

APUNTES HISTÓRICOS Y PROYECCIÓN ACTUAL
DE LA INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS
DE ECONOMÍA Y HACIENDA



APUNTES HISTÓRICOS Y PROYECCIÓN ACTUAL DE LA INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS DE ECONOMÍA Y HACIENDA

José Aurelio García Martín(*)
2023

(*) *Licenciado en Ciencias Económicas.*

Inspector de Hacienda del Estado desde 1969 e Inspector de los Servicios de Economía y Hacienda desde 1978. Desde 1971 a 1978 trabajó en la Dirección General de Tributos, fundamentalmente en la elaboración de normativa tributaria. Ha sido Inspector General del Ministerio de Hacienda. Formó parte del grupo de creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). En la AEAT ha sido Director de Recursos Humanos, Director del Servicio de Auditoría Interna y, por último, Director General, con nivel de Subsecretario. Antes y después de ocupar estos cargos ha ejercido como Inspector de los Servicios, realizando numerosas inspecciones, tanto en servicios centrales como territoriales de la Hacienda, y prestando particular atención a la Administración digital. Ya jubilado y desde 2021, forma parte como Vocal independiente de la Comisión Consultiva de Ética de la AEAT.

PRESENTACIÓN

“Todo el mundo reconoce y confiesa este vicio orgánico, radical, de nuestra situación política: los ministros se lamentan de un peso que les abrumba y les desconcierta; y, sin embargo, todos se dejan arrastrar por un torrente, que ninguno es bastante fuerte para detener, y muy pocos lo son, para moderar siquiera la violencia de su curso. Los más, por el contrario, la aumentan, con las continuas alteraciones a que se ha sujetado la organización de los diferentes servicios, y que, en último resultado, vienen a traducirse por una mudanza de personas, o por la satisfacción de una vanidad impropia y siempre peligrosa en hombres de Estado. ¿No llegarán, los que a este título aspiran, a convencerse de lo efímero de todos los arreglos, o más bien desarreglos, que se hacen en el personal, cuando no son el producto de una necesidad perfectamente demostrada por la experiencia? Los ministros que se apresuran a mostrar su capacidad, dando formas nuevas a sus departamentos, ¿no ven que ellos mismos preparan la destrucción de sus obras con el ejemplo que dejan a sus sucesores? Ilusión fatal es la que no deja ver que, con elementos tan movedizos como los que han llegado a formar nuestra administración pública, se hace imposible todo Gobierno durable”.

“Favorecen tan poco estas continuas alteraciones en la organización administrativa a los intereses públicos, y sobre todo al prestigio del Gobierno, que nunca se combatirá bastante esta manía de manosear y revolver las oficinas, sin otro fundamento verdadero que el de acomodarlas a la opinión particular o al gusto, no de cada ministro, porque raras veces las personas que ocupan este puesto han tenido ocasión de estudiar el mecanismo de la organización administrativa, y ya en él les es imposible dedicar a su estudio el tiempo necesario, sino de alguna otra persona, más o menos caracterizada y práctica en la carrera, que llega a obtener su confianza”.

Ramón de Santillán *“Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 hasta 1854”*

Índice

1. INTRODUCCIÓN

2. EL TEJER Y DESTAJER DE LA INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS

3. EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN DE SERVICIOS

- 3.1. *La historia antigua (hasta 1821)*
- 3.2. *La consolidación funcional (1821-1834)*
- 3.3. *La primera centralización (1834-1845)*
- 3.4. *La Reforma Mon-Santillán: el retorno de la inspección a la organización provincial (1845-1849).*
- 3.5. *La reforma de la Administración provincial de Bravo Murillo: la subordinación política de la Administración provincial de la Hacienda; la primera centralización independiente de las Direcciones (1849-1851).*
- 3.6. *Dos golpes contundentes a la Inspección: la dispersión de los visitadores de Bravo Murillo y su supresión por Bermúdez de Castro (1851-1857).*
- 3.7. *La incipiente y fallida profesionalización de la inspección de los servicios: de Barzanallana a Castro (1857-1869)*
- 3.8. *Los intentos de conformación de una Inspección centralizada y la recuperación de las Administraciones económicas provinciales; la creación del Cuerpo General de Inspectores de Hacienda: las reformas de Figuerola, Moret, Ruiz Gómez y Camacho (1869-1873)*
- 3.9. *Otro nuevo destajer: la supresión del Cuerpo de Inspectores de Hacienda por el Ministro Tutau (1873-1874).*
- 3.10. *De la República a la Restauración: dudas y experimentos (Echegaray, Camacho y Cos Gayón) (1874-1880).*
- 3.11. *La creación de la Inspección General y las reformas de Juan Francisco Camacho (1881-1884)*
- 3.12. *La restauración y el turnismo (liberales v. conservadores): la etapa pendular de la Inspección General (1884-1892)*
- 3.13. *La organización de la inspección tributaria y la pérdida de identidad de la Inspección General; los Reglamentos (1892-1899)*
- 3.14. *La primera separación de la inspección tributaria, la consolidación de la Inspección General, su desdoblamiento provincial y la Reglamentación "definitiva" (1899-1910).*
- 3.15. *Nuevos bandazos: las reformas de Cobián y de Navarro Reverter. La refundación inconclusa de Santiago Alba (1910-1924)*
- 3.16. *Un nuevo retorno a los centros (1924-1932)*
- 3.17. *La reforma Carner: El inicio de la etapa moderna (1932-1941).*
- 3.18. *La ratificación de posguerra: la reforma de 1941 y su desarrollo (1941-1965)*
- 3.19. *Un breve eclipse parcial de la Inspección General: la Dirección General de Régimen Interior (1965-1967)*
- 3.20. *Retorno a la especialización. La breve aventura financiera. La reducción del rango (1967-1977)*
- 3.21. *El final de la dictadura y la recuperación del rango. La Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales (1977-1979)*
- 3.22. *Una rebaja del rango y una crisis de identidad: la reforma del Ministro Añoveros (1979-1981)*
- 3.23. *La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas (1981-1982)*
- 3.24. *La transformación ministerial (1982-1985)*
- 3.25. *Las bases para la división de la Inspección. De nuevo la cuestión del rango. (1985-1990)*
- 3.26. *La creación de la AEAT y la división de la Inspección (1990-1996)*
- 3.27. *La Inspección General tras la creación de la AEAT.*
 - 3.27.1. **La Inspección General a través de los distintos cambios organizativos posteriores a la creación de la AEAT.**
 - 3.27.2. **Las funciones normadas de la Inspección General**
 - 3.27.3. **La función de Inspección de los servicios y su reglamentación.**
 - 3.27.4. **La Inspección general y la gestión de tributos cedidos por las Comunidades Autónomas**
 - 3.27.5. **Los sistemas de información sobre la gestión departamental.**

- 3.27.6. La Inspección General y el impulso de las tecnologías
- 3.27.7. Las actuaciones de la Inspección General en materia de Transparencia y de calidad de los servicios del Departamento
- 3.27.8. Trabajos especiales de consultoría, asesoría o apoyo a la Dirección
- 3.27.9. Otras funciones de la Inspección General

3.28. *El Servicio de Auditoría Interna de la AEAT.*

- 3.28.1. Las funciones inspectoras del SAI
- 3.28.2. Las funciones de control de objetivos.
- 3.28.3. Las funciones estadísticas e informativas del SAI en materia de gestión.
- 3.28.4. Las funciones estadísticas y previsionales del SAI en materia de recaudación.
- 3.28.5. Las funciones consultivas y de apoyo a la dirección
- 3.28.6. Las funciones del SAI en materias de personal
- 3.28.7. Las funciones del SAI en materia de control y gestión de riesgos
- 3.28.8. Las funciones del SAI en materia de resolución de quejas
- 3.28.9. Las funciones del SAI en materia de cooperación internacional
- 3.28.10. La organización del SAI

4. **DEBATES DEL PASADO E INCÓGNITAS DEL FUTURO**

4.1. *Los debates del pasado*

4.2. *Las incógnitas del futuro*

ANEXO 1: SINOPSIS HISTÓRICA PARA ENCUADRAR LA EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS.

ANEXO 2: RELACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LOS SERVICIOS CLASIFICADOS POR CONVOCATORIAS

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de que se han ocupado de él acreditados tratadistas y que el ámbito académico está repleto de magníficas obras, el estudio de la evolución histórica de las instituciones administrativas no está hoy de moda entre los funcionarios. El adanismo es un mal de nuestro tiempo y no pocos responsables públicos, en su obsesión por perseguir el futuro, parecen ignorar que existen caminos ya recorridos y se muestran incapaces de tomar el atajo que proporciona la experiencia. Cuántas veces hemos visto vender como nueva una idea ya agotada. Cuántos esfuerzos baldíos, cuántas energías perdidas, y cuántas equivocaciones se han cometido simplemente por desconocer el origen y explicación de las cosas. Siempre he pensado que los déficits de nuestro personal superior en el conocimiento de la historia de las instituciones administrativas son a la larga más gravoso que el desconocimiento de cómo se resuelve en un momento dado un concreto problema técnico. De ahí mi agradecimiento a quienes me han sugerido esta excursión por el pasado de una de las instituciones que, si no es la más importante, sí es de las más antiguas de nuestra Hacienda.

El presente trabajo parte y en gran medida integra el elaborado como soporte a la conferencia que tuve la satisfacción de desarrollar en el VI Curso de Inspección de los Servicios de Economía y Hacienda sobre "El papel de la Inspección de los Servicios de los Ministerios de Economía y Hacienda: Perspectiva histórica". Se trata de un texto concebido inicialmente con finalidades didácticas y no para su publicación, pero que he completado animado por los amables y recientes comentarios de algunos compañeros Inspectores de los Servicios y, sobre todo, de Francisco Comín, catedrático de Historia e Instituciones Económicas en la Universidad de Alcalá y Premio Nacional de Historia, a quien debo el favor de su iniciativa pero que está totalmente exento de mis errores. Dejo ya claro que yo no soy ni pretendo ser un historiador, disciplina a la que llego tarde. Sí puedo vanagloriarme, no obstante, de tener algún conocimiento sobre la materia debatida en este trabajo, aunque tan sólo sea por los muchos años en que he ejercido las funciones de Inspector de los Servicios o por haber ocupado las jefaturas tanto de la Inspección General del Ministerio de Hacienda como del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Tributaria, entre otros cargos de responsabilidad en la Hacienda Pública.

Termino esta introducción agradeciendo las reflexiones llevadas a cabo en años pasados por diversos compañeros Inspectores de los Servicios, que han sido un apoyo insustituible de este trabajo. Me estoy refiriendo, sobre todo, a aportaciones, la mayor parte no publicadas, de César Albiñana, Manuel García Comas, Juan Francisco Martí Bastarreacha, Juan Manuel Ruigómez Iza, o Juan Antonio Ortiz Gracia.

2. EL TEJER Y DESTEJER DE LA INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS

Si se consideran en su conjunto las múltiples reformas de la función de la Inspección de los servicios habidas en los últimos doscientos años, que después se estudiarán con cierto detenimiento, podría llegarse a la conclusión de que los cambios, aun siendo importantes, no han sido tantos como para requerir tanto tiempo y tanto esfuerzo regulatorio¹. De hecho, se podría simplificar en extremo el estudio diciendo que la evolución histórica de la Inspección de los Servicios se resume en tres hitos: a) la reforma de 1821, año en el que veremos se data convencionalmente el origen de la con-

¹ Francisco Comín Comín, "El Decreto de 1821 y el nacimiento de la moderna administración de la Hacienda Pública". Conferencia impartida en las jornadas conmemorativas del segundo centenario de la Inspección de los Servicios. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 7 de abril de 2022, sostiene 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".

formación moderna de la función; b) la reforma del año 1881 en que se crea un órgano, la Inspección General, en el que se residencia la función; y c) la Ley de bases de 1932 que es cuando la función se profesionaliza y los inspectores adquieren la condición de estabilidad que hoy conocemos. En el transcurso de todos estos años y hasta nuestros días, todo ha sido tejer y destejer, avanzar y retroceder, en un desarrollo, muchas veces centrado en lo adjetivo, que tiene de todo menos de lineal.

En las siguientes líneas veremos que la historia de la Inspección de los servicios de Economía y Hacienda es una historia de éxito entreverada de no pocos fracasos. Por eso mismo es una historia más larga de lo necesario porque nada se ha consolidado sin esfuerzo y los retrocesos se cuentan casi tanto como los avances. El lector pensará muchas veces que lo que está leyendo ya lo ha leído, que está inmerso en un permanente *déjà vu*. No es así, aunque hay argumentos, medidas, normas o decisiones que, con pequeños matices, se reiteran una y otra vez. Por eso mismo es una historia difícil de contar sin caer en la monotonía. Ante la duda he renunciado al entretenimiento del lector y optado por la escasa brillantez de un trabajo de documentación, construido sobre la exposición lineal de las normas que han ido configurando la inspección.

A pesar de lo anterior, cuando he podido o el tema así lo requería, he evitado en lo posible hablar sólo de la inspección, pues si la materia puede tener interés más allá del ámbito de las personas cercanas a esta profesión es porque se trata de una institución originalmente perteneciente a la Hacienda Pública (el contexto funcional y político) y a la Administración Pública (el contexto organizacional y funcionarial). La historia de la Inspección de los servicios es una manifestación parcial de la historia de la Hacienda pública española en todas sus vertientes, funcional, política, organizacional y funcionarial, y sólo tiene interés si se analiza inmersa en estos soportes. Por ello he intentado situar en los mismos los diversos hitos de la historia, incluyendo información -por muchos lectores ya conocida- sobre el marco político en que se han adoptado las diversas decisiones, sobre lo que la Hacienda hacía en cada momento, y sobre aquellos aspectos de la organización administrativa y de su marco funcionarial con los que se relacionaba la función inspectora. Lógicamente -si no fuera así el esfuerzo sería inabarcable- he procurado ser lo más completo y coherente posible en la narración de la historia de la Inspección, pero no podría -ni querría- hacerlo en las historias de acompañamiento, política, funcional, administrativa y funcionarial. Por ello advierto al lector que, en ocasiones puedo tratar un tema con cierta atención para después abandonarlo cuando ha dejado de ser útil a la trama principal².

En fin, tras un largo devenir veremos al final que, con los distintos colores que da el paso del tiempo, una gran parte de los problemas y las cuestiones básicas en discusión aún se siguen debatiendo, y eso que llevan ya sobre la mesa casi dos siglos. Son problemas referidos a la diferenciación del control inherente a la jefatura del control autónomo y especializado; a la institucionalización y organización permanente del control frente a un modelo de controles excepcionales u ocasionales; a la separación histórica entre la inspección del servicio y la inspección de los tributos; a la ubicación organizativa de la función de control y a su titularidad y rango; a la profesionalización del control; a las funciones anejas a las funciones principales de inspección; etc.

A todo esto y a más cosas se refieren las siguientes líneas.

² Un buen ejemplo de esto son las referencias a la organización de la inspección tributaria, más detalladas mientras la inspección del tributo y del servicio iban unidas, y de las que se prescinde a partir del momento en que ambas inspecciones se separan. Lo mismo ocurre con las referencias a la organización territorial, importante al principio para entender determinadas cuestiones e irrelevante al final cuando la inspección se centraliza y deja de tener con dicha organización otro contacto que no sea el puramente inspector.

3. EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN DE SERVICIOS

La primera pregunta para exponer cualquier tipo de antecedente histórico es obvia: ¿por dónde empezar?

Alfonso Gota Losada, amigo y maestro ya tristemente fallecido, que aparte de diversos cargos en la Administración fue director general de Tributos, Inspector de los Servicios e Inspector General de Hacienda, me dijo en una ocasión que ha sido una constante en el devenir administrativo del Ministerio de la Hacienda español la sucesión, por este orden, de: 1. El surgimiento de una nueva función; 2. La organización de su ejercicio, y 3: Su atribución a un Cuerpo o a funcionarios especializados. Él lo decía más descriptivamente: tras la creación de un nuevo impuesto se creaba a continuación una Dirección General para gestionarlo y, por fin, después un Cuerpo especial responsable del mismo. Veremos a lo largo de estas páginas que algo parecido ocurrió con la Inspección de los servicios. Primero se consolidó la función; después se desarrollaron las estructuras para su ejercicio -veremos que con distintas formas y fortuna-, y al final se crearon los funcionarios especializados que hicieron de ella su profesión. Consecuentemente, después de un corto y desordenado capítulo destinado a mostrar que prácticamente todo está inventado y que repasará algunos prolegómenos de esta historia, desarrollaré en tres actos, sin solución de continuidad, la trama de esta larguísima y enrevesada representación. El primero destinado al nacimiento de la función, en el que la misma se define, se consolida y se apuntan los primeros problemas relativos a su organización de soporte. El segundo, el nudo de la historia, se centra fundamentalmente en la organización, orgánica y procedimental, y decantación del ejercicio de la función, que veremos se inicia en 1881 con la creación de la Inspección General. Por último, el desenlace, que nos conduce hasta la actualidad, que tiene origen en 1931 con la creación de los Inspectores de los Servicios.

Tras los prolegómenos, ¿dónde iniciamos realmente la historia? Albiñana dice que es en la Instrucción General de 1821 donde "*se encuentra regulada la modernamente llamada inspección de los servicios*"³. Este criterio, del que participo, es también el mantenido por el catedrático de Historia e Instituciones Económicas Francisco Comín en conferencia reciente⁴. Este criterio es el ratificado oficialmente por la Orden comunicada de la Ministra de Hacienda y Función Pública de 24 de septiembre de 2021, por la que se declara el segundo centenario de los Inspectores de los Servicios de Economía y Hacienda, con origen en el Decreto de 1821⁵.

Por su propia naturaleza, se trata, sin duda, de una cuestión opinable. Así, otro Inspector de los Servicios, Manuel García Comas, en un documentado estudio sobre esta misma materia data no sin cierta base el origen formal de la función en el Real Decreto de 27-12-1849⁶. Con quien claramente no estoy de acuerdo, y también veremos por qué, es con la Memoria del Ministerio de Hacienda de 1972 que dice que "*la función de inspección de los servicios económicos del Estado fue creada simul-*

³ César Albiñana García-Quintana, "Reforma tributaria más reforma administrativa: experiencias históricas", Revista Española de Derecho Financiero, núm. 9, 1976.

⁴ Francisco Comín Comín, "El Decreto de 1821 y el nacimiento de la moderna administración de la Hacienda Pública". Conferencia impartida en las jornadas conmemorativas del segundo centenario de la Inspección de los Servicios. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 7 de abril de 2022.

⁵ En relación al Decreto de 1821 se dice en esta Orden que "*Entre las reformas introducidas por el mencionado Decreto, que modificó la planta y funciones de la organización territorial de la Hacienda, se cuenta la primera sistematización de las funciones de control interno e información económica a cargo de los "Visitadores", de los que se dotaba a la organización provincial de la Hacienda, decisión que, sin desconocer otros antecedentes, ha sido reconocida por diversos tratadistas como el primer precedente moderno y reconocible de la función que, tras una larga historia, desempeñan en la actualidad los Inspectores de los Servicios de Economía y Hacienda*".

⁶ Manuel García Comas, "La Inspección General como órgano de la Subsecretaría de hacienda y su relación con los Centros Directivos del Departamento".

táneamente (*Ley e Instrucción de 23 de mayo de 1845*) con el Ministerio de Hacienda y la reforma tributaria de don Alejandro Mon", aunque esta apreciación fue compartida en los preámbulos de diversas disposiciones sobre la materia.

He aludido a la función, porque si de su reflejo institucional se trata resulta difícil llevar la contraria al Ministro García Añoveros cuando, por Orden de 27-10-1980⁷, declaró como primer centenario de la Inspección General de la Hacienda Pública la fecha del 24-2-1981, en recuerdo del Real Decreto dictado cien años atrás siendo Ministro de Hacienda Juan Francisco Camacho. Lo que dicha Orden no aclaró es que, como veremos, la institución fue un auténtico Guadiana que fluyó sobre y bajo tierra, una y otra vez, hasta desembocar abiertamente a plena luz bastante modernamente.

De todas formas, quisiera huir de compromisos en materia de orígenes pues, como pasa con tantas cosas, esta función no surge espontáneamente ni resulta de una decisión instantánea, sino de un proceso de respuesta a *la necesidad históricamente creciente de asegurar la limpieza y rentabilidad de la administración de los recursos públicos*⁸. Como en todo proceso de este tipo, los criterios se establecen y se revisan una y otra vez, las situaciones se modifican en grados a veces rupturistas y otras imperceptibles, y unas veces se avanza y en otras se retrocede -el tejer y destejer a que antes he aludido-. Esta misma circunstancia dificulta enormemente cualquier esfuerzo tendente a la clasificación del proceso en etapas cerradas, sobre todo porque casi nada se termina y muchos de los debates de los siglos XIX y XX en torno a la función mantienen plena vigencia en este siglo XXI. A pesar de ello, no me voy a resistir a la tentación de clasificar en etapas el desarrollo, institucionalización y regulación de la función de Inspección de los Servicios, aunque tan sólo sea para no perdernos en esta historia continua.

Repasemos pues estas etapas:

3.1. La historia antigua (hasta 1821)

Aunque solo sea por la comodidad de partir de algún momento, puede hablarse de una etapa antigua de la Inspección que, sin origen conocido, se extendería hasta 1821, comprendiendo la época en que se fueron desarrollando las funciones de vigilancia bien directamente por los responsables de la administración bien a través de "veedores", "visitadores" u otras fórmulas de encomienda, referidas todas ellas al buen fin de los intereses económicos de la corona. Esto es algo que puede ser observado desde momentos históricos ciertamente antiguos, aunque, por lo general, parece que siempre se trató de cometidos que han dejado poca huella, que han tenido carácter ocasional, con límites competenciales difusos, referidos a parcelas específicas (con gran peso en la administración de determinadas rentas, como son las de tabacos o aduanas) o, en ocasiones, desarrollados por personas no insertas en una concreta organización administrativa o sin una relación de empleo fijo con la Administración. Sin ánimo de hacer una exposición completa y sólo como apoyo a quien quisiera estudiar más en profundidad esta materia, paso a mencionar de forma desordenada algunas muestras anteriores a 1821, en enumeración que asumo como incompleta:

⁷ Pido perdón al lector por la licencia de expresar las fechas con esta notación simplificada, que no obstante es más cómoda para la lectura y, desde luego, para quien la escribe.

⁸ Francisco Comín afirma que 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*".

- En relación con el **Acuerdo de 3-8-1649 y la Real Cédula de 26 de Abril de 1703**, relativos al servicio de millones, Francisco Gallardo Fernández⁹ resume determinadas normas relativas a los visitadores de dicho servicio, con funciones de vigilancia sobre los responsables de su gestión¹⁰.
- La **Instrucción de 26-1-1740** "*Instrucción general y reglas precisas que deben observar los Administradores y demás empleados, de cuyo cargo estuviere el gobierno y recaudación de la Renta del Tabaco que se administra de cuenta de S.M.*", dictada en el reinado de Felipe V, contiene un gran número de disposiciones minuciosas relativas a las obligaciones y procedimiento que incumbe a los distintos empleados de la administración de la renta de tabacos¹¹. Particularmente son numerosas -y de imposible resumen en este estudio- las disposiciones relativas a las obligaciones de los Visitadores, cuyo papel en la gestión de la renta de tabacos fueron relevantes, tal como se deduce de esta norma y de otras contenidas en esta recopilación.
- La **Instrucción de 22-10-1749** "*de lo que se ha de observar por el Visitador general y Visitadores que han de entender en la Visita que manda hacer S. M. de todas las casas de la Corte para la carga con que deben contribuir por la regalía del hospedaje de su Real Familia*". Esta norma, referida a la que también se ha denominado "regalía de aposento", relaciona la función del visitador con las de carácter catastral relativas a la elaboración del censo inmobiliario en Madrid¹², villa a la que se refería la Instrucción.
- Un ejemplo de ejercicio directo del control por la jefatura es el de la "**Instrucción de 10 de Noviembre de 1760**¹³ *mandada observar por el Superintendente general de la Real Hacienda para el mejor gobierno y recaudación de todas las Rentas*", firmada por el Marqués de Esquilache en el reinado de Carlos III, donde se dice que "*Los Intendentes procurarán anualmente visitar, ya que no sea el todo de la Provincia, a lo menos algún Partido, para reconocer por sí si los Administradores, Fieles y demás sujetos que deben tener libros los llevan corrientes; si los adeudos se sientan sin la menor omisión, y si todos los dependientes hacen su deber en aquellos parajes que visiten*". En la misma Instrucción se establece que los "*Administradores generales*" velarán por que "*Los Visitadores generales y particulares dispondrán que hagan sus visitas con entero arreglo a las instrucciones que les están dadas, y tendrán gran cuidado de si faltan a su deber, disimulando o encubriendo a los Administradores subalternos sujetos a ellas los fraudes que puedan cometerse, especialmente en el tabaco, sales y Aduanas pequeñas, y que por ningún caso admitan de ellos el hospedaje, ni reciban la menor gratificación*".

⁹ Gallardo Fernández, Francisco, "Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración", Madrid, Imprenta Real, 1805. Tomo I

¹⁰ Que cada ciudad o villa de voto en Cortes nombrase un "*Visitador, habiendo corrido primero un año del Servicio: que este hiciese visita, y examen de los arrendamientos, fieldades, y administraciones que hubiesen ejercido los Comisarios, y Fieles Cobradores, Arrendadores, Cogedores, Receptores, y Escribanos, Administradores, y otras cualesquier personas, que hubiesen entendido, y entendiesen en beneficio del dicho Servicio, o tenido mano en la administración de él y de la tasa, cala, y cata, aforo, y registro, u otra cualquier cosa a ella anexa, y dependiente: que pudiese también conocer por delación de partes, o de oficio contra los cosecheros de vino, o aceite....*". Que el Visitador "*llevase Alguacil, y Escribano nombrados por el Reyno*", y que "*su Comisión en su ausencia que estos no pudiesen llevar derechos algunos, sino solamente los salarios, que les estuviesen señalados.*"

¹¹ Gallardo Fernández, Francisco "Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración", Madrid, Imprenta Real, 1806. Tomo VI, 161ss, particularmente las páginas 189-199.

¹² Sobre el contexto político, económico y fiscal de esta Instrucción ver Francisco José Marín Perellón, "Planimetría general de Madrid y visita general de casas, 1750-1751", en la Revista CT Catastro, nº39, julio 2000, 87-114.

¹³ Gallardo Fernández, Francisco "Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración", Madrid, Imprenta Real, 1806. Tomo V.

- En la **Real Orden de 21 de abril de 1760**, siendo Secretario de Despacho de Hacienda el marqués de Esquilache, se establece una disposición de incompatibilidad destacable, al prohibirse *“a todos los Administradores generales y particulares, Tesoreros, Contadores, Vistas de las Aduanas, Visitadores del Reyno, sus Tenientes y demás dependientes de la Administración, Cuenta y Resguardo de las Rentas, que por ningún motivo, causa o razón tengan el menor comercio directo ni indirecto, ni en el Reyno ni fuera de él, ni tampoco admitan comisiones de otros extraños para las compras y salidas de los frutos y géneros de las Provincias donde se hallan establecidos”*, y que en caso de contravención *“serán depuestos sin remisión de sus empleos”*.
- En la **Circular de 20 de septiembre de 1766**, en que se previene que los Administradores, Abogados de Rentas, Visitadores y Fieles no sirvan los empleos de Personeros y Diputados del Común”, dirigida a los Directores generales de Rentas por el Secretario de Hacienda Miguel de Muzquiz, que acababa de sustituir a Esquilache tras el famoso motín, se ve otro remoto precedente de las normas de incompatibilidad, pues *“Para que los empleados en Rentas no se distraigan con motivo alguno del puntual desempeño de sus respectivos destinos cuiden de que no sirvan empleos sujetos a otra jurisdicción, ni admitan los Administradores, Abogados, Visitadores y Fieles los de Diputado y Personero del Común¹⁴”*.
- Por la **Real Orden de 1-8-1802** se crearon "Visitadores generales de Provincias", que recayendo en "personas de honor, probidad, conocimientos y desinterés", tenían a su cargo funciones de inspección de los servicios con amplias facultades en materia de administración de rentas de productos estancados, modalidad de inspección que mantuvo su autonomía en reformas ya históricas de la función. Esta Real Orden regula con cierto detalle el trabajo de estos Visitadores en materia de rentas estancadas, y para que la anécdota estimule la imaginación de cada cual en relación con la forma y circunstancias de su trabajo, diré que estas "Visitas generales", de las que se establecía una en cada Provincia, eran unidades compuestas de "un Visitador Xefe principal, de un segundo o Teniente, y de un Escribano, en quienes concurran las apreciables circunstancias insinuadas, y de dos Ministros escopeteros¹⁵". Y añadido aún más notas al anecdótico indicando que esta fue una de las muchas medidas con que se intentó enfrentar al caos y las necesidades imperiosas de la Hacienda de su época el ilustrado Ministro de Carlos IV Miguel Cayetano Soler y Ravassa, que tuvo el impensable honor de permanecer casi diez años en el puesto, el más dudoso honor de ser detenido y acusado de malversación al final de su mandato, y el definitivo y último honor de ser el único mártir conocido de la Hacienda española al fallecer víctima de un tumulto popular en Malagón debido, según parece, a la oposición popular, dicen que alimentada por la nobleza, a un impuesto que había establecido sobre los vinos.
- La **Real Orden de 9-7-1803**, también con el Ministro Soler, desarrolla criterios relativos a las facultades de los Visitadores generales de rentas. Específicamente aclara *“el objeto de la institución de las Visitas generales, poniéndolas a cargo de personas de honor y probidad, que celando con su vigilancia la más pura y exacta administración de las Rentas estancadas, auxiliasen a los Intendentes, presentándoles todos los meses, o a lo menos cada dos, el estado de las Administraciones de sus Provincias, para que según su resultado acuerden o propongan las providencias conducentes a remediar cualquier defecto o desorden”*. Y que *“los Visitadores generales están*

¹⁴ Se trataba de cargos electos de los Ayuntamientos, de defensa de los vecinos, que tenían además sus propias incompatibilidades.

¹⁵ En algún momento, la incorporación de personas armadas como acompañantes del visitador tenía especial sentido por las funciones asignadas a éste en el acompañamiento del traslado de la recaudación de la renta de tabacos y los frecuentes asaltos realizados por partidas de bandoleros.

únicamente subordinados a los Intendentes, sin dependencia alguna de los Administradores de Capitales de Provincias, llámense generales o principales", lo que dibuja un panorama del control subordinado a la máxima autoridad territorial.

- Tiene un interés especial la **Instrucción Provisional de 23-11-1803**¹⁶ *"En que se prescriben las obligaciones y facultades del Visitador general de los Resguardos Factorías y Administraciones de Rentas del Reyno"*, relacionada expresamente con la creación de los Visitadores Generales por la Real Orden de 1-8-1802. Esta Instrucción contiene un auténtico y extenso reglamento del procedimiento de actuación de los Visitadores como vigilantes de la correcta gestión de los empleados en los *"ramos de Resguardos, Visitas, Factorías y Administraciones, sus dependencias y oficinas"*. Los informes se rendían ante los Subdelegados, Intendentes e, incluso directamente ante el Ministerio, de acuerdo con el ámbito e importancia de los asuntos.
- La **Real Orden e Instrucción de 19-9-1804** en que se establecen las *"reglas y formalidades que deben observarse en la expedición de guías para el transporte y circulación de los géneros, efectos y frutos extranjeros en lo interior del Reino"* determina que *"además del cuidado y vigilancia que deberán tener los Administradores generales para que sus subalternos.., cumplan y lleven puntualmente las reglas y formalidades que van mandadas"* se concreta que *"Los Visitadores de Provincia podrán examinar si así se ejecuta; y en caso de advertir algún defecto u omisión, darán cuenta al Intendente o Subdelegado para que acuerde la providencia oportuna"*
- En la **"Real Orden de 30-12-1805 sobre las reglas que se deben observar en las visitas de las Administraciones de Rentas de las Provincias para evitar las disputas suscitadas hasta aquí entre los Contadores principales, Administradores y Visitadores generales"**, dictada con Soler como Secretario de Despacho, se dice que *"El Rey ha sabido con mucho desagrado que las reiteradas disputas suscitadas entre los Contadores principales, los Administradores y Visitadores generales han sido no pequeña causa de que las visitas no hayan producido el efecto que se esperaba."* Y continúa diciendo que *"S. M. está bien persuadido de que lejos de haberse dirigido semejantes alteraciones al exacto cumplimiento de su Real servicio, no han tenido por lo común otro objeto que el de extender unos y otros sus respectivas facultades"*. En consecuencia, se dan normas para el deslinde de los respectivos cometidos y sobre el alcance de las actuaciones de los Visitadores. Como se ve, las luchas competenciales en la Administración no son un invento moderno.
- En el **Decreto de 31-5-1810**, siendo rey José Napoleón y secretario de Estado Mariano Luis de Urquijo, cuya repercusión real se ignora, se suprimen los tres empleos de visitadores generales de la Real Hacienda.

3.2. La consolidación funcional (1821-1834)

Interés más sólido tiene, ya dentro del período "histórico" de la función, la etapa que he denominado de consolidación funcional, que se extiende desde 1821 hasta 1834.

En esta etapa hay que llamar la atención, en primer lugar, sobre el **Decreto de las Cortes de 29-6-1821**, sobre *"Sistema administrativo de la Hacienda pública"*. De acuerdo con esta disposición, dictada en pleno trienio liberal y durante el corto mandato del Ministro Antonio Barata¹⁷, se establecían dos niveles de control, central y provincial.

¹⁶ Gallardo Fernández, Francisco "Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración", Madrid, Imprenta Real, 1806. Tomo V, 489 ss. Ver en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/19983>

¹⁷ Antonio Barata, hacendista catalán de filiación liberal, fue Secretario de Despacho de Hacienda del segundo Gobierno liberal de Eusebio Bardají entre el 4 de marzo de 1821 y el 31 de octubre siguiente, en el que dimitió. Tanto por el conteni-

La Hacienda central se organizaba en cinco Direcciones generales¹⁸. Los Directores generales en la Corte y los Contadores generales (de Valores y de Distribución) podían disponer la realización por Visitadores extraordinarios de visitas a las oficinas, fábricas, etc. de la Hacienda Pública para *"contener y corregir cualquier abuso que se intente introducir y establecer con el debido conocimiento las reformas y economías que convengan"*.

Se determina que *"Los intendentes en las provincias y los Subdelegados en los partidos... serán los jefes por cuyo medio directo y principal desempeñen sus obligaciones los Directores generales y la Tesorería mayor en los términos que se dirá; siendo superiores de todos los empleados en sus respectivos territorios"*¹⁹. Los intendentes eran, por lo tanto, los jefes directos de los visitadores.

Además existía un Visitador en cada provincia con funciones mixtas de investigación tributaria y de Inspección de los Servicios²⁰, a los que se exigía *"conocida probidad, laboriosidad y vasta instrucción en todos los ramos"* de la Hacienda Pública, que debían vigilar la conducta de los contralores y recorrer la provincia tres veces al año y desempeñar simultáneamente funciones de estadística económica, pues se dice que *"Una de las funciones más importantes de los Visitadores será reunir en sus viajes conocimientos exactos de la extensión y población de los distritos que componen la provincia, y del estado de la agricultura y comercio, a fin de suministrar a las Cortes por medio del Gobierno las luces que necesitaren para perfeccionar el sistema de impuestos"*. Esta función de información y estadística económica se seguiría ejerciendo a lo largo de los años, aunque, por razones que se exponen en otro lugar, hayan decaído recientemente.

En materia de Aduanas se establecen seis Visitadores de aduanas y resguardos, los cuales *"vigilando de continuo visitarán anualmente las aduanas y los resguardos bajo las órdenes e instrucciones que les dieren el Secretario del Despacho y el Director general"*.

Más adelante la misma disposición crea Visitadores en cada provincia en materia de derechos de registro, penas de cámara, bulas y papel sellado, *"que con las facultades necesarias recorra de continuo los pueblos donde haya registro, reconozca los libros de él, y dé cuenta y razón, y examine los oficios de los Escribanos, los procesos y protocolos, para asegurarse del cumplimiento de la ley y de su conformidad con los asientos de los Registradores, dando parte de todo al Administrador de la provincia"*. Además, *"los Visitadores remitirán mensualmente a la dirección general relaciones exactas"*

do como por la coherencia de las fechas y por la cortedad del mandato de Barata, Francisco Comín ha mantenido la hipótesis de que esta reforma había sido dejada en herencia por José Canga Argüelles, liberal "moderado" (entonces posición política más que partido político en sentido estricto, en oposición a los "liberales exaltados", todos ellos herederos de las Cortes de Cádiz) que había sido Ministro del primer gobierno liberal de Evaristo Pérez de Castro entre del 22 de marzo de 1820 y el 2 de marzo de 1821, precediendo a Barata.

¹⁸Dirección de contribuciones directas; Dirección de impuestos indirectos y efectos estancados; Dirección de Aduanas y resguardo; Dirección de bulas, de papel sellado, penas de Cámara y derecho de registro; y Dirección de la renta de correos, pontazgos y loterías. Da una idea de la dimensión de la Hacienda de la época el considerar que en cada Dirección había en todos los niveles 26 personas.

¹⁹ Parece que, en cualquier caso, no se trata de la primera muestra de una autoridad económica local. En José Piernas Hurtado, *"Manual de instituciones de hacienda pública española"*, Imprenta de la Sociedad Tipográfica, Madrid, 1875, 551, se afirma *"Principia la centralización con Felipe V, que creó en 1741 el superintendente general de Hacienda, dotado de amplias atribuciones y auxiliado por directores provinciales y locales."*

²⁰ Ha de indicarse que el modelo de contribución territorial de la época, recurso principal en una economía fundamentalmente agraria, requería la realización de repartimientos de los cupos asignados a los municipios, que eran llevados a cabo por los "Repartidores" designados por los propios municipios, según el procedimiento regulado minuciosamente en el propio Decreto. Los Repartidores, que no pertenecían a la organización de la Hacienda, eran apoyados y estimulados en esta función por los Contralores, que sí pertenecían. Los Visitadores estaban encargados de vigilar la conducta de los Contralores e incluso suplirles en caso de ausencia o enfermedad. El sistema del Decreto de 1824, incluida la actuación de los visitadores, modifica y mejora sustancialmente el regulado poco años antes por la Instrucción para el repartimiento y cobranza de la Contribución de Martín de Garay de 1-6-1817.

del resultado de sus visitas para comprobar los estados de recaudación y cuentas de los Registradores, e informarán a la misma de los abusos o desórdenes que notaren”.

El siguiente hito en esta etapa de consolidación funcional lo encontramos en la "Instrucción general para la dirección, administración, recaudación, distribución y cuenta de la real Hacienda", **Real Decreto de 3-7-1824**, siendo Ministro (entonces Secretario del Despacho de Hacienda) Luis López Ballesteros²¹, primer Ministro del ramo y con mayor perdurabilidad de la década absolutista. Esta larga Instrucción mantiene el modelo de 1821 en materia de Inspección de los Servicios, esto es, la realización de visitas excepcionalmente ordenadas por las cuatro Direcciones de la Dirección de Rentas, de la Dirección General del Real Tesoro y de las dos Contadurías, y la existencia de un Visitador en cada provincia, a las órdenes directas del Intendente (precedente del actual Delegado). Esta Instrucción, además de las funciones de inspección de los servicios (de las que también participan de forma directa los propios Intendentes), atribuye netas funciones investigadoras (de inspección de tributos) a los Visitadores radicados en las provincias, nota que es destacada por Albiñana²² y que se desprende fácilmente de la lectura de la norma. Desde mi punto de vista, aquí empieza a perfilarse con total claridad la función de los inspectores, entonces "visitadores", como una función mixta de Inspección de los Servicios y de investigación tributaria y patrimonial que, con diversos matices, perduraría hasta bien entrado el siglo XX. Y para que nuestro anecdotario no languidezca, anotaré que algo debió cambiar en la función entre 1802 y 1824 cuando en la disposición comentada se dice que "*Estos Visitadores no llevarán Escribanos ni escoltas*".

3.3. La primera centralización (1834-1845)

La etapa siguiente se extiende desde 1834 hasta 1845. Hasta 1834, el modelo institucional de ejercicio de la función de Inspección de los Servicios era dual: inspecciones extraordinarias ordenadas por los Centros desde el nivel central, e inspecciones institucionalizadas en el nivel provincial. En esta etapa, la iniciativa de la inspección queda reservada por primera vez a las instancias centrales.

Este período se inicia con una medida que tendría, posteriormente y hasta el momento presente, gran peso en el desenvolvimiento de la Inspección de los servicios. En la regencia de María Cristina de Borbón y siendo presidente del Consejo de Ministros Francisco Martínez de la Rosa²³, por el **Real Decreto de 16-6-1834**, se crearon las Subsecretarías en todas las Secretarías de Despacho, cargo de nombramiento real que se perfilaba claramente como la segunda jefatura de los Ministerios.

En esta etapa es importante, desde el punto de vista conceptual, el paso dado por el **Real Decreto de 26-8-1834**, en el período cristino y siendo Ministro José María Queipo de Llano Ruiz de Saravia, Conde de Toreno²⁴, en un gobierno de su amigo Francisco Martínez de la Rosa. El Real Decre-

²¹ Luis López Ballesteros Varela, de lealtad fernandina, que había sido Ministro durante seis días en enero de 1822 en el Gobierno del marqués de Santa Cruz, fue nombrado Ministro por Fernando VII, en el gobierno de Carlos Martínez de Irujo, al comienzo de la "década ominosa", ostentando el cargo en gobiernos sucesivos desde diciembre de 1823 hasta septiembre de 1832, tiempo inusualmente largo para la época.

²² César Albiñana García-Quintana. "La Inspección 'técnica' de los tributos: sus orígenes". Conferencia inaugural leída el día 25 de mayo de 1977 en las Jornadas de Estudios de los Cuerpos de Ingenieros (Superiores y Técnicos) Agrónomos y de Montes, en el Ministerio de Hacienda. En la citada referencia se desarrollan algunas consideraciones adicionales en torno a este precedente.

²³ Martínez de la Rosa, liberal "moderado", encarcelado por Fernando VII, había presidido el Gobierno en el trienio liberal y se había exiliado durante la década ominosa. Evolucionando hacia una posición más centrista -sería uno de los fundadores del Partido Moderado- fue llamado a formar Gobierno por María Cristina, durante la regencia de Isabel II.

²⁴ El Conde de Toreno fue un político de compleja trayectoria y vida azarosa. Impulsor señalado de la Constitución de 1812 y opuesto al poder absoluto del Rey tuvo que exiliarse para salvar la vida, sufriendo persecuciones incluso en el extranjero.

to esgrime criterios de falta de eficacia de la Inspección en su organización provincial²⁵ y de economía de medios para suprimir los Visitadores provinciales creados en 1824 (se los califica como "*destinos que sin conocida utilidad para el Estado gravan sus haberes considerablemente*") y crea 6 visitadores generales con residencia en Madrid a las órdenes de la Dirección General de Rentas, con el objeto de "*evitar toda malversación a la Real Hacienda, y contribuir a la exacta aplicación de las reglas y disposiciones adoptadas y que se adoptaren para su gobierno*", para los cual "*pasarán cuando lo disponga la Dirección general a visitar y residenciar a los funcionarios de las oficinas de provincia, fábricas y demás dependencias, establecimientos o corporaciones en que se adviertan fraudes, descuidos, desórdenes o abandonos en el mejor servicio, con el fin de que averiguadas las faltas o delitos en que pudieren incurrir o haber incurrido dichos funcionarios según sus respectivas atribuciones, se haga efectiva aplicación de las responsabilidades y penas que deban sufrir*".

Se establece que "*Las personas en quienes haya de recaer el nombramiento de visitadores generales... han de estar adornadas de las circunstancias de probidad, mucho celo, adhesión sincera a los legítimos derechos de mi augusta Hija, y una vasta instrucción en todos los ramos de Real Hacienda, método de su administración y sistema de contabilidad*". Es destacable este requerimiento de adhesión política, no tanto por la puesta en cuestión del régimen monárquico desde los sectores liberales "exaltados", como por la discusión de la legitimidad sucesoria de Isabel II en plena primera guerra carlista²⁶.

Es interesante destacar que el Real Decreto indica que la eliminación de los visitadores en provincias no excluye la realización por éstas de actuaciones de control: "*La supresión de los visitadores de provincia no obsta para que los jefes encargados de la administración acuerden con frecuencia poner en práctica, por medio del resguardo o los que están en el círculo de sus atribuciones, las visitas particulares que sean necesarias para mejorar los rendimientos de las rentas estancadas*". Lo que ocurre es que se mencionan exclusivamente las "*rentas estancadas*" y por **Real Decreto de 24-8-1834** (dos días antes) se había desgajado la gestión provincial de dichas rentas mediante el establecimiento en las capitales de provincia de una administración especial, porque "*Examinadas las causas de la decadencia de esta renta (la del tabaco), me he convencido de que una de las principales es la de haber confundido su administración con la de las otras rentas del Estado*", con lo que se divide la Administración provincial separando la gestión de las rentas de tabaco, salinas, salitre, azufre, pólvora, y la del papel sellado (antes lo habían sido las aduanas). Dado que esta decisión iba a suponer un aumento de gastos, la norma dice que "*contribuirá a disminuir el gasto la supresión de visitadores de Rentas de las provincias*".

Aunque coincido con Albiñana²⁷ en que, dejando aparte las visitas extraordinarias que anteriormente podían ordenar los centros, esta es la primera manifestación de organización a nivel na-

Regresó durante el trienio liberal y evolucionó hacia un liberalismo moderado, pero hubo de exiliarse nuevamente al comenzar la década ominosa, siendo amnistiado en 1832. Nombrado Ministro de Hacienda en 1834 llegó a ocupar la presidencia del Gobierno durante un breve período en 1835, al caer Martínez de la Rosa, en un contexto de convulsión política y crisis económica.

²⁵ "*Como la experiencia haya enseñado que la institución de los visitadores de Rentas no ha servido por desgracia para llenar, bajo el pie en que se hallan, las miras benéficas que se propusiera al crearla mi muy amado y augusto Esposo el Rey D. Fernando VII por su Real decreto e instrucción de 3 de Julio de 1824...*"

²⁶ Esto es coherente con otras instrucciones represivas en la organización de Hacienda como son la Real Orden de 31 de julio de 1834 relativa a los que ofrezcan "*con su conducta política motivos razonables para sospechar de su fidelidad al Gobierno*", o la de 8 de agosto de 1834 sobre que el parte mensual de las provincias dé las noticias que tuviesen acerca de la conducta política de los empleados de Hacienda.

²⁷ César Albiñana García-Quintana. "La Inspección 'técnica' de los tributos: sus orígenes". Conferencia inaugural leída el día 25 de mayo de 1977 en las Jornadas de Estudios de los Cuerpos de Ingenieros (Superiores y Técnicos) Agrónomos y de Montes, en el Ministerio de Hacienda.

cional de la función de Inspección de los Servicios, lo cierto es que los medios adscritos a la misma y su dependencia exclusiva de un área específica (aunque amplia) del Ministerio estaba muy lejos de constituir una fórmula de centralización multidisciplinar como las que después habrían de venir, dejando aparte que no son precisamente argumentos de racionalidad, sino puramente económicos, los que están en la base de la reforma, dado el contexto de grave crisis presupuestaria en que se encontraba en aquellos momentos la Hacienda Española, que había ya ocasionado otras disposiciones de reducción de servicios administrativos.

De que no se había dado con la fórmula óptima y que en estos años las cosas no iban muy bien en nuestra Hacienda (Alberto Rull la califica de "*situación financiera desquiciada*") da fe la **Real Orden de 15-8-1838**, dictada pocos días antes de su cese por el Ministro Alejandro Mon Menéndez en su primer Ministerio²⁸, el mismo que sería después cinco veces Ministro y gran reformador de nuestra Hacienda. Esta Real Orden se dicta aún en la Regencia de M^a Cristina de Borbón y en un gobierno del monárquico moderado Narciso de Heredia y Beguines, Conde de Ofalia. Pareciendo que la iniciativa de los Centros en materia de Inspección de los Servicios era escasa, la Orden obliga de forma pública y expresa a los Directores Generales de Rentas y al Contador General de Valores, a ordenar la práctica de visitas extraordinarias a las provincias de Sevilla, Cádiz, Málaga y Jaén para informar sobre el estado de la administración de rentas y contribuciones y sobre la llevanza de los libros, y para la adopción de las medidas oportunas. Se trata sólo de un hecho anecdótico que no me he resistido a mencionar por lo clarificador que es respecto al papel relevante que iba tomando la función de Inspección de los Servicios en la resolución de los problemas de entonces. Por cierto, que esta Orden sería hoy un perfecto ejemplo de lo que se ha venido a denominar "políticamente incorrecto", por cuanto mencionando expresamente Andalucía, y concretamente las provincias reseñadas, decía "*Sea inercia en algunos pueblos, poca inteligencia o celo en ciertos empleados, los ingresos del Tesoro se resienten extraordinariamente, las contribuciones se recaudan con apatía y desigualdad, y los gastos públicos vienen a pesar sobre otros pueblos, cuando deben ser generales a todos los de la Nación*".

La última referencia de interés en este período²⁹ es la del **Real Decreto de 8-10-1842**, durante la regencia de Espartero y siendo Ministro de Hacienda Ramón María Calatrava³⁰, que autoriza el nombramiento de Inspectores para las Aduanas, con funciones de Inspección de los Servicios. El Real Decreto alude al "*escandaloso contrabando que se está haciendo en todos los puntos de nuestras costas y fronteras*", mostrando la desconfianza en los funcionarios "*llegando hasta el punto de ponerse en duda si por las aduanas y sus empleados se llenan las formalidades de la ley, y se cumplen las disposiciones que están acordadas para su cumplimiento*". En consecuencia, se dispone se nombren, con amplias facultades, "*los inspectores que se consideren convenientes de la clase de jefes de Hacienda para que visiten las aduanas del reino y tomen exacto conocimiento del modo con que desempeñan sus funciones, y de la instrucción y conducta de los empleados respectivos*".

²⁸ Desde el 16 de diciembre de 1837 al 6 de septiembre de 1838

²⁹ Albiñana cita adicionalmente una Instrucción de 18-7-1844 que estableció un Visitador General para todo el reino y uno especial en cada provincia, "regulando pormenorizadamente las tareas a desempeñar por todos ellos". Dicha Instrucción no ha podido ser consultada en la colección de la Gaceta de Madrid proporcionada por el Boletín Oficial del Estado. Vid. César Albiñana García-Quintana. "La Inspección 'técnica' de los tributos: sus orígenes". Conferencia inaugural leída el día 25 de mayo de 1977 en las Jornadas de Estudios de los Cuerpos de Ingenieros (Superiores y Técnicos) Agrónomos y de Montes, en el Ministerio de Hacienda.

³⁰ En un Gobierno del Marqués de Rodil. Ramón María Calatrava fue otro liberal represaliado por el absolutismo y exiliado en Inglaterra. Perteneció al Partido Progresista. Había sido funcionario de Hacienda y designado en 1838 miembro de la Comisión Regia de Ultramar, que debía trasladarse a Cuba y Puerto Rico para examinar los distintos ramos de su Hacienda y proponer las mejoras necesarias para aumentar los recursos que la Corona, encomienda que no llegó a ejercer por enfermedad.

3.4. La Reforma Mon-Santillán: el retorno de la inspección a la organización provincial (1845-1849).

En 1845 se produce la gran reforma de la Hacienda española del siglo XIX, la denominada reforma Mon-Santillán, siendo Alejandro Mon³¹ Ministro de la Reina Isabel II, en la “Década moderada” y en un Gobierno de Narváez³². Para entender bien las intenciones que laten tras esta importante reforma en la materia de la que nos estamos ocupando, nada mejor que explorar el pensamiento de Ramón de Santillán³³, pues su intervención fue decisiva en la Comisión de reforma tributaria creada por García Carrasco en 1843, cuyos trabajos desembocaron en la reforma fiscal de 1845 cuando Santillán tenía a su cargo la Dirección General de Contribuciones directas. Sus planteamientos están claramente expuestos en su obra *“Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración: desde 1845 hasta 1854, añadida con notas de sus ampliaciones y efectos hasta 1863”*³⁴.

Como es sabido y muchos tratadistas han destacado, una característica de esta reforma es que, además de poner orden en el rompecabezas tributario heredado del antiguo régimen, se vio acompañada simultáneamente de una profunda reforma administrativa, materializada en el **Real Decreto de 23-5-1845**, organizando la Administración Central y Provincial de la Hacienda Pública, y en la **Instrucción provisional de 23-5-1845**, para la Administración de la Hacienda Pública (ésta última también conocida por la Real Orden con que se circuló, que es de 15 de junio de 1845). Dada la importancia de esta reforma, nos detendremos algo en su estudio por cuanto es referencia obligada en el desarrollo de la administración tributaria en los años siguientes.

El marco organizativo derivado de la reforma, en el que se insertaron las funciones de Inspección que son objeto de este estudio, tenía como principales características:

- a) La administración central de la Hacienda pública se componía de la Secretaría del Ministerio (el RD no menciona la Subsecretaría); las Direcciones generales de Contribuciones directas; de Contribuciones indirectas³⁵, de Rentas estancadas³⁶; de Aduanas y aranceles; y de Loterías; la Comisaría general de cruzada³⁷; la Dirección general del tesoro público y la Contaduría general del reino.

³¹ Mon es otro ejemplo de los políticos que hubieron de sufrir los rigores del absolutismo, llegando a ser condenado a muerte en rebeldía durante la reacción de 1823. Debió al conde de Toreno el primer impulso en su carrera política.

³² Narváez, militar de profesión, había asumido las tendencias liberales y hubo de abandonar España por breve tiempo al finalizar el trienio liberal, quedando al margen de la política durante la década ominosa. Participó activamente en la guerra carlista asumiendo una posición moderada que centraría su posterior carrera política y que posteriormente viraría hacia posiciones más derechistas como representante máximo del Partido Moderado y defensor con mano férrea -de ahí su denominación de “el Espadón de Loja”- del sistema isabelino. Su intensa rivalidad con Espartero terminó al finalizar la regencia, pasando prontamente a desempeñar importantes responsabilidades políticas, hasta el punto de que se le considera el eje de la política española en la década moderada.

³³ Ramón de Santillán dedicó una gran parte de su vida a la Administración y tuvo una larga carrera en Hacienda. Había sido Ministro de Hacienda entre abril y julio de 1840 en el gobierno de Evaristo Pérez de Castro (otro liberal exiliado durante la década ominosa), poco antes del exilio de la regente María Cristina de Borbón durante la minoría de edad de Isabel II. Fue Director General de Contribuciones en 1844-1845 y de nuevo Ministro de Hacienda entre el 28 de enero y el 28 de marzo de 1847.

³⁴ Ver en el Repositorio Institucional del Banco de España <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/4265?locale=es>

³⁵ Se abandona la diferenciación entre las Direcciones de “Contribuciones” que eran las directas, y de “Impuestos”, que eran los indirectos.

³⁶ La Dirección de Rentas estancadas sería refundida por Mon con la de Contribuciones indirectas por Real Decreto de 10-7-1846.

³⁷ Que sería suprimido por RD de 6-4-1851

- b) La Administración provincial en las capitales se integraba por los Intendentes (jefe superior de los servicios de la provincia en todos los ramos y dependencia directa del Ministro), los Administradores, los Tesoreros, los Jefes de las Secciones de contabilidad; los Oficiales inspectores (con las características que se indican a continuación) y los Recaudadores o cobradores. En los partidos, los Subdelegados (dependientes de los Intendentes), los Administradores, los Depositarios y los Administradores subalternos, verederos (notificadores) y estanqueros.
- c) No obstante la autoridad reconocida a los Intendentes, se decía que *"La administración de contribuciones directas, de contribuciones indirectas, de rentas estancadas y de aduanas en las costas y fronteras, estará en cada provincia a cargo de administradores especiales con dependencia inmediata de los respectivos directores generales"*, si bien se aclara que *"Cuando consideren necesaria la adopción de medidas generales dirigirán sus consultas y propuestas por conducto de los Intendentes, y también cuando estas tengan relación con el personal"*. De todas formas, se establece que *"Los administradores obedecerán las órdenes del intendente, pero si alguna de ellas altera las reglas establecidas para el servicio, suspenderán su cumplimiento y le harán presentes las observaciones que consideren convenientes. Si el Intendente no obstante mandare llevar a efecto lo dispuesto, el administrador obedecerá, dando cuenta de todo por el correo más próximo al director general de quien dependa"*. Esta coexistencia de diversos planos de jefatura, territorial y de área, han subsistido hasta la actualidad.

Siendo relevante, la función de Inspección de los servicios no podía escapar al viento reformador, que organiza la misma de acuerdo con características peculiares, cuales son:

- Los Directores Generales y el Contador General del Reino, pueden disponer las visitas de inspección de sus dependencias en las provincias. Estas visitas eran desempeñadas por los subdirectores y oficiales primeros de las Direcciones, o por los "subcontadores u oficiales de la contaduría competentemente graduados". Lo anterior significa, rompiendo el esquema anteriormente vigente, que no existiría plantilla de Inspectores o Visitadores, como tales, en los servicios centrales.
- Los Intendentes tenían funciones genéricas de vigilancia sobre el desempeño de las distintas Administraciones (equivalentes a las actuales Dependencias, organizadas por tributos), *"visitando sus oficinas y puntos de servicio"*.
- Los Administradores tenían también obligaciones de *"Visitar con frecuencia los puntos de servicio que de su Administración haya en la capital, y cuidar de que lo hagan también los Oficiales Inspectores cuando otras obligaciones no se lo impidan"*. Además, los Administradores podían proponer al Intendente la salida de uno de los Oficiales Inspectores a inspeccionar las dependencias de fuera de la capital. Se aclaraba que *"No podrán ausentarse de la capital a la vez dos oficiales inspectores sin un motivo muy grave y urgente"*. Los Oficiales inspectores quedaban un tanto al margen de la autoridad de los Administradores dado que éstos no podían proponer sus nombramientos ni suspenderlos de empleo y sueldo.
- Los Oficiales Inspectores, destinados en las distintas Administraciones de provincias, tenían funciones variadas: intervención, segunda jefatura de la Administración y sustitución del Administrador (lo que recuerda a los segundos jefes de las Aduanas que han pervivido hasta hace poco), informe y asistencia técnica, e inspección de los servicios, en los términos antes expresados. Los Oficiales inspectores rendían sus informes sobre las anomalías observadas al administrador *"así en los trabajos de la oficina principal como en los de sus dependencias exteriores; y si no tornare*

disposiciones para corregirlas y el servicio se atrasare o sufiere otros daños, los manifestarán por escrito al intendente de la provincia, al director respectivo o al contador general del reino, según la naturaleza del ramo de que se trate". La Resolución se extiende a la regulación de cuestiones tales como la forma de los informes, las salidas fuera de la capital y las facultades en estas visitas, su responsabilidad, dietas, etc.

En palabras del propio Santillán, la reforma se justifica porque *"la experiencia tenía demostrada la ineficacia de las visitas o inspecciones que se hacían a las oficinas de provincia por visitadores extraordinarios: estos encargos se daban, en efecto, a jefes, que las más de las veces estaban fuera del servicio activo, y que, por esta razón, cuando menos, no podían apreciar debidamente el estado de las oficinas que inspeccionaban"*. La ordenación de las visitas desde los centros se justificaba: *"A poco celo que haya en las centrales, desde luego se conocen en ellas los defectos de que adolecen las de su respectiva dependencia; y, si han de ser prontamente corregidos, el medio más eficaz es el de encargar la visita o inspección a un jefe propio del ramo, comprometido por su destino y por su carácter a reparar instantáneamente las faltas que se cometan en un servicio en que tenga una parte principal de responsabilidad."* En cuanto a la forma de realizar las visitas indica que *"para ser fructuosas, deben hacerse por sorpresa, pues que si se anuncian con antelación, se da tiempo para ocultar o reparar faltas que realmente hayan existido, y con todas estas condiciones a nadie pueden encargarse con tanta seguridad como a los subdirectores"*. Quizá por salir al paso de las previsibles críticas sobre los costes generados por los nuevos esquemas del control, dice Santillán: *"Con los mismos objetos de intervenir actos de particular importancia en las administraciones de provincia y de visitar las respectivas dependencias de éstas, se crearon en cada una de ellas oficiales inspectores de una categoría aproximada a la de los administradores. Y lejos de ser, como á primera vista parece, excesivamente costosas estas creaciones, había presidido en ellas un pensamiento de verdadera economía, pues que, eligiendo, como debían elegirse, para las plazas de subdirectores y de oficiales inspectores, empleados acreditados por sus conocimientos, celo y experiencia, ellos debían encargarse del despacho de los negocios que exigen esas cualidades, facilitando así la reducción de las demás clases de empleados de real nombramiento, que son las que con cesantías, jubilaciones y viudedades vienen a recargar las obligaciones del Estado, por servicios puramente materiales en la mayor parte"*.

En definitiva, las funciones de control quedaban unidas a las responsabilidades de gestión bajo la idea de que son estos responsables los que mejor pueden ejercer las funciones controladoras. Este modelo de 1845, en lo que respecta a la institucionalización de la función de Inspección de los Servicios es, en consecuencia, un modelo de ejercicio disperso organizativa y territorialmente, no articulado orgánicamente, y asociado exclusivamente a los procesos de jefatura. En este sentido, se puede afirmar, de ahí mi discrepancia con la Memoria de 1972 antes mencionada, que en el nacimiento de la moderna Hacienda española la función de inspección de servicios volvió a la línea de salida y que la reforma de Mon y Santillán, antes que un avance, supuso un impasse en el proceso de desarrollo e institucionalización de las funciones inspectoras con argumentos que fueron decayendo a medida que la administración de la Hacienda fue ganando en complejidad. Nos hemos de preguntar, por último, si el hecho de que Santillán fuera Director de Contribuciones no pudo tener también su peso en una materia que durante muchos años fue polémica, por razones meramente competenciales, dada la lógica repugnancia de los centros a que sus servicios sean controlados por una autoridad independiente.

Poco iba a durar esta reforma en lo que toca a la administración central. Por **Real Decreto de 11-6-1847**, siendo Ministro el Marqués de Salamanca³⁸, se modifica sustancialmente la estructura central estableciendo como las “*cuatro divisiones esenciales de administración*” la Secretaría del Ministerio, la Dirección General de la Contabilidad, la del Tesoro Público y la Dirección de la Deuda Pública. La Secretaría del Ministerio se hacía cargo como Secciones de las anteriores Direcciones Generales de forma que “*cada sección constará de un jefe director, subsecretario en la misma*”. Esta reforma, que para nada mencionaba las funciones de visita, fue fuertemente criticada por Ramón de Santillán³⁹, hasta el punto de suscitar la pregunta si la reforma de Salamanca no encerró un cierto revanchismo contra Mon y, sobre todo, contra el propio Santillán, con quienes parece que no tenía buenas relaciones desde años atrás. Pero también fue efímera la reforma de Salamanca pues el **Real Decreto de 14-1-1848** del Ministro Bertrán de Lis⁴⁰, que deroga el anterior y, al tiempo que reestablece la figura del Subsecretario creado en 1834, también reestableció las Direcciones Generales, suprimidas por Salamanca⁴¹.

3.5. *La reforma de la Administración provincial de Bravo Murillo: la subordinación política de la Administración provincial de la Hacienda; la primera centralización independiente de las Direcciones (1849-1851).*

Por **Real Decreto de 28-12-1849**, en la década moderada, siendo Ministro de Hacienda Juan Bravo Murillo⁴² en un nuevo Gobierno de Narváez, sólo cuatro años después de la reforma de Mon-Santillán, tiene lugar un golpe de timón trascendente en la Administración provincial de la Hacienda: la fusión de los cargos de “Jefe Político” y de “Intendente” de las provincias en la nueva figura del “Gobernador de la provincia”, como único jefe civil, político y económico, de la misma. Sería salinos del tema objeto de este trabajo entrar en profundidad en el análisis de una medida de tal alcance, que privaba a la Hacienda provincial de la autonomía organizativa de que había gozado en el pasado⁴³. Simplemente me gustaría recor-

³⁸ José Salamanca Mayol, Marqués de Salamanca, el más importante hombre de negocios de su época fue Ministro de Hacienda entre marzo y octubre de 1847, en dos gobiernos sucesivos, de Joaquín Francisco Pacheco Gutiérrez y Florencio García Goyena, sucediendo en la titularidad del Ministerio a Ramón de Santillán.

³⁹ Ramón de Santillán “Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración: desde 1845 hasta 1854”, 362 ss.

⁴⁰ Manuel Bertrán de Lis Rives, del Partido moderado, fue Ministro de Hacienda con Narváez desde diciembre de 1847 a junio de 1848.

⁴¹ Tal como se recoge en la entrada a este estudio, estas reformas reiteradas de la organización central, que se seguirían en los años siguientes, fue criticada duramente por Santillán. Sorprende lo incisivo de un análisis que extiende su vigencia hasta los tiempos presentes.

⁴² Bravo Murillo fue uno de los líderes del Partido Moderado, que fue desterrado de España por Espartero en 1840 y volvió a vivir en Francia durante el bienio progresista de 1854-56. Una de sus principales aportaciones fue la Ley de 1852 de funcionarios, que se considera fue el primer estatuto de la función pública de España, intentando resolver el problema de las cesantías. Entre otros ministerios desempeñó el de Hacienda en 1849 y la Presidencia del gobierno (manteniendo la cartera de Hacienda) en 1851.

⁴³ Santillán -contradictoriamente con la reforma que había propiciado- había alabado esta medida: “*La conclusión del año de 1849 se señaló con una medida, mucho tiempo hacía reclamada por la conveniencia del servicio, pero cuya oportunidad no se había hallado antes por las complicaciones mismas en que la administración se había visto envuelta... Los temores que inspiraba esta reforma desaparecieron pronto, con los ventajosos resultados que desde luego se obtuvieron de ella*”. Ramón de Santillán “Memoria ...” 366. No coincide con esta apreciación José Piernas Hurtado, “Manual de instituciones de hacienda pública española”, Imprenta de la Sociedad Tipográfica, Madrid, 1875, 552, donde dice “*La Ley de presupuestos para 1369-70, volvió, muy acertadamente en nuestro juicio, a la organización de 1845, separando la administración de la Hacienda de las funciones esencialmente políticas de los gobernadores, y creando los jefes económicos, cuyas atribuciones los asemejan mucho a los antiguos intendentes*”. Igualmente crítico fue Juan Francisco Camacho, “Memoria sobre la hacienda pública de España: en 1881 a 1883” Madrid, 1883, Establecimiento Tipográfico de los Sucesores de Rivadeneyra, 315ss: “*Por sensible que sea confesarlo, es lo cierto que en determinadas épocas la Hacienda estaba supeditada por la Política, y los vaivenes de ésta y sus exageraciones influían de tal suerte en la marcha de aquélla, que si la una se entregaba al predominio de determinadas personalidades, lo*

dar cómo este debate se ha suscitado posteriormente con ocasión de todos y cada uno de los proyectos de Ley que han regulado la figura de los modernos Gobernadores Civiles o Delegados del Gobierno.

El hecho es que, por otro **Real Decreto de 28-12-1849**, se procede a realizar determinados ajustes en la organización de Hacienda tendentes, sobre todo, a asegurar el funcionamiento del nuevo modelo de dirección provincial. De alguna forma, este Real Decreto atenúa los efectos del de la misma fecha al limitar las funciones de los Gobernadores “*por ahora*” a “*las atribuciones de vigilancia y autoridad conferidas a los Intendentes en la instrucción provisional*” de 1845⁴⁴.

Respecto a este último Real Decreto y a los efectos de la materia que centra nuestra atención, tiene mayor trascendencia el que, en desarrollo de estas decisiones, se da una nueva conformación a las funciones de Inspección de los servicios. Una vez más se argumenta sobre la necesidad de contar con “*agentes especiales y con inmediata dependencia del Ministerio de Hacienda*”, para “*inspeccionar debidamente el sistema de las contribuciones y rentas establecidas; estudiar sus ventajas e inconvenientes; proponer las mejoras de que sean susceptibles; -y- vigilar la marcha de la administración*”. En el articulado las funciones de los Visitadores Generales se perfilan como mixtas de los servicios y de los tributos: “*Será de cargo y obligación de los Visitadores generales pasar a las provincias o puntos que se les señalen con el objeto de enterarse de si se hallan bien establecidas las contribuciones, rentas e impuestos, conforme a la legislación y reglamentos vigentes: si se infieren o no perjuicios, ya a la Hacienda, ya a los particulares, a los pueblos y a las provincias: si los impuestos son desproporcionados a la riqueza; y finalmente, si las dependencias de la Administración provincial llenan cumplidamente sus deberes, proponiendo al Ministerio de Hacienda sobre todos y cada uno de estos particulares cuantas disposiciones puedan y deban adoptarse a su juicio en mejora de la administración y bien del servicio.*” Empieza a atisbarse aquí ese alumbramiento simultáneo de las dos funciones expresadas, las de vigilancia de la administración y la del cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues ambas estaban unidas en un sistema fiscal basado sobre todo en “tributos de cupo” y no en “tributos de cuota”. Se crean por este Real Decreto, a las inmediatas órdenes del Ministro de Hacienda, cuatro “*Visitadores generales*”, que en esta ocasión no dependen de las Direcciones Generales. Paralelamente, el propio Decreto establece “*veinte inspectores de Aduanas y Resguardos*”, organizados por distritos, con funciones de similar naturaleza. El modelo adoptado, según se indicaría en análisis posteriores, era una traslación a España del modelo francés que daría lugar al nacimiento de los Inspectores de Finanzas en el país vecino.

Para su aplicación, por **Instrucción de 31-1-1850** se refrenda la dependencia inmediata y exclusiva de los Visitadores del Ministro de Hacienda, se establecen para los mismos amplias facultades, se regulan los informes que han de emitir⁴⁵ y se declara el carácter provisional de las disposiciones que adopten “*hasta que S.M., en vista de lo que aquéllos informen y de los demás datos neces-*

propio ocurría respecto a la otra, con perjuicio del Tesoro y de los contribuyentes, víctimas en muchos casos de las pasiones de partido y aun de influencias e intereses predominantes en las provincias y las localidades.”

⁴⁴ No está claro el alcance de estas funciones de vigilancia y la forma de su ejercicio, pues el preámbulo del Real Decreto se dice “*La índole y el objeto de la institución de los Gobernadores no permiten atribuirles otras funciones en materia de Hacienda que las de autoridad y tutela ejercidas hasta aquí por los Intendentes, y que es de esperar desempeñarán con tanto más éxito, cuanto que están rodeados de mayor prestigio y categoría: las demás que se refieren a la especialidad de la administración económica, y cuyo ejercicio no les sería posible sin descender de su carácter esencialmente gubernativo para ocuparse de objetos de ejecución y de detalle, deben pasar a los Administradores establecidos en cada provincia para los diferentes impuestos, según su clase y naturaleza*”.

⁴⁵ “*Los Visitadores, al terminar sus trabajos en una provincia o distrito, extenderán un informe o memoria en que fundada y razonadamente se dé cuenta de las atenciones del servicio que hayan sido objeto de la visita, y de los vicios o defectos que hayan notado, con expresión de su origen o procedencia y medios de remediarlos; y harán todas las observaciones que exige el exacto y fiel cumplimiento de las obligaciones que se les imponen por esta instrucción; debiendo entregar dicho informe en el Ministerio de Hacienda lo más tarde a los quince días de haber regresado a la corte.*”

rios, se digne resolver lo que corresponda". Esta Instrucción detalla, servicio por servicio, las cuestiones que tienen que vigilar los Visitadores, hasta el punto de que podría calificarse como el primer guion de visita de inspección del que se tiene noticia⁴⁶.

Por **Real Orden de 5-2-1850** se procede a la asignación de las diversas provincias agrupadas en cuatro distritos a los cuatro Visitadores generales designados y se ordena a los Gobernadores prestar a los mismos *"todo el auxilio que puedan necesitar, incluso (nuevamente) el de escolta cuando la reclamen de su autoridad"*.

3.6. *Dos golpes contundentes a la Inspección: la dispersión de los visitadores de Bravo Murillo y su supresión por Bermúdez de Castro (1851-1857).*

Bien poco duró en esta etapa la idea de la centralización de la función de Inspección de los servicios. En efecto, la Reforma de 1849 fue echada abajo en dos fases que finalizaron en el restablecimiento de la función en los Centros y servicios territoriales. Estas decisiones se produjeron en 1851 y en 1853.

El **Real Decreto de 1-2-1851**, del propio Ministro Bravo Murillo, en un Gobierno de Narváez, supuso una clara vuelta atrás de su decisión (si es que fue suya) de dos años antes. En definitiva, esta disposición suprime las Inspecciones de Aduanas y Resguardos y las *"Visitas generales de Hacienda"* creadas en 1849. Las razones expresadas para la reforma son vagas y escasamente convincentes: por una parte, se satisface de las medidas de 1849, de sus resultados y del esfuerzo realizado por los funcionarios, pero, en relación con los Visitadores, acaba por concluir que *"se debe reducir el trabajo de los visitadores generales, limitando el territorio en que hayan de ocuparse, a fin de que puedan verificarlo con la detenida reflexión que su importancia exige"*. En consecuencia, establece trece *"visitas de distrito"* con asentamiento en las cabeceras de los mismos, entre las que se distribuyen todas las provincias⁴⁷. Nada dice el Decreto respecto a la dependencia de estas *"visitas de distrito"*, y realmente poco interesa su concreción dada su precaria existencia. No obstante, la explicación la encontramos en el preámbulo del Real Decreto de 1853, que ahora pasaremos a comentar, donde dice que las Visitas de distrito tenían *"el fin de que las Direcciones Generales tuviesen en las provincias agentes caracterizados, por cuyo medio llegasen con prontitud a su noticia los hechos que pudieran interesarles en beneficio de sus servicios públicos"*. Se trataba por lo tanto de una prolongación de las facultades de inspección de los Centros, con ubicación descentralizada, y no organizada, como en 1845, dentro de las Administraciones provinciales de cada área.

El segundo y contundente paso en esta etapa de retroceso se da por el **Real Decreto de 22-4-1853**, siendo Ministro Manuel Bermúdez de Castro⁴⁸, Ministro obsesionado con el ahorro en los gastos ministeriales -las finanzas públicas no eran precisamente boyantes- mediante la reducción de personal y supresión de distintas dependencias, reorganización administrativa y reasignación de funciones⁴⁹. Esta disposición, tras un largo preámbulo, resuelve toda su parte dispositiva en la siguiente expresión: *"vengo en disponer que desde 1º de mayo próximo quedan suprimidas las Visitas de distri-*

⁴⁶ La Instrucción se refiere a los servicios relativos a la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería; Subsidio industrial y de comercio; Consumos y puertos; Derecho de hipotecas; Aduanas; Rentas estancadas; Fincas del Estado; Loterías, Cruzada y Minas; Impuestos de menor importancia y contribuciones extinguidas; Oficinas de administración, recaudación y distribución; Fábricas de tabaco; y Fábricas de sal.

⁴⁷ La designación de los responsables se realizó por Real Decreto del 16 del mismo mes.

⁴⁸ Manuel Bermúdez de Castro y Díez, del ala más extrema del partido moderado, fue Ministro de Hacienda sólo dos meses, entre abril y junio de 1853, en un Gobierno de Francisco Lersundi, en la década moderada.

⁴⁹ Vid Javier Pérez Núñez, en la ficha correspondiente a este político en la web de la Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/13683/manuel-bermudez-de-castro-diez>

to del ramo de Hacienda". Las explicaciones que se dan a la reforma son prolijas. Por una parte, se viene a decir que la supresión de las visitas estaba ya en la mente del legislador de 1851 *"En la actualidad ha desaparecido todo temor de que experimente quebrantos el servicio, si la reforma de los Visitadores se lleva a cabo por entero. Pueden las oficinas centrales y de provincia desempeñar puntual y holgadamente sus obligaciones sin el auxilio de los Visitadores"*, calificando a éstos, por razones que desconocemos, como *"Autoridades intermedias entre los Gobernadores y los Directores generales"*. Por otra parte, se afirma categóricamente que *"no obstante esta innovación, quedará a mi entender, bien organizada la administración de la Hacienda pública con Directores encargados de la superior concerniente a las rentas, contribuciones y ramos que respectivamente les están consignados: con Subdirectores que ejercerán la fiscalización e intervención de los actos administrativos de los Directores y las visitas de inspección que se les encarguen, conforme uno y otro a lo dispuesto en la citada Real instrucción de 23 de Mayo de 1845: con Gobernadores de provincia que ejercerán la vigilancia e inspección de los ramos pertenecientes a la Hacienda según lo prevenido en el Real decreto de 28 de Diciembre de 1849: con Administradores e Inspectores especiales de las rentas a quienes está cometida la acción administrativa inmediata bajo todos conceptos, entendiéndose los Administradores en derecho con las Direcciones: con oficinas de cuenta y razón para llevar la respectiva a la recaudación y a la distribución de fondos: con Tesorerías donde se centralizan los ingresos y los pagos por todos conceptos; y con los agentes necesarios para el resguardo de las rentas; de modo, que tanto la administración central como la provincial, reunirán los elementos indispensables para desempeñar cumplida y desembarazadamente todo cuanto concierne al servicio de la Hacienda Pública"*.

Se llega con ello a un modelo disperso y confuso del control, en el que todos controlan como ocupación residual y nadie lo hace de forma profesional, organizada y permanente, y todo ello lejos de la atención del Ministro.

3.7. La incipiente y fallida profesionalización de la inspección de los servicios: de Barzanallana a Castro (1857-1869)

Cuatro años después de la dispersión controladora se sientan nuevas bases para la organización del control por el **Real Decreto de 4-4-1857** por el que se crean los *"Inspectores generales de contribuciones e impuestos"*, cuya actividad se regula por **Instrucción de 11-4-1857**, siendo Ministro, en su primera estancia al frente del Departamento y en un gobierno de Narváez, García Barzanallana⁵⁰, durante el bienio moderado. Es significativo que en la inserción de la Instrucción en la Gaceta de Madrid, se hable en la introducción de la regulación de los *"Visitadores generales de contribuciones e impuestos"* y después toda la norma aluda a los *"Inspectores Generales de Contribuciones e Impuestos"*, como si en algún momento se hubiera barajado la primera denominación, que era la tradicional, y después se hubiera rectificado.

La Instrucción regula la actividad de estos funcionarios, dependientes de la Dirección de Contribuciones, a los que se otorgaban funciones de visita de Inspección de los servicios en relación con los cometidos del Centro mencionado, *"sin perjuicio de prestar también los servicios que el Gobierno tenga a bien encomendarles, respecto a los demás ramos de la Administración pública"*. El principal deber de estos funcionarios *"consiste en visitar las Administraciones de Hacienda pública de las pro-*

⁵⁰ Manuel García Barzanallana y García de Frías, jurista destacado y periodista experto en temas hacendísticos y administrativos, hizo carrera administrativa en Hacienda, fundamentalmente en el área de Aduanas, desde donde colaboró con Alejandro Mon, llegando a ser director general de Contabilidad y director general de Aduanas. Fue Ministro de Hacienda en tres ocasiones, siempre con Narváez. Vid. María Ángeles Valle de Juan, ficha de Barzanallana en la web de la Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/10294/manuel-garcia-barzanallana-y-garcia-de-frias>.

vincias, inspeccionando todos los ramos confiados a las mismas, y muy particularmente la manera con que en ellas se ejecutan las operaciones de administrar, repartir y cobrar las contribuciones e impuestos". El territorio nacional se dividía en cuatro distritos, teniendo los Inspectores residencia en la cabecera de los mismos, aunque con facultades de actuación fuera de su ámbito. Esta Instrucción regula minuciosamente, en longitud que se escapa a esta exposición, el procedimiento de actuación, el sistema de órdenes de visita y de informes, las facultades de los inspectores y el contenido de las visitas en relación con las distintas contribuciones⁵¹, hasta el punto de constituir con el de 1850 otro precedente remoto de los modernos "guiones de visita". Respecto a este punto sólo he de indicar que se trata en todo caso de funciones de Inspección de los Servicios típicas, no de investigación tributaria, siendo uno de los cometidos de estos Inspectores *"informar acerca del modo con que se desempeña el servicio de investigación y si los subalternos⁵² encargados de practicarlos se ocupan de otra clase de trabajos"*.

Los Inspectores generales de Contribuciones e Impuestos de Barzanallana duraron apenas ocho años. Por **Real Decreto de 24-2-1865**, en las postrimerías del reinado de Isabel II y en un Gobierno también de Narváez, el Ministro Alejandro Castro⁵³, que acababa de sustituir a Barzanallana en el Ministerio, a los cuatro días de obtener la cartera suprimió las plazas de Inspectores generales de Contribuciones y las de Visitadores de Aduanas, Rentas estancadas y Propiedades y Derechos del Estado, pasando todos ellos a cesantes. Los argumentos son los mismos de 1853, esto es, la conveniencia de realizar ahorros en los gastos públicos, y el que, en todo caso, la inspección puede realizarse por otros medios: *"y atendiendo a que la inspección constante en todos los ramos de Hacienda se ejerce por los respectivos centros directivos y Gobernadores de provincia, y a que las visitas extraordinarias que convengan pueden girarse por empleados de planta que los Directores designen en cada caso"*. Se vuelve con ello al modelo disperso y confuso del control de 1853.

3.8. Los intentos de conformación de una Inspección centralizada y la recuperación de las Administraciones económicas provinciales; la creación del Cuerpo General de Inspectores de Hacienda: las reformas de Figuerola, Moret, Ruiz Gómez y Camacho (1869-1873)

Partiendo prácticamente de cero con la reforma de Castro, exiliada Isabel II tras la Revolución de Septiembre ("la Gloriosa"), se inicia el sexenio democrático que, en la materia que nos ocupa, fue notablemente activa, coherentemente con la gran inestabilidad política que caracteriza a este período histórico

El primer cambio de rumbo se inició con la **Orden de 31-3-1869** del Ministro Laureano Figuerola⁵⁴, en el Gobierno provisional del General Serrano. La Orden, poniendo el acento en el mal estado de la contabilidad provincial y especialmente respecto de los pagarés de compradores de bienes naciona-

⁵¹ Se desarrollan normas específicas de comprobación en materia de Contribución territorial, Contribución industrial y de comercio, ramo de Hipotecas, Contribuciones de consumos, Impuestos sobre minas, 20 por 100 de propios, recaudadores y apremios.

⁵² Albiñana comenta la utilización de la expresión "subalternos" como indicativa del grado ínfimo de los empleados que se ocupaban entonces de las funciones de investigación tributaria. Vid César Albiñana García-Quintana. "La Inspección 'técnica' de los tributos: sus orígenes". Conferencia inaugural leída el día 25 de mayo de 1977 en las Jornadas de Estudios de los Cuerpos de Ingenieros (Superiores y Técnicos) Agrónomos y de Montes, en el Ministerio de Hacienda.

⁵³ Alejandro de Castro Casal fue funcionario de Hacienda y político del partido moderado. Ministro de Hacienda entre el 20 de febrero y el 21 de junio de 1865, ocupó posteriormente otros ministerios y responsabilidades políticas.

⁵⁴ Laureano Figuerola y Ballester, abogado, catedrático y político del Partido Progresista. Tuvo un papel activo en la caída de Isabel II, siendo miembro de las Juntas revolucionarias previas al Gobierno de Serrano, al que se incorporó en octubre de 1868 como Ministro de Hacienda, cargo que mantuvo en los dos primeros gobiernos de Serrano hasta la Regencia de éste. Siguió siendo Ministro de Hacienda en el Gobierno de Prim, primero de la Regencia de Serrano, hasta diciembre de 1870 (salvo una interrupción de julio a noviembre de 1869 en que lo fue Ardanaz).

les (recordemos que la venta de bienes nacionales había sido un último y discutido recurso financiero en las postrimerías del reinado de Isabel II), pero llamando también la atención sobre el estado en que los diversos ramos de la Administración se encontraba en las provincias, determinó la designación de cinco "*Visitadores especiales*"⁵⁵ para los cinco distritos en que se vuelve a dividir el territorio nacional, a los efectos de girar visitas sucesivas a todas las provincias, respecto a cada una de las cuales deberían redactar una memoria. Igualmente, se les exigía "*un informe acerca de la aptitud y moralidad de los empleados que forman la Administración provincial*". No consta en la Orden la proyección temporal del servicio tras la realización de las concretas visitas ordenadas, pero sí su dependencia directa del propio Ministro, fórmula que había sido abandonada desde la revisión de Bravo Murillo, bastantes años atrás.

Aprobada la **Ley de 1-7-1869, de Presupuestos para 1869-1870**, durante la Regencia de Serrano y siendo de nuevo Ministro Laureano Figuerola, y autorizado el Gobierno por las Cortes Constituyentes para llevar a efecto "*las reformas y economías que entraña el presupuesto de gastos*", por la **Orden de 1-7-1869** "*se crean Administraciones económicas en las provincias, refundiendo en las mismas todos los servicios que hasta aquí han estado a cargo de diversas dependencias*". Con ello, transcurridos veinte años, se vuelve atrás sobre la decisión del Real Decreto de 28-12-1849 que unificó en la figura de los Gobernadores las jefaturas política y económica de las provincias. En esta Orden, dirigida a los Gobernadores, se dice que el objetivo es "*apartar la gestión económica de la política, dejando más desembarazada la elevada misión de V.S., sin que pierda su autoridad el derecho de vigilancia sobre los actos de los funcionarios del orden económico*"⁵⁶.

Posteriormente, en la **Orden del 24-7-1869**, con el Ministro **Ardanaz**⁵⁷, en un Gobierno de Prim y un breve mandato entre dos ministerios de Figuerola, se ponen algunos matices a esta separación organizativa que es difícil valorar desde una perspectiva actual⁵⁸. Por **Decreto de 24-8-1869**, también con Ardanaz, se vuelve a concretar la existencia de cinco plazas de Visitadores Generales no condicionadas a cometidos temporales específicos.

Este ciclo relativo a la organización provincial se cierra con el **Decreto de 8-12-1869**, con el Ministro Figuerola, que aprueba un extenso Reglamento de la organización económica provincial⁵⁹, de lectura imprescindible para quien quiera conocer los cometidos de las oficinas de Hacienda de aquella época.

En definitiva, se recupera la autonomía de la organización económica provincial frente al poder político periférico, que en otro tiempo fue de los Intendentes, en este momento de los jefes de la Administración Económica y a partir de 1881 de los Delegados de Hacienda. A los efectos de este

⁵⁵ Ha sido habitual utilizar la denominación de "especiales" a los Visitadores con capacidad de actuación en un determinado ámbito territorial, normalmente provincial, y el de "generales" cuando podían actuar en todo el territorio nacional. No obstante, como luego se verá, los inspectores "generales" tuvieron asignado en determinado momento un ámbito territorial específico de actuación.

⁵⁶ Juan Francisco Camacho, "Memoria sobre la hacienda pública de España: en 1881 a 1883" Madrid, 1883, Establecimiento Tipográfico de los Sucesores de Rivadeneyra, 317s., apoyando decididamente esta reforma de la organización provincial, critica algunas de sus debilidades, que intentó paliar con la importante reforma que propició en 1881 a que luego se aludirá.

⁵⁷ Constantino Ardanaz Undabarrena, Ingeniero de Caminos, progresista y cercano a Prim, fue Ministro de Hacienda entre el 13 de julio y el 1 de noviembre de 1869.

⁵⁸ En la Orden de 24 de julio, dirigida también a los Gobernadores, se dice "*Y no se opone a ello en manera alguna la reciente organización que se ha dado a la Administración económica de las provincias, porque en ello no se ha hecho otra cosa que eximir a los Gobernadores del minucioso cuidado de técnicos detalles, sin privarles de la superior intervención que siempre les corresponde en su provincia como representantes del Gobierno y defensores de todos los intereses públicos*".

⁵⁹ Entre otras cosas, eran cometidos de los Jefes de las Administraciones Económicas "*Inspeccionar por sí o por medio de empleados que merezcan su confianza todas las oficinas sujetas a su autoridad, haciendo o disponiendo las visitas necesarias*"

trabajo interesa destacar que este criterio de separación de la gestión económica ha tenido continuidad hasta nuestros días. Ello se ha trasladado de alguna manera al blindaje histórico de los servicios de Hacienda respecto a muchas decisiones adoptadas para el común de las Administraciones Públicas, que hoy se traslada a la autonomía de los servicios tributarios y, entre otras cosas, a la regulación separada de la Inspección de los servicios de Economía y Hacienda.

La posición de Figuerola respecto a la necesidad de los Visitadores se mostró en el debate del Presupuesto en la Cortes Constituyentes de 9-3-1870, en el que fue interpelado por este planteamiento. En un debate de cierta dureza, los Diputados José Cristóbal Sorní, pero sobre todo Benigno Rebullida⁶⁰, atacaron la necesidad de los Visitadores con argumentos ya conocidos (la función podía ser desempeñada por los oficiales de la Secretaría; para comprobar los abusos ya están los jefes de los funcionarios a quien se visita; lo que ocurre es que no se eligen bien a los funcionarios, porque “no se busca la persona para el destino, sino el destino para la persona”). El Diputado Rafael Prieto defendió la figura de los visitadores argumentando que para comprobar las denuncias “*se necesitan personas especiales, competentes y versadas en el ramo de que se trata*”. El Ministro Figuerola defendió la necesidad de los visitadores mencionando el deterioro de los servicios⁶¹; citó algunos delitos descubiertos; y porque “*su experiencia y su práctica administrativa es un elemento poderoso para las diligencias y averiguaciones que tienen que hacer en el cumplimiento del servicio que les está confiado*”; y proporcionó un argumento nuevo: “*Y haré á S.S. una observación. Cuando del abuso sean culpables los Jefes de Hacienda en las provincias, ¿quién los fiscaliza? He ahí por qué creo que es preciso que la acción central se sienta en las localidades por medio de los funcionarios a que se refiere el capítulo de que tratamos*”.

Este cambio de rumbo preparó la reforma, conceptualmente más importante, introducida por el Ministro **Segismundo Moret y Prendergast**⁶², formando parte del primer Gobierno de la Monarquía de Amadeo de Saboya, presidido por el propio General Serrano, siendo una de las primeras decisiones de dicho Gobierno. Así, **por Real Decreto de 21-1-1871** se crea el Cuerpo General de Inspectores de Hacienda. Aunque resulte criticable la autolimitación de objetivos contenida en el preámbulo, con criterios que Albiñana no duda en calificar de “pusilánimes”⁶³, este es sin duda el primer intento de constitución de una Inspección profesional. El Cuerpo⁶⁴ se dotaba de personal de

⁶⁰ Rebullida llegó a la descalificación diciendo “*La verdad es que esos Inspectores son unos obispos de Hacienda que sólo sirven para casos dados, y sin embargo cobran permanentemente.*”

⁶¹ “*La necesidad de los Inspectores la he sentido yo prácticamente, pues a consecuencia del movimiento producido por la revolución se resienten de falta de pericia muchos de los empleados nombrados después de ella y por los méritos contraídos en defensa de la causa de la libertad*”.

⁶² Segismundo Moret y Prendergast fue Ministro de Hacienda en el mismo Gobierno de Prim desde el 2-12-1870, en que sucedió a Figuerola al frente de Hacienda, hasta el 4-1-1871, y en el de Serrano, ya en el reinado de Amadeo I, desde dicha fecha hasta el 1-7-1881. Se integró en el Partido Liberal de Sagasta, fue Catedrático de Instituciones de Hacienda en 1863 y ocupó varios Ministerios y la Presidencia del Gobierno durante la regencia de Regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena y el reinado de Alfonso XII.

⁶³ Albiñana se fundamenta en el propio preámbulo de la norma: “*Pero la reforma, ni por las circunstancias á que ha llegado la Administración financiera, ni por los males que ha de remediar, puede ser de aquellas que tienen por objeto alterar lo existente, ni trasformar siquiera, la organización de los diferentes centros: el Ministro que suscribe considera siempre aventurados, en materias de Hacienda, los cambios rápidos, que apenas compensan, por los beneficios futuros los males que de presente ocasionan y cree preferible, por el contrario, tomando lo existente por punto de partida y respetándolo, puesto que produce algunos resultados, procurar por medio de la creación de nuevos elementos y por la división de atribuciones hoy confundidas, acelerar la marcha de la Administración y librarla de algunos de sus principales vicios*”. Vid César Albiñana García-Quintana. “La Inspección ‘técnica’ de los tributos: sus orígenes”. Conferencia inaugural leída el día 25 de mayo de 1977 en las Jornadas de Estudios de los Cuerpos de Ingenieros (Superiores y Técnicos) Agrónomos y de Montes, en el Ministerio de Hacienda.

⁶⁴ No se trataba de un Cuerpo en el sentido que se entiende actualmente, sino como un equipo o grupo de personas dedicadas a una tarea común.

diferentes categorías⁶⁵ e incorporaba efectivos de los distintos ramos de la Hacienda. Se creaban seis distritos regionales bajo sendos Inspectores que, dependiendo directamente del Ministro y actuado con amplias facultades como delegados suyos podían actuar tanto en concepto de "*Visitadores generales de Hacienda*", con funciones de inspección general de todos los ramos de Hacienda, o en concepto de "*Investigadores de la riqueza*", que incorporaban funciones de investigación tributaria. Las primeras funciones son de ejercicio directo por los Inspectores y se corresponden con funciones clásicas de la Inspección de los servicios⁶⁶. Las segundas son mayoritariamente de impulso, coordinación y organización de las tareas de investigación⁶⁷, a desarrollar por personal subordinado -y de menor categoría-.

La creación de estos Inspectores de Hacienda comportó la supresión de los Visitadores creados en 1869, de los Inspectores facultativos de Salinas y de los antiguos Visitadores de Rentas estancadas. Por otra parte, aparece en rudimento una primera institucionalización central desde el momento en que al denominado "Distrito Central", que comprendía Madrid y otras 11 provincias, se le atribuía, aparte de sus cometidos normales, "*las relaciones con todas las demás Inspecciones y el despacho directo con el Ministro*".

Este Real Decreto resume con apreciable claridad algunos de los problemas de la Hacienda de aquella época. Destaca la negativa influencia sobre los servicios de la Hacienda de los acontecimientos políticos del momento⁶⁸. Se expresa la preocupación por la dilatación en la tramitación de los expedientes (la posibilidad de establecer un límite de tiempo queda apuntada en el preámbulo), y por lo que denomina "*confusión de atribuciones*", refiriéndose a los problemas de coordinación gestora e informativa entre los Centros, e incluso a la hostilidad entre los mismos. El Real Decreto atribuye gran parte de los males de la Administración a "*la falta de una inspección general de todas las dependencias de Hacienda y la carencia absoluta de una investigación constante de la riqueza imponible*". La llamada al modelo francés es expresa: "*Si la experiencia constante no abonara la reforma, la autoridad y el ejemplo de la administración francesa vendrían a decidirla, puesto que el estado de aquella complicada, pero perfecta máquina, ha venido a demostrar a cuantos de ella se han ocupado que la existencia de los Inspectores generales es la base capital en que descansa todo su mecanismo*". El Real Decreto critica directamente el modelo de inspección desde los Centros, que califica de "*reducida y limitada*" y entiende que, empapada de la "*tendencia que en él domina, llega a corregir faltas de detalle, pero nunca a transformar o a extirpar los defectos capitales*".

Por **Real Orden de 1-2-1871**, también con el Ministro Moret, se aprobó el "*Reglamento para el servicio de las Inspecciones*", que viene a desarrollar el Real Decreto del 21 de enero anterior. Esta Real Orden establece la jefatura de los Inspectores Generales respecto a los respectivos distritos, y se regulan las amplias facultades de los Inspectores. Se establece asimismo que "*los Directores generales podrán comunicar a los Inspectores por medio del Ministro las instrucciones oportunas respecto a*

⁶⁵ 6 Inspectores Generales, 6 Inspectores, 6 Subinspectores, 2 empleados del ramo pericial de Aduanas, 3 del ramo de Rentas y 2 del de Propiedades y Derechos del Estado, más 22 empleados de diferentes categorías

⁶⁶ "*Visitar todas las oficinas y dependencias; Exigir los datos y noticias que juzguen convenientes; Examinar los expedientes; Comprobar los documentos; Practicar averiguaciones sobre cualquier acto administrativo; Y ejercer las demás atribuciones que especialmente se les encomienden*".

⁶⁷ "*La formación de comisiones y la designación de las personas que las hayan de componer, con objeto de averiguar o investigar las ocultaciones; La resolución de todas las dudas y cuestiones de los expedientes por ellos incoados; La organización de los servicios encaminados a este objeto; La facultad de dictar disposiciones en este mismo sentido*".

⁶⁸ El preámbulo comienza diciendo "*Las naturales agitaciones del período revolucionario han conducido a la Administración de la Hacienda, harto enervada y debilitada ya por la situación que durante largo tiempo precedió al movimiento de Setiembre, a un estado que exige reformas que le presten las condiciones de vigor, de rapidez y de energía, sin las cuales la recaudación de los impuestos sólo puede realizarse de una manera lenta y escasa*".

los servicios correspondientes a cada Dirección", lo que intenta no romper la relación con los centros sin subordinar la inspección respecto a los mismos. Se establece igualmente la posibilidad de que los Inspectores cursen órdenes por escrito a los empleados de la administración provincial, que estarán obligados a cumplirlas. La Inspección central residía en Madrid y las restantes en la correspondiente cabecera, sin perjuicio de los desplazamientos precisos para el ejercicio de la función.

Con el radical Manuel Ruiz Zorrilla al frente del segundo y corto Gobierno de Amadeo de Saboya, el Ministro Servando Ruiz Gómez⁶⁹ determina una nueva acomodación de la función de Inspección de los Servicios. En efecto por **Real Decreto de 1-8-1871**, complementado por una **Instrucción de 1-8-1871**, reglamentando el orden administrativo de la "Secretaría del Ministerio de Hacienda", reduce la dimensión de la Inspección (son ahora cuatro los Inspectores generales, con cinco inspectores y otros tantos subinspectores, y los auxiliares que se determinen), y ordena que el Ministro los asigne "a cada Dirección y a la Secretaría". Se destina por lo tanto parte de los inspectores a las Direcciones volviendo al esquema anterior, como argumenta el propio Real Decreto, "sin correr el peligro de que surjan competencias de atribuciones o rivalidades funestas cuando del interés del país se trata". Como críticamente diría Echegaray tres años más tarde, en definitiva, esa adscripción se hacía "retirando su acción vigilante de la Administración provincial". No obstante ser esto cierto, hay dos notas diferenciales en esta reforma respecto a otras anteriores: el hecho de que, aunque distribuida, se mantiene una plantilla especializada de Inspectores y personal subordinado, y el que se adscribe un inspector general a la Subsecretaría, "que ejercerá las funciones de inspector central". Por lo demás, la fórmula a que se llega tampoco es de reparto puro entre los centros desde el momento en que se prevé la posibilidad de que el Ministro disponga de los Inspectores y subinspectores para un servicio o ramo especial. Además, mientras los cometidos anteriores a la reforma se extendían exclusivamente a las oficinas provinciales, el engarce con los centros lleva a la posibilidad lógica de que los directores encomienden a los inspectores la vigilancia y la inspección de los establecimientos dependientes de los mismos.

El mismo Ministro, mediante el **Real Decreto de 29-8-1871**, cede un paso en la separación de la administración económica frente al poder político, concediendo a los Gobernadores, "en el ejercicio de la alta inspección y vigilancia de la Administración económica provincial que les corresponde", las facultades para suspender apremios, acelerar pagos y nombrar expendedores de efectos estancados, facultades "sensibles" políticamente, típicas de la Hacienda y reglamentadas. El mero hecho de que se intentara dar este paso atrás pone de manifiesto el acierto de la Orden de 1869. Como veremos, esta facultad de los Gobernadores sería derogada en 1874.

Esta reforma se complementa con dos **Reales Decretos de 9-3-1872**, en el primer y brevísimo mandato de Juan Francisco Camacho⁷⁰ al frente de la cartera de Hacienda en un Gobierno de Sagasta. Estos Reales Decretos reforman la planta de la "Secretaría del Ministerio de Hacienda" y el Cuerpo

⁶⁹ Servando Ruiz-Gómez y González-Llanos. Fue Ministro de Hacienda en dos ocasiones, ambas con Ruiz Zorrilla: del 24-7 al 5-10 de 1871, y del 13-6 al 19-12 de 1872, en las dos ocasiones reinando Amadeo de Saboya. Progresista radical, periodista y banquero.

⁷⁰ Juan Francisco Camacho de Alcorta fue un político que transitó por el Partido Liberal, la Unión Liberal, y el Partido Constitucional, adhiriéndose al final al Partido Conservador de Cánovas tras las diferencias con sus propios correligionarios (se atribuye a Gamazo, que posteriormente sería Ministro de Hacienda, la salida de Camacho del Ministerio). Había sido Subsecretario de Hacienda con Alonso Martínez. Fue Ministro de Hacienda durante el reinado de Amadeo I de Saboya, en un gobierno de Serrano, entre el 20-2 y el 26-5 de 1872; en la Primera República bajo la Presidencia de Serrano y en un gobierno de Juan Zabala y de la Puente, desde 13-5 a 3-9 de 1874; y en otro de Sagasta desde el 3-9 y el 31-12 de 1874; en la Restauración con Alfonso XII, en otro gobierno de Sagasta desde el 8-2-1881 hasta el 9-1-1883; y en la regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena, de nuevo en un gobierno de Sagasta, entre el 27-11-1885 y el 2-8-1886. También fue Gobernador del Banco de España.

de Inspectores de Hacienda, que deja de llamarse "General", manteniendo a los Inspectores en los Centros en el papel de segundos jefes y jefes de sección, con funciones añadidas, entre ellas las de intervención, eso sí, con una drástica reducción de los efectivos a tres Inspectores Generales, tres Inspectores y cuatro Subinspectores, utilizando fundamentalmente argumentos de reducción del gasto público⁷¹. El Real Decreto justifica por una parte la retirada de los Inspectores de los distritos: *"no es en modo alguno conveniente la determinación de distritos y la designación de personas y épocas fijas para la inspección, porque entonces esta deja de serlo y se convierte en intervención, y es una rueda más en el mecanismo administrativo que engrana en él y se mueve a su mismo compás. La inspección, para que produzca sus efectos, ha de ser un acto siempre esperado y nunca previsto, que llega, sorprende, corrige y desaparece para reaparecer de nuevo al cabo de tiempo, sin periodo ni personas fijas, dejando entretanto al Jefe natural en plena libertad de ejercer sus funciones"*. Por otra parte razona la oportunidad de volver a adscribirlos a los Centros: *"Para lograr este objeto es preciso además que los Inspectores sean hombres de larga carrera y concedores de la legislación administrativa, no sólo en sus disposiciones generales sino hasta en las Reales-órdenes y circulares que organizan y prescriben los detalles del servicio y de las oficinas; dotados de esa experiencia que da la sagacidad indispensable para descubrir el mal escondido en las sinuosidades de la Administración y llenos del valor necesario para atacarle sin consideración una vez descubierto. Esos hombres donde mejor se forman, y donde una vez formados mejor conservan sus condiciones y acrecientan su aptitud, es trabajando en los centros directivos, a los cuales confluyen todas las cuestiones difíciles, y de los cuales emanan esas resoluciones de mera economía interna cuyo minucioso conocimiento es tan indispensable para ejercer después útilmente su inspección"*. No obstante, la adscripción a los centros, las visitas siguen siendo ordenadas por el Ministro, bien directamente bien a propuesta de los centros, lo que es una fórmula mixta respecto a la adscripción incondicional.

Adicionalmente deben ser destacadas dos cuestiones. Por una parte, la exigencia, para ser nombrado Inspector general, de 10 años de servicio en el ramo a que se haya de asignar, o 20 en los restantes ramos, así como haber desempeñado por 5 años plazas de Jefe de Administración. Con ello se salvaban los nombramientos oportunistas por razones de parentesco o amistad. Por otra, como destaca Albiñana⁷² la Inspección que se regula era sólo de servicios, por lo que *"la investigación tributaria se abandonaba a la iniciativa y a los escasos y débiles medios personales de la Administración provincial de la época"*.

3.9. Otro nuevo destejer: la supresión del Cuerpo de Inspectores de Hacienda por el Ministro Tutau (1873-1874).

Si el gran objetivo del Real Decreto de Moret de 1871 era la generalidad de la función de Inspección de los servicios personalizada en los funcionarios de un colectivo específico, la pérdida de la misma por su adscripción a los Centros conducía irremediablemente a la disolución de la fórmula "corporativa" (en el sentido de equipo unitario) entonces adoptada. Esto es lo que hizo el **Decreto de 24-4-1873**, de supresión del Cuerpo de Inspectores de Hacienda, norma dictada ya entrada la Primera República por el Ministro de Hacienda Juan Tutau⁷³ en el Gobierno presidido por Figueras. Conse-

⁷¹ Se refiere a las Direcciones generales de Contabilidad, Aduanas, Rentas. Contribuciones, Tesoro y Propiedades del Estado.

⁷² César Albiñana García-Quintana. "La Inspección 'técnica' de los tributos: sus orígenes". Conferencia inaugural leída el día 25 de mayo de 1977 en las Jornadas de Estudios de los Cuerpos de Ingenieros (Superiores y Técnicos) Agrónomos y de Montes, en el Ministerio de Hacienda.

⁷³ Juan Tutau Verges, que había estado exiliado en dos ocasiones por sus actividades revolucionarias, fue Ministro de Hacienda en el período 24-2 al 11-6 de 1873 en que se ocupó del equilibrio financiero de la Hacienda. Anteriormente había sido crítico con los proyectos de Figuerola. Vid. María Teresa Martínez de Sas en la Web de la Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/4205/joan-josep-tutau-verges>

cuentemente con los pasos anteriormente dados, la exposición de motivos carga sobre las disposiciones de agosto de 1871 y marzo de 1872 la responsabilidad de la medida adoptada. En definitiva, argumenta que *"no debieron ser notables los -servicios- que prestara ese Cuerpo, o lo fueron más los inconvenientes que ofreciera el ejercicio de sus funciones cuando ya el Real decreto de 1 de agosto de 1871 reformó su organización y sus facultades a título de evitar competencias entre los diferentes funcionarios de la Administración"*. Al final del razonamiento se indica que *"Reducida a tan estrecha esfera la acción del Cuerpo de inspectores, su existencia se deja sentir más en el presupuesto de gastos que en el de ingresos"*⁷⁴. Tras otros argumentos todavía más peregrinos, se determina la supresión del Cuerpo y el pase a un modelo puro y exclusivo (pues no existe Inspección provincial) de Inspección de los Servicios a instancia de los Centros (la investigación tributaria estaba ya definitivamente desaparecida) mediante habilitación por el Ministro de funcionarios dependientes de los mismos a propuesta de su titular.

3.10. De la República a la Restauración: dudas y experimentos (Echegaray, Camacho y Cos Gayón) (1874-1880).

A este recoger velas de la etapa anterior sucede, como no, otra en sentido contrario, que es la de la vuelta de Serrano y el restablecimiento del Cuerpo general de Inspectores de Hacienda, etapa que va desde 1874 a 1880.

El General Serrano, uno de los primeros actores indiscutibles de esta etapa tormentosa de la historia de España y bajo cuya mandato gubernamental se habían llevado a cabo las reformas de Figuerola y Moret, fue nombrado Presidente del Poder ejecutivo de la República el 3 de enero de 1874, el mismo día en que el General Pavía daba un golpe de muerte a este régimen de Gobierno disolviendo "manu militari" la Asamblea Nacional y promoviendo un Gobierno de concentración nacional con Serrano al frente. La República estaba ya muerta y se iniciaba un breve período que algunos llaman acomodaticamente "transitorio", otros llanamente "dictadura" y los muchos ya "Restauración". El mismo día tomaba posesión como Ministro de Hacienda (este era su segundo mandato) José Echegaray⁷⁵. Sólo aceptando la hipótesis de que Serrano estaba al tanto de las reformas de los años precedentes o de que Echegaray la tenía desde un principio en su programa puede explicarse el hecho de que, en un momento de tan graves preocupaciones e inestabilidad nacional y sólo 24 días después de su nombramiento, se dictase el **Decreto de 27-1-1874** restableciendo el *"Cuerpo general de Inspectores de Hacienda"*, de nuevo configurado como un equipo o colectivo de funcionarios de distintos niveles y no en el sentido corporativo igualitario que conocemos en la actualidad.

La norma apuesta decididamente, contrariamente a la norma de Tutau, por el reforzamiento de la función inspectora. En su frontispicio afirma categóricamente que *"La Inspección de Hacienda no es una institución nueva; ya general, ya por ramos especiales, siempre ha existido con más o menos fuerza y actividad. El ramo de la Administración pública que no la tiene la desea, la necesita imperiosamente"*. Y tratándose de replantear algo defendido como propio, no ahorra alabanzas al Decreto de 21-1-1871 *"que extendía a todos los ámbitos de la Nación la fuerza impulsiva y la autoridad vigi-*

⁷⁴ Albiñana se pregunta *"¿Por qué no ampliarla en vez de anularla totalmente?"* César Albiñana García-Quintana. "La Inspección 'técnica' de los tributos: sus orígenes". Conferencia inaugural leída el día 25 de mayo de 1977 en las Jornadas de Estudios de los Cuerpos de Ingenieros (Superiores y Técnicos) Agrónomos y de Montes, en el Ministerio de Hacienda

⁷⁵ José Echegaray y Eizaguirre, político afín al Partido Radical, ingeniero de Caminos, físico, matemático y Premio Nobel de Literatura. Había sido Ministro de Fomento y ocupó la cartera de Hacienda entre 9-12-1872 y el 24-2-1873, y entre el 4-1-1874 y el 13-5-1874.

lante del Ministerio, el cual por medio de los Inspectores agujoneaba al funcionario perezoso, alenta-
ba al débil y templaba al violento; escudriñaba los oscuros pliegues de nuestra complicada Adminis-
tración, sacando a luz los fraudes y las ocultaciones, y corregía inmediatamente los vicios, trabas o
estorbos que entorpecían su rápida marcha, reponiendo la máquina administrativa en todo su vigor y
energía tan pronto como se presentaba el obstáculo a su acción libre y desembarazada". Hace a con-
tinuación un balance favorabilísimo del corto período de vigencia de la norma citada para pasar a
una dura crítica de la contrarreforma de los años precedentes que había terminado, como decía, por
borrar la institución "del presupuesto con inconsiderado afán de poco meditados economías". Que
parezca más una revancha que un restablecimiento lo determina el que, de forma expresa, se diga
que el Decreto "no es otra cosa, en su mayor parte, que la reproducción del de 21 de enero de 1871,
purgado de aquellos detalles ... que la experiencia ha aconsejado conveniente reformar", entre los
que se cuentan la división en distritos con residencia fija de los Inspectores, por el "constante peso de
estos sobre los Jefes económicos de las provincias, circunstancias que inspiraban algún recelo a las
Direcciones Generales". Con ello, además, pretende que "el movimiento de la Inspección será cons-
tante, y su acción enérgica esperada siempre más que temida", curiosa apelación a lo que, pasados
muchos años, se denominaría "control preventivo".

Realmente, este Decreto, visto desde la perspectiva actual, es algo más que una reproduc-
ción del anterior, y es así porque, componiéndose de ocho Inspectores generales con amplias facul-
tades (más otro personal), se determina que uno será jefe del Cuerpo y residirá ordinariamente en
Madrid, de donde el "Inspector general central", que aún mantiene esta denominación, deviene en
algo más parecido al posterior Subinspector o Inspector General al otorgársele facultades de carácter
directivo⁷⁶. Además, la "Inspección de Hacienda", que cada vez se articula más como un todo orgáni-
co, aun dependiendo y despachando directamente con el Ministro, de quien actúan como delegados,
forma parte de la Secretaría. Por lo demás, esta Inspección de Hacienda de 1874 retoma las funcio-
nes de "investigación de la riqueza", abandonadas en la fase precedente, volviendo a tener un con-
tenido mixto de Inspección de los Servicios y tributaria.

El restablecimiento de los Inspectores Generales de Hacienda se cierra, también por Echegaray,
con el **Decreto de 24-2-1874** que aprueba el "Reglamento de la Inspección General de Hacienda"⁷⁷. El
Reglamento desarrollaba las atribuciones de los Inspectores (pedir auxilio de las autoridades, adoptar
decisiones cautelares, suspensión de empleados, etc.) y dejaba claro que su actividad incluía la de inspec-
ción tributaria, que denomina "*la averiguación e investigación de la riqueza o descubrimiento de oculta-
ciones y defraudaciones*". Igualmente se dan algunas normas del procedimiento de actuación de los ins-
pectores.

La separación de 1869 de las autoridades política y económica provinciales se redondea también por
Echegaray con otro **Decreto de 9-3-1874**, que deroga otro Decreto de 29-8-1871, fundamentado en
la Ley de 19-5-1870, que había concedido a los Gobernadores de las provincias determinadas facul-
tades para casos excepcionales (suspender apremios, acelerar pagos y nombrar expendedores de
efectos estancados). El argumento utilizado es que el mantenimiento de dichas competencias en los
gobernadores estaba en sintonía con la decisión de destinar los Inspectores a las Direcciones genera-
les "*retirando su acción vigilante de la Administración provincial*". Se razona que "*confiadas estas -las*

⁷⁶ El preámbulo del Real Decreto de 24-2-1881 critica la insuficiencia de esta fórmula dado que "*ni el cargo de Inspector central tuvo la categoría que la independencia de sus funciones exige, ni la autoridad y elementos que requiere*"

⁷⁷ Conviene aclarar que la referencia a la "Inspección General de Hacienda" no se refería a un órgano con dicha denominación, que no nace hasta 1881, sino a la de la actividad ejercida por un conjunto de funcionarios denominados "Inspectores Generales de Hacienda".

dos primeras decisiones- ordinariamente a los Directores generales, y delegada la última en los Jefes económicos de las provincias, solamente lo excepcional de las circunstancias pudiera justificar su concesión a otras Autoridades; y como para estos casos existe hoy de nuevo la acción de los Inspectores, alejada entonces de las provincias, es innecesario y pudiera ser dañoso al buen orden administrativo conservar tales facultades en funcionarios extraños a la Hacienda". En consecuencia, restablecidos los Inspectores y teniendo éstos facultades para adoptar medidas en supuestos extraordinarios, los mismos, *"exclusivamente ocupados en las atenciones de la Hacienda Pública, cuidarán con más decidido empeño de cuanto atañe a este servicio sin temor a extrañas injerencias"*. De alguna manera, con la justificación -o pretexto- de la recuperación de los Inspectores, se cerraba el círculo de la separación de las direcciones política y económica en las provincias.

La implantación de un sistema de Inspección de los Servicios general por fuera de los Centros debía ser entonces⁷⁸ un empeño complicado y, por poco que se bucee en los preámbulos de las normas, todo apunta a que las luchas competenciales no eran desdeñables. No extraña, por lo tanto, que, pasados pocos meses del restablecimiento de la Inspección, se introdujeran determinados ajustes compensatorios mediante **Decreto de 24-8-1874**, siendo ya Ministro Juan Francisco Camacho. En este Decreto se dice que *"No afirmará el Ministro que suscribe que la Inspección general haya dejado de dar los resultados que sus creadores se propusieron; pero sí asegurará, porque la experiencia lo ha demostrado, que su organización actual no responde a los propósitos de los que la restablecieron, pues que a veces contraría la unidad de acción..."*. Se dice igualmente que la Inspección, a pesar de formar parte de la Secretaría, en nada reconoce la superioridad jerárquica del Secretario General, ni menos de los Centros directivos. Además de los choques competenciales, no parece que la planificación y continuidad de los trabajos, tanto en la vertiente de Inspección de los Servicios como del tributo, fueran virtudes de aquella Inspección, pues se indica que *"cuando las necesidades del servicio no hacen precisa su estancia en las provincias, dejan en absoluto de prestar servicio, con grave perjuicio de la Administración pública"*, lo que parece apuntar un sistema de visitas esporádicas sin una gran continuidad de acción, sobre cuyas causas se hará posteriormente un comentario. Conclusión: en la línea del Real Decreto del mismo Camacho de 9-3-1872, se vuelve a reducir el número de Inspectores Generales, en este caso a seis; se deja claro que forman parte de la Secretaría general del Ministerio, aunque las facultades de ordenar visitas siguen siendo del Ministro, y se les encomiendan, dentro de la Secretaría, cometidos adicionales (*"el Negociado que su Jefe inmediato les encomiende, con el que despacharán directamente"*).

Casi seis años habían pasado desde la coronación de Alfonso XII cuando, gobernando Cánovas, el Ministro Fernando Cos Gayón⁷⁹, que en 1875 había sido Director General de Contribuciones⁸⁰ y Subsecretario, por lo tanto, más que probable parte en la polémica de la ubicación de la Inspección, propicia el **Real Decreto de 24-7-1880**. El Real Decreto, que resume las reformas habidas desde 1845, justifica sus decisiones diciendo que *"Siempre se ha creído necesario que la Administración Central de la Hacienda pública posea medios vigorosos y eficaces de inspección sobre la provincia, y aunque quizás nunca ha sido tan grande y tan evidente esa necesidad como ahora, pocas veces ha sido tan escaso el número de Inspectores"*. Se dice igualmente que *"El Ministro que suscribe tiene la firme*

⁷⁸ Entonces y ahora. Tómese como muestra la división de la Inspección con ocasión de la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a que luego se aludirá.

⁷⁹ Fernando Cos Gayón y Pons fue Ministro de Hacienda en gobiernos de Cánovas durante el reinado de Alfonso XII, desde el 19-3-1880 a 8-2-1881 y desde el 18-1-1884 al 27-11-1885. Durante la Regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena y también en un gobierno de Cánovas, volvió a ser Ministro de Hacienda desde el 5-7-1890 al 23-11-1891. Posteriormente ocupó otros dos ministerios también en gobiernos de Cánovas. Como político acabó militando en el partido liberal conservador.

⁸⁰ Vid María Dolores del Mar Sánchez González, en la web de la Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/5175/fernando-cos-gayon-y-pons>.

convicción de que los centros directivos podrán acudir con mayor libertad y eficacia de acción a las múltiples necesidades del servicio a que deben atender". En definitiva, se crean dos puestos de Inspector (de diferentes categorías) en las Direcciones Generales de Contribuciones, de Impuestos, de Aduanas, de Rentas Estancadas, de Propiedades y Derechos del Estado, del Tesoro Público y de la Intervención General de la Administración del Estado, suprimiendo las plazas que quedaban de Inspectores generales de Hacienda, y desapareciendo de la Secretaría todo vestigio de los mismos. La norma determina que *"Los Inspectores de los ramos respectivos de las diversas Direcciones harán a las oficinas provinciales las visitas que los Directores generales dispongan, con sujeción a las reglas que el Ministerio fije por medidas generales o en casos determinados"*. El Real Decreto se centra en la inspección de los servicios y no dice nada en relación con la inspección tributaria.

La solución adoptada en este Real Decreto fue objeto de crítica en el preámbulo del Real Decreto de 24-2-1881 basada en varios argumentos:

- Porque los inspectores situados en los Centros carecían de la autoridad *"imprescindible a su cometido, como lo persuaden protestas producidas y dificultades suscitadas"*.
- Porque los inspectores, al estar especializados por área competencial, no podían actuar fuera de la misma, cuando muchas veces ello era requerido por las relaciones de su área con las demás.
- Porque habiendo actuado un Inspector en un área puede declararse la conformidad con los servicios al tiempo que existe un problema grave en otros *"a cuyo conocimiento y averiguación ha sido totalmente extraño, sin que el público acierte a darse cuenta de que, aunque ha pasado por tal dependencia provincial un Inspector, no ha podido ni debido conocer tal estado de cosas"*.
- Porque la intermediación de los centros *"que tienen a su cargo ordinario servicios muy importantes"* podía retrasar el conocimiento de los problemas por parte de la dirección departamental.

En definitiva, se trata una vez más del retorno de la inspección a los Centros, si bien en este caso con un importante matiz que lo diferencia de otras decisiones pasadas: se da por sentado que debe existir una inspección reforzada (se incrementan los efectivos) y que ésta debe residenciarse en los servicios centrales.

3.11. La creación de la Inspección General y las reformas de Juan Francisco Camacho (1881-1884)

Sólo siete meses más tarde de la vuelta atrás propiciada por Cos Gayón se dicta la más importante medida de institucionalización de la función de Inspección de los servicios, que había tenido su primera definición sistemática en 1821 pero que había vagado entre la organización provincial y la central primero, y dentro de esta entre los centros directivos y la Secretaría del ministerio después. El **Real Decreto de 24-2-1881**, siendo Sagasta presidente del Gobierno y Ministro de Hacienda Juan Francisco Camacho, paradójicamente el mismo Camacho que, también en un Gobierno de Sagasta, había privado del calificativo de "general" a la Inspección en 1872 y que la había ajustado a la baja en 1874, impulsa ahora una importante reforma. El hecho es que, armado de nuevos argumentos, viene a crear un nuevo Centro directivo denominado *"Inspección General de la Hacienda Pública"*, que ampliamente se reconoce como el precedente más tangible de la institucionalización actual y como tal fue celebrado su centenario en 1981, tal como antes se indicó. El propio Camacho justifica esta aparente contradicción con sus decisiones pasadas⁸¹. Respecto a la decisión de 1872 argumenta que

⁸¹ Juan Francisco Camacho, "Memoria sobre la hacienda pública de España: en 1881 a 1883" Madrid, 1883, Establecimiento Tipográfico de los Sucesores de Rivadeneyra, 331ss. Ver en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/4266>

la previsión de una corta estancia al frente del Ministerio hubiera hecho temeraria una reforma de mayor calado, y que las tareas previstas en aquel momento y la tendencia marcada por su predecesor justificaban la medida. Respecto a las medidas de 1874 la explicación, quizá más plausible, se centra en el hecho de que, en aquel momento existían obstáculos insuperables para cualquier reforma dada la situación de guerra por la que atravesaba el país⁸². Como describe el propio Camacho, *“En casi una mitad de las provincias de España ardía con mayor intensidad que nunca la guerra civil; en la otra mitad sentíanse todavía los efectos de pasados disturbios, y estas calamidades, trastornando la marcha metódica y ordenada de la Administración, hacían imposible la realización de mi proyecto”*, por lo que se habían limitado las actuaciones de visita de los servicios provinciales, que es lo que estaba en la base de aquellas medidas. En definitiva, Camacho manifiesta *“Tan firme y decidida era mi convicción en este punto, que juzgaba de gran interés para la Administración pública, que cuando en el mes de Febrero de 1881 tuvo S. M. la dignación de conferirme el cargo de Ministro de Hacienda, fue uno de mis primeros actos confiar el servicio de inspección de la Administración económica provincial a un Centro directivo con la denominación de Inspección general de la Hacienda pública, mediante que ya felizmente la guerra no existía y el orden público se hallaba sobre sólidas bases asegurado en todas las provincias de España”*.

El Real Decreto comienza solemnemente su exposición: *“Si la Administración de la Hacienda pública fuese perfecta, necesitaría, para no dejar de serlo, una inspección constante que representara y secundara especialmente al Ministro en la vigilancia del conjunto y los detalles de todos los ramos y complejos servicios que constituyen la gestión económica provincial, a fin de corregir las desatenciones y los abusos que pudieran observarse y producirse. No habiendo alcanzado tal perfección, esta necesidad es más imperiosa, porque no se trata sólo de evitar, sino de corregir pronto cuanto sea contrario a la moralidad, la regularidad y el orden que deben resplandecer en todos los actos y funciones de la Administración Pública. Así lo han reconocido todos los Gobiernos, y ya especial, ya general, más o menos activa, con más o menos facultades, siempre la inspección ha existido de alguna forma”*. El preámbulo hace a continuación un repaso de los precedentes históricos, partiendo de los Visitadores Generales de Bravo Murillo de 1849, siendo crítico con la decisión de Cos Gayón del año precedente, tal como antes se ha expuesto. En una larga exposición y dentro del mismo preámbulo se enumeran posibles actuaciones de comprobación (de nuevo surge un guion resumido o manual de actuaciones, esta vez por la puerta falsa), enumeración que comienza con la descriptiva frase *“examinar ramo por ramo, servicio por servicio, mesa por mesa, el estado de cada uno de los asuntos; encontrar de esta manera el expediente detenido; la solicitud desatendida; etc., etc.”*.

En resumen, se crea un nuevo centro que *“funcionará en el Ministerio de Hacienda, como los demás Centros del mismo”*, en el que *“El Inspector general obrará siempre como Delegado del Ministro de Hacienda”*. Es interesante la diferenciación del papel asumido por los Inspectores, a los que *“se les podrá conferir delegación igual cuando el Ministro lo estime oportuno; pero en todo caso actuarán como Jefes superiores de la Hacienda en la provincia en que presten sus servicios, exceptuando la de Madrid, por ser residencia de todos los Centros directivos”*. Al Inspector general se le otorgaba la facultad de *“suspender a los empleados que considere perjudiciales al servicio”*, facultad que se extendía a los Inspectores en casos urgentes. Por lo demás, conviene reseñar que se excluía de la reforma el área de Aduanas, que mantenía su propia Inspección, sentando un precedente del que hasta hace poco se han conservado ciertas reminiscencias. Por último, se declaraban suprimidos los cargos de Inspector creados por el Real Decreto de 24-7-1880 y se dotaba la Inspección con cuatro

⁸² En efecto, en agosto de 1874 estaba en un momento álgido la tercera guerra carlista (1872-1876) y se acababa de producir la toma y el saqueo de la ciudad de Cuenca.

Inspectores y tres Subinspectores, más otro personal de apoyo, lo que hace pensar que lo ambicioso de la reforma desde un punto de vista conceptual chocaba de alguna manera con su alcance potencial por razón de los recursos con que contaba.

Resulta particularmente importante destacar en este Real Decreto el hecho de que contiene una de las primeras y raras muestras de la preocupación por la calidad de la gestión tributaria y la satisfacción de los ciudadanos, naturalmente desde un enfoque acorde con el momento: *“que la vista del Ministro se extienda, por medio de la Inspección, a todas las esferas y términos de la Administración, y tenga conocimiento de cuanto se convierte en abuso, de cuanto reclama su atención, de las quejas del público, de los clamores de los pueblos; de todo, en fin, lo que requiera corrección o la paternal solicitud que el Gobierno debe a sus administrados”*⁸³.

Aun quedando claro que el descubrimiento de la ocultación de la riqueza es uno de los cometidos de esta Inspección⁸⁴ y por primera vez se alude a la coordinación informativa a estos efectos, lo cierto es que casi todo el acento se pone en las funciones de Inspección de los servicios. Sin embargo, no cabe duda de que existía ya una dinámica que tendía a separar progresivamente la inspección tributaria de la inspección del servicio. Siguiendo el modelo que se impondría posteriormente en nuestra Hacienda de crear Cuerpos inspectores especializados, acompañando a las diversas reformas tributarias introducidas por el Ministro Camacho se incluyó, aparte de áreas que ya contaban con sus propios medios inspectores, como ocurría con el ramo de Aduanas, los Liquidadores del impuesto sobre derechos reales, los Visitadores especiales de la renta y los Inspectores del subsidio, la creación del Cuerpo de Inspectores de la Contribución Industrial y de Comercio⁸⁵ (Real Decreto de 11-5-1882). De hecho, en el Real Decreto de 31-12-1881 se mencionaba como subordinado a la autoridad directa del Delegado de Hacienda *“El Cuerpo de Inspectores de la comprobación administrativa”* y se contemplaba la existencia de visitas a las oficinas obligadas a cumplir la Ley del Timbre del Estado. Todo ello sugiere la existencia de un modelo de inspección tributaria en desarrollo que tardaría tiempo en cristalizar como una organización inspectora unitaria.

Para conocer cuáles eran las tareas desempeñadas en la práctica por los Inspectores y el estado de los servicios de Hacienda en el momento de la creación de la Inspección general, nada mejor que acudir al informe de Olegario Andrade⁸⁶ sobre las actuaciones de inspección, que publicó Juan Francisco Camacho⁸⁷.

Otra importante reforma de Camacho, con especial interés a los efectos de este estudio, fue la creación de los Delegados de Hacienda. Con fecha 24-10-1881 se publicó un proyecto de Ley para reformar la organización de la Administración económica provincial, que se aprobó como **Ley de 9-12-1881**. A continuación, se aprobó el **Real Decreto de 31-12-1881**, que era un extenso *“Reglamento orgánico de la administración económica provincial reformado con arreglo a las disposiciones de la ley de 9 de diciembre de 1881”*. La más importante medida contenida en estas disposiciones es la

⁸³ Faltaban aún muchos años para que el “administrado” sujeto a tutela, pasara a ser “cliente”, demandante de servicios de calidad, y después simplemente “ciudadano”, titular de derechos.

⁸⁴ En el preámbulo se menciona como uno de los cometidos de la inspección *“descubrir las ocultaciones que se encuentren y los derechos que no se realizan”* y entre los cometidos del nuevo centro está el de *“Organizar los servicios encaminados al descubrimiento de los derechos del Tesoro y su realización”*

⁸⁵ Con dedicación exclusiva a su función: *“Los Inspectores de la contribución industrial no pueden ser destinados a ningún servicio extraño a su cargo”* RD 31-12-1882.

⁸⁶ Olegario Andrade fue el segundo Inspector general de la Hacienda Pública, nombrado por Real Decreto de 31-12-1881. Sucedió al primer Inspector General, Juan Loren, que había sido nombrado por Real Decreto de 24-2-1881.

⁸⁷ Olegario Andrade, *“Breve reseña de los trabajos llevados a cabo por la Inspección general de la Hacienda pública desde su creación en 24 de Febrero de 1881 hasta la fecha.”* 354- en Juan Francisco Camacho, *“Memoria sobre la hacienda pública de España.....”* 334-357. Ver en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/4266>

creación de la figura, subsistente en la actualidad, del Delegado de Hacienda. En esta reforma se dio un paso más sobre la introducida en 1869, que había desvinculado a los jefes económicos de la autoridad de los Gobernadores, algunos de cuyos aspectos disgustaban a Camacho. La crítica contundente de Camacho al proceso habido desde la separación de los jefes económicos respecto a los Gobernadores y a la organización provincial se fundamenta en los siguientes argumentos:

- a) La insuficiencia del prestigio y categoría de los jefes económicos y su bajo nivel de experiencia y conocimientos (Camacho los calificó nada menos que de *“simulacro de autoridad”*).
- b) La acumulación en los jefes económicos de los deberes de dirección y administración, que hacía recaer ésta al final sobre *“modestísimos empleados que no pueden ni pueden tener la respetabilidad que da la posición oficial”*
- c) La acumulación de trabajo en las Intervenciones *“que más que fiscales eran oficinas administradoras”*.
- d) Los Centros directivos *“carecían de autoridad bastante sobre los Jefes Económicos, dependientes directamente del Ministerio, y ni aun podían conocer con exactitud la marcha de la gestión con respecto a los tributos, rentas y derechos que administraban”*
- e) El sistema no garantizaba la independencia de las decisiones respecto *“a otros intereses particulares, que a veces se ocultan bajo el manto de cuestiones que suelen malamente recibir la calificación de políticas”*.

Con esta reforma, los Delegados de Hacienda se configuraron como delegados directos del Ministro, que ejercían en su nombre la autoridad económica superior en el respectivo territorio, otorgándoseles una categoría proporcionada a sus funciones. Para ser Delegado se pedían haber cumplido treinta años de edad, ocho años de servicios al Estado, cuatro de ellos en Hacienda. Simultáneamente se dio nueva organización a las Delegaciones, que empezaba a ganar en complejidad y mostraba un alto grado de evolución en la organización administrativa, y se enumeraron de forma prolija las competencias y procedimientos de las diferentes unidades. En relación con la materia que nos ocupa hay que señalar que se estableció que, independientemente de los cometidos de la nueva Inspección General, los Delegados tenían entre sus muchas competencias *“Inspeccionar por sí o por medio de empleados que merezcan su confianza todas las oficinas sujetas a su autoridad, haciendo o disponiendo las visitas necesarias”*.

3.12. La restauración y el turno (liberales v. conservadores): la etapa pendular de la Inspección General (1884-1892)

Cuando toma de nuevo posesión en el Ministerio **Cos Gayón**, también en un Gobierno de Cánovas, el 18 de enero de 1884, apenas pierde tiempo para desandar lo andado en una materia sobre la que ya había tenido atrás ocasión de pronunciarse, y así, por **Real Decreto de 5-2-1884**, se suprime la Inspección General de Hacienda, quedando nuevamente sus servicios a cargo de funcionarios "especiales" afectos a las Direcciones Generales. Expone el Real Decreto los avatares de la función, iniciando esta vez la historia en 1845, y critica el Real Decreto de Camacho de 1881 por falta de armonía de la Inspección con los restantes Centros⁸⁸, lo atípico de su configuración⁸⁹, y la injerencia en los

⁸⁸ *“Nada tiene de extraño que al intentar el ejercicio de facultades a la vez tan extensas y tan vagas haya sido imposible al nuevo centro poner en armonía su marcha y sus funciones con las propias de los demás del Ministerio”*.

⁸⁹ *“Con haber sido tantas las formas de este interesante servicio, nunca se había llegado a organizarle en la que hoy reviste, ni a concederle una suma tal de atribuciones”*

cometidos de los centros⁹⁰. Se resucita con ello la polémica, que acompañaría hasta nuestros días a la función de Inspección de los servicios, de la oportunidad de la existencia de un control externo a la dirección funcional. La conclusión, aparte de la reubicación en los centros, es que se produce un recorte del personal inspector propiamente dicho, que queda reducido a los Inspectores especiales de Aduanas y Visitadores de Rentas Estancadas y a 5 Inspectores jefes para las áreas de Contribuciones, Impuestos, Propiedades y Derechos del Estado, Tesorería y Contabilidad. Naturalmente, también se omite cualquier mención a la función de investigación tributaria.

Tampoco quiso Cos Gayón dejar indemne el edificio que Camacho había construido sobre la organización provincial, y lo hizo con una sucesión de normas que demostraban su empeño por cambiar las cosas⁹¹. Mediante la **Ley de 24-6-1885** se deroga la de 9-12-1881 y modifica la organización de los servicios provinciales de Hacienda, en los que el Delegado deja de llamarse tal y se denomina ahora "Administrador de Hacienda" y las anteriores Administraciones pasan a denominarse Negociados. Acto seguido, mediante **Real Decreto de 24-6-1885** aprueba un nuevo y extenso Reglamento de la Administración Provincial de la Hacienda Pública en cuyo análisis no nos detendremos, dado su escaso período de vigencia.

Cuando vuelve **Camacho** por última vez a la titularidad del Ministerio, donde toma posesión el 27 de noviembre de 1885, dos días después de la muerte de Alfonso XII y de nuevo en un Gobierno de Sagasta, primero de la Regencia de María Cristina de Habsburgo, tarda poco en reemprender el proceso interrumpido por Cos Gayón y lo hizo, respecto a las materias que nos ocupan, en los dos frentes: el de la organización provincial y el de la Inspección de los servicios. La reacción de Camacho fue fulminante para los ritmos de la época: por **Real Decreto de 29-12-1885**, solo un mes después de su nombramiento, fue autorizado para presentar a las Cortes un proyecto de ley concediéndole varias autorizaciones entre las que estaba la de "reformular la organización de los servicios propios del departamento de su cargo, aun cuando se hubiesen establecido por medio de leyes". En pocos días se aprobó la **Ley de 12-1-1886** de autorizaciones, lo que se hizo "después de un ligero debate"⁹².

Con rapidez inusitada, mediante dos **Reales Decretos de 14-1-1886** Camacho vuelve a modificar la organización de las Delegaciones (que vuelven a ser tales) y se aprueba un nuevo Reglamento orgánico de la administración económica provincial. Las críticas contenidas en el preámbulo, que no reproduciremos, están en la línea de las efectuadas en 1881 a la anterior organización provincial y se resumen en el párrafo que abre dicho preámbulo: "*Señora: La reforma de la Administración económica provincial llevada recientemente a cabo por la ley de 24 de Junio último fue un paso dado en sentido opuesto al progresivo desarrollo y a la mayor perfección del pensamiento tan acertadamente iniciado en 1870, y más acabado con buena fortuna, según demostró la práctica, por la ley de 9 de Diciembre de 1881, que el Ministro que suscribe tuvo la honra, con la venia de S. M., de proponer a las Cortes*". La nueva organización difiere en poco a la de 1881 y únicamente se lamenta el Ministro de no poder restablecer los sueldos de los Delegados por la limitación presupuestaria. "*Volvieron, pues, los Delegados de Hacienda, las dos administraciones, de contribuciones y rentas una, de pro-*

⁹⁰ "No cabe desconocer que esa injerencia de un centro general en la ejecución de servicios propios y naturales de otros, realizada sin conocimiento de ellos por delegación del Ministro, tiene forzosamente que debilitar la autoridad y combatir el celo de los Directores generales".

⁹¹ La lectura de las actas de los debates entre Camacho y Cos Gayón en el Congreso de los Diputados son ilustrativas sobre la inquina que se profesaban ambos políticos, que trascendía a lo meramente político para llegar a lo personal. En la sesión de 31-3-1882 Camacho califica despectivamente a Cos Gayón como "*dignísimo individuo de la minoría conservadora*" y dice que éste "*tiende a herir mi honra, y yo estoy demasiado alto para que el Sr. Cos-Gayon pueda herirla*". No extraña, pues, que uno y otro se sintieran llamados a destruir la obra de su antecesor, con beneficio para nadie.

⁹² José Piernas y Hurtado "Tratado de hacienda pública y examen de la española. Tomo II" Madrid: Tipografía de Manuel Ginés Hernández, 1885 654. Ver en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/5522>

*piudades e impuestos la otra, las tesorerías e intervenciones a constituir el núcleo de la gestión provincial*⁹³.

Por lo demás, reseñar que en esta ocasión no se hace alusión alguna al nonato “*Cuerpo de Inspectores de la comprobación administrativa*” que antes figuraba como elemento de la organización provincial, lo que es coherente con la modificación de la Inspección General a que se hará mención a continuación.

Por **Real Decreto de 28-1-1886**, se restablece la “*Inspección General de la Hacienda Pública*”. Camacho resume el debate de los últimos años: “*en último resultado, dos son los sistemas que acerca de la materia han prevalecido alternativamente; o los Inspectores ejercieron sus funciones desde las Direcciones generales, o han dependido directa e inmediatamente del Ministro de Hacienda*”.

Vuelve a razonar con argumentos que ya conocemos sobre las ventajas de la Inspección centralizada, dado que la inspección en los centros “*reducida a un determinado servicio, es limitada, observa y puede corregir algunos defectos, pero no abraza la generalidad del mecanismo administrativo*”. La Inspección central, por el contrario, “*abarca y domina todos los ramos*”, “*abraza la generalidad del mecanismo administrativo*” y se inspira “*en el pensamiento del Ministro*”. Vuelven los Inspectores de los centros, se incorpora un Abogado del Estado (el Cuerpo había sido creado el 10-5-81), y por dar contestación a críticas vertidas por Cos Gayón en la reforma precedente, incorpora los Inspectores de Aduanas y los Visitadores de Rentas Estancadas, que habían quedado excluidos de la refundición de 1881, aunque con la particularidad de que quedan bajo las órdenes del centro correspondiente. Estas adiciones son un precedente de lo que más tarde serían “*secciones especiales*”. Hay una particularidad destacable en este nuevo movimiento del péndulo organizativo y es que se presta mayor atención a las funciones de investigación, hasta el punto de hacer depender de la Inspección General los Inspectores de la Contribución Industrial existentes en las provincias, que actuaban de forma dispersa. Esta es una decisión que valora Albiñana hasta el punto de considerar que es este precisamente el momento en que empieza a consolidarse la inspección tributaria en España. Esto es tanto más cierto porque a dichos funcionarios, surgidos para la inspección en un área específica, la Inspección General “*en caso necesario y circunstancias dadas*” los “*podrá emplear con éxito en la investigación de toda clase de contribuciones, rentas y derechos*”. Ello determina el surgimiento de una inspección tributaria multivalente con una dirección central, inexistente en nuestra Hacienda hasta este momento. Por lo demás, las facultades del Inspector General y de los inspectores son similares a las establecidas en 1881. El hecho es que en el **Presupuesto de Gastos del bienio 1887-88**, el Inspector General aparece incorporado a la Subsecretaría, sufriendo a partir de este momento “*las vicisitudes que alcanzaron a la misma*”⁹⁴.

Joaquín López Puigcerver⁹⁵, en la Regencia y en un Gobierno de Sagasta, promovió una reforma de la inspección tributaria que la alejó de la organización de la Inspección de los Servicios. Por **Ley de 11-5-1888** de Administraciones subalternas de Hacienda⁹⁶, estableció entre las atribuciones y deberes de dichas Administraciones “*La investigación de la riqueza respectiva para todos los efectos de la contribu-*

⁹³ José Piernas y Hurtado “*Tratado de hacienda pública*” 654.

⁹⁴ Memoria del Ministerio de Hacienda 1972.

⁹⁵ Joaquín López Puigcerver, perteneciente al Partido Liberal, era un conocedor del Ministerio pues había sido Director General de Contribuciones en la Primera República, así como Subsecretario de Hacienda en 1872 y 1883. Fue Ministro de Hacienda sucediendo a Camacho en el primer y segundo Gobiernos de la Regencia, con Sagasta, del 2-8-1886 al 11-12-88. Aparte de ocupar otros Ministerios, volvió a ser Ministro de Hacienda también en gobiernos de Sagasta, del 4-10-1897 al 4-3-1899.

⁹⁶ La denominación se debe a que su regulación central se refiere a la creación de las “*Administraciones Subalternas*”, oficinas de Hacienda “*en todas las poblaciones en que, no siendo capitales de provincia, existan Juzgados de primera instancia o Registros de la propiedad, y en aquellas que careciendo de ellos contengan en su distrito municipal 20.000 o más habitantes*”. En definitiva, el precedente remoto, después interrumpido, de las actuales Administraciones de la Agencia Tributaria.

ción de inmuebles, cultivo y ganadería; la de la industrial y de comercio; la del impuesto de derechos reales y de transmisión de bienes; la del de cédulas personales; la del de timbre del Estado; la del impuesto sobre tarifas de viajeros y de transporte de mercancías, y la de las propiedades y derechos del Estado". Igualmente determinó que esta tarea de investigación *"estará a cargo de Inspectores de partido, que dependerán de los respectivos Administradores. Para la clasificación y evaluación de la riqueza respectiva a los efectos de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, podrán utilizarse los servicios de los que tengan título profesional o pericial adecuado a la clase de riqueza de que se trate"*. Y adicionalmente dispuso que *"Para la inspección, investigación, comprobación y clasificación de la industria fabril se dividirá la Península en diez regiones, a cargo cada una de los Ingenieros industriales que se estimen precisos, los cuales se entenderán directamente en el ejercicio de su especial misión con la Administración de Contribuciones de la provincia o con las subalternas respectivas, según que la industria o fábrica radique en el partido de la capital o en cualquiera de los demás de la provincia"*.

Simultáneamente, el **Real Decreto de 11-5-1888**, aprobó el Reglamento para el Servicio de Investigación de la Hacienda Pública, que es un Reglamento exclusivamente referido a la inspección tributaria, en cuyo artículo primero se dice que *"el servicio de investigación de las contribuciones, rentas, impuestos y derechos que corresponden al Estado en la Península o islas adyacentes, se desempeñará por los Inspectores de partido e Ingenieros industriales a que se refieren los artículos 8.º y 9.º de la ley de Administraciones subalternas de Hacienda de esta fecha; pero principal y preferentemente por los últimos, el relativo a las industrias fabril y manufacturera."* Estos funcionarios *"dependerán de la Subsecretaría de Hacienda"* y la Inspección General ya no se menciona en el Reglamento, con lo que la investigación tributaria alcanza un nivel de integración e independencia que hasta este momento no había tenido. Por lo demás, el Reglamento regula las facultades y demás cuestiones relativas a los dos cuerpos inspectores que surgen de esta reforma: los ingenieros industriales y los Inspectores de partido, con competencias acotadas que en ocasiones se entrecruzan, añadiendo a la relación anterior el Impuesto sobre minas.

También de forma simultánea y mediante otro **Real Decreto de 11-5-1888**, se aprueba el Reglamento Orgánico de la Administración Económica Provincial que, bajo la autoridad del Delegado de Hacienda, situaba una organización cuya principal novedad era la inclusión de las Administraciones subalternas de Hacienda que se creaban por la Ley de igual fecha. En consonancia con las restantes normas se indicaba que *"Corresponde a los Inspectores de la industria fabril y a los de partido la investigación de las ocultaciones de contribuciones, rentas, impuestos y propiedades del Estado, y la inspección de las expendedurías de efectos estancados"*. Siguiendo el criterio vigente en la época, se trata de un extenso Reglamento que, a la vez que regula detalladamente las competencias de las diferentes administraciones, incluye un conjunto importante de cuestiones reglamentarias.

Por **Real Decreto de 24 de julio de 1889**, aún con Sagasta al frente del Gobierno y siendo Ministro Venancio González⁹⁷, se reorganiza el Ministerio con una fuerte contracción de servicios, que llega a refundir las Direcciones de Aduanas, de Contribuciones y de Impuestos en las de "Contribuciones directas" y "Contribuciones indirectas". La Inspección se mantiene como Centro diferenciado, contando en su nivel superior con cinco Inspectores Generales de hasta cuatro categorías. Esta contracción de servicios alcanzó también al ámbito provincial que, en materia de investigación tributaria, tuvo como consecuencia la reducción del número de Inspectores de partido, que quedaban adscritos a las Delegaciones, al igual que otros servicios de las Administraciones subalternas. Todas estas medidas no eran realmente iniciativas del Ministro, sino que venían impuestas por la Real Orden del 21-

⁹⁷ Venancio González y Fernández fue Ministro de Hacienda en un Gobierno de Sagasta, durante la Regencia, entre el 11-12-1888 al 21-1-1890, De afiliación liberal, ocupó otros Ministerios con Sagasta.

7-1889 que exigía economías a todos los Ministerios por *“la necesidad apremiante de reducir el déficit del presupuesto”*. Como tantas otras veces, con criterio que se ha extendido hasta la época actual, ha latido en esta reforma la idea preconcebida de la muy baja productividad de los servicios de la Hacienda, pues de no ser así se podría concluir que, en gran medida, la reducción del déficit debería pasar por el reforzamiento de dichos servicios, sobre todo de aquellos relacionados con la lucha contra el fraude, y no por su disminución.

3.13. La organización de la inspección tributaria y la pérdida de identidad de la Inspección General; los Reglamentos (1892-1899)

Tras la pugna reseñada, se abre una etapa en la que tiene lugar la organización de la inspección tributaria, una cierta pérdida de identidad de la Inspección General y se aprueban los primeros Reglamentos, etapa que va desde 1892 a 1899.

Siguiendo la tónica de la alternancia política que caracterizó esta época, en el año 1890 vuelve Cánovas al Gobierno y, como no, Cos Gayón se hace de nuevo con la cartera de Hacienda. Pero esta vez (tendría interés investigar si lo intentó) no se produjo el pase de la función de Inspección de los Servicios a los centros. Posiblemente, algo estaba cambiando de la mano del reforzamiento del componente de “investigación” (la inspección tributaria), de la que existen muestras evidentes.

Aún en un Gobierno de Cánovas durante la regencia de M^a Cristina de Absburgo-Lorena, pero ya con un nuevo Ministro, **Juan de la Concha Castañeda**⁹⁸, por mandato de la Ley de Presupuestos de 1890-91 se produce una nueva reorganización ministerial, que en este caso tendría bastante profundidad. En primer término, la **Ley de Presupuestos de 30-6-1892** suprimió las Administraciones subalternas de Hacienda⁹⁹. Por otra parte, el **Real Decreto de 9-7-1892** introduce, como más destacables, desde nuestro objetivo, las siguientes modificaciones:

- a) Se vuelve atrás sobre la decisión de 1889 suprimiendo las Direcciones Generales de Contribuciones directas y de Contribuciones indirectas, y se crean de nuevo tres Direcciones de Contribuciones, Aduanas e Impuestos (a la que se encarga la Delegación del Gobierno interventora en el arrendamiento de tabacos).
- b) Se modifica la planta de las Delegaciones con algunas modificaciones, siendo particularmente reseñables la omisión de la mención de las Administraciones subalternas (se habla genéricamente de *“las demás oficinas subalternas que exija el servicio”*) y la inclusión como novedad de una dependencia con la denominación *“Inspección e investigación de Hacienda”*, con la que la función investigadora gana por primera vez sustantividad orgánica en la esfera territorial.

En relación con este último punto, el preámbulo de la norma dice que *“Una reforma, tal vez la más importante, de cuantas se introducen en el sistema administrativo de la Hacienda pública en el presente año económico, es la reorganización de la Inspección e investigación provincial de la Hacienda. Por muy poderosas y legítimas causas, al servicio de inspección general se ha atribuido siempre una excepcional importancia, no sólo en nuestro país, sino en todos aquéllos cuya administración se reputa como mejor organizada y perfecta, hasta tal punto, que en la vecina Francia*

⁹⁸ Juan de la Concha Castañeda, político de tendencias conservadoras, fue Director General de Propiedades y Director General de lo Contencioso, así como fiscal del Tribunal Supremo y Senador. Fue Ministro de Hacienda desde el 23-11-1891 al 11-12-1892. Finalizó su carrera pública como gobernador del Banco de España.

⁹⁹ En el debate parlamentario (16-3-1892) Puigcerver, que las había creado, defendió, no con demasiado entusiasmo, su mantenimiento. La supresión fue defendida, en ausencia del Ministro de Hacienda, por el de Gracia y Justicia, a la sazón Fernando Cos Gayón, que no tuvo reparo en atribuirse la autoría del proyecto, con argumentos poco claros, muy manidos y menos fundamentados: repercusión negativa sobre la recaudación, insuficiencia de efectivos, etc.

los cargos de Inspectores sólo se encomiendan a personas de alto prestigio y consideración social. Este alto prestigio y consideración responden del mejor modo a la importancia y delicadeza de los servicios encomendados al Ministerio de Hacienda, siempre dignos de preferente atención, pero hoy más que nunca por cuanto la situación del Tesoro demanda una recaudación importante, el fomento y desarrollo progresivo de las rentas públicas que contribuyan a establecer el nivel entre los recursos del Tesoro y las obligaciones que traen consigo las necesidades públicas. Para conseguirlo, es indispensable una acción vigorosa ejercida sobre todos los ramos de la Administración; que vigile constantemente, que acuda con remedio pronto y enérgico a evitar el mal, allí donde se halle, y que, emanada directamente de la más alta representación económica y administrativa del país, constituya un medio activo, pronto y eficaz, para evitar los grandes y los pequeños defectos, y sea, en suma, garantía indiscutible del cumplimiento de la ley". Se ha reproducido este largo párrafo porque refleja a la perfección la confusión de la época entre los dos tipos de inspección, la del servicio y la del tributo.

- c) Se elevan los créditos del concepto "*Visitas que acuerde el Ministro, los Directores generales y los Delegados de Hacienda*", con objeto de "*atender al aumento de obligaciones que por este concepto ha de dar lugar la reorganización de la inspección e investigación*". Lo que significaba que, al menos en el plano del gasto, ambas actividades seguían íntimamente unidas.
- d) Se aprueba la plantilla del personal de la Inspección e investigación de Hacienda, en la que se diferencian dos subáreas: "Inspección", con 3 inspectores y 6 Subinspectores, e "Investigación", con 240 Investigadores Ingenieros Industriales. Ello supuso la creación del Cuerpo de Investigadores de Hacienda tal como fue interpretado por el Real Decreto de 31 de agosto siguiente.

La anterior medida se complementa con la aprobación por **Real Decreto de 31-8-1892**, con carácter provisional¹⁰⁰, el "*Reglamento para el servicio de la Inspección e Investigación de la Hacienda Pública*", dividido en dos partes diferenciadas, una relativa a la "Inspección de Hacienda" (la Inspección de los Servicios) y otra a la "Investigación de Hacienda" (la inspección tributaria, que se somete a una extensa regulación en todos sus órdenes y se subordina a la anterior). La "Inspección de Hacienda" es un órgano que depende de la Subsecretaría.

Respecto a la "Inspección de Hacienda" interesa destacar, entre otros cometidos, los de

- a) Inspeccionar y visitar "*todos los ramos, oficinas y dependencias de la Administración económica provincial*". Hay que llamar la atención de que, al menos sobre el papel y salvo encomienda específica, los servicios centrales estaban excluidos del ámbito de actuación de la Inspección
- b) "*Formar la estadística de las contribuciones, impuestos, rentas, derechos y propiedades que pertenecen al Estado*". Se enuncia aquí claramente la función estadística general de los ingresos que, como después se verá, se ha mantenido en el ámbito de la Inspección hasta muy recientemente.
- c) "*Iniciar los servicios que conduzcan a mejorar la administración*". La redacción es bastante imprecisa, pero puede relacionarse con la función de innovación y prospectiva que siempre ha caracterizado a la Inspección.
- d) "*Proponer al Subsecretario, teniendo, en cuenta las necesidades del servicio, la residencia permanente de todos los Investigadores y acordar la accidental de los que son ingenieros industria-*

¹⁰⁰ La aprobación de Reglamentos "provisionales" llegó a convertirse en casi una costumbre en la época, debido al hecho de estar pendiente de alguno de los dictámenes previos requeridos.

*les*¹⁰¹". Ello es una consecuencia de la jefatura que se atribuye a la Inspección sobre los Investigadores de Hacienda en el propio reglamento, sin perjuicio de su dependencia funcional de los Delegados¹⁰².

En materia de Inspección de los Servicios, que es lo que ahora nos interesa, este Reglamento es ya una norma de procedimiento muy completa, parangonable en muchos de sus puntos con la regulación actual. Contempla la posibilidad de que las órdenes de visita las dicte el Ministro o el Subsecretario, por cierto con facultades diferenciadas; establece un detallado procedimiento, distinguiendo según se trate de visitas generales o especiales; detalla las materias mínimas sobre las que han de extenderse las visitas; fija las facultades de los inspectores y contiene una completa reglamentación del procedimiento disciplinario, asociando esta materia al ejercicio de la Inspección de los Servicios.

Cuando Sagasta accede nuevamente al poder en diciembre de 1892, el Ministro **Germán Gamazo**¹⁰³ modificó los términos de la reforma anterior e inició un conjunto de reformas que afectarían de forma importante a la vertiente de la inspección tributaria.

- a) En primer lugar, creó por **Real Decreto de 3-2-1893** el "Cuerpo de Inspección Provincial de Hacienda". Se destaca en este Real Decreto lo deficiente de la inspección tributaria y la limitación de su alcance y afirma que *"No es esto culpa de las oficinas provinciales de Hacienda, ni tampoco del personal del Cuerpo de Investigadores. Depende exclusiva, o a lo menos principalmente, a la mala organización del servicio"*, destacando la falta de capacitación técnica de muchos inspectores. En definitiva, se modifican las plantillas, introduciendo especialidades técnicas, y los criterios de selección. Por lo demás se deja subsistente el Reglamento de 1892 en lo no opuesto al Real Decreto por lo que hay que entender que la Inspección seguía al frente, al menos nominalmente, de las funciones investigadoras¹⁰⁴.
- b) Por **Real Decreto de 5-8-1893** se aprobó un nuevo Reglamento Orgánico de la Administración Económica Provincial, que va ganando en complejidad. El área inspectora se denomina ahora Inspección técnica y administrativa. La relación directa de los servicios centrales es con los administradores, salvo un conjunto tasado de asuntos de relación directa con el Delegado entre los que figura *"Cuando la Inspección central estime oportuno pedir antecedentes u ordene la investigación en cualquiera de los ramos o servicios de la Hacienda"*.
- c) Por **Real Decreto de 28-8-1893** se refunden la Dirección General de Contribuciones y la Dirección General de Impuestos en una sola Dirección General de Contribuciones e Impuestos. Esta fusión debería tener repercusiones poco después ya que, de alguna forma, la dirección unificada de los servicios inspectores en la Inspección central pierde utilidad al refundirse los centros responsa-

¹⁰¹ La residencia accidental de los investigadores no ingenieros industriales se determinaba por los Delegados

¹⁰² *"Los Investigadores dependerán de la Inspección de Hacienda, sin perjuicio de prestar obediencia al Delegado y de cumplir sus órdenes y las de los Administradores de Contribuciones, de Impuestos y Propiedades y de Aduanas de la provincia en que presten sus servicios, en cuanto se refiera a la comprobación administrativa y determinen las instrucciones y reglamentos"*.

¹⁰³ Germán Gamazo Calvo, tras una trayectoria política fluctuante ingresó en el Partido Fusionista dirigido por Sagasta y en el Partido Liberal, girando al conservadurismo al final de su vida. Por sus actividades y relaciones acrecentó de forma importante su fortuna personal y se considera que fue un cacique típico de la Restauración. Propició la salida de Camacho de Hacienda en 1886. Fue Ministro de Hacienda entre el 11-12-1892 y el 12-3-1894, en un Gobierno en que se integraban figuras políticas relevantes como Montero Ríos, Moret, o su cuñado Antonio Maura. Ver Carlos Ferrera Cuesta Web de la Real Academia de la Historia en <https://dbe.rah.es/biografias/10144/german-gamazo-calvo>

¹⁰⁴ En la Real Orden de 27-3-1893 se dan instrucciones a los Delegados para la utilización inmediata en tareas investigadoras del nuevo personal que iban a recibir, y se dice que *"Fundadamente confía este Ministerio en que los nuevos funcionarios de la Inspección provincial han de cumplir á satisfacción de V. S. y de la Inspección central, a la que darán conocimiento de sus trabajos, la delicada misión que se les ha encomendado, respondiendo así a la confianza en ellos depositada"*

bles de la mayor parte de la gestión, que bien podían ocuparse ya también de las tareas investigadoras. Mientras tanto, el modelo de separación entre la “gestión” y la “inspección” tributarias se reflejó en diversas normas, como es el caso del RD de 12-8-1893, Instrucción Provisional para la Administración, Investigación y Cobranza del Impuesto sobre los Carruajes de Lujo, en el que se dice: “*La Administración central de este impuesto correrá a cargo de la Dirección general de Contribuciones; su investigación a la de la Inspección general y su recaudación a la de la Dirección general del Tesoro*”. Similares menciones encontraremos en otros casos¹⁰⁵.

- d) Por último, el **Real Decreto de 14-9-1893** aprueba un nuevo “*Reglamento provisional de la Inspección de la Hacienda Pública*”¹⁰⁶. En este Reglamento se recupera la denominación de “Inspección General” órgano que forma parte de la Subsecretaría y depende directamente del Ministro. Son funciones de la Inspección General, entre otras, las generales de Inspección de los Servicios, las estadísticas de contribuciones e impuestos, dirigir el servicio de investigación y comprobación tributaria, así como otras competencias en materia disciplinaria y de nombramiento de personal. En materia de Inspección de los Servicios, este Reglamento no se separa apreciablemente del anterior, aunque introduce normas sobre inamovilidad del personal de la Inspección (tanto de servicios como tributaria), que sólo podía ser separado mediante expediente. En materia de organización, este Reglamento determina que el “*inspector general más caracterizado*” tendrá la representación y firma de la Inspección general y “*dirigirá los trabajos de la misma*”.

Y cómo no. Cánovas vuelve a presidir el Gobierno en marzo de 1895 (hasta su asesinato el 8-8-1897), y algunos meses después, siendo Ministro **Navarro Reverter**¹⁰⁷, por **Real Decreto de 16-7-1895**, (preámbulo fechado el día anterior), se reforma, como dice el preámbulo “*con calculada lentitud*”, la organización del Ministerio. Ahora se separan las Direcciones Generales de Contribuciones Directas y de Contribuciones Indirectas con la finalidad de “*acomodar la distribución de los Centros al reparto en las Secciones del presupuesto*”, porque “*muchas veces acontece que la simplificación es sólo aparente, y antes bien trae aparejadas complicaciones reales*”. La Subsecretaría tiene a su cargo la Inspección general de Hacienda, y la Estadística general de las Contribuciones, Rentas e Impuestos, aparte de otras funciones.

El mismo Ministro, mediante **Real Decreto de 4-10-1895**, procede a aprobar un nuevo “*Reglamento provisional de la inspección y la investigación de la Hacienda pública*”. El preámbulo (que tiene fecha del día anterior) comienza diciendo: “*Elementos necesarios para administrar bien la Hacienda pública son los servicios de investigación, comprobación e inspección, y es su importancia tal, que en otras naciones, donde la tradición ha dado a los organismos administrativos una solidez que en el nuestro no alcanzan todavía, el Cuerpo de Inspectores ha contribuido poderosamente a crear sanas costumbres tributarias, siendo además utilísima escuela práctica en donde han completado su educación rentística notables funcionarios de la Hacienda pública que, ilustrando su nombre, honraron a sus respectivos países*”. En una confusa mezcla de la Inspección (del servicio) y la Investigación

¹⁰⁵ Por ejemplo, en el Real Decreto de 24-1-1894 relativa a la Contribución de Edificios y Solares.

¹⁰⁶ La norma específica que “*La inspección de la Hacienda pública se realizará. Por la Inspección general. Por la Inspección provincial. Por la comprobación e investigación administrativa. Por los arrendatarios de la recaudación de las contribuciones de inmuebles, Cultivo y ganadería e industrial y de comercio, por la Guardia civil, la fuerza de Carabineros, los capataces de cultivo, los peones camineros y cualesquier otros agentes de la Autoridad; Por denuncia pública*”.

¹⁰⁷ Juan Navarro Reverter, Ingeniero de Montes, vinculado al mundo empresarial, diputado y senador. Militó en el Partido Conservador de Cánovas. Antes de ocupar el Ministerio había sido Director General y Subsecretario de Hacienda. Fue Ministro de Hacienda entre el 23-3-1895 al 4-10-1897 en el último Gobierno de Cánovas (continuado por Marcelo de Azcárraga Palmero), entre el 6-7 y el 30-11 de 1906, entre el 4-12-1906 y el 25-1-1907, entre el 12-3 y el 11-9 de 1912 (parcialmente sustituido) y entre el 4-11 y el 31-12 de 1912, habiendo ocupado también otros Ministerios.

(del tributo), continúa esta exposición: *“Lejos estamos en España de semejante perfección, sin duda porque, fundados nuestros organismos administrativos sobre erróneos conceptos, conviértese la función investigadora en tarea subalterna, ordinariamente desempeñada por humildes empleados, sin conocimientos y sin responsabilidad suficientes, sin estabilidad y sin porvenir bastantes para desempeñar en toda ocasión sus delicadas funciones con la independencia que su índole requiere”*. Con esta triste imagen de la organización investigadora manifiesta el Real Decreto la insuficiencia de las medidas anteriores y, particularmente, la de febrero de 1893 que había creado el “Cuerpo de Inspección Provincial de Hacienda”, por la descompensación entre los efectivos técnicos y los administrativos. Aprobada una nueva planta del personal técnico y administrativo para el servicio de la Investigación de la Hacienda pública, el Reglamento no introduce modificaciones sustantivas sobre la regulación anterior. La investigación se centra en las Dependencias provinciales de *“Investigación técnica y administrativa”* cuyo jefe depende del Delegado, cuyas disposiciones debe cumplir, aunque *“se comunicarán directamente con la Inspección general, informándola con frecuencia de la marcha y estado de los servicios, poniendo en su conocimiento los hechos que afecten a los intereses de la Hacienda y consultando las dudas que les ocurran en el ejercicio de su cargo.”*

El **Real Decreto de 3-12-1895** aprobó el Reglamento orgánico de la Administración Central, en el que conta que *“Forman también parte de la Subsecretaría, la Inspección general, que ha de llevar la estadística general de las contribuciones territorial, industrial, impuestos y rentas”*. Y puesto que poco más dice que tenga interés a los efectos de este trabajo añadamos como anécdota que se dice que *“la asistencia de los empleados a su respectiva oficina será por lo menos de seis horas”*. ¿Tendría ello algo que ver con lo que Francisco Silvela, sucesor de Cánovas, escribiría poco después - aunque por motivos distintos- en “El Tiempo”, en su artículo “España sin pulso”? Al fin y al cabo, también dijo *“dondequiera que se ponga el tacto, no se encuentra el pulso”*. No parece que la norma comentada sea la más ajustada a los esfuerzos requeridos en un momento de graves déficits como consecuencia de las guerras de Ultramar y la pérdida de las colonias.

Por **Real Orden de 5-12-1895** se aprobó el Reglamento de la Secretaría del Ministerio de Hacienda. La Subsecretaría, organizándose ésta en dos Secciones, la de “asuntos generales” y la de “tributación”, y dividiéndose esta última en la “Inspección General y Estadística tributaria” (la norma no determina el rango de la unidad) y el “Negociado de presupuestos”. A la “Inspección general de la Hacienda Pública”, que así la denomina, se encomiendan los asuntos previstos en el Reglamento del 4 de octubre anterior, sin mayores novedades.

Al finalizar esta etapa, la Inspección General, mixta de servicios y de tributos, aunque diferenciada de los centros, se nos presenta perdida como una pieza secundaria más de la organización de la Subsecretaría, sin el carácter, sustantividad y relevancia que había tenido en otros momentos.

3.14. La primera separación de la inspección tributaria, la consolidación de la Inspección General, su desdoblamiento provincial y la Reglamentación "definitiva" (1899-1910).

Llegados a este punto se inicia una etapa caracterizada, a mi juicio, por cuatro notas: la primera separación de la función de inspección tributaria, la consolidación de la Inspección General, su desdoblamiento provincial y la Reglamentación "definitiva" de la función, etapa que nos conduce a través del cambio de siglo desde 1899 a 1910.

En una situación catastrófica de nuestra Hacienda y finalizado el turno aún en la Regencia, en marzo de 1899 forma Gobierno, siendo jefe del Partido Conservador, Francisco Silvela, nombran-

do Ministro a Raimundo Fernández Villaverde¹⁰⁸, que debía tomar a su cargo la responsabilidad de introducir las importantes reformas tributarias y administrativas con que se iniciaría el siglo tras la pérdida de las colonias.

En la materia que aquí se trata, la primera e importante medida a reseñar es el **Real Decreto de 14-11-1899** que pone a cargo de la Dirección General de Contribuciones directas el servicio de la Investigación técnica y administrativa de la Hacienda pública, es decir, el servicio de inspección tributaria. La intención de la medida es *“convertir a la Investigación técnica y administrativa de la Hacienda en consejera y auxiliar del contribuyente, reservando su carácter más duro de acusadora para los que resistan el pago de los tributos o muestren mala fe al ocultar la materia imponible. Por esto se hace depender la referida Investigación de la Dirección general de Contribuciones directas, la cual tiene a su cargo la administración de contribuciones que afectan á mayor número de personas y que por su índole requieren que la acción investigadora sea más constante y eficaz, en beneficio del Tesoro, y moral y honrada, en beneficio también de éste y de los muchos particulares interesados”*. En consecuencia, se dispone que *“El servicio de la Investigación técnica y administrativa de la Hacienda pública estará en lo sucesivo a cargo de la Dirección general de Contribuciones directas, de la cual dependerá el personal facultativo y administrativo, constituyendo en las provincias una Sección de la Administración de Hacienda”*. Estas normas *“no serán aplicables a la renta de Aduanas ni a los demás impuestos a cargo de la Dirección general del ramo”*.

Desarrollando esta medida, el **Real Decreto de 30-1-1900** aprueba el “Reglamento provisional de la Investigación de la Hacienda pública”, que deroga el de 1895 salvo en la parte relativa a la Inspección de los Servicios. Con estas medidas se produjo el primer divorcio, aún no definitivo, de las inspecciones de los servicios y tributaria. Albiñana cita al respecto los criterios expresados por Villaverde, según el cual *“la Inspección debe residir al lado del Ministro y debe ejercerse sin limitación sobre todas las dependencias que tiene a su cargo, empezando por las más altas; cabe inspeccionar hasta lo que depende inmediatamente de un Director General....Pero hacer depender de la inspección y del Ministro la investigación es mutilar la acción de los Centros”*.

Siendo Ministro de Hacienda Angel Urzáiz¹⁰⁹, por **Real Decreto de 13-11-1901** se aprobó la *“Instrucción para cumplimiento del Real decreto de 30 de Agosto último sobre reorganización de la Administración económica central y provincial y del procedimiento administrativo”*, cuyo texto definitivo se aprobó con fecha 18-1-1902. Este Real Decreto va mucho más allá del desarrollo del Real Decreto mencionado, pues incluye varias reformas organizativas no necesariamente relacionadas con aquella disposición. Sin argumentación o preámbulo que lo explique, en primer término, se reorganiza toda la Administración Central, figurando ahora una sola Dirección General de Contribuciones. Por otra parte, declara que *“Quedan suprimidas la Inspección general del Ministerio de Hacienda y la Investigación regional y provincial”* y que *“Las funciones inspectoras cerca de los Centros directivos y demás dependencias de la Administración central se ejercerán por el Ministro de Hacienda, o por el Subsecretario del Ministerio por delegación de aquél. Las funciones inspectoras respecto de las oficinas y dependencias de la Administración provincial se ejercerán por los Directores generales de que*

¹⁰⁸ Raimundo Fernández Villaverde y García del Rivero, Marqués de Pozo Rubio, perteneciente al Partido Conservador y a la Unión Conservadora, profundamente monárquico, fue abogado y diputado desde los 24 años hasta su muerte. Ocupó varios Ministerios y, entre otros cargos, fue Interventor General y Subsecretario de Hacienda. Fue Ministro de Hacienda entre el 4-3-1899 y el 6-7-1900 y entre el 6-12-1902 y el 25-3-1903 y presidió el Consejo de Ministros durante breve tiempo en 1903 y 1905.

¹⁰⁹ Ángel Urzáiz y Cuesta fue Ministro de Hacienda con Sagasta, aún durante la Regencia, entre el 6-3-1901 y el 19-3-1902, con Montero Ríos entre el 23-6 y el 18-7 de 2005 y con Álvaro de Figueroa, Conde de Romanones, entre el 9-12-2015 y el 25-2-2016.

aquellas dependan, o por los funcionarios que los mismos designen, y por los Delegados de Hacienda con carácter permanente". Y "Las facultades investigadoras que corresponden hoy a la Investigación regional y provincial... , se ejercerán por los Jefes de los respectivos ramos de la Administración provincial". Además, en determinados supuestos "conferir comisión a los funcionarios de los Centros respectivos para que desempeñe funciones investigadoras con carácter temporal en las provincias". En resumen, las funciones inspectoras se vuelven a distribuir entre las Direcciones Generales y las Delegaciones de Hacienda (con conocimiento del Centro). Como único avance sobre la legalidad anterior cabe mencionar la regulación de la Inspección sobre los servicios centrales, que corresponde a la Subsecretaría

El mismo Ministro, mediante **Real Decreto de 6-3-1902**, aprobó dos semanas antes de su cese el *"Reglamento orgánico de la Administración central y provincial de la Hacienda pública y del procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas"*. Este Reglamento no añade nada significativo a la última regulación mencionada. La inspección sobre los servicios centrales se desplaza también a las Direcciones Generales: no se menciona entre las funciones de la Subsecretaría y respecto a las Direcciones Generales se dice que les compete *"Ejercer asimismo, bien personalmente o por medio de los funcionarios que al efecto se designen, la alta inspección y vigilancia cerca de las oficinas centrales y provinciales que de ello dependan, comunicando con tal objeto las instrucciones que estimen convenientes a los Delegados de Hacienda o proponiendo al Ministro, según las circunstancias del caso, el nombramiento de Comisionados especiales que con carácter de Inspectores giren las visitas que requiera el estado del servicio"*. La introducción del concepto de *"alta inspección"* atenúa, si cabe, el alcance e intensidad de la acción inspectora, pues ha sido tradicionalmente utilizado en los casos en los que no se renuncia a la competencia inspectora pero realmente no se pretende ejercer.

Terminada ya la Regencia y con Alfonso XIII reinando, un nuevo gobierno de Sagasta situó al frente del Ministerio de Hacienda Tirso Rodríguez¹¹⁰ quien, pocos meses después de la última disposición reseñada introdujo una serie de modificaciones de cierto calado en la organización central y provincial de la Hacienda:

- a) Mediante el **Real Decreto de 1-9-1902**, reformó los servicios de la Administración central y provincial dependientes del Ministerio de Hacienda. Entre las medidas adoptadas restablece la *"Inspección General de la Hacienda pública"*, formando parte de la Subsecretaría pero dependiendo directamente del Ministro, organismo *"que con más o menos extensión ha existido siempre en este departamento y el más genuinamente llamado a velar por la exacta aplicación de los preceptos reglamentarios y la marcha normal y ordinaria de los servicios administrativos en todas las dependencias provinciales"*. En el preámbulo se le encomienda el estudio de las deficiencias en la aplicación de los reglamentos preparando las reformas necesarias y la unidad de acción y de criterio en el impulso de los diversos ramos. En definitiva, se reestablece la Inspección General con funciones ahora sólo de Inspección de los Servicios (no de inspección tributaria) más las habitualmente asociadas a la misma (propuesta de mejoras, impulso de servicios, etc.). La Inspección General no aparece, sin embargo, en esta reforma como un Centro directivo parangonable a los restantes y su plantilla directiva se compone de 5 Inspectores (incluido el jefe de la unidad) y 8 Subinspectores.

¹¹⁰ Tirso Rodríguez y Sagasta, sobrino de Práxedes Mateo Sagasta y seguidor político de éste, fue Ministro de Hacienda entre el 19-3 y el 15-11 de 1902, y volvió a serlo con Canalejas entre el 3-4-1911 y el 12-2-1912. Político liberal, diputado y senador, fue también Gobernador del Banco de España y Consejero de Estado.

- b) Mediante el **Real Decreto de 3-9-1902** se aprueba el Reglamento Orgánico de la Administración Central de la Hacienda Pública. En él se dice que *“Corresponde también a la Subsecretaría el servicio de la Inspección de la Hacienda pública, el cual será desempeñado bajo la inmediata dirección del Ministro, por un Inspector general en la forma que determine el reglamento correspondiente”*. Poco más de interés se añade salvo, para el anecdótico, que *“La asistencia diaria de los empleados a su respectiva oficina será por lo menos de cinco horas”*.
- c) Otro **Real Decreto de 3-9-1902** aprobó el Reglamento Orgánico de la Administración Económica Provincial, según la cual correspondía a los Delegados *“Ejercer una inspección permanente, ya por sí, ya por medio de funcionarios que merezcan su confianza, sobre todas las oficinas y organismos de la Hacienda... corrigiendo las deficiencias que observe, vigilando e impulsando el exacto cumplimiento de los servicios, examinando el estado de los asuntos y el orden de los trabajos, y dando cuenta al Ministro de aquellas faltas que observe y para cuya corrección no tenga atribuciones”*.
- d) Las medidas anteriores se complementan por el **Real Decreto de 4-9-1902** que aprobó el *“Reglamento de la Inspección General de la Hacienda Pública”*, que es un reglamento sobre organización, facultades y procedimiento, exclusivamente referido a las funciones de Inspección de los Servicios, que recupera, en gran medida, el contenido del Reglamento de 1895. Sólo dos cuestiones han llamado mi atención en esta norma: la denominación de “Inspector general” del Inspector jefe de la unidad, denominación que se volvería a recuperar no hace muchos años, y la organización de los Inspectores por ramos (organización funcional) y no por zonas o distritos, que era la organización más tradicional.
- e) Otra de las reformas introducidas por el Ministro Rodrigáñez, que no comentamos, fue la del procedimiento económico-administrativo, encomendando a los Delegados la resolución. Guiándonos por el contenido de las propias disposiciones hemos de concluir que ello se hacía considerando un importante malestar de los ciudadanos respecto a la celeridad y solvencia con que se resolvían sus reclamaciones. No extraña, por lo tanto, que mediante **Real Orden de 9-9-1902** se pretendiese conseguir la *“simpatía pública” “mediante la celeridad en la tramitación y el fallo justo de los expedientes”*, aparte de resultar necesario *“desvanecer los recelos que en la masa general del país han contribuido a formar en determinados casos la apatía o la negligencia de algunos empleados”*. Si pensamos que resulta poco habitual hacer públicos estos reproches cuando se trata sólo de casos aislados, hemos de concluir la existencia de fallos importantes en la gestión tributaria de la época. Traigo a colación aquí esta cuestión por cuanto, con base en lo anterior, la Real Orden estimula la inspección incesante por los Delegados de dependencias que están sometidas a su autoridad, dando instrucciones al respecto y con el objetivo último -aquí es donde se centrarían posiblemente las mayores críticas sociales- de *“no dar a los contribuyentes de buena fe que cumplan sus deberes fiscales con el Estado el mismo trato que a los defraudadores a sabiendas o reincidentes que ocultan a la Administración los elementos constitutivos de su riqueza”*. Aunque esta Real Orden refuerce los cometidos inspectores de los Delegados creo no equivocarme en que se trata, sobre todo, de estimular el control inherente a la jefatura, sin privar de su competencia central a la Inspección general del Ministerio.

Solo un año después de las reformas de Rodrigáñez, aún en la Regencia y en un momento de bastante inestabilidad gubernativa, asciende al poder después de un gobierno de siete meses de Silvela, Raimundo Fernández Villaverde en una estancia en la presidencia que no alcanzó los cinco meses. El

Ministro de Hacienda en este caso fue **González-Besada**¹¹¹ quien acometió, sin dar tiempo a que se aposentasen las anteriores reformas y en su primera estancia en el Ministerio, otra reforma de la administración de la Hacienda. Las medidas adoptadas por este Ministro fueron:

- a) Mediante el **Real Decreto de 14-8-1903** se confiere al Subsecretario del Ministerio de Hacienda *“el carácter de Inspector general del servicio económico provincial del Estado, sin perjuicio de la alta inspección que corresponde al Ministro del ramo”*. El jefe operativo de la Inspección General sería el Subinspector General que *“sustituirá al Subsecretario en las funciones propias y peculiares de la Inspección general”*. Se crea así el cargo de “Subinspector General” que perduraría hasta épocas muy recientes.

- b) Redundando en los reproches expresados por Rodríguez, en el **Real Decreto de 22-8-1903** llama la atención sobre los incumplimientos observados en el despacho de los expedientes de reclamación dibujando un panorama algo más que preocupante: *“La honradez y probidad de los buenos funcionarios hallase en entredicho por la debilidad de algunos de los menos que, tentados a diario con el halago de los corruptores, no encuentran en la noción del deber, entibiada en ocasiones por las estrecheces de su posición, aquella fortaleza de espíritu necesaria para resistir el asedio. Extrañas imposiciones, actuando con diligencia digna de mejor causa, contribuyen de otra parte, sin más secreto que el de su influencia, a determinar una extraordinaria actividad en el despacho de algunos expedientes, con daño manifiesto de los que, faltos de amparo, duermen en las dependencias; y esta irritante desigualdad ha motivado justificadas censuras, extraviando la opinión y creando un ambiente que urge a todo trance sanear”*. La ética funcional quedaba en entredicho cuando se decía que *“Tales procedimientos han sido causa bastante para que los contribuyentes, desconfiando de su propio esfuerzo y del estricto cumplimiento de los deberes de la Administración, confíen a agentes o representantes el encargo de activar el despacho de los asuntos, y aunque en la mayoría de los casos sus funciones son meramente informativas, sirven de pretexto para arrojar sobre funcionarios dignos manchas que, en el concepto público, dañan por igual a todos, haciendo de la excepción regla general, y dando apariencias de soborno a lo que acostumbra a ser disfraz de la codicia del intermediario”*¹¹². Aparte de otras medidas que merecerían su inclusión actual en un código ético funcional, tales como prohibir el acceso a las oficinas a personas salvo para realizar ingresos y pagos o informarse, prohibir las gestiones de los funcionarios interesándose por expedientes concretos, etc., establece un sistema estadístico a desarrollar por la Inspección sobre la gestión de los expedientes basado en estados remitidos periódicamente a la misma por los servicios provinciales, cuyo resultado fue objeto de publicación durante un tiempo¹¹³. Incluyo esta larga mención porque nos hallamos ante el precedente más claro de lo que, en la práctica administrativa, se han llamado “partes de gestión” que han sido la base del sistema estadístico de la gestión tributaria a cargo de la Inspección General, que se mantiene actualmente contando incluso con el soporte de una Subdirección General y que hoy ya no se basa en estados o partes manuales sino en un desarrollo importante y especializado de los sistemas informáticos.

¹¹¹ Augusto González-Besada Mein, que había colaborado con Villaverde en su reforma tributaria, fue Subsecretario de Hacienda antes de ser Ministro. Ministro de Hacienda entre el 20-7 y el 5-12 de 1903. Posteriormente volvería a serlo con Maura entre el 14-9-1908 y el 21-10-1909 y el 22-3 y el 9-11 de 1918. Galleguista distinguido y dirigente señalado del Partido Conservador, fue además Ministro de la Gobernación y de Fomento y Presidente del Congreso de los Diputados.

¹¹² Los funcionarios de Hacienda que sugieren estas frases no se apartan sobremanera a los que describe Galdós en su novela MIAU, publicada pocos años antes.

¹¹³ Ver, por ejemplo, respecto a las reclamaciones, la gaceta del 9 de enero, del 16 de agosto y del 16 de septiembre de 1904

- c) Por **Real Decreto de 25-8-1903** se aprobó el Reglamento Orgánico provisional de la Administración Central de la Hacienda Pública, aprobándose el definitivo por el Real Decreto de 13-10-1903. Conforme a esta normativa, la Subsecretaría tiene a su cargo, entre otras cuestiones, *“la Inspección general del servicio económico provincial”*. En este caso desaparece cualquier atisbo de inspección a los servicios centrales del departamento. La inspección tributaria se mantiene separada del ámbito de la Inspección general, encomendándose a la Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas, que unifica la dirección central de todas las modalidades tributarias salvo las del ámbito aduanero y de las encomendadas a la Dirección de lo Contencioso. Al frente de la Inspección general está el Subinspector general, que sustituirá al Subsecretario en las funciones inspectoras del servicio y tendrá, además, en los asuntos propios de Subsecretaría las mismas obligaciones establecidas para los segundos jefes de los centros.
- d) Por **Real Decreto de 15-9-1903** se aprobó el Reglamento Orgánico provisional de la Administración Económica provincial, aprobándose el definitivo por **Real Decreto de 13-10-1903**, modificándose la planta de las Delegaciones de Hacienda. En la parte que aquí nos interesa, esta reforma estableció en las Delegaciones unas oficinas denominadas *“Inspecciones de Hacienda”*, con funciones tanto de inspección permanente de los servicios como de inspección de tributos, dependiendo funcionalmente de la Subsecretaría y de la Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas, respectivamente, sin perjuicio de la autoridad del Delegado. Se trata, por lo tanto, de un modelo de organización en doble nivel de la Inspección de los Servicios, cuyo precedente más parecido es el de la reforma de 1845, con la característica de que las dos funciones, inspección del servicio e inspección del tributo, quedaban fusionadas en el nivel provincial pero no en el central, y de que en éste la titularidad de la Inspección de los Servicios ya no estaba en los Centros.
- e) Por otro **Real Decreto de 15-9-1903** se aprobó el Reglamento provisional de la Inspección de la Hacienda pública, aprobándose el definitivo por Real Decreto de 13-10-1903. Este es nuevamente un Reglamento mixto para la *“Inspección de los Servicios e Inspección de los tributos”* (esta última ya con la denominación que se consolidaría en el futuro), siendo esta la norma procedimental que, con diversas modificaciones posteriores, se aplicó en materia de Inspección de los Servicios hasta la Orden de 30-6-1964. Por esta disposición, siguen correspondiendo a la Subsecretaría las facultades de Inspección de los Servicios¹¹⁴. Esta inspección estaba cargo de la *“Inspección general de la Hacienda Pública”*, dependiendo directamente del Ministro y formando parte de la Subsecretaría, organizándose la actividad “por ramos”. La jefatura de los servicios correspondía al *“Inspector General”* -el Subsecretario- que obraba como delegado del Ministro y era sustituido por el *“Subinspector General del Ministerio”*, figura que posteriormente resurgiría como jefe por delegación de la Inspección General y perduraría hasta el año 1977. Este Reglamento recoge en materia de Inspección de los Servicios la tradición (y en muchas ocasiones simplemente la redacción) reglamentaria anterior, regulando el procedimiento para la práctica de las visitas, las facultades de los inspectores, el procedimiento disciplinario, la formulación de informes e instrucciones y el régimen de indemnizaciones. Una de las novedades más importantes de este Real Decreto es la creación de un extensísimo sistema de información estadística sobre la gestión en todos sus ramos, con un sistema peculiar de elaboración coherente con la organización de los servicios aprobada: los datos eran recogidos y supervisados por la Inspección provincial -como hemos dicho lo era tanto de los servicios como de los tributos- y se establecían multas en caso de incumplimiento, y remitidos a la Subsecretaría.

¹¹⁴ La Inspección de los tributos quedaba bajo la Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas.

ría o a la Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas, que establecían los estados resumen.

Siendo Ministro **Osma**¹¹⁵, en un gobierno de Maura, se dictaron las Reales Órdenes de 6-7-1904 y 9-8-1904 que establecieron la publicación en la Gaceta de la estadística recaudatoria por conceptos y provincializada¹¹⁶.

Como última medida de esta etapa, cabe consignar el **Real Decreto de 16-1-1907**, siendo Ministro **Navarro Reverter**, en el último y fugaz Gobierno de Aguilar Correa. El Real Decreto comienza con la defensa, ya tradicional, de la función inspectora: *“Viene demostrando la experiencia que las visitas giradas por la Inspección general de Hacienda a las oficinas provinciales, no solamente producen el saludable efecto de impedir abusos, de corregir defectos y omisiones, de desterrar prácticas y procedimientos viciosos y de lograr que se liquiden y cobren derechos olvidados, sino que con la imposición de severos correctivos a los funcionarios de ellos merecedores se acrecienta el prestigio de que debe estar adornada la Administración pública y se dan garantías a los contribuyentes de que en la distribución y cobro de los impuestos se quiere proceder con la más estricta justicia”*. Puesto que la limitación de medios no permite la suficiente presión inspectora, se adopta la decisión de prescindir de la organización *“por ramos”* y organizar la inspección *“por regiones”*, dividiendo el territorio en seis regiones y ordenando que se visiten todas las provincias, al menos, una vez al año, lo que no se podría hacer en una organización por ramos.

Esta disposición acomete también el problema de la estadística tributaria, al que antes se ha hecho referencia, y lo hace partiendo de un juicio crítico de la misma: *“Anualmente se publican por este Ministerio numerosas estadísticas, en gran parte muy voluminosas. Pero la falta de unidad de las clasificaciones, de una parte; la abstracción de las relaciones de los hechos tributarios con los fenómenos de la vida económica nacional, de otra, y, finalmente, la falta absoluta o insuficiencia del comentario y hasta de indicación sobre el valor de las cifras, defectos censurados con acritud por la crítica sabia moderna, reducen de tal manera el valor de muchas de aquellas publicaciones, que el conocimiento que de ellas debiera esperarse es hoy sumamente imperfecto”*. En resumen, las medidas adoptadas son atribuir a la Inspección General *“la estadística tributaria de España”*; establece que el resultado de las visitas se materialicen en una *“Memoria”* que detalle lo observado y las medidas adoptadas o a adoptar; se establecen las Memorias anuales de las Delegaciones de Hacienda; se proporcionan criterios para el desarrollo del sistema estadístico tributario; y se establece igualmente la memoria anual del Ministerio, que se ha continuado hasta el momento presente.

3.15. Nuevos bandazos: las reformas de Cobián y de Navarro Reverter. La refundación inconclusa de Santiago Alba (1910-1924)

El prometedor caminar emprendido en la anterior etapa, que parecía conducir con naturalidad a una institucionalización de la función de Inspección de los Servicios diferenciada de la tributaria, se vio interrumpido con nuevos bandazos, que se inician con la reforma de Cobián, la rectificación "en exceso" de Navarro Reverter, y se cierran con la refundación inconclusa de Santiago Alba, todo ello entre los años 1910 y 1924.

Por **Real Decreto de 29-12-1910**, siendo **Eduardo Cobián**¹¹⁷ Ministro de Hacienda bajo la presidencia de Canalejas, se reforma de nuevo la organización central y provincial de Hacienda. Se suprime la Direc-

¹¹⁵ Guillermo Joaquín Osma y Scull, emparentado políticamente con Cánovas, fue Subsecretario con Villaverde y Ministro de Hacienda en gobiernos de Maura desde el 5-12-1903 al 16-12-1904 y desde el 25-1-1907 al 23-2-1908.

¹¹⁶ Ver, por ejemplo, la gaceta de los días 11, 12 y 13 de agosto, del 9 y 10 de septiembre de 1904, o del 8-10-de 1904.

ción General de Contribuciones, Impuestos y Rentas, que se escinde en la de Contribuciones y en la de Propiedades e Impuestos. Nuevamente se encomienda a los centros la inspección de los servicios: *“La inspección del servicio provincial de Hacienda estará a cargo de los respectivos Directores Generales del Ministerio, y será desempeñada por los funcionarios adscritos a cada Centro”*. Por otra parte, se encomienda a la Dirección general de Contribuciones *“la formación y publicación de la Estadística tributaria”* que, como vimos, se había atribuido en 1907 a la Inspección general. Por ello, dos días después del Real Decreto, Flores de Lemus, muy probablemente el inspirador de la reforma, que a la sazón era el Jefe de la Sección de Estadística en la Inspección General, pasó al puesto equivalente en la Dirección General de Contribuciones¹¹⁸. En la esfera provincial, se suprimen las Administraciones de Hacienda (que eran las oficinas administrativas provinciales) y las Inspecciones de Hacienda y se crean sendas Administraciones de Contribuciones y de Propiedades e Impuestos, que toman a su cargo la inspección tributaria.

Desaparecidas sus funciones (inspección y estadística) es de suponer que la Inspección General estaba desaparecida tras esta reforma, pero produce ciertas dudas el hecho de que el Real Decreto, cuyo único argumento es que dice cumplir la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1911, no incluye la Inspección General entre los órganos suprimidos, con la particularidad de que dichos Presupuestos contenían partidas de personal y material para *“Subsecretaría e Inspección General”*

Tan drástica vuelta atrás tuvo dos años de vigencia formal y cuatro de aplicación material. Formando parte del Gobierno de Romanones, de vuelta al Ministerio, **Navarro Reverter**, que anteriormente había apoyado normas de desarrollo de la Inspección, propicia una nueva reforma, a través del **Real Decreto de 10-12-1912** y del **Real Decreto de 30-12-1912**. El preámbulo del primer Real Decreto se parece en mucho al de 1907: *“La inspección de los servicios encomendados a las oficinas provinciales de Hacienda bien organizada y dirigida Impide abusos, corrige defectos y omisiones, normaliza la Administración y cobranza de los tributos, procura la liquidación y reconocimiento de los derechos del Estado y produce un efecto grandemente moralizador cuando castiga a los funcionarios que faltan a sus deberes y premia a los que por sus especiales condiciones son merecedores de recompensa”*. En resumen, la reforma se sintetiza en el último Real Decreto citado: la Ley de Presupuestos para 1913 habilita los créditos para la Inspección General en la Subsecretaría y el Real Decreto suprime las Secciones de Inspección de las Direcciones Generales últimamente mencionadas y de la Intervención General y vuelve a poner a cargo de la Inspección General la Inspección de los Servicios y del tributo, organizando el servicio en seis inspecciones regionales y restableciendo las Inspecciones provinciales, esta vez sólo con funciones de inspección tributaria. Esta reforma sería criticada duramente por Flores de Lemus en la Memoria de la Dirección General de Contribuciones de 1913¹¹⁹ por considerar que con la misma se privó a *“las grandes ramas de la Administración de Hacienda de una acción interna y propia de Inspección”*; además niega este ilustre funcionario, como ya antes había hecho Villaverde, la *“correlación entre la inspección del servicio y la inspección del tributo”*. La última crítica es, sin duda, certera, y la respuesta de la reforma de Navarro Reverter desproporcionada. El problema es que esta supuesta correlación, cuya debilidad era ya obvia en la época a que estamos haciendo referencia, también había sido utilizada, en senti-

¹¹⁷ Eduardo Cobián y Roffignac fue abogado, Diputado y Senador y Gobernador del Banco de España. Perteneció al Partido Conservador y al partido Liberal. Ministro de Hacienda entre el 9-2-1910 y 3-4-1911, fue además Ministro de Marina. Elaboró todo un programa de reformas tributarias de modernización del sistema tributario español, inspirado por Flores de Lemus, programa que no llegó a cuajar en su totalidad.

¹¹⁸ Real Orden de 31-12-1910, Gaceta de 1-1-1911.

¹¹⁹ Revista de economía política, núm. 19, septiembre-diciembre de 1957 Ver en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/31495recep019073.pdf>

do opuesto, para residenciar la Inspección de los Servicios en los centros, confundiendo el ámbito y el objetivo de ambas inspecciones, ya sin sentido en aquel momento.

La aplicación de las reformas de 1912 debió suscitar problemas de índole competencial. A ello apunta la **Real Orden de 16-1-1913**, dirigida al Subsecretario, Inspector General del Ministerio, en la que se le indica que debe asumir las competencias sobre la distribución provincial de los efectivos de la inspección tributaria que el artículo 23 del reglamento de 1903 atribuía a la Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas.

En cualquier caso, parece que las reformas de 1912 no tuvieron plena aplicación efectiva inmediata. Ello se deduce de la exposición de motivos del **Real Decreto de 21-4-1914**, en un Gobierno de Eduardo Dato y siendo Ministro **Gabino Bugallal**¹²⁰, en la que se dice que *“considera el Ministro que suscribe conveniente no demorar por más tiempo la constitución de las Inspecciones regionales determinadas en el Real Decreto de 30 de Diciembre de 1912, con alguna modificación en la agrupación de las provincias; restablecer la distribución de la planta que para el personal de la Inspección provincial o de los tributos ... en la forma dispuesta por el artículo 6º del citado Real decreto de 30 de diciembre de 1912”*; etc. En definitiva, se determina que *“la Inspección General seguirá rigiéndose en sus dos funciones de inspección de los servicios y de investigación de los tributos por el Reglamento de 13 de Octubre de 1903, sin otras modificaciones que las que se señalan en el presente Decreto”*. Organiza la Inspección de los Servicios en seis regiones¹²¹, al frente de cada una de las cuales existirá un *“Inspector Regional”*, declarándose exceptuadas de esta inspección los servicios encomendados a las Direcciones del Timbre, de Aduanas¹²² y de lo Contencioso, que seguían rigiéndose por sus normas especiales. Las visitas eran ordenadas por el Ministro o por el *“Subsecretario Inspector General”*, pues existía un Subinspector General jefe inmediato de la Inspección, pudiendo los Directores proponer la práctica de visitas. Recomienda visitar todas las provincias cada año y espera de la acción inspectora resultados en la *“educación técnica del personal”* y *“corrección de las deficiencias”*. Se contempla la posibilidad de informar verbalmente de las visitas en los casos sin importancia. Se establece un Registro confidencial de personal con *“cuantos datos y antecedentes puedan reunirse acerca de los merecimientos, inteligencia y moralidad de los funcionarios, y muy singularmente de sus especiales aptitudes”*¹²³. Y, por último, se crea una Junta de Inspección, presidida por el Subsecretario, de la que el Subinspector General era Secretario con voz y voto, e integrada por representantes de los Centros, con funciones de informe, examen de las Memorias de las Delegaciones, en materia de personal, y examen y censura, cuando procediere, de los trabajos de los Inspectores Regionales, debiendo aprobar o rectificar los acuerdos que hubieren adoptado en las visitas. Se trataba de una fórmula que pretendía buscar un cierto equilibrio entre las dos posturas habidas hasta entonces, la de la Inspección separada y la de la inspección desde los centros.

¹²⁰ Gabino Bugallal y Araújo, fue Diputado, perteneciente al Partido Conservador y señalado monárquico. Aparte de otras carteras, fue Ministro de Hacienda con Eduardo Dato desde el 27-10-1913 al 9-12-1915, y del 11-6 al 3-11 de 1917; con Sánchez de Toca desde el 20-7 al 12-12 de 1919; y con Manuel Allendesalazar desde el 12-12-1919 al 5-5-1920, llegando a ser Presidente del Consejo de Ministros durante pocos días en marzo de 1921 tras el asesinato de Dato. Promovió importantes reformas tributarias, bajo la inspiración de Flores de Lemus. Ver la referencia de Juan Pro Ruiz, en Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/9259/gabino-bugallal-araujo>

¹²¹ La redacción del precepto suscita cierta confusión puesto que, si bien las regiones se establecen expresamente *“para la inspección de los servicios”*, y las funciones que con algún detalle se les asigna son típicas de este ramo de la inspección, establece la posibilidad de que en casos urgentes los Centros puedan proponer visitas *“de inspección de los servicios y de tributos”*. Además, las plantillas aprobadas para estas inspecciones regionales están constituidas por personal típicamente formado para la inspección tributaria: Ingenieros Industriales, Profesores mercantiles y Peritos electricistas.

¹²² La Inspección de Aduanas, del servicio y de los tributos, tendría una regulación específica en el Real Decreto de 1-9-1920.

¹²³ Este registro confidencial estaría operativo hasta la década de los 80, en que fue destruido.

En materia de Inspección tributaria, los Delegados podían disponer la realización de visitas, comunicándolo a la Inspección General, pudiendo designar funcionarios no pertenecientes a la Inspección provincial. Las dificultades de implementación de alguna de las reformas se constatan al disponerse que *“Las estadísticas parciales de los diferentes tributos seguirán formándose por los respectivos Centros hasta que pueda implantarse la totalidad del servicio en la Inspección general”*, sin perjuicio de elaborar ésta un resumen comparativo.

También con el Ministro Bugallal, el **Real Decreto de 27-7-1914** determinó que en la Junta de Inspección creada por el Real Decreto de 21-4-1914 el Subinspector general ejercería como Secretario *“sin voto”*. Derogado este Real Decreto por otro del 16-3-1915 se suscitó la duda de la subsistencia de la Junta de Inspección, duda que fue resuelta por la Real Orden de 17 de mayo de 1916 declarándola subsistente.

Con el mismo Ministro, el **Real Decreto de 20-7-1915** reformó la inspección provincial que, recordemos, era exclusivamente tributaria, y redujo a cuatro las Inspecciones Regionales fundamentando este ajuste en la escasez de personal de la Subsecretaría.

El Ministro **Santiago Alba**¹²⁴, formando parte de un nuevo Gobierno Romanones, acometió un conjunto de reformas que afectaban tanto a la organización territorial como central. La **Ley de 28-11-1916** recuperó la idea de 1888 de López Puigcerver y autorizó *“Administraciones de Contribuciones de Distrito”* en los Municipios, no capitales de provincia, cuya población de hecho excediera de 20.000 habitantes, que *“dependerán directamente de los Delegados de Hacienda y de la Dirección General de Contribuciones, sin perjuicio de las facultades de la Inspección general”*. La finalidad de estas oficinas, según se desprende de los argumentos expuestos en la discusión parlamentaria, era acercar la Administración a los contribuyentes y evitar la dependencia, en determinadas cuestiones, de la gestión municipal, respecto a la que se expresaban reservas de todo tipo.

Santiago Alba inicia, dentro del amplio paquete de reformas que pretendía, muchas de ellas inconclusas, una nueva reforma de la Inspección, lo que hace mediante el **Real Decreto de 10-4-1917**. Partiendo de la idea de que los servicios de Hacienda *“exigen ser atendidos y vigilados con escrupulosidad”*, afirma que *“si esa vigilancia ha de ser eficaz, preciso es que el esfuerzo empleado en ejercerla no se distraiga en atenciones ajenas a su fin, y para ello conviene centralizar en una oficina especial todas las funciones inspectoras, lo mismo de los servicios que de los tributos”*. El Real Decreto invoca los precedentes de los Reales Decretos de Camacho de 1881 y 1886 y que si este centro independiente *“se suprimió en disposiciones posteriores, llevando alternativamente sus servidos a la Subsecretaría y a los Centros respectivos, la experiencia ha demostrado la necesidad de centralizarlos de nuevo”*. Hay que reconocer que estos argumentos respondían más a la convicción que a la razón y en modo alguno entraban en el problema de la asociación de las inspecciones del servicio y del tributo, que era la decisión de más endeble soporte. Por otra parte, se reconoce que las medidas que acomete tienen carácter provisional, en espera de la *“creación de un Centro con todas las garantías de perfección y estabilidad que su importancia exige”*, decisión que pospone a una futura reorganización general de servicios. En definitiva, extrae la Inspección de la Subsecretaría, dejándola bajo la dirección de un Inspector General distinto del Subsecretario (y por cierto, nombró para el cargo al que

¹²⁴ Santiago Alba y Bonifaz fue Diputado. Perteneció al Partido Liberal y fundó el Partido Liberal Monárquico. Ministro de Hacienda con Romanones desde el 30-4-1916 al 19-4-1917 (llevando como Subsecretario a Joaquín Chapaprieta), y con García Prieto desde el 19-4 al 11-6 de 1917 y del 9-11 al 5-12 de 1918. Desarrolló significados proyectos de reforma tributaria que tuvieron una importante oposición empresarial y política. Fue un actor señalado de las postrimerías del reinado de Alfonso XIII y de la crisis que condujo, primero a la Dictadura de Primo de Rivera y, después, a la República. Tuvo que exiliarse ante las amenazas de Primo de Rivera cuando este se pronunció en 1923, siendo perseguido y juzgado en el exilio. Ocupó varios Ministerios con Moret, Canalejas, Romanones, Dato y García Prieto.

entonces era Subinspector General) que actúa por delegación del Ministro. Lo cierto es que diez días después de este Real Decreto cayó el Gobierno Romanones, y aunque Santiago Alba siguió al frente del Ministerio con García Prieto, la brevedad de su Gobierno no dio opción a la conclusión de la reforma prometida.

El Real Decreto de 1917 razona más extensamente el resto de las medidas que adopta. Restablece las seis regiones de Inspección porque *“no es posible que un solo Jefe regional pueda atender como es debido a 12 o más provincias”* y modifica la reglamentación de 1903, que seguiría vigente, dando gran flexibilidad a los Inspectores en la realización de sus visitas y en el alcance de las mismas pero imponiendo la visita trimestral a todas las oficinas, porque *“no serviría restablecer seis regiones y dejar subsistente la obligación de los Inspectores regionales de hacer una visita general por año a cada una de las provincias”* porque *“lo que conviene a los fines de la inspección es que las oficinas provinciales tengan la seguridad de que en cualquier momento podrán ser visitadas”* y porque *“El remedio más está en la insistencia del Inspector y en su actuación repetida que en el examen minucioso que pueda realizar una vez al año de todos los servicios”*. Como contrapartida a este trabajo intenso, se recomienda la concisión de los informes (se califican de *“inútil trabajo”* las Memorias detalladas de las visitas).

Por último, por **Real Decreto de 28-5-1917** se crean 10 Administraciones de Contribuciones de Distrito, disposición respecto al que el preámbulo del Real Decreto-Ley de 25-6-1926 dijo que *“no llegó a tener eficacia”*.

3.16. Un nuevo retorno a los centros (1924-1932)

Superada rápidamente la interrupción introducida por la reforma Cobián, pero con el problema pendiente de la anexión de la inspección tributaria, parecía que la estabilidad institucional de la Inspección de los Servicios estaba garantizada. Pero el espejismo quedó cortado de raíz, incluso diría que bruscamente, en la siguiente etapa que marca el último retorno a los Centros, y que va desde 1924 a 1932.

La última etapa de supresión de la Inspección General, como expresión institucional típica de la función de Inspección de los Servicios en el Ministerio de Hacienda, y de encomienda de la Inspección a los Centros, es obra de la Dictadura de Primo de Rivera. Esta es también la antesala de la separación definitiva de las funciones de Inspección de los Servicios y de inspección tributaria, que ya nunca volverían a ser ejercidas conjuntamente desde la Inspección General.

Durante el mandato del Directorio militar, estando encargado del Departamento (no como Ministro) **José Corral y Larre**¹²⁵, se dicta el **Real Decreto de 21-6-1924**, reorganizando los Servicios Centrales y Provinciales del ramo de Hacienda, en el que se incluyeron decisiones tan rupturistas como la supresión de la Intervención General de la Administración del Estado. De nuevo el argumento ya intachable de la necesidad de ligar la inspección a la gestión sirve de base para, incidiendo en el error que años atrás habían denunciado Villaverde y Flores de Lemus, mantener la correlación entre las dos formas de inspección y pasar la Inspección de los Servicios a los Centros: *“Como ninguna razón existe para mantener el Centro directivo creado en el año 1917 con la denominación de Inspección General de Hacienda, desde el momento en que los actos inspectores, no sólo no pueden separarse de los de gestión, sino que constituyen los más importantes de ésta, se ha estimado conveniente suprimir dicho Centro”*. Consecuentemente, se encomienda a los Centros directivos las funciones

¹²⁵ José Corral y Larre, funcionario de hacienda con trayectoria no relevante, había sido Gobernador Civil entre 1910 y 1913, fue nombrado Subsecretario de Hacienda el 25-2-1924, encargándose de dicha cartera, no como Ministro, desde dicha fecha hasta el 3-2-1925 en el Directorio Militar de Miguel Primo de Rivera.

inspectoras, tanto de los servicios como de los tributos, todo ello *“sin perjuicio de la alta inspección que corresponde al Ministerio de Hacienda”*, paradójica expresión para referirse, en un Estado sin Gobierno, a un Ministerio sin Ministro y a una competencia sin perfiles claros y sin medios para ser llevada a cabo. Por lo demás, esta norma declara vigente el Reglamento de 1903, con las modificaciones derivadas de normas posteriores y de la propia disposición y, en relación con las funciones estadísticas, establece que *“Los resúmenes quincenales de recaudación que se hallaban a cargo de una de las Secciones de la suprimida Inspección general, continuarán confeccionándose y publicándose, con arreglo a las Reales Órdenes de 6 de Julio y 9 de Agosto de 1904, por el Negociado de la Subsecretaría del Ministerio al que se asigne este servicio”*.

El caso es que, por **Real Orden del 30-6-1924** el personal de la Inspección General es objeto de reparto entre la Dirección General de Rentas Públicas, la Dirección General de Tesorería y Contabilidad -que había heredado esta última función de la Intervención General suprimida- y la propia Subsecretaría para otros servicios.

El proceso se redondea dos años más tarde, ya durante la Dictadura civil y con **José Calvo Sotelo**¹²⁶ al frente del Ministerio de Hacienda, y ello tiene lugar mediante un conjunto de disposiciones:

- a) Por **Real Decreto de 30-3-1926**, se establecieron las bases para la reorganización de la Inspección de Hacienda. Se decía -una vez más- que *“La función inspectora de la Hacienda pública tiene dos modalidades: inspección de los servicios e inspección de los tributos”*. Por delegación implícita del Ministro, ambas funciones serían ejercidas por los Directores Generales -exceptuando las especialidades del ámbito aduanero-. Las visitas de Inspección a los servicios provinciales se harían mediante Real Orden a propuesta del Director General respectivo. Se establecían además determinadas normas procedimentales para las visitas. El resto del extenso Real Decreto se ocupaba de la inspección tributaria, en la que no entraremos por quedar ya fuera de nuestro foco de atención.

Este Real Decreto se enfrentó con un problema que desde antiguo había dado mucho que hablar y había sido objeto de debates parlamentarios: la participación de los inspectores de los tributos en las multas derivadas de su actividad. Lo que hace -se expone porque tendría después un efecto indirecto en materia de inspección de los servicios- es crear un *“Fondo para partícipes de multas”*, para el ingreso de dichas participaciones que sería distribuido mediante unas reglas predefinidas por un *“Comité especial de la Inspección”* presidido por el Ministro e integrado por responsables ministeriales del más alto nivel. El sistema sería sustituido mediante la creación de la Caja Central de la Inspección por el Real Decreto de 22-10-1926.

- b) Por **Real Decreto-Ley de 25-6-1926** se crearon Subdelegaciones de Hacienda en ocho localidades¹²⁷.

¹²⁶ José Calvo Sotelo fue Letrado de Justicia y Abogado del Estado, de ideología conservadora, ferviente antisocialista y seguidor de Maura. Durante la dictadura de Primo de Rivera, en un contexto hostil hacia las reformas, consiguió la aprobación del Estatuto Municipal y del Estatuto Provincial y ya como Ministro de Hacienda entre el 3-12-1925 y su dimisión el 20-1-1930, emprendió un conjunto importante de reformas fiscales que no logró llevar a buen puerto en toda su intensidad por la fuerte contestación de los grupos de contribuyentes con influencia política. Se exilió tras las elecciones municipales de 1931 y fue procesado en rebeldía por su colaboración con Primo de Rivera. Al final se implicó en un intenso activismo antirrepublicano. Regresó a España y tras auto del Tribunal Supremo, ocupó su escaño de Diputado ganado en las elecciones de 1933, acentuando su posición antirrepublicana y conservadora, favorable a un pronunciamiento militar y a los movimientos fascistas. El 13-7-1936 fue asesinado, lo que muchos consideran detonante de la guerra civil. Ver José Rodríguez Labandeira, Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/10031/jose-calvo-sotelo>

¹²⁷ De las Subdelegaciones creadas subsistirían posteriormente las de Cartagena, Jerez, Gijón y Vigo, no permaneciendo las de Alcoy, Haro, Linares y Reus. A las anteriores se añadirían posteriormente las de Ceuta y Melilla.

- c) Constituida por **Real Orden de 12-4-1926** una Comisión para redactar un nuevo Reglamento de Inspección, éste se materializó por la **Real Orden de 13-7-1926**, aprobando el Reglamento *“para el ejercicio de la Inspección de la Hacienda Pública”*. Estas normas son las últimas que regulan una *“función inspectora de la Hacienda pública”* integrada por las dos modalidades de *“inspección de los servicios e inspección de los tributos”*. Se dice que *“la suprema iniciativa”* corresponde al Ministro, pero que se ejerce *“por delegación implícita del mismo”* por los Directores Generales. Resulta curiosa la síntesis que estas disposiciones realizan entre las facultades de los Centros y los requisitos procedimentales con que se había regulado la Inspección de los Servicios en los momentos en que ésta había estado encomendada a la Inspección General. De hecho, se establece por las mismas un procedimiento, parcialmente tomado de las reglamentaciones anteriores, cuando se trata de girar visitas a las provincias, orden del Ministro incluida *“cuando se presuma que hayan de abarcar distintos ramos de la Administración provincial”*. No se establece una cadencia específica para la práctica de las visitas, que se hará *“cuando las circunstancias así lo aconsejen”*. Las visitas deben ser *“generales”*, esto es, referirse a la totalidad de los servicios dependientes de la Dirección General que las ordene, aunque también se contemplan las visitas *“especiales”*. La inspección mediante visitas se enfoca como excepcional, dado que son *“Además de la gestión inspectora normal de los servicios que las Direcciones generales realicen por medio de las Secciones correspondientes, recabando de las oficinas provinciales los datos y documentos precisos para conocer en todo momento su situación y adoptar, en su vista, las medidas más convenientes para el normal desarrollo de los servicios a su cargo”*. Por lo demás, se regula de nuevo el procedimiento y facultades para la práctica de las visitas. La mayor parte de este Reglamento se dedica a la inspección de los tributos (del artículo 15 al 99) y como tal Reglamento de Inspección de los tributos no sería íntegramente derogado hasta 1986¹²⁸.

Por **Real Orden de 19-2-1930** se aprobó el *“Reglamento Provisional para el servicio de Inspección y vigilancia de las rentas e impuestos a cargo de la Dirección General de Aduanas”*, que, coherentemente con la reforma de 1926 y con la tradición, encomendaba a la *“Inspección General de Aduanas”* *“tanto la inspección de servicios como la de tributos”*.

Tan drásticos golpes de timón tuvieron por fuerza que ocasionar problemas en el control de los servicios, problemas que intentó resolver mediante una nueva fórmula el Ministro **Julio Wais y San Martín**¹²⁹, ya en el gobierno de Berenguer y al filo de la proclamación de la segunda República, a través del **Real Decreto de 3-2-1931**. Refiriéndose a los avatares sufridos por la Inspección de los servicios entre la reforma de Mon de 1845 y la de Calvo Sotelo de 1926, dice que *“las vicisitudes que la misma experimentó fueron grandes, aunque señaladas siempre, fundamentalmente, por una oscilación constante entre estos dos extremos: inspección a cargo de las Direcciones generales e inspección a cargo de un Centro de autonomía más o menos acentuada”*. Concluye diciendo que *“La realidad, al ofrecernos los numerosos cambios y transformaciones que organismo de tan fundamental importancia para la buena marcha de la Administración ha sufrido en el transcurso de los años, parece demostrar que ninguna de las formas por él adoptadas hasta ahora ha sido la que la eficacia de la función exigía”*. Este Real Decreto parte del respaldo al de 1926 e incurre en la confusión tradicional entre el control inherente a la función directiva y la Inspección de los Servicios, diciendo que *“Las Direcciones son, cada una de ellas, el resumen de uno o varios servicios; ellas los orientan y empujan; justo es que los vigilen”*, pero a continuación también dice que es *“preciso reconocer que esta función inspectora tan legítimamente atribui-*

¹²⁸ Real Decreto 939/1986, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Inspección de los Tributos

¹²⁹ Julio Wais y San Martín fue Diputado por el Partido Conservador. Ocupó diversos cargos y brevemente el Ministerio de Gracia y Justicia. Con Berenguer fue primero Ministro de Economía Nacional y después Ministro de Hacienda entre el 20-8-1930 y el 18-2-1931.

da a las Direcciones generales, no alcanza en la práctica, con frecuencia, el grado de eficacia que se persigue", poniendo el acento de estos males en "la falta de coordinación de esfuerzos entre los Centros", que es, a su juicio, "la que llevó repetidamente a la creación de una Inspección general autónoma con facultades propias y privativas sobre todos los servicios provinciales", relatando a continuación los muchos males atribuidos a la inspección independiente (invasión de atribuciones, descoordinación de criterios, etc.).

Puesto que no se trataba de volver atrás de lo hecho por la Dictadura y de que los problemas reconocidos eran sólo de coordinación, la solución propuesta era la obvia en estos casos: crear una comisión, solo que en este caso, reincidiendo en el error de mantener un matrimonio imposible entre las dos ramas de la inspección, se encomendaron las responsabilidades de dicha coordinación al Comité de la Inspección que había sido creado en el año 1926, en el que se centralizaban las actuaciones que se refieran "a materias, casos o circunstancias que afecten a más de uno de los centros que en él se hallen representados". No se tienen noticias fidedignas de cómo funcionó este sistema, si es que llegó a funcionar dados los acontecimientos políticos que estaban a punto de producirse, pero parecía un tanto optimista decir que "El Comité Central de Inspección se reunirá por regla general una vez a la semana", dado el nivel y responsabilidad de sus integrantes y lo acotado de sus objetivos. La norma preveía la reforma del Reglamento de 1926, que no se llegó a producir.

3.17. La reforma Carner: El inicio de la etapa moderna (1932-1941).

Proclamada la Segunda República, al día siguiente, por Decreto del Gobierno Provisional de 15 de abril de 1931, firmado por Alcalá Zamora, se ordena revisar la normativa dictada durante la Dictadura. El 29 de abril siguiente, mediante Decreto promovido por el Ministro de Hacienda Indalecio Prieto, se declaran subsistentes, entre otras disposiciones, los Reales Decretos de 30-3 y de 22-10 de 1926. Además, por Decreto del 30 de mayo siguiente "Se declaran con subsistencia legal aquellas disposiciones del Ministro de Hacienda sujetas a la revisión ordenada en el Decreto del Gobierno provisional de la República de 15 de Abril del presente año, en tanto que dicha revisión no se lleve a término". Posteriormente, la Ley 9-9-1931 ratifica "con fuerza de Ley" los Reales Decretos dictados por el Ministerio de Hacienda contenidos en el Decreto de 29 de abril anterior, que relaciona incluyendo una mención genérica a "inspección de servicios y tributos". Además, se mantienen en vigor "como disposiciones del Poder ejecutivo los siguientes Decretos dictados por el Ministerio de Hacienda", mencionando el de 30 de mayo. En definitiva, al menos en su inicio, la Segunda República asumió como propia la normativa sobre el tema que aquí tratamos procedente de la Dictadura.

A Jaime Carner¹³⁰, segundo Ministro de Hacienda de la segunda República (después de Indalecio Prieto) y perteneciente al Gobierno Azaña, se debe la Ley de Bases de 3-12-1932 que contiene una serie de importantes reformas que inician el desenlace de esta zigzagueante historia de la Inspección de los servicios en la Hacienda española. El dictamen de la Comisión de Hacienda, que no había hecho ninguna reserva en el punto que nos ocupa, fue aprobado sin discusión en la sesión de las Cortes Constituyentes de 30-11-1932, y el proyecto aprobado definitivamente en la sesión del 1-12-1932. Puntualizo esto para destacar cómo una cuestión que había sido objeto de tantos debates a lo largo de los años fue aprobada tan fácilmente sin oposición ni argumentación de acompañamiento. Po-

¹³⁰ Jaime Carner Romeu, abogado y político, dirigente de la Lliga Regionalista y después del Centre Nacionalista Republicà, de la Unió Federal Nacionalista Republicana y finalmente de Esquerra Republicana de Catalunya. Fue Ministro de Hacienda con Manuel Azaña desde 16-12-1931 al 12-6-1933, presentando los únicos presupuestos aprobados en la República. Se le ha valorado como político reformador, tanto en el plano tributario (entre otras reformas, a él se debe la introducción de la Contribución General sobre la Renta) como en el de la organización administrativa, por la que sentía particular preocupación.

dríamos pensar que el asunto carecía de relevancia, pero lo cierto es que la Ley de Bases era, ante todo, una Ley de Hacienda y solo el cansancio o la existencia de otras prioridades pueden justificar que un asunto de esta importancia escapara al espíritu inquisidor que siempre ha animado a nuestros políticos.

En la Base 6ª. I de la Ley se dice que *"Todos los servicios dependientes del Ministerio de Hacienda, sin excepción alguna, se hallarán sometidos a una inspección permanente, con jurisdicción reglamentada, a fin de asegurar su eficiencia y movilidad. Esta inspección permanente será ejercida, a las órdenes del Ministro, por funcionarios afectos al Consejo de Dirección y elegidos entre los que figuren en la escala técnica de los distintos Cuerpos, por procedimientos que garanticen la más rigurosa selección, así en el orden de las cualidades morales, como en el de las capacidades administrativas"*. Por su importancia esta norma merece algunos comentarios:

- a) El primero es el de la generalidad de la inspección: *"Todos los servicios... sin excepción alguna"*. Ello rompe las exclusiones existentes en el pasado respecto a ciertos servicios (Aduanas y Contencioso, sobre todo).
- b) Los servicios *"dependientes"* del Ministerio no pueden limitarse -ni se limitaron posteriormente- a los servicios pertenecientes a la estructura orgánica del Ministerio.
- c) La inspección es *"permanente"*. Ello excluye la inspección como algo ocasional y apunta a la existencia de un órgano que pueda realizar esta función con la permanencia exigida.
- d) El concepto de *"jurisdicción reglamentada"* se refiere al carácter reglado de las actuaciones de inspección de los servicios.
- e) La inspección se ejerce *"a las órdenes del Ministro"*. Con ello se recoge un criterio sustancial que resuelve el debate tradicional de la dependencia jerárquica de la Inspección. Al depender del Ministro ya no puede depender de los Centros y menos de las unidades territoriales, como ocurrió en el pasado, sino de una instancia central directa o indirectamente ligada al Ministro.
- f) La norma establece que la Inspección será ejercida *"por funcionarios afectos al Consejo de Dirección"*. Para comprender esto hay que ir a la Base 2ª de la Ley a tenor de la cual *"Para asegurar la continuidad y armonía de la obra administrativa, y con funciones que determinará el Reglamento, existirá un Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda, constituido por los Jefes de Centro y presidido por el Ministro. Entenderá en asuntos que afecten a más de uno de los Centros en él representados, y deberá ser oído en la implantación de servicios nuevos o modificación de los existentes, y, en general, en cuantos asuntos, casos y problemas requieran para su mejor solución una acción concertada y armónica de los dichos Centros"*. La idea de adscribir los inspectores al Consejo de Dirección no es muy lejana a la que se barajó respecto al Comité Central de la Inspección en 1931. En síntesis, la Ley de 1932, pese al mérito indudable de iniciar la profesionalización de los inspectores, no reestableció la Inspección General que había sido suprimida por el Directorio Militar en 1924.
- g) Quizá la parte sustancial de la norma sea la relativa a la profesionalización de la inspección desde el momento en que se establece que los inspectores serán *"elegidos entre los que figuren en la escala técnica de los distintos Cuerpos, por procedimientos que garanticen la más rigurosa selección, así en el orden de las cualidades morales, como en el de las capacidades administrativas"*. A partir de este momento, la selección de los inspectores se ha hecho siempre a través de métodos

objetivos de selección, el concurso-oposición hasta el año 1987¹³¹ y mediante concurso y curso selectivo en la Escuela de la Hacienda Pública a partir de dicho año, siempre con condiciones de inamovilidad dado que los puestos de Inspector se cubren por concurso entre los que han obtenido el correspondiente diploma. En consecuencia, por Orden del 18-1-1934 se realiza la primera convocatoria de Concurso-oposición para cubrir 10 plazas de Inspectores de los Servicios¹³².

Con la Ley de Bases de 1932 se inicia la etapa moderna de la inspección de los servicios. Esto es así por dos razones. En primer lugar porque, por primera y definitiva vez se profesionaliza el ejercicio de la función, cuyos titulares habían sido hasta entonces designados libremente por la autoridad del momento. Este es un factor sustancial para asegurar la independencia de criterio de los inspectores, esencial en todo proceso de control, que nunca había estado jurídicamente respaldada. En segundo lugar porque, aunque sólo sea parcialmente -porque se han producido modificaciones posteriores- y pese a su antigüedad, la Ley de Bases es la primera norma mencionada en este estudio que todavía sigue vigente: en efecto, el dictamen del Consejo de Estado de 30-7-1998¹³³ admitió expresamente la vigencia de esta norma en relación con determinados aspectos, cuales son: 1. Que se refiere a la inspección permanente de todos los servicios del Ministerio; 2. El carácter reglado de las actuaciones inspectoras; y 3. El *“carácter directivo de los Inspectores de los Servicios”*.

Que, como se ha apuntado, el Consejo de Dirección es heredero del Comité Central de la Inspección se constata al analizar las soluciones ofrecidas por el **Decreto de 30-12-1932** que desarrolló la ley anterior. Particularmente, creándose una Comisión Permanente, se deja a cargo de la misma *“Todas las funciones que actualmente corresponden al Comité Central de Inspección”* y se adscriben a la Secretaría de la Comisión *“los servicios encargados de la cuenta Fondos para el Servicio de Inspección”*.

Del Consejo de Dirección del Ministerio se hacían depender tres "Secretarías", la *“Secretaría de la Inspección de los Servicios”*, la *“Secretaría de Inspección de los tributos”* y la *“Secretaría Técnica”*. El Decreto intenta un equilibrio entre la idea de reestablecer una inspección centralizada y el respeto a la autonomía controladora de los Centros: *“Sin perjuicio e independientemente de la gestión inspectora que cada Centro directivo realice sobre los funcionarios y organismos que de él dependen directamente, la Secretaría de la Inspección de los Servicios actuará cerca de todas las oficinas dependientes del Ministerio, cualquiera que sea el ramo a que pertenezcan o el Cuerpo que las sirva, con arreglo a los preceptos del Reglamento de la Inspección, y será servida por funcionarios reclutados indistintamente entre todos los cuerpos del Ministerio mediante concurso-oposición”*. Indica además que estos funcionarios se denominarán *“Inspectores de Hacienda”*. De alguna manera, la *“Secretaría de la Inspección”* aparece aquí como un remedo de esa Inspección General suprimida que el legislador de 1931 no se atrevió o no quiso restablecer.

Se plantea, no obstante, la duda de cómo se balancea el ejercicio de la inspección a cargo del Consejo con la desarrollada por los Centros. El mismo Decreto dice que *“la Comisión permanente entenderá de modo especial en cuanto se relacione con la inspección de los servicios y de los tributos, siempre que afecte a más de un Centro”*. Parece que esta limitación a los asuntos que afecten *“a más de un Centro”* choca con la amplia redacción antes reproducida y el hecho que se regule la solicitud a la

¹³¹ Desde 1934 hasta el momento presente, han existido 24 convocatorias y han obtenido la correspondiente acreditación 116 inspectores. En anexo a este estudio se incluye relación de los Inspectores seleccionados en las sucesivas convocatorias.

¹³² Publicada en la Gaceta de Madrid número 26 de 26 de enero de 1934.

¹³³ Dictamen del Consejo de Estado 1361/1998, de 30 de julio de 1998, en relación con el Proyecto de Real Decreto sobre los Procedimientos de actuación de la Inspección de los servicios del Ministerio de Economía y Hacienda.

Comisión cuando un *"Jefe de Centro estime necesaria una visita de inspección a alguna de las oficinas o servicios que de él dependan"*.

Este Decreto incorpora otras cuestiones que conviene citar: en primer lugar se dan normas básicas relativas al sistema de selección (el concurso-oposición); se alude al conjunto de los inspectores como *"Cuerpo"*; queda claro que el alcance de la función sigue siendo exclusivamente territorial: *"Los Inspectores de Hacienda ejercerán su función cerca de la organización provincial..."*; se regula la emisión y tramitación de los informes (aquí ha desaparecido cualquier facultad ejecutiva de los inspectores, cuya función es exclusivamente informativa y de propuesta); y se determina que *"Los Inspectores de Hacienda, como delegados directos del Ministro de Hacienda, tendrán siempre competencia para actuar cualquiera que sea la categoría administrativa de los funcionarios cerca de quienes aquella actuación se realice"*.

En materia de Inspección de los servicios, el Decreto de 30-12-1932 ha estado vigente hasta el año 1998 en el que fue expresamente derogado por el Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, sobre procedimientos de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda.

3.18. La ratificación de posguerra: la reforma de 1941 y su desarrollo (1941-1965)

El Decreto 56 de 1-11-1936, firmado por Franco, ordenó el examen de las normas anteriores al 18 de julio *"y se estimen por su aplicación contrarias a los altos intereses nacionales, proponiéndome su derogación inmediata"*. Esta duda sistemática y abierta de la legalidad republicana podía poner en cuestión la aplicabilidad de la reforma de 1932 antes comentada si no era objeto de algún tipo de ratificación.

El **Decreto de 2-3-1938**, dictado en plena guerra civil, durante el Ministerio de **Andrés Amado**¹³⁴, organizó el Ministerio de Hacienda denominando a las Direcciones Generales *"servicios nacionales"*. En lo que nos interesa, dice que dependerán de la Subsecretaría, *"la Oficialía Mayor y la Inspección de Servicios y del Tributo"*. Se decía que *"La Inspección de Servicios y del Tributo ejercerá las funciones generales de Inspección y en especial la de los servidos provinciales, la dirección y vigilancia de la Inspección provincial de los tributos con las funciones centrales que le son propias, y formará la Estadística de la recaudación que verifiquen y pagos que realicen en cada mes las dependencias provinciales"*. Mientras al *"Servicio Nacional de Aduanas"* no le encomendaba la inspección de los servicios dependientes, como había sido tradición, sí lo hacía con el *"Servicio Nacional de lo Contencioso del Estado"*, a cuya jefatura encomendaba *"la Inspección y dirección de los servicios encomendados al Cuerpo de Abogados del Estado"*. El Decreto se cerraba diciendo que *"Las disposiciones orgánicas por que se venía rigiendo el Ministerio de Hacienda continuarán aplicándose en cuanto no se opongan a lo prevenido en el presente Decreto"*, que era la norma de habilitación que salvaba, desde el punto de vista orgánico y procedimental, el corte que había supuesto la guerra. Hay que destacar dos cuestiones en esta norma, aparte de lo indicado: que sigue cometiendo inercialmente el error de mantener unidas la inspección del servicio y la tributaria, y, en segundo lugar, que ello se hace en un órgano de la Subsecretaría, evitando la distribución de competencias entre los centros, aunque fuera parcial, como había ocurrido con el Decreto de 30-12-1932.

Pero si había alguna duda sobre el respeto a la Ley de 3-12-1932, el **Decreto de 17-10-1940**, ya con **Larraz**¹³⁵ como Ministro, que autorizó al Ministro de Hacienda para convocar concurso-oposición

¹³⁴ Andrés Amado Reygondaud de Villebardet, abogado del Estado, desempeñó el Ministerio de Hacienda, en plena guerra civil, entre el 5-10-1936 y el 9-8-1939, en que dio paso a José Larraz. Había sido Director General del Timbre con Calvo Sotelo.

¹³⁵ José Larraz López, Abogado del Estado. Fue Ministro de Hacienda entre el 9-8-1939 y el 19-5-1941, cargo en el que desarrolló un importante conjunto de medidas de reforma del sistema fiscal y de estabilización monetaria.

para Inspectores de los Servicios¹³⁶, dejó intacta la regulación republicana en la materia. Tanto en el preámbulo como en el articulado despejaba cualquier duda sobre la vigencia de la Ley de Bases de 1932 y del Decreto de 30-12-1932, que mencionaba expresamente, así como también hacía referencia a la Orden de 18-1-1934 que había convocado el primer concurso-oposición a Inspectores de los Servicios, lo que dejaba a salvo la validez del proceso selectivo entonces efectuado. Por **Decreto de 24-2-1941** se modificó la composición del "Comité Central de la Inspección".

Tras la contienda, las primeras energías se ocuparon de la adaptación del sistema fiscal y la estabilización monetaria, que fueron el mayor empeño del Ministro Larraz. Sustituido éste en 1941 por **Joaquín Benjumea**¹³⁷, el nuevo Ministro promovió la **Ley de 3-9-1941**, específicamente destinada a la creación de la Inspección General, cuya vigencia ha sido recordada por varias disposiciones posteriores y, en última instancia, también por el Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, del que se acaba de hacer mención.

La exposición de motivos de la Ley no es particularmente brillante, no apartándose un ápice del argumento repetido hasta la saciedad desde el pasado siglo de los defectos de la inspección parcializada por centros. La medida fue importante, por lo tanto, no por aportar nuevas ideas sino por lo que supuso de respaldo político a las anteriores normas sobre profesionalización de los inspectores¹³⁸ y por su larga vigencia, lo que realmente ha supuesto, en una materia sujeta a tan frecuentes vaivenes, el mantenimiento de la misma idea central, con altibajos y adaptaciones, como veremos algunas importantes, por un período que excede los ochenta años.

La Inspección General, ave Fénix de nuestra Administración, vuelve a renacer: "*se crea la Inspección General del Ministerio de Hacienda, a la que corresponderá inspeccionar todos los servicios dependientes de este Departamento, cualquiera, que sea su naturaleza y el Cuerpo a que pertenezcan los funcionarios que los desempeñen*". La Ley determina que la Inspección General estará constituida por el Subsecretario, como Inspector General, el Subinspector General y las Inspecciones Regionales¹³⁹. Se mantienen, por lo tanto, las ideas ya establecidas años atrás, de la dependencia del Subsecretario, y la regionalización de las inspecciones. Además, se dice que el Subinspector General "*tendrá el mismo rango y categoría de los Directores generales*", lo que tuvo trascendencia pasados muchos años en algún momento en que la Inspección General perdió el carácter de Dirección General, no su existencia, manteniendo no obstante esa categoría el titular de la misma. También se indica que "*formará parte, como Vocal, del Comité Central de Inspección*", manteniendo con ello una conexión con la inspección de los tributos, ya muy débil y última muestra de lo que había sido durante muchos años un crecimiento conjunto.

Por lo demás, se ratifica el criterio de la Ley de 1932, transmutando los "*Inspectores de Hacienda*" de aquella norma en la denominación que aún se mantiene de "*Inspectores de los Servicios*", "*funcionarios seleccionados en el doble orden de su moralidad profesional y de su competencia técnica, reclutados por el procedimiento automático de un concurso-oposición*", que "*formarán el cuadro*

¹³⁶ No se desarrollará en este trabajo el detalle de la anterior, esta y subsiguientes convocatorias, que variaron en materias tales como los programas, tribunales, ejercicios, etc., análisis que poco aporta al objetivo que perseguimos.

¹³⁷ Joaquín Benjumea Burín fue Ministro de Hacienda con Franco 19-5-1941 hasta el 19-7-1951, siendo el Ministro con mayor tiempo al frente de esta cartera en los siglos XIX y XX. Ocupó diversos cargos en los Gobiernos de Franco, entre ellos el de Gobernador del Banco de España.

¹³⁸ Se dice que "*Tendrán la consideración de Inspectores de los Servicios los que en la actualidad gozan de esta condición, adquirida mediante concurso-oposición, y los que en lo sucesivo resulten admitidos a dichos cargos, una vez verificadas las pruebas que establecerá el Reglamento de esta Ley*". Los que "gozaban de esa condición" no eran otros que los que habían sido seleccionados antes de la guerra civil conforme a la legalidad republicana.

¹³⁹ Se omitirá, en lo sucesivo, la mención de las normas que regularon las regiones en que se organiza la Inspección, que han variado en múltiples ocasiones y cuya recopilación rendiría más tributo a la erudición que a la utilidad.

*directivo de la Inspección General y serán garantía de una continuidad en la función y de objetividad en sus decisiones*¹⁴⁰ y que *“conservarán su puesto en activo en los escalafones de que procedan.... y tendrán la categoría efectiva de Jefe de Administración de primera clase o la superior que alcancen en el Cuerpo a que pertenezcan”*. De aquí se deducen dos normas que marcaron el futuro de los Inspectores: que los Inspectores de los Servicios se mantendrían en activo en sus Cuerpos de procedencia (no constituían entre sí un Cuerpo diferenciado) y que tendrían derecho a la máxima retribución en cada momento, cosa que siempre se respetó en lo que concierne al nivel del complemento de destino, pero no a otras retribuciones complementarias¹⁴¹.

La Ley de 1941 es una norma central en las cuestiones que aquí estudiamos por cuanto sigue estando plenamente vigente en muchos puntos esenciales a pesar de haber transcurrido más de ochenta desde que fue promulgada. El Consejo de Estado, en dictamen del año 1985¹⁴², entiende que el proyecto informado no puede alterar la *“estructura administrativa determinada”* por determinadas normas con rango de Ley, entre las que menciona la Ley de 3 de septiembre de 1941. Posteriormente, en el dictamen del año 1998 antes mencionado¹⁴³, el Consejo de Estado se pronuncia positivamente sobre la vigencia de la Ley de 3 de septiembre de 1941, aun tratándose de un *“precepto de notable antigüedad”*, mencionando específicamente determinados aspectos, cuales son: el referirse a la Inspección de todos los servicios del Ministerio; el carácter reglado de las actuaciones inspectoras; y el *“carácter directivo de los Inspectores de los Servicios”* (artº 5º de la Ley). Por ello, no extraña que la remisión a esta Ley en normas posteriores sea frecuente, sin que ello haya merecido tacha jurídica alguna.

Matizando, cuando no contraviniendo, el principio de la generalidad del ámbito de ejercicio de la Inspección General¹⁴⁴, el **Decreto de 3-9-1941** (de igual fecha que la Ley) dictó normas relativas a la inspección e investigación de los impuestos de derechos reales y sobre transmisiones de bienes. El Decreto es un intento alambicado para intentar conciliar las preexistentes competencias de inspección de sus propios servicios de la Dirección de lo Contencioso con las nuevas establecidas para la Inspección General. El preámbulo inicia ese encaje con una aseveración que incluye dos inexactitudes que desliza después en el articulado: *“dictada la Ley de tres de septiembre de mil novecientos cuarenta y uno, en la que se crea la Inspección General del Ministerio de Hacienda, a la que se atribuye la alta inspección y contrainspección de los servicios de este Departamento, cualquiera que sea el Cuerpo a que estén encomendados, es preciso adaptar a esta nueva organización la inspección permanente que, en cuanto a las funciones que desempeñan los Abogados del Estado,, corresponde,al Director general de dicho Centro consultivo”*. La primera inexactitud es que la Ley de 3-9-1941 no atribuye a la Inspección General la *“alta inspección”* -que implicaba lejanía y mera supervisión-, sino llanamente la *“inspección”* de todos los servicios sin excepción -lo que anularía cualquier regulación

¹⁴⁰ Resulta destacable esta llamada a la objetividad en las decisiones administrativas, que muchos años después se elevaría al rango de principio constitucional, en un momento en que tales preocupaciones estaban aún muy lejos de su consolidación.

¹⁴¹ La Ley de 31-12-1946 elevó el sueldo de los Inspectores con la finalidad de que alcanzara un nivel superior al de los funcionarios a los que eventualmente tuvieran que instruir expediente disciplinario. Posiblemente por esta razón, se equiparó al sueldo de los Inspectores el de los titulares de las Secciones Especiales de Aduanas y de lo Contencioso, aunque éstos no fueran Inspectores de los Servicios.

¹⁴² Dictamen del Consejo de Estado 48.369, de 20 de noviembre de 1985, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regula la Inspección de Servicios de la Administración Pública

¹⁴³ Dictamen del Consejo de Estado 1361/1998, de 30 de julio de 1998, en relación con el Proyecto de Real Decreto sobre los Procedimientos de actuación de la Inspección de los servicios del Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁴⁴ Recuérdese que la Ley dice que a la Inspección General le *“corresponderá inspeccionar todos los servicios dependientes de este Departamento, cualquiera que sea su naturaleza y el Cuerpo a que pertenezcan los funcionarios que los desempeñen”*

legal anterior-. La segunda es afirmar que la Ley atribuía a la Inspección General la “contrainspección¹⁴⁵”, lo que no es cierto. Este Decreto creaba en la Dirección General de lo Contencioso una Sección de “*Investigación e Inspección*” que incluía entre sus funciones “*La inspección permanente de todos los servicios a cargo del Cuerpo de Abogados del Estado*”¹⁴⁶. Esta “inspección permanente” era claramente una inspección de los servicios a cargo del centro y excedía con mucho lo que se puede considerar como control inherente a la dirección. En concreto se decía que “*comprenderá todos los encomendados a los Abogados del Estado, y tendrá como fin procurar la unidad de procedimiento en todas las oficinas y corregir las deficiencias que en el servicio se aprecien, procediendo contra los funcionarios morosos o culpables, con arreglo a las normas prescritas en las disposiciones vigentes*”. El pretendido encaje se realizaba en una disposición final donde se decía que “*Lo establecido en este Decreto se entiende sin perjuicio de la alta función inspectora y de contrainspección que en cuanto a los servicios encomendados al Cuerpo de Abogados del Estado en relación con la Hacienda pública, está atribuida a la Inspección General del Ministerio por la Ley de tres de septiembre de mil novecientos cuarenta y uno, y a estos efectos y para el adecuado ejercicio de las funciones atribuidas a la misma, se creará en dicha Inspección General una Sección especial cuya jefatura será desempeñada por un Abogado del Estado asistido por el número de funcionarios del mismo Cuerpo que se precise, los que serán nombrados por el Ministro de Hacienda a propuesta conjunta de la Inspección General y de la Dirección de lo Contencioso del Estado*”. En definitiva, se realizó por Decreto una excepción a lo que claramente se establecía en la Ley sobre la unidad y la generalidad de la Inspección, hasta el punto de que se eliminó cualquier tipo de interferencia de la Inspección general mediante la fórmula de la “Sección especial”, cuya actuación fue simplemente nominal.

La Ley previó la elaboración posterior de un Reglamento que, como tal, no vio la luz de forma inmediata. En su lugar y como norma provisional se dictó la **Orden de 11-9-1941** que, en unión a la Ley, constituyeron por muchos años la normativa básica de ejercicio de la función de Inspección de los Servicios. Aparte de referirse a las funciones tradicionales de la Inspección General, al centro le atribuye la estadística de recaudación. Tiene particular interés el hecho de que la Orden contempla ya el ejercicio por la Inspección General de las funciones inspectoras respecto a la Administración central, siempre por orden del Ministro, pues las restantes las podía realizar por iniciativa propia. Además de las funciones tradicionales de inspección, se mencionan en la Orden las de unificación de criterios y -ahora sí- las de contrainspección.

Por **Orden de 22-12-1941** se dictaron normas para la coordinación de la inspección de los tributos a cargo de las Direcciones Generales de Propiedades y Contribución Territorial, de Contribuciones Industrial y de Utilidades, de Usos y Consumos y de Renta, creando al efecto una Comisión coordinadora delegada del Comité Central de la Inspección, en la que el Subinspector general figuraba como Vocal. Separadas ya las dos Inspecciones, de los servicios y de los tributos, la inclusión del Subinspector en esta comisión, cuestiones de prestigio aparte, no tenía mucho sentido dado que en las inspecciones de los servicios podrían ponerse de manifiesto problemas de coordinación que evidenciaran un mal funcionamiento de esta Comisión.

El **Decreto de 31-12-1941**, que ordena se reanude la publicación del Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda, adscribe este servicio a la Inspección General del Departamento. Se inicia con ello un

¹⁴⁵ Sobre el concepto y el origen de la contrainspección, ver Cesar Albiñana García Quintana, “La Inspección General de Hacienda y la contrainspección tributaria”, en “Estudios Conmemorativos de la Inspección General de la Hacienda Pública (1881-1981)”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1981, pág. 331.

¹⁴⁶ Esta es una curiosa fórmula, largamente utilizada, de confundir la competencia del órgano con el Cuerpo que fundamentalmente lo sirve.

largo proceso de adscripción, a la Inspección General o a los propios Inspectores, de servicios de la más variada condición que poco o nada tenían que ver con la naturaleza y fines de la Inspección General pero que recurrían a ella a falta de una organización de soporte que pudiera hacerse cargo de los mismos.

La **Orden del 30-4-1942** creó también en la Inspección General la Sección Especial de los Servicios de Aduanas, con un régimen similar al establecido en lo Contencioso y que continuaba una tradición anterior a la guerra civil de autonomía de la inspección en el área aduanera.

Por **Orden del 25-2-1943** y siguiendo la senda de encomendar servicios adicionales a la Inspección General, se crea en la misma un *“Servicio de Estudios”* con funciones diversas tales como recoger información sobre los sistemas tributarios extranjeros; formar una biblioteca especializada en ciencias de la Hacienda y el Derecho Financiero; realizar estudios y elaborar proyectos; o preparar una codificación de la normativa tributaria.¹⁴⁷

Por **Decreto del 27-7-1943** se aprobó el *“Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y del Cuerpo de Abogados del Estado”* que vino a ratificar lo establecido por el Decreto de 3-9-1941 y, aunque la menciona brevemente, ni tan siquiera regula las competencias de la Sección Especial ubicada en la Inspección General.

La **Orden de 12-4-1946** introduce modificaciones en la Comisión Coordinadora de los Servicios de Inspección creada por la de 22-12-1941. Además de generalizar su ámbito a *“todas las Contribuciones e Impuestos comprendidos en la Sección primera y segunda del Presupuesto de Ingresos del Estado, excepto Aduanas”*, modificando en consonancia su configuración, amplía las facultades de la Inspección de los Servicios en materia de contrainspección: *“Sin perjuicio de las visitas de contrainspección que por el Ministro, por iniciativa de la Comisión Coordinadora, o por ésta a propuesta de un Director general, puedan disponerse, los Inspectores de los Servicios, cuando lo estimen urgente, podrán acordadas por sí mismos, dando cuenta de haberlo efectuado a la Inspección General y ésta a la Comisión Coordinadora”*.

La **Orden de 20-7-1948** adicionó una función más a la Inspección General ajena a su ámbito natural de actuación. Al atribuir al Director General de Propiedades y Contribución Territorial la coordinación de las competencias ministeriales en relación con la aplicación de los regímenes concertados o convenidos de Álava y Navarra dice que *“La Inspección General de este Ministerio colaborará”* con dicha Dirección General, sin concretar más respecto al alcance o la forma de dicha colaboración.

También por **Orden de 20-7-1948** se adicionó una función más a la Inspección General. Basándose en que la Orden de 25-2-1943 había creado un Servicio de Estudios en la Inspección General, encomienda al mismo *“la tramitación, vigilancia y despacho de los asuntos”* que, siendo competencia del Ministerio, *“tengan relación con la legislación o actividad fiscal de otros Estados o se originen por gestiones de las representaciones de los mismos, motivadas por la aplicación a sus súbditos de la legislación fiscal española”*. Esta atribución debió dejar algunos cabos sueltos cuando por **Orden de 12-4-1951** se aclaró que tales funciones *“no suponen en ningún caso modificación del procedimiento administrativo ordinario en cuanto se refiere a las relaciones de los contribuyentes con la Hacienda española que se ajustará a las disposiciones reglamentarias aplicables”*.

¹⁴⁷ Con el paso del tiempo y la ampliación de la organización del Ministerio (Secretaría General Técnica, Instituto de Estudios Fiscales, y Biblioteca del Ministerio, principalmente) estas funciones fueron desapareciendo, aunque han permanecido las relativas a la realización de proyectos, consecuencia de la transformación paulatina del concepto de Inspección, al que se alude en otro lugar de este trabajo.

Bajo el Ministerio de **Gómez de Llano**¹⁴⁸, la **Orden de 18-11-1952** da un paso importante, que aún no sería definitivo, en la configuración de los servicios de Inspección: sitúa la inspección tributaria de los distintos tributos dentro de cada uno de los Centros directivos que los gestionaban, que pasan a ser doblemente gestores e inspectores. Esto afectaba a las competencias de la Comisión Coordinadora de los Servicios de Inspección, que pasaban en una parte sustancial a los centros, pero se afirmaba que *“la Inspección General ejercerá sus funciones de vigilancia sobre la inspección de los tributos, en igual forma que le corresponde con los demás servicios”*. Con ello se hizo prácticamente definitiva la separación entre las inspecciones del servicio y del tributo, que tan largo camino habían recorrido juntas.

Algo no debía fluir correctamente en materia de Inspección de los servicios de Aduanas cuando fue preciso dictar la **Orden de 10-2-1954** para coordinar la actuación de la Inspección General de Aduanas con la de la Sección de Aduanas de la Inspección General.

Incrementando la lista de encargos a la Inspección General ajenos al campo estricto de la Inspección, la **Orden de 18-2-1956** amplió el realizado por la Orden de 20-7-1948 en materia de asuntos relativos a los regímenes concertados y convenidos a todos los que en aquella Ley habían sido atribuidos a la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial.

Ya con el Ministro **Navarro Rubio**¹⁴⁹, el **Decreto de 21-2-1958** dejó sin efecto las competencias de la Inspección General en relación con los regímenes concertados y convenidos, que fueron atribuidas a la nueva Dirección General de Régimen Fiscal de Corporaciones. Con ello se cerró uno de tantos ciclos en los que la carencia de un órgano para la gestión de determinados asuntos hizo que se encomendaran los mismos a la Inspección General que, una vez organizados, fueron cedidos a órganos de nueva creación.

El **Decreto de 10-10-1958** estableció que *“Toda actuación Inspectoral en los distintos organismos civiles del Estado deberá ser previamente puesta en conocimiento del Gobernador civil de la provincia respectiva”*, lo que, aunque carecía de trascendencia real, recordaba la vieja polémica de disputa de competencias entre los Gobernadores y los servicios territoriales de Hacienda.

El **Decreto de 10-10-1959** creó en el Departamento una nueva Subsecretaría, la del Tesoro y Gastos Públicos, que se justificó en el preámbulo por la importancia *“del logro y mantenimiento de la estabilidad económica en su triple aspecto presupuestario, financiero y monetario”*. Al mantenerse en la Subsecretaría de Hacienda la gestión de los servicios comunes del Ministerio, la Inspección de los Servicios quedaba encuadrada en la misma, lo que creaba un problema de lejanía respecto a los servicios subordinados a la otra Subsecretaría, que no tuvo inicialmente excesiva importancia, pero sí planteó problemas en años sucesivos.

También con Navarro Rubio en Hacienda, el **Decreto 2273/1960 de 1 de diciembre**, creó el Instituto de Estudios Fiscales, que posteriormente, a través de la Escuela de la Hacienda Pública, desempeñaría un papel relevante en la selección de los Inspectores de los Servicios del Ministerio de Hacienda.

¹⁴⁸ Francisco Gómez de Llano fue Abogado del Estado y Director de lo Contencioso con Benjumea. Fue Ministro de Hacienda entre el 19-7-1951 y el 25-2-1957. En un entorno no favorable, impulsó la reforma de la Contribución General sobre la Renta y la lucha contra el fraude. Incorporó a los trabajos del Ministerio a Manuel de Torres, figura sobresaliente de la economía española de la época, con quien ya trabajaban profesores de renombre como eran Juan Velarde Fuertes, Enrique Fuentes Quintana y César Albiñana. Ver Miguel Martorell Linares en la web de la Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/25337/francisco-gomez-de-llano>

¹⁴⁹ Mariano Navarro Rubio, perteneciente al Cuerpo Jurídico Militar y Letrado del Consejo de Estado, fue Ministro de Hacienda entre el 25-2-1957 y 7-7-1965. Durante su mandato se aprobaron las reformas tributarias de 1957 y 1964. Fue uno de los impulsores del Plan de Estabilización. Posteriormente fue Gobernador del Banco de España.

La **Orden de 15-11-1962**, aparte de las funciones de inspección de servicios, atribuye a los inspectores regionales las de mantener la disciplina del personal del Departamento, proponiendo y ejecutando, en su caso, las medidas necesarias; elaborar, informar, desarrollar y poner en práctica, en su caso, planes de organización de las Oficinas de la Hacienda Pública; adoptar cuantas medidas de organización sean precisas para asegurar el desarrollo normal y lograr el perfeccionamiento de los servicios; y efectuar los servicios de contrainspección que se acuerden con efectos meramente disciplinarios.

Además, esta Orden crea en la Inspección General una Sección de Selección e Información de funcionarios, con funciones de informe sobre los procesos de selección del personal, de desarrollar planes de formación, formar un fichero de personal, elaborar informes sobre funcionarios y organizar las asambleas anuales de Delegados y Subdelegados de Hacienda. Ni que decir tiene que en gran medida se trata de funciones típicas de una unidad de recursos humanos que se encomendaban a la Inspección General a falta de un órgano específico para su realización.

También se creó en esta Orden una Sección de Estadística, a la que se incorporan funciones estadísticas generales y, más específicamente, las recaudatorias, que, como hemos visto, la Inspección había venido ejerciendo desde muchos años atrás.

Por último, se creó una Sección de Estudios y Publicaciones, que incluía funciones tan heterogéneas como la realización de estudios, la formación de la biblioteca de la Inspección General, la unificación de criterios, la propuesta de modificaciones legales o la propuesta de revisión de actos administrativos.

El **Decreto 2876/1963, de 15-11**, introdujo reformas en la estructura de centros del Departamento, reduciendo su número. En la materia que nos ocupa altera la composición del Consejo de Dirección del Departamento creado por la Ley de 3-12-1932, en el que participa el Subinspector General. El Consejo asume las competencias de la Comisión Coordinadora de los Servicios de la Inspección, que queda suprimida.

La disposición más importante de esta época fue la **Orden Ministerial de 30-6-1964**, dictada también por el Ministro Navarro Rubio al poco tiempo de ver la luz la reforma tributaria de aquel año. Esta norma, de regulación de la Inspección de los Servicios, tuvo vocación (aunque no el rango y desde luego con indudable retraso) de norma reglamentaria de la función. Su importancia se muestra en su vigencia durante más de treinta años, hasta la reglamentación del año 1998. La Orden, aunque tan sólo deroga expresamente la Orden de 15-10-1953, dice refundir "*preceptos dispersos en diferentes textos legales, principalmente las Leyes de 3 de diciembre de 1932 y 3 de septiembre de 1941, Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1926, Reglamento de 13 de julio de 1926, Decreto de 30 de diciembre de 1932 y Ordenes de 11 de septiembre de 1941, 15 de octubre de 1953 y 15 de noviembre de 1962*". Por lo tanto, más que una refundición, se trata de una recopilación más sistemática, casi un recordatorio, de una serie de normas dispersas. Esta Orden, aparte de reiterar definiciones ya conocidas (generalidad de la función, carácter permanente de la misma, etc.), regulaba el procedimiento de visita, que se iniciaba por Orden ministerial, recogía la diferenciación entre visitas "generales" y "especiales", determinaba las facultades de los Inspectores (rescata las facultades de suspensión de funcionarios y de adopción de medidas extraordinarias), regulaba la emisión de instrucciones y mociones derivadas de las actuaciones de inspección, desarrollaba el procedimiento de informe por los Centros y mantenía las facultades de contrainspección.

3.19. Un breve eclipse parcial de la Inspección General: la Dirección General de Régimen Interior (1965-1967)

Esta larga etapa de pervivencia de la Inspección General, que alcanzó casi el cuarto de siglo, se vio súbitamente interrumpida durante el breve eclipse parcial que comportó la creación de la Dirección General de Régimen Interior, período que transcurrió entre 1965 y 1967.

Como hemos visto, en los años precedentes a 1965 se habían ido acumulando en la Inspección General, formal o informalmente, competencias del más diverso tipo, que de alguna forma recogía todos aquellos nuevos cometidos que no tenían un encaje predeterminado en el organigrama del Ministerio. Por otra parte, el incremento de la dimensión del Ministerio generaba necesidades de gestión horizontal no satisfechas con la organización existente. Ante esta evolución, no es extraño que se intentase una recomposición de la organización mediante la creación de un centro multidisciplinar y de competencias horizontales, de corte muy similar a lo que fueron posteriormente las Direcciones de Servicios. Se creó así, por **Decreto de 21-7-1965**, también con Navarro Rubio al frente del Ministerio, desarrollado por la **Orden de 31-5-1966**, la Dirección General de Régimen Interior, que agrupó unidades de muy distinto contenido: la Inspección de los Servicios de la Hacienda Pública, el Servicio Central de Información para la gestión e investigación de los tributos, la Sección Central de Personal, el Servicio Central de Racionalización y Mecanización (que dirigía la incipiente informatización ministerial), el Servicio Central de Asistencia Social, la Sección Administrativa Central, y la Secretaría de la Junta de Compras del Departamento. El titular del Centro asumía el cargo de Subinspector General y había además un *“Jefe de la Inspección de los Servicios”*.

Algunas personas, bien por su inclinación al expansionismo administrativo o por un espíritu de servicio desbordante, pudieron entender esta reforma como un paso adelante de la Inspección de los Servicios, pues se producía la aparente ocupación formal de nuevas parcelas de actividad dentro del Departamento. Sin embargo, no pocos, entre los que me cuento, piensan que esta reforma fue una apuesta arriesgada que puso en peligro el correcto desarrollo de las funciones de Inspección de los Servicios. Resulta lógico pensar que, ante tantas tareas, la atención del Director del Centro -que no necesariamente tenía que ser un Inspector de los Servicios- no se centraría precisamente en las de inspección, por lo que la jefatura de la misma se alejaba inevitablemente de la atención de las autoridades superiores del Ministerio. Además, porque cuando no se ha situado en los Centros, la sustantividad organizativa de esta función ha sido una garantía de su ejercicio y de su independencia. Y, por otra parte, porque la separación organizativa de la función inspectora respecto a cualquier tipo de actividad gestora es una condición indispensable para que ésta pueda a su vez ser objeto de inspección. La consideración de la función de Inspección como una función más dentro del profundo cajón de la *“administración horizontal”* es un riesgo que siempre ha estado presente.

Esta etapa se cierra con el **Decreto 1778/1965, de 3-7** que, al reorganizar la Administración territorial de la Hacienda Pública, atribuye a la Inspección General -entonces el Subsecretario- la tramitación de las delegaciones permanentes en los Subdelegados y los Jefes de Dependencia. Además, se establece que *“Todos los funcionarios al servicio de la Administración Territorial de la Hacienda Pública serán objeto de periódica calificación por el Delegado de Hacienda, oída la Junta de Jefes, que se remitirá a la Inspección General del Departamento”*, norma que tuvo muy escaso recorrido práctico.

3.20. Retorno a la especialización. La breve aventura financiera. La reducción del rango (1967-1977)

El **Decreto 2764/67 de 27-11** de la Presidencia del Gobierno, siendo Ministro de Hacienda **Espinosa San Martín**¹⁵⁰, reorganizó en su integridad la Administración civil del Estado y, aparte de suprimir la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, asumiendo sus funciones la Subsecretaría, contuvo tres disposiciones que afectaron al ejercicio de la función de Inspección de los Servicios en el Ministerio de Hacienda:

- a) Estableció la Inspección General de Servicios en todos los departamentos ministeriales, dependiendo de las Subsecretarías: *"La Subsecretaría de cada Departamento, de acuerdo con las funciones que le atribuye el artículo quince de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, integrará los siguientes servicios: a) La Inspección General de Servicios, que asumirá todas las funciones de inspección interna, técnicas y administrativas"*. Dejando al margen la indeterminación de la palabra "servicios", que podía referirse tanto a un órgano como a una función, y el alcance de esta división entre inspecciones "técnicas" e inspecciones "administrativas", lo cierto es que esta norma suponía un importante respaldo, por elevación, de la propia inspección de los servicios en Hacienda, en un momento en que corría el riesgo de ser ahogada por la adherencia de nuevas funciones que la desnaturalizaban.
- b) Suprimió en Hacienda la Dirección General de Régimen Interior, adscribiendo sus servicios a la Subsecretaría.
- c) Suprimió la categoría de Director general del cargo de Subinspector general del Ministerio de Hacienda, categoría que venía declarada desde la Orden de 11 de septiembre de 1941, lo que suponía un retroceso evidente en la posición de la inspección dentro del Ministerio.

En ejecución de este Decreto, se procedió a reorganizar el Departamento por el **Decreto 151/68, de 25-1**. De acuerdo con el mismo, la Inspección General se constituye en órgano de la Subsecretaría "con rango de Subdirección", correspondiendo a la misma "bajo la inmediata dependencia del Subinspector General", y "sin perjuicio de las facultades inspectoras de los Centros directivos, el ejercicio de las funciones atribuidas a aquella por la Ley de 3 de septiembre de 1941 y disposiciones concordantes". Se observa en esta norma una indeterminación respecto al alcance de las "facultades inspectoras de los centros directivos", que parecen retrotraernos a otra época. Sin embargo, estas facultades sólo se concretan en un caso: *"Sin perjuicio de las funciones legalmente encomendadas a la Dirección General de lo Contencioso respecto a la totalidad de los servicios de su competencia, conservará la suya propia la Sección Especial creada en la Inspección General del Ministerio de Hacienda por Ley de tres de septiembre de mil novecientos cuarenta y uno"*. Por otra parte, la "Sección especial" equivalente del ámbito de Aduanas no se menciona.

No cabe duda de que en este momento la Inspección de los servicios quedaba debilitada, puesto que, teniendo los Inspectores el rango de Subdirector General, el mismo rango correspondía al "Subinspector General", que se convertía poco más que en un "primus inter pares". Por otra parte, con efectos positivos o negativos, según se tratase, las competencias de la Inspección quedaban reducidas al marco estricto de la Ley de 1941. Pero hay también un factor de avance: a partir de este momento, la Inspección de los Servicios se ejercerá ya siempre desde órganos cuya dependencia,

¹⁵⁰ Juan José Espinosa San Martín. Perteneció al Cuerpo de Inspectores Técnicos Fiscales. Después de haber ocupado varios cargos políticos del régimen franquista, ocupó otros en el Ministerio de Hacienda donde fue Ministro desde el 7-7-1965 hasta el 29-10-1969, en el que fue cesado como consecuencia del caso Matesa.

rango, cometidos y organización variarán en distintos momentos, pero que serán siempre órganos especializados de inspección. Son momentos en los que, aún sin la aceleración de los años 80, el Ministerio empieza a ganar en complejidad, aunque aún mantenga criterios organizativos del pasado, como es la organización directiva por impuestos (existían, aparte de las Direcciones tradicionales - Aduanas, Contencioso, IGAE, etc.-, una de Impuestos Directos y otra de Impuestos Indirectos, con sus propias organizaciones normativas, gestoras e inspectoras), criterios que no serían superados hasta 1971.

El **Decreto 467/1971, de 11 de marzo**, ya con el Ministro **Monreal Luque**¹⁵¹, vuelve a reestructurar el Departamento, refundiendo las Direcciones Generales de Impuestos Directos y de Impuestos Indirectos en una Dirección General de Impuestos, y se crea una Dirección General de Inspección e Investigación Tributaria, que deja ya muy atrás los muchos años de coexistencia de las inspecciones del servicio y del tributo, culminando ya esta última su plena autonomía e importancia. Esta norma fue desarrollada por la **Orden de 30-4-1971**.

El **Decreto 1305/72, de 10-5**, también con Monreal Luque al frente del Ministerio, reorganizó los servicios de la Subsecretaría, ratificando en lo sustancial la organización anterior. Las funciones relativas a la organización del Departamento, la política de personal y las relaciones con la Administración territorial se encomiendan a la Secretaría General, quedando fuera del ámbito competencial de la "Inspección General", que se remite al Decreto 151/68.

La primera medida adoptada por el Ministro **Barrera de Irimo**¹⁵², al llegar al Departamento, once días después de su nombramiento, fue la creación, por **Decreto 1312/1973, de 22-6**, de la Subsecretaría de Economía Financiera, con la que pretendió dar respuesta a la creciente complejidad de nuestra economía.

Posiblemente en relación con la misma preocupación, en el año 1974 se sucedieron una serie de normas que supusieron una excursión, que acabó siendo simplemente nominal, por el ámbito de la inspección financiera:

- a) El **Decreto 1554/74, de 30-5**, introduce profundas reformas en la organización de la inspección tributaria, creando la "*Inspección Financiera*" mediante la agrupación (no la fusión) de cuatro Cuerpos preexistentes, abriendo la movilidad horizontal dentro de los mismos. La norma previó la realización por este nuevo "Cuerpo" no sólo de las funciones de inspección tributaria, sino también las de inspección financiera de las Empresas, públicas o privadas, "*dada la multiplicidad de instrumentos de intervención al servicio de la política económica que la Hacienda Pública ha de controlar en los Estados modernos*". Este Real Decreto creó, dentro del Instituto de Estudios Fiscales, la Escuela de Inspección Financiera, que sería años después la vía de preparación y selección de los Inspectores de los Servicios.

¹⁵¹ Alberto Monreal Luque, estadístico facultativo y economista del Estado, fue procurador en las Cortes franquistas y Ministro de Hacienda desde el 29-10-1969 al 11-6-1973. Ocupó otros cargos en la Administración y la empresa pública. Su mayor aportación, que ha dejado rastro histórico, fue el encargo al profesor Fuentes Quintana, entonces Presidente del Instituto de Estudios Fiscales, del que se ha denominado "Libro Verde de la Reforma Tributaria", que presentó a Franco pero que no se trasladó en aquel momento a la realidad legislativa por las oposiciones internas del régimen. Existen opiniones de que la presentación a Franco del Libro Verde le costó el cese prácticamente fulminante y conllevó, como censura evidente a su contenido, la orden de destruir las copias, aunque pudieron rescatarse posteriormente. El Libro verde ha sido reeditado en 2002 por el Instituto de Estudios Fiscales en unión del Libro Blanco que motivaría la reforma fiscal de 1977.

¹⁵² Antonio Barrera de Irimo, Inspector Técnico Fiscal, ocupó varios cargos en el Ministerio de Hacienda y en diversas empresas. Fue Ministro de Hacienda entre el 11-6-1973 y el 29-10-1974, siendo Vicepresidente segundo en la última etapa al frente de Hacienda.

- b) El **Decreto 1545/1974, de 31-5**, es un corolario del anterior. Vuelve a dar una vuelta de tuerca a la organización central sustituyendo las dos Direcciones creadas en 1971 por las de Política Tributaria y la de Administración Territorial de la Hacienda Pública. Se crea la "Comisión Nacional de Investigación Tributaria", con funciones de planificación y coordinadoras, eco más moderno de la Comisión Coordinadora de los Servicios de la Inspección suprimida en 1963, de la que formó parte el Subinspector General.
- c) El **Decreto 3403/1974, de 2-12**, ya sustituido Barrera de Irímo por **Rafael Cabello de Alba**¹⁵³, previó que las funciones de Inspección financiera se realizarían "*bajo la superior autoridad del Ministro y la directa del Subsecretario de Hacienda, en su carácter de Inspector General del Departamento, y sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Subsecretaría de Economía Financiera*"¹⁵⁴. Además, se establece una clara vinculación de tales funciones con la Inspección General, de la que se dice que "*impulsará y controlará el ejercicio de las expresadas funciones*". Aunque todas estas intenciones sólo trascendieron al papel en supuestos anecdóticos, resulta curioso ver cómo, pasados bastantes años desde la emancipación de la inspección tributaria respecto a la de servicios, se produce un nuevo y fugaz hermanamiento de esta última con otra modalidad de inspección, la financiera, posiblemente en un último afán de reverdecer criterios miméticos de la Inspección francesa, que ya habían tenido acogida en el siglo precedente. Este Decreto volvió a modificar la denominación de las dos direcciones generales redenominadas en 1971, que pasan a ser de Tributos y de Inspección Tributaria, e incluye al Subinspector General en la Comisión Delegada del Consejo Rector del Instituto de Estudios Fiscales.
- d) El **Decreto 177/1975, de 13-2**, al tiempo que reestructuraba los centros creados el año anterior, estableció que "*Además de las funciones de impulso, vigilancia e inspección de todos los servicios y unidades del Ministerio de Hacienda que tiene atribuidas su Inspección General, tendrá a su cargo la propuesta de nombramientos de personal para las jefaturas y puestos equivalentes de la Administración territorial del mismo*", con excepciones relativas a las áreas de la Abogacía del Estado, Aduanas e Intervención. Al desarrollarse este Decreto por la **Orden de 19-2-1975**, se incluye a un Inspector de los Servicios en la Junta Superior Consultiva de Licencia Fiscal del Impuesto Industrial y otro en la Junta Consultiva de Tributos, se incluyen otras funciones de ratificación de nombramientos en puestos menores de las Delegaciones y, lo que tiene más importancia en relación con las normas anteriores, se dice que el Subinspector General podrá encomendar a determinados Inspectores de los servicios, entre otras funciones, el control y vigilancia del ejercicio de las funciones de Inspección financiera, sin perjuicio de lo cual "*la Dirección General de Política Financiera, en las materias que sean de su competencia, tendrá a su cargo la programación, coordinación e impulso de las actuaciones inspectoras de carácter financiero*". Con ello, los límites de la atribución realizada en el año 1974 resultaban realmente confusos, por lo que no es de extrañar que esta tarea nunca se iniciara y que, realmente, el calificativo de "financiero" atribuido a los inspectores o a la función de inspección no resultara, a la larga, más que un adorno que posteriormente se perdería, proceso en el que tuvo también no poca influencia la vocación decididamente tributaria, quizá estrechamente tributaria, de nuestros Cuerpos inspectores.

¹⁵³ Rafael Cabello de Alba y Gracia, perteneciente al Cuerpo de Abogados del Estado, fue procurador de las Cortes franquistas. Ministro de Hacienda y Vicepresidente segundo desde el 29-10-1974 al 11-12-1975, siendo el último Ministro de Hacienda del franquismo. Cabello de Alba, consciente de la necesidad de modernizar el sistema fiscal español y pese al fracaso del Libro Verde encargó la realización de nuevos estudios para fundamentar una posible reforma, en los que participaron 53 funcionarios del Ministerio, entre los que tuve el honor de trabajar en la ponencia de imposición patrimonial.

¹⁵⁴ La Subsecretaría de Economía Financiera había sido creada por el Decreto 1312/1973, de 22 de junio y desarrollada por el Decreto 1850/1973, de 26 de julio.

Tras esta pirueta y dentro de la tendencia a incluir al titular de la Inspección en Juntas y Consejos de la más variada naturaleza, casi nunca con una conexión clara con los cometidos de la Inspección, el **Decreto 1359/1975, de 6-6**, dio organización a la Escuela de Inspección Financiera, incluyendo en su Consejo Rector al Subinspector General, que ejercería además las funciones de Secretario.

En las postrimerías del régimen franquista, la **Orden de 28-7-1975** reorganizó la Dirección de Aduanas, cambió el nombre de la Sección Especial de Aduanas por el de Inspección Especial de los Servicios de Aduanas que, “*integrada en la Inspección General del Ministerio de Hacienda*” mantenía su situación de rama diferenciada de Inspección de los Servicios, con una remisión expresa en cuanto a su dependencia a la Orden Ministerial de 30-4-1942.

Fallecido el dictador, continuó al frente de un Gobierno continuista Carlos Arias Navarro, que nombró Ministro de Hacienda a **Juan Miguel Villar Mir**¹⁵⁵. En esta etapa postrera del franquismo sin Franco, el **Real Decreto 1698/1976, de 7-6**, creó sendas Administraciones de Hacienda en Madrid y Barcelona¹⁵⁶.

La **Resolución de la Subsecretaría**¹⁵⁷ **de 30-1-1976** delegó en el Subinspector General la firma de un conjunto importante de asuntos en materia de personal (trienios, jubilaciones, excedencias, licencias, etc.) así como los relativos a la informática fiscal. Con ello se convertía la Inspección General en la unidad de recursos humanos del Ministerio, claramente fuera de sus competencias centrales de carácter inspector.

3.21. El final de la dictadura y la recuperación del rango. La Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales (1977-1979)

Pocos días después de las primeras elecciones democráticas y el mismo día que tomaba posesión Fernández Ordóñez se llevaba a cabo una reforma de calado en la Administración pública. El **Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio**, desgajaba del Ministerio de Hacienda el área económica creando el Ministerio de Economía a la vez que suprimía la Subsecretaría de Economía Financiera y creaba la de Presupuesto y Gasto Público.

La entrada como Ministro de Hacienda de **Francisco Fernández Ordóñez**¹⁵⁸, en el segundo Gobierno de Adolfo Suárez que cerraba el período de transición política, fue la señal de salida para el desarrollo de una actividad acelerada en el Ministerio, marcada por el inicio de la que se ha denominado “reforma fiscal de la democracia” o simplemente “reforma fiscal de Fernández Ordóñez”, Ley 50/1977 de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, de 14 de noviembre de 1977, que realmente fue el comienzo de una serie de reformas legislativas que transformaron profundamente el panorama tributario en España. Con ello se culminaba el proceso iniciado con el Libro Verde auspiciado por Monreal, los trabajos encargados por Cabello de Alba y el Libro Blanco promovido por Villar Mir.

¹⁵⁵ Juan Miguel Villar Mir, importante empresario, fue Ministro de Hacienda entre el 11-12-1975 al 7-7-1976. Posiblemente su mayor aportación en su corta estancia en el Ministerio fue la encomienda de un nuevo estudio de reforma tributaria al Instituto de Estudios Fiscales, partiendo de los precedentes del Libro Verde de Monreal y los estudios encargados por Cabello de Alba. El resultado fue el informe “Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma” (Libro blanco de la reforma tributaria), obra colectiva en el cual también tuve la satisfacción de participar.

¹⁵⁶ En los sucesivos proyectos de desarrollo de la red de Administraciones de Hacienda, con precedentes en la Hacienda territorial el más antiguo en 1888, participaron con un papel relevante determinados Inspectores de los Servicios.

¹⁵⁷ Firma la Resolución como Subsecretario Fernando Benzo Mestre, que era Inspector de los Servicios.

¹⁵⁸ Francisco Fernández Ordóñez, perteneciente a la carrera judicial e Inspector Técnico Fiscal ocupó varios cargos en el Ministerio de Hacienda antes de ser nombrado Ministro, cargo que ocupó entre el 4-7-1977 y el 5-4-1979. Fue fundador del Partido Socialdemócrata y perteneció a la Unión del Centro Democrático. Posteriormente llegaría a ser Ministro de Justicia con Suárez y Calvo-Sotelo y de Asuntos Exteriores con Felipe González

No había pasado un mes desde la toma de posesión de Francisco Fernández Ordóñez cuando éste procedió a reorganizar el Ministerio, lo que se hizo por **Real Decreto 1973/1977, de 29 de julio**. El mismo atribuye nuevamente el carácter de Dirección General a la Inspección General, dependiendo de la Subsecretaría. La decisión se enmarca dentro de la preparación de la reforma fiscal que estaba por venir: *“La necesidad de lograr la máxima eficacia de los servicios encomendados a la Subsecretaría de Hacienda, relacionados con el funcionamiento de los órganos territoriales de la Hacienda Pública, y la consideración adecuada y justa de los problemas profesionales y sociales de los funcionarios aconsejan integrar en la Inspección General, con categoría orgánica de Dirección General, los que hoy aparecen dispersos en varias Subdirecciones Generales dependientes del Subsecretario de Hacienda; de este modo se conseguirá, además, disponer del órgano adecuado para llevar a cabo, en conjunción con los demás Centros directivos, el perfeccionamiento de la Administración Tributaria, paso necesario para la Reforma Fiscal”*. Con esta reforma, la Inspección General se convierte en un órgano complejo que, aparte de las Inspecciones Regionales, órganos típicos de ejercicio de las funciones de Inspección de los Servicios, acoge en la Subdirección General de Organización y Administración Territorial y en el Servicio Central de Personal funciones muy variadas de coordinación de los servicios territoriales, organización, plantillas, personal, etc., amén de otras que venía desarrollando por varias encomiendas anteriores. Al frente del centro se sitúa un "Inspector General", denominación que deja de estar atribuida al Subsecretario, suprimiéndose expresamente el cargo de "Subinspector General", que había sido desde hacía muchos años la denominación del jefe del centro. Además, el Inspector General se incorpora a la Comisión de Informática del Ministerio y se suprime la Comisión Nacional de Investigación Tributaria creada en el año 1974, abandonando la Inspección General el último débil eslabón que aún la relacionaba con la inspección tributaria. En este momento, la Inspección General se convierte, aparte del gestor de los recursos humanos no especializados, en la cabecera en el Ministerio de los servicios territoriales para todas las cuestiones de carácter general. En la práctica, ello incluía la propuesta de los ceses y nombramientos de los Delegados de Hacienda, lo que daba un gran poder al centro a cambio de debilitar su independencia de criterio necesaria para el ejercicio efectivo de la inspección.

Esta disposición fue desarrollada por la **Orden de 31-10-1977**, que fija las zonas de organización de las Inspecciones Regionales (aunque se prevé la posibilidad de actuar fuera de las mismas), se reserva al Ministro la orden de visita a los servicios centrales, se mantiene expresamente la existencia de las Inspecciones especiales de Abogados del Estado y de los Servicios de Aduanas, y se adscribe a la Inspección General el Delegado del Instituto Nacional de Estadística en el Ministerio de Hacienda. Se mantiene la existencia de la Sección de Estadística de Servicios, cuya dirección se adscribe a un Inspector de los Servicios, continuadora de las tradicionales funciones de la Inspección en esta materia, particularmente en el control y previsiones de recaudación.

La **Orden de 21-7-1978** estableció normas para la realización de concursos de cobertura de vacantes del Cuerpo Especial de Gestión de la Hacienda Pública, que era competencia de la Inspección General.

El **Real Decreto 3063/1978 de 10-11**, de la Presidencia del Gobierno, que constituyó la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de la Administración Civil del Estado establecía un mecanismo de coordinación de las Inspecciones de los servicios desde fuera -o por encima- de los Departamentos Ministeriales. Curiosamente propiciado por el entonces Ministro de la Presidencia José Manuel Otero Novas, Abogado del Estado e Inspector de los Servicios de Hacienda, esta disposición causó cierta preocupación en el Ministerio de Hacienda al no establecer excepción alguna en su redacción. Con posterioridad, la Ley 10/1983 de 16-8, que atribuyó al Ministerio de la Presidencia *“las competencias que las leyes atribuyen a la Presidencia del Gobierno en materia de Inspección de servicios”*, fue traducida

por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública como *“las funciones de inspección que corresponden a la Presidencia del Gobierno sobre todos los servicios de la Administración del Estado”*, previendo la aprobación de un Real Decreto para determinar dicha *“superior función de inspección de servicios”* y previó igualmente la regulación de *“las funciones de la inspección general de servicios de la Administración Pública, adscrita a la Secretaría de Estado para la Administración Pública como órgano especializado de inspección, dirección y coordinación de las inspecciones de servicios”*. Este proceso suponía un riesgo evidente para la autonomía de la Inspección de los servicios de Hacienda, con tradición y soporte organizativo y normativo que excedía con mucho al de otras inspecciones ministeriales. No sin un previo debate, el panorama sería despejado unos años después cuando el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, reconoció que *“La Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda se regirá por su normativa específica, constituida por las normas enumeradas en el artículo 3 del Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, sobre procedimiento de actuaciones de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda, por el propio Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, y por la Orden de 8 de octubre de 1998, por la que se dictan normas sobre los procedimientos de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda”*¹⁵⁹.

La etapa de Fernández Ordóñez al frente del Departamento se cierra, respecto a los temas que aquí tratamos, con el **Real Decreto 489/1979, de 20-2** que acomete una importante reforma de la Administración Territorial de la Hacienda destinada a dar soporte a la reforma tributaria en marcha. Se crearon las Delegaciones de Hacienda Especiales que serían *“el órgano de relación entre la Administración Central de la Hacienda Pública y los Órganos de la Administración Territorial de la misma”* y también se crearon las Administraciones de Hacienda, dando ya carta de naturaleza a experimentos y decisiones que, como hemos visto, tenían ya un origen remoto.

Fernández Ordóñez cerró prácticamente su estancia en el Ministerio, dos días antes de su cese, con la **Orden de 3-4-1979** que, al tiempo que creaba en la Inspección General la Sección de Funcionarios del Cuerpo Especial de Gestión de la Hacienda Pública, creaba también la *“Sección de Análisis y Estudios Estadísticos, cuyo cometido consistirá en la elaboración de las previsiones de ingresos tributarios y la verificación de su grado de cumplimiento, la realización de estudios de coyuntura económica y de estudios estadísticos sobre personal destinado a este Ministerio, retribuciones de los mismos, coste de los servicios y otros aspectos administrativos”*. Se daba con ello continuidad a la tradición de elaboración estadística de la Inspección General, especialmente en materia de recaudación tributaria.

3.22. Una rebaja del rango y una crisis de identidad: la reforma del Ministro Añoveros (1979-1981)

Tampoco había pasado un mes desde la toma de posesión como Ministro de **García Añoveros**¹⁶⁰ en un Gobierno de Adolfo Suárez cuando, por **Real Decreto 929/1979, de 27-4**, procedió a suprimir la Direc-

¹⁵⁹ El propio preámbulo del Real Decreto 799/2005 dice que *“Como notable excepción de la situación descrita, la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda remonta la regulación de sus competencias y funciones a normas de mayor rango y antigüedad: la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1932, la Ley de 3 de septiembre de 1941, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, y la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.”*

¹⁶⁰ Jaime García Añoveros fue Catedrático de Derecho Financiero y Tributario y Diputado perteneciente a la Unión del Centro Democrático. Fue Ministro de Hacienda desde 5-4-1979 al 2-12-1982 en gobiernos sucesivos de Adolfo Suárez y Calvo Sotelo. Continuó los trabajos de reforma tributaria de sus antecesores y en su mandato se aprobó el primer Concierto con el País Vasco y se aprobó la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas). He de agradecer a García Añoveros que me propusiese para el cargo de Inspector General del Ministerio de Hacienda, puesto que ocupé desde el 10-4-1981 hasta el 22-2-1984.

ción General de Inspección Tributaria (que quedaba unida a Tributos) y respecto a la Inspección General se determinó que *“Se suprime la Inspección General del Ministerio de Hacienda como Dirección General del Departamento. El Inspector general desempeñará sus funciones y competencias bajo la dependencia inmediata del Subsecretario de Hacienda”*. En lo que se refiere a esta última modificación los argumentos justificativos son tan escuetos como peregrinos. Por una parte, se dice que *“la trascendencia futura del control de los servicios del Ministerio de Hacienda”* (como si hubiera carecido de trascendencia en el pasado y no la tuviera en el presente) *“aconseja que el Subsecretario de Hacienda asuma las funciones de Inspección de los Servicios”*, gran invento de notable antigüedad, como si ser o no centro directivo afectara a esta titularidad mientras no se rompiera la dependencia directa del Subsecretario. Claro que también se alude a la *“finalidad de lograr una aconsejable reducción del gasto público”*, finalidad ya conocida y siempre argüida en todos los procesos de marcha atrás en esta materia y que ya encontramos varias veces en el siglo XIX. Naturalmente, todos entenderemos que se trataba de decisiones adoptadas con carácter testimonial y ahorro nulo, pues se mantenían los servicios en su integridad y no era claro que el único afectado, el titular del centro, fuera a percibir menores retribuciones en su nueva situación.

Lo sorprendente de esta decisión es que, a diferencia de la de 1968 en la que se aplicaba una receta ya con tradición en la que el Inspector General era el Subsecretario y había un Subinspector General con rango de Subdirector General, en 1979 había un *“Inspector General”* distinto y subordinado al Subsecretario, que dirigía una unidad orgánica, la *“Inspección General”* que no tenía el carácter de Dirección General, quedando indeterminados la naturaleza del órgano y el nivel del puesto de quien lo dirigía.

Para completar estos cambios se dictó el **Real Decreto 1678/1979, de 6-7**, de reorganización de la Inspección General y la **Orden de 9-10-1979**, que desarrolló este Real Decreto. Resulta curioso que la norma se seguía refiriendo a la *“Inspección General”* como si de un órgano se tratara y al *“Inspector General”* como jefe de una Dirección inexistente por más que de la misma dependían varias Subdirecciones Generales. La atribución final *“tácita”* al Inspector General del rango de Director General, que se deducía de su nombramiento por Real Decreto, vino a salvar el hecho de que las normas no reconocieron expresamente tal rango a la propia Inspección General. Por lo demás, se mantienen las Inspecciones especiales de Abogados del Estado y de los Servicios de Aduanas.

Lo interesante es destacar que en este momento la crisis de identidad no era sólo formal, sino también material. Como resultado de una evolución que venía de años atrás y de las reformas operadas en 1979, la Inspección General no sólo se ocupaba de la inspección de los servicios, sino que era además el centro -que no Dirección General- responsable de los servicios territoriales en todo aquello (Gestión tributaria. Recaudación, Catastros, Tribunales, etc.) en lo que no estaba señalado un responsable central específico (Aduanas, Intervención o Inspección). Aparte de los cometidos ejercidos *de facto* -que los había- basta observar los contenidos en la norma comentada para llegar a la misma conclusión:

- a) Se establece que *“Los Inspectores regionales de los Servicios, en el ámbito de sus atribuciones, serán el cauce ordinario de relación entre las Delegaciones de Hacienda especiales”*. Además, el Inspector General podía encomendar a los Inspectores de los servicios actuaciones en relación con los cometidos de las Subdirecciones.
- b) Las Subdirecciones de Organización y Administración Territorial de la Hacienda Pública y la de Personal tenían atribuidas:
 - La *“Planificación de las estructuras orgánicas de la Administración Central y Territorial”*

- La *“Gestión, clasificación y valoración de puestos de trabajo de la Administración Central y Territorial”*.
- La *“Coordinación de los expedientes sobre instalaciones y medios materiales de los órganos de la Administración Territorial”*
- La *“Coordinación de las instrucciones, circulares y resoluciones que se dicten por los órganos centrales del Departamento y que afecten a los distintos servicios de la Administración Territorial”*
- La *“gestión y administración del personal adscrito al Departamento, tanto del integrado en Cuerpos Especiales, con excepción de las competencias que corresponden a otros Cuerpos, cuanto del perteneciente a Cuerpos Generales”*
- La *“coordinación de la política de personal del Departamento”*
- La *“tramitación de los expedientes de compatibilidad de los funcionarios del Ministerio y la gestión de los asuntos referentes al personal laboral, de empleo y contratado, en la medida en que dichas funciones estén atribuidas al Subsecretario del Departamento por las disposiciones reguladoras de la Función Pública”*.

Ni que decir tiene que esta situación, en la que los Inspectores de los Servicios combinaban sus funciones controladoras con las de coordinación general gestora y una cierta y no definida jefatura funcional sobre los servicios territoriales, si bien daba a la Inspección General una gran presencia en el Ministerio, no era la más propicia para el desarrollo independiente de las funciones de Inspección y las que, de forma natural, van unidas a la misma.

La **Orden de 18-2-1980**, basándose en las necesidades derivadas de la aplicación de la reforma del sistema tributario y de la numerosa información estadística solicitada por los diversos Organismos internacionales, constituyó la Comisión de Estadística del Departamento que debería elaborar el inventario de necesidades estadísticas del Ministerio y aprobar y realizar el plan anual de estadísticas. A su Comisión permanente se incorporaba entre otros responsables ministeriales, *“el Inspector de los Servicios encargado de la supervisión de la Sección de Análisis y Estudios Estadísticos de la Inspección General”*, decisión coherente con las tradicionales funciones estadísticas de la Inspección General.

Dentro del proceso de incorporación de servicios sin ubicación propia en el Departamento, el **Real Decreto 545/1980, de 21 de marzo**, creó la Oficina Presupuestaria del Ministerio¹⁶¹, que dependiendo de la Subsecretaría de Hacienda se establecía en la Inspección General. Este es, quizá, uno de los ejemplos más evidentes de injerto organizativo carente de todo fundamento racional.

La **Orden de 23-5 1980** desarrolló el Real Decreto 489/1979, de 20-2 de reorganización de la Administración Territorial de la Hacienda Pública, antes citado. Esta Orden determinó como una de las competencias de los Delegados Especiales de Hacienda *“estudiar, por propia iniciativa o a solicitud de las autoridades competentes del Ministerio o de los órganos del correspondiente territorio, las medidas que contribuyan a la normalización de tareas, racionalización de los servicios o adecuada aplicación de las normas”*. Se trataba, evidentemente, un cometido lógico que acompañaba la jefatura regional que ostentaban estos Delegados. Pero los riesgos de descoordinación entre regiones eran evidentes, razón por la cual se establecía que *“A efectos de la debida coordinación, las instrucciones*

¹⁶¹ El Real Decreto 2855/1979, de 21-12, ordenó la creación de Oficinas Presupuestarias en cada Departamento ministerial con el objetivo de descentralizar el proceso de elaboración presupuestaria, la simplificación burocrática de su gestión y el seguimiento y evaluación de los programas de gasto.

que se adopten en el ejercicio de esta función deberán ser sometidas a la consideración y, en su caso, ratificación del Inspector general del Ministerio de Hacienda, quien, cuando ello resulte pertinente, consultará a los Centros competentes o propondrá a los mismos la generalización del ámbito de aplicación de las correspondientes instrucciones". Se trataba de una competencia coherente con el papel creciente de jefatura sobre las oficinas provinciales que estaba asumiendo la Inspección General. Por otra parte, se establecía que *"Los Delegados de Hacienda -se refiere a los Delegados provinciales- elevarán anualmente al Ministro de Hacienda, por conducto del Inspector general de Hacienda, un informe acerca de la gestión realizada, exponiendo programas de necesidades, previsiones de recaudación y propuestas de reforma encaminadas al perfeccionamiento de los servicios".* Esto no es otra cosa que una recuperación moderna de las memorias previstas en el Real Decreto de 16-1-1907.

El **Real Decreto 1365/1980, de 13-6**, reguló las competencias y estructura de los Consorcios para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales, de nueva creación y adaptados a la nueva regulación de la financiación de las Corporaciones locales. Respecto a esta medida hay que señalar que la Inspección General realizó un conjunto de visitas preparatorias de esta importante reorganización de los servicios de gestión inmobiliaria que se tradujeron en recomendaciones de apoyo a este proceso.

Por **Orden de 23-6-1980** se constituyó la Comisión de Política Tributaria del Ministerio de Hacienda, que había sido creada por el artículo 6.º del Real Decreto 968/1980, de 19 de mayo, a la que se incorporó como vocal al Inspector General de Ministerio de Hacienda.

Por **Orden de 27-10-1980** se declara como primer centenario de la creación de la Inspección General de Hacienda el 24-2-81, en recuerdo del órgano al que dio nacimiento el Ministro Camacho y que tan cambiantes vientos había soportado hasta ese momento y aún soportaría hasta llegar a nuestros días.

La **Orden de 9-10-1981**, que estableció la organización de los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales, siguiendo la tónica de otras disposiciones que he mencionado que situaban a la Inspección General al frente de los servicios territoriales, autorizó al Subsecretario, a propuesta de la Inspección General, a adscribir a los Tribunales a los funcionarios que estimase necesarios para la preparación de las Ponencias.

3.23. La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas (1981-1982)

A comienzos de la década de los ochenta tiene lugar un proceso sin parangón en nuestra Hacienda, con muy importantes repercusiones en sus servicios: la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, proceso en cuya ejecución la Inspección General desempeñó un papel muy activo. La cesión implicó el mantenimiento de la titularidad estatal sobre los tributos cedidos, así como la cesión de determinadas parcelas de la gestión "por delegación", que posteriormente se ampliaría al ejercicio de facultades normativas en relación con los mencionados tributos. En reconocimiento de la titularidad estatal de dichos tributos, se fijaron determinadas contrapartidas en materia de control del ejercicio de esa delegación, control que se atribuyó a la Inspección General, primero por la **Ley 41/1981, de 28-10**, de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, después por la **Ley 30/1983, de 28-12**, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, que generaliza la normativa anterior, sentando un modelo que mantendría su vigencia hasta la actualidad y que fue posteriormente refrendado por las **Leyes 14/1996, de 30-12, 21/2001, de 27-12, y 22/2009, de 18-12** que han reformado el régimen de la cesión de tributos. A partir de aquel primer momento y de forma sucesiva se fueron aprobando las normas de cesión referidas a cada Comunidad Autónoma.

Ya la primera norma mencionada establecía que *“La titularidad de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cuyo rendimiento se cede a la Generalidad, corresponde al Estado. La Inspección General del Ministerio de Hacienda realizará anualmente una inspección de los servicios y rendirá informe sobre el modo y la eficacia en el desarrollo de las diversas competencias asumidas por delegación por la Generalidad respecto a los tributos cuyo rendimiento se cede. Dicho informe se unirá a la documentación de los Presupuestos Generales del Estado”*.

Esta redacción se generalizó en la Ley de 1983 y se ha mantenido prácticamente invariable tras las posteriores reformas. Por otra parte, creada en la reforma de 1996 la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, que en la de 2001 se configura como el órgano colegiado de participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT en lo sucesivo), se establece la participación en la misma de la Inspección General, de facto desde 1996 a 2001, y por regulación expresa tras esta última reforma.

La cesión de tributos supuso una importante carga de trabajo para la Inspección General pues si bien el proceso material de la cesión fue liderado en el Ministerio por la Dirección General de Coordinación Territorial¹⁶², su parte más delicada era la relativa a la segregación de servicios de las Delegaciones de Hacienda y la determinación del personal a transferir. Se preparó y ejecutó, por ello, un plan conjunto de los dos centros que supuso la realización de múltiples visitas de inspección para evaluar la situación de los servicios a transferir, así como desplazamientos de los dos directores a las Delegaciones para informar al personal -normalmente no proclive al traspaso- sobre las implicaciones del proceso de cesión.

Dada la carga de trabajo que esta competencia comporta para la Inspección general y para no interrumpir en exceso el relato, se vuelve a hacer referencia a esta cuestión en la parte final de este estudio.

El **Real Decreto 770/1982, de 2-4**, volvió a reformar la estructura ministerial. En esta ocasión estableció en la Inspección General un *“Servicio de Análisis y Estudios Estadísticos”* que, básicamente, elevaba la categoría de la Sección de Análisis y Estudios Estadísticos creada en 1979, dada la importancia creciente de su tarea.

Por otra parte, el **Real Decreto 2077/1982, de 27-8**, reorganizó la Dirección General de lo Contencioso atribuyendo a la *“Subdirección General de Régimen Interior”* la inspección de los servicios encomendados a la Dirección General, a las Asesorías Jurídicas y a las Abogacías del Estado *“sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Sección Especial, creada en la Inspección General del Ministerio de Hacienda por Decreto de tres septiembre de mil novecientos cuarenta y uno”*, con lo que se mantenía un sistema dual de inspección que, en lo que se refiere a la Sección especial, era prácticamente inoperante¹⁶³.

3.24. La transformación ministerial (1982-1985)

La entrada en el poder del Partido Socialista Obrero Español tras las elecciones de 1982 (primer gobierno de Felipe González Márquez) trajo consigo una profunda transformación de la organización de la Administración pública que afectaría a la Inspección General de Hacienda de forma importante. Con el fin de

¹⁶² Entonces a cargo de Jaime Trebolle Fernández, que posteriormente sería Consejero de Economía de la Xunta de Galicia.

¹⁶³ Esto lo puedo atestiguar categóricamente por cuanto, en ese momento, yo ostentaba el puesto de Inspector General del Ministerio.

comprender bien la significación de estos cambios y analizar su repercusión sobre la Inspección General y la propia inspección de los servicios, conviene exponer primeramente y de forma secuencial el proceso normativo:

La primera fase de esta transformación tuvo lugar mediante tres normas, aprobadas las dos primeras pocos días después de la toma de posesión de **Miguel Boyer**¹⁶⁴ como Ministro de Economía y Hacienda: el **Real Decreto-ley 22/1982, de 7-12**, sobre medidas urgentes de reforma administrativa; el **Real Decreto 3774/1982, de 22-12**, por el que se estableció la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, y, pasados unos meses, el **Real Decreto 2335/1983, de 4-8**, por el que se desarrolló el detalle de la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda. Resumamos sus implicaciones:

- a) El cambio afectó al ámbito del ministerio. Hasta este momento, el Ministerio de Hacienda había mantenido siempre su separación respecto a otras áreas ministeriales. En los gobiernos de la época franquista habían existido Ministerios de Industria y Comercio hasta 1951, y Comercio -separado de Industria- hasta 1975. En los gobiernos tras la transición y hasta el año 1982, el área de Comercio estuvo unas veces aislada, y otras unida a Economía, a Industria, o a Turismo. Pero en todas estas fases Hacienda había mantenido su tradicional separación. El año 1982 se modifica esta situación creándose un ministerio bajo la denominación de “Economía y Hacienda”, que incorporaba los cometidos de Economía, pero también los de Comercio.
- b) Uno de los efectos de esta fusión, unida a una tendencia no siempre fundamentada a la multiplicación de centros y organismos, es que el Ministerio gana súbitamente en complejidad, pasándose en 1982 de un Ministerio con dos Subsecretarías (la de Hacienda y la de Presupuesto y Gasto Público) y diez Direcciones Generales (si se cuenta entre las mismas a la Inspección General) a otra con tres Secretarías de Estado (Hacienda, Economía y Planificación y Comercio), un Subsecretario, tres Secretarías Generales, y veintidós Direcciones Generales, amén de una multiplicidad de organismos, empresas, etc., dependientes del Departamento. Ha de señalarse que las disposiciones de 1982 no aclararon desde un primer momento la subordinación de la Inspección General respecto a las distintas Secretarías de Estado. Esto dificultó su relación con los diversos niveles de jefatura y lo que podría denominarse posición “ya ganada” por la Inspección General dentro del Ministerio, que venía de muchos años atrás y estaba abonada por la experiencia, dio muestras de debilidad e incluso puesta en cuestión.
- c) En esta fase de la reforma se creó en la Subsecretaría una Dirección General de Servicios, que se hizo cargo de las funciones de gestión y administración del personal del Departamento, y la gestión de los medios materiales adscritos al funcionamiento de los órganos centrales y territoriales del Ministerio y la coordinación de los medios inmobiliarios. Cuando se inicia esta etapa y tal como ha quedado antes reflejado, la Inspección General ejercía importantes competencias en materia de personal del Ministerio y de medios de las Delegaciones de Hacienda. La creación de la Dirección General de Servicios supuso automáticamente una reducción importante de las competencias no inspectoras de la Inspección General. Ello clarificó el ámbito de actuación de la Inspección General, pero también supuso su consiguiente pérdida de presencia en diversos ámbitos de decisión del Ministerio.
- d) Este conjunto de normas ratificó la competencia de la Subsecretaría en materia de Inspección de los Servicios. La Inspección General, cuya naturaleza orgánica seguía siendo indefinida, dependía directamente del Subsecretario de Economía y Hacienda, y el Inspector General “*que será nombrado por*

¹⁶⁴ Miguel Boyer Salvador estudió Física y Económicas, Diputado por el PSOE. Abandonó el Ministerio y se desvinculó del PSOE por discrepancias políticas, pasando a ser asesor empresarial y empresario, así como consultor del Presidente Aznar y de FAES. Es recordado por la expropiación de RUMASA, realizada nada más tomar posesión en el Ministerio, y por su vida sentimental. Fue Ministro de Economía y Hacienda entre el 2-12-1982 y el 4-7-1985.

Real Decreto a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda ejercía sus funciones por delegación del Subsecretario. En esta etapa conservaba el Subsecretario, aparte de la función no escrita de contrapeso o aglutinante de la unidad ministerial, funciones efectivas en materia de gestión tributaria, organización de servicios y coordinación, que ejercía realmente cerca de los Delegados de Hacienda la Inspección General en una posición que podría calificarse de jefatura¹⁶⁵, que se traducía en la práctica en el impulso casi único de los cambios o nombramientos de los Delegados de Hacienda. Y ello a pesar de que esta función coordinadora había sufrido ya un cierto deterioro en 1979, con la creación de los Delegados Especiales, que asumían en parte dicho papel, y se vio afectada significativamente con la creación de la Dirección General de Servicios.

- e) La Inspección general mantuvo íntegramente las funciones de información estadística de gestión y recaudación, a las que se otorgó más relevancia: el *"Servicio de Análisis y Estudios Estadísticos"* creado en el año 1982 se elevó de rango pasando a ser una *"Subdirección General de Estadística de Servicios"*. Mantuvo la Inspección otras funciones ya tradicionales, como eran las de *"impulso y coordinación de servicios"* y las de *"unificación de criterios"* derivadas de su función controladora, aparte de las de *"asesoramiento y asistencia a las autoridades del Ministerio en cuantos asuntos éstas le encomienden"*.
- f) Siguiendo modelos de especialización inspectora preexistentes se mantienen en 1982 las Inspecciones Especiales de Abogados del Estado y de los Servicios de Aduanas, sin perjuicio de la actuación (salvo en materias consultivas y contenciosas de los Abogados del Estado) de las "Inspecciones de los Servicios", que son las unidades con rango de Subdirección en que se organiza la función de Inspección de los Servicios. La incorporación de los servicios de economía y comercio, tradicional ámbito de actuación sobre todo del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, se resolvió ampliando el esquema de las inspecciones especiales mediante la creación en la Inspección General de una *"Inspección especial de los Servicios de Comercio"*, con categoría orgánica de Subdirección General, para el desarrollo de las funciones inspectoras en relación con los servicios dependientes de la Secretaría de Estado de Comercio *"sin perjuicio de las actuaciones específicas que puedan encomendarse a las Inspecciones de los Servicios"*. En consecuencia, el 9-12-1983 se nombra jefe de dicha función a un funcionario Técnico Comercial del Estado¹⁶⁶.

En pleno desarrollo de esta fase, la **Orden de 10-2-1983** aún mantenía las funciones de supervisión gestora de la Inspección General sobre los servicios territoriales al determinar que el nombramiento de ponentes adjuntos de los Tribunales Económico-administrativos requería el *"previo informe vinculante de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda"*.

Por **Orden de 1-6-1983** se establece un nuevo ámbito territorial de las Inspecciones de los Servicios¹⁶⁷, ajustado al ámbito de las Comunidades Autónomas, lo que era coherente con el proceso de cesión de tributos.

A comienzos del año 1984 se produce una crisis profunda en el Ministerio. El enfrentamiento latente entre el Ministro Boyer y su Secretario de Estado de Hacienda José Víctor Sevilla Segura por diversas

¹⁶⁵ Muestra de ello es que entre los años 1980, 1981 y 1982 se cursaron a las Delegaciones, por la Inspección General o por la Subsecretaría a propuesta de la Inspección General, un total de 125 Circulares e Instrucciones sobre temas muy variados (cuestiones de personal, gestión de diversos impuestos, gestión catastral, gestión recaudatoria, cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, etc.).

¹⁶⁶ El funcionario designado, que había sido años atrás Subinspector general de los Servicios de Comercio y Turismo, no era inspector de los Servicios de Economía y Hacienda. El primer Técnico Comercial del Estado ingresado como Inspector de los Servicios de Economía y Hacienda lo fue en la convocatoria de 23/1/1996.

¹⁶⁷ Que se asignarían a los Inspectores por Orden del 8 de junio siguiente.

cuestiones¹⁶⁸ se precipita, estando Sevilla fuera de España en la Navidad de 1983, tras un ajuste contable instado por José Borrell Fontelles, entonces Secretario General de Presupuesto y Gasto Público, y Juan Francisco Martín Seco, que era el Interventor General del Estado, que tuvo la consecuencia de reducir los resultados recaudatorios del primer año de gestión de Sevilla al modificar los criterios de imputación contable de las devoluciones del Impuesto sobre la Renta, sin advertir de ello al Secretario de Estado que era el jefe directo de ambos. El profundo malestar creado se resolvió políticamente en favor de las intenciones del Ministro y Sevilla fue cesado. El uno de febrero Borrell sustituyó a Sevilla al frente de la Secretaría de Estado de Hacienda, lo que supuso el comienzo de una dilatada carrera política. Con una agilidad inusitada, que parece responder a una previa planificación¹⁶⁹, una semana más tarde se dictó el **Real Decreto 221/1984, de 8-2** por el que se creó la Secretaría General de Hacienda, con rango de Subsecretaría, y Martín Seco fue nombrado en la misma fecha Secretario General de Hacienda. Una semana más tarde fue cesado el Subsecretario de Hacienda y en los días sucesivos algunos Directores Generales no conformes con la reforma.

Por el Real Decreto 221/1984, de 8-2, la Inspección General dejó de pertenecer a la Subsecretaría y pasó a depender de la Secretaría General de Hacienda, abriéndose un período de cierta indefinición. Esta adscripción adoptó de alguna manera (en este caso sin disolución de la Inspección General) los razonamientos que habían aconsejado en el pasado situar la Inspección en los centros y supuso una importante ruptura con el modelo tradicional de dependencia de la Inspección respecto a la Subsecretaría y, como consecuencia de ello, del propio Ministro, en representación de quien se había ejercido tradicionalmente la función inspectora¹⁷⁰. A pesar de esta adscripción parcial y aunque las normas no fueron muy explícitas, la Inspección siguió teniendo facultades formales para actuar en todo el ámbito ministerial, pero esto, que fue cierto el plano teórico, no fue tan cierto en el práctico, siendo inicialmente limitadas las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección General en ámbitos funcionales procedentes del área económica, no tanto por las resistencias frente a estas labores de control (que también las hubo) como por la propia inclinación de la Inspección General hacia la vertiente hacendística y territorial. Lo cierto es que tuvieron que pasar algunos años, ya creada la Agencia Tributaria, para que la Inspección General se consolidase como el órgano típico de control de todo el ámbito del Ministerio.

Dejando al margen lo discutible del modelo elegido y la forma de su implantación, lo cierto es que, por las necesidades surgidas de la reforma tributaria, en este momento existía ya una tensión favorable a la creación de estructuras centrales propias para todos estos cometidos, que no se podía resolver mezclando las competencias decisorias con la de control. Por ello, parece razonable la decisión de concentrar en la Secretaría General de Hacienda determinadas funciones que venían siendo asumidas, residualmente, por la Inspección General. No lo fue tanto el hecho de que, por acabar siendo un órgano subordinado de una de las cuatro Secretarías Generales del Ministerio, la Inspección General dejara de tener presencia en todo un conjunto de órganos colegiados, comisiones, proyectos, etc., lo que obligó a reconfigurar las tareas de la Inspección General, que debía recuperar su función central, la inspectora, acrecentada por la importante carga de trabajo que comportaba la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.

Casi un año más tarde, por **Orden de 7-1-1985**, se desarrolla la estructura orgánica de la Secretaría General de Hacienda y, dentro de ella, de la "Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda", a la que se dota de 24 "Inspecciones de los Servicios" y que mantiene las tres Inspecciones Especiales: de la Abogacía del Estado, de los Servicios de Aduanas y de los Servicios de Comercio. La Orden decía que "A

¹⁶⁸ Ver algunas referencias de interés en la hemeroteca del diario El País en <https://elpais.com/noticias/jose-victor-sevilla-segura/>

¹⁶⁹ Los Directores Generales fueron informados simultáneamente a la reforma en una reunión conjunta, sin opción de realizar ningún tipo de propuesta o matización, contra lo que ha sido y sigue siendo tradición en el Ministerio.

¹⁷⁰ Por la discrepancia con este planteamiento, el entonces Inspector General, que es quien suscribe este trabajo, presentó su dimisión de forma prácticamente inmediata.

propuesta del Inspector general, el Ministro de Economía y Hacienda podrá designar entre los Inspectores de los Servicios un Inspector de los Servicios adjunto al Inspector general, que desempeñará las funciones que éste le delegue", medida que no llegó a tener plasmación práctica.

La tercera fase de estas reformas, que se solapa levemente con la anterior, se inicia con la **Ley 50/1984, de 30-12**, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que, al tiempo que suprimía los 65 Consorcios creados en 1979 para la gestión de los tributos inmobiliarios, que constituían un recurso local, creó en la esfera central el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, Organismo Autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, que asumía las funciones de los Consorcios suprimidos, indicando que podría disponer *"de los servicios periféricos que fueren precisos para el desempeño de sus funciones"*, que era una forma de anunciar que se haría cargo en su totalidad de los servicios territoriales de gestión inmobiliaria. Pero la cuestión más relevante es que la Ley decía que este organismo *"asumirá aquellas otras funciones de gestión que específicamente se determinen"*, que no aclaraba el alcance real de la reforma, que bien bien hubiera merecido un mayor debate parlamentario. Cuando, a los veinte días de tomar posesión el Ministro **Carlos Solchaga**¹⁷¹, el **Real Decreto 1279/1985 de 24-7** reguló el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, que estaría presidido por el Secretario General de Hacienda, se desveló el verdadero alcance de esta reforma pues, además de encomendarle la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana y los trabajos técnicos relativos a dicha gestión, incluida la gestión catastral, le atribuyó *"4. La dirección, planificación, coordinación, impulso y control de la gestión de los tributos, proponiendo las disposiciones que sea conveniente dictar para la regulación de los procedimientos de gestión tributaria sin perjuicio de las funciones expresamente atribuidas a otros Centros directivos del Ministerio de Economía y Hacienda. 5. La elaboración y análisis de informaciones estadísticas relativas a la gestión tributaria, y 6. La coordinación general de los distintos órganos que constituyen la Administración Territorial de la Hacienda Pública sin perjuicio de las funciones que correspondan a los Centros directivos del Departamento en el ámbito de sus competencias"*. Interesa indicar que esta regulación sólo aludió a la Inspección General a los efectos de incorporar a su titular como Vocal del Consejo Superior para la Coordinación de la Administración Territorial.

Hay que hacer alguna puntualización respecto a la creación del Centro de Gestión y Cooperación Tributaria. Para ello hay que remitirse al preámbulo del Real Decreto 1279/1985 donde se justifica la misma diciendo que *"el aumento de la complejidad funcional y del número de los órganos que constituyen la Administración Territorial de la Hacienda Pública plantea la necesidad de su mayor coordinación, función que conviene sea asumida por el nuevo Organismo. a través del Consejo Superior para la Coordinación de la Administración Territorial y de la Subdirección General de Medios Personales, en cuanto la autonomía del Organismo lo sitúa separadamente y con un deseable distanciamiento de la organización administrativa central y jerarquizada del Departamento"*. En esta presentación se incluyen dos afirmaciones: la necesidad de concentrar las funciones de coordinación territorial, que resultaba obvia en aquel momento y respecto a las cuales ya se ha dicho que su ejercicio "por defecto" por la Inspección General, en difícil coexistencia con las funciones de inspección de los servicios, no era la opción más deseable, y por otra parte se afirma la conveniencia de realizar la función gestora *"con un deseable distanciamiento de la organización administrativa central y jerarquizada del Departamento"*. Dado que esta reforma integraba en el Centro tan sólo lo que hoy se denomina "área de gestión tributaria" y no incluía otras áreas como son las de Inspección o Aduanas, nos hemos de preguntar si en estas áreas no estaba también justificado el *"razonable distanciamiento"* defendido por la reforma.

¹⁷¹ Carlos Solchaga Catalán fue Ministro de Economía y Hacienda entre el 4-7-1985 y el 13-7-1993, en tres Gobiernos sucesivos de Felipe González Márquez, con quien había sido anteriormente Ministro de Industria y Energía. Miembro del Partido Socialista Obrero Español y Diputado, ha estado vinculado a diversos sectores empresariales y culturales. Fue el impulsor de la reconversión industrial y se le consideraba cercano a las tesis económicas de Boyer, que le precedió en el Ministerio.

Si no fuera porque hay razones para dudar de la existencia en aquel momento de un fundamento teórico tras determinadas decisiones, podría pensarse que esta reforma encajaba en los presupuestos ideológicos del *"New Public Management"* que, con tanta pasión como éxito, habían defendido -e implantado- los seguidores del Thatcherismo en la década de los 80, y que llevaría a la extensión del modelo de agencia pública independiente guiada por criterios empresariales. Por lo menos cabría pensar que esta decisión era consecuente con el pensamiento político del Ministro Boyer -que le llevaría más adelante a su cese por su enfrentamiento con el Vicepresidente Alfonso Guerra-, proclive al control estricto del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la creencia en la primacía del mercado¹⁷², en tesis que hoy podrían ser cercanas al neoliberalismo. Traigo a colación este punto porque es difícil negar que alguna influencia tuvo en la posterior creación de la AEAT y en la consiguiente ruptura de la Inspección de los servicios del Departamento.

3.25. Las bases para la división de la Inspección. De nuevo la cuestión del rango. (1985-1990)

La supresión de la Dirección General de lo Contencioso del Estado por el **Real Decreto 850/1985, de 5 de junio**, daría fin a la Sección Especial de la Abogacía del Estado, que carecía de sentido desde el momento en que las Delegaciones de Hacienda perdieron las competencias en materia de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones por razón de su traspaso a las Comunidades Autónomas.

Por **Resolución de 2 de septiembre de 1985** se publicaron los complementos específicos de los funcionarios del Departamento. Esta Resolución carecería de relevancia si no fuera porque, en relación con los Inspectores de los Servicios, rompió con el principio hasta entonces aplicado de trato igualitario a los Inspectores una vez superado su proceso de selección. En efecto, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de agosto de 1985 publicado por esta Resolución diferenció tres categorías de Inspectores de los Servicios, todas con nivel de Subdirector General, pero con complementos específicos diferenciados: los "Inspectores Coordinadores de Servicios Periféricos y Comunidades Autónomas", los "Inspectores de los Servicios" y los "Inspectores de los Servicios Adjuntos". La aplicación de esta diferenciación, que desaparecería posteriormente, obligó a clasificar los Inspectores entonces destinados en la Inspección General, lo que hubo de hacerse sin criterios claros y objetivos y que fue origen de una cierta crisis interna y el abandono de la Inspección por algún Inspector.

La creación de la Secretaría General de Planificación y Presupuestos, desgajando las competencias del área de gasto de una Secretaría General de Hacienda que es ya germen de la futura Agencia Tributaria, fue obra del **Real Decreto 2440/1986, de 28-11**, con Carlos Solchaga como Ministro, que forzó la reconsideración de la ubicación de la Inspección General, cuyo mantenimiento en una Secretaría General de Hacienda ocupada ya exclusivamente de las materias tributarias hubiera carecido de cualquier explicación. Por ello, se dice que la Inspección General "*dependerá orgánicamente de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, sin perjuicio de su dependencia funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda para todas las cuestiones relativas al análisis y control del funcionamiento de los sistemas, procedimientos y resultados de la gestión tributaria*". A nadie se le escapa que tan minuciosa redacción sólo podía significar una dependencia meramente formal de la Subsecretaría cuando de temas de gestión tributaria se tratara, iniciándose un modelo -dependencia orgánica del Subsecretario y funcional del Secretario de Estado para los asuntos de su competencia- que arraigaría fuertemente en los años venideros y se repetiría en casi todas las normas de reorganización ministerial. Ha de señalarse que en este momento no se realiza una previsión equivalente de dependencia funcional de las Secretarías de Estado de Economía y de Comercio.

¹⁷² Ver José Manuel Cuenca Toribio, referencia en la web de la Real Academia de la Historia, en <https://dbe.rah.es/biografias/91119/miguel-boyer-salvador>

El **Real Decreto 222/1987, de 20-2**, que completó la reestructuración anterior del Departamento, vuelve a otorgar a la Inspección General el rango de Dirección General y atribuye al Subsecretario "*la inspección de los Centros, Dependencias y Organismos dependientes o adscritos al Departamento*", manteniendo, no obstante, la previsión del Real Decreto 2440/1986 respecto a la dependencia funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda "*para todas las cuestiones relativas al análisis y control del funcionamiento de los sistemas y procesos de la gestión tributaria y de sus resultados*". La regulación de la Inspección General es en este caso específica en lo que se refiere a la mención de la Ley de 3 de septiembre de 1941 como norma básica de la función de Inspección de los Servicios y en la mención de las funciones de "*impulso y coordinación de servicios y unificación de criterios derivados de su actividad controladora*", organizando la función en 24 Inspecciones de los Servicios con rango de Subdirección General. Se marca en estos momentos la situación de la Inspección General antes de la profunda reforma que significaría la creación de la AEAT que incluía, además de la inspección de los servicios ministeriales y de las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos, la elaboración, análisis y explotación de informaciones estadísticas sobre los servicios y de recaudación tributaria, el impulso y coordinación de servicios y unificación de criterios derivados de su actividad controladora, y el asesoramiento y asistencia a las Autoridades del Ministerio en cuantos asuntos éstas le encomienden relacionados con las actividades desarrolladas por los diversos servicios, así como la gestión y tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable. A efectos organizativos, además de las Inspecciones de los Servicios, se mantenían con rango de Subdirección General la Inspección de los Servicios de Comercio, la Inspección de los Servicios de Aduanas - heredera de la antigua Sección especial-, y la Subdirección General de Estadística de Servicios.

En el plano de la organización general, la repercusión más importante de este Real Decreto fue la red denominación del Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, creado tres años antes, que pasó a ser "*Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria*", permaneciendo en el Organismo autónomo sólo las competencias de gestión catastral e inmobiliarias, que se separan de las restantes competencias de gestión tributaria, conformándose ya la agrupación en la Secretaría General de Hacienda del bloque de servicios que se incorporarían a la AEAT poco tiempo después. Con ello, la administración de los tributos inmobiliarios, que había constituido el núcleo duro de la Hacienda durante tantos años del siglo precedente, se desgajaba de la administración de la Hacienda "típica", iniciando el camino que conduciría a su no inclusión en la Agencia Tributaria¹⁷³. Se trató de una decisión muy criticable, posiblemente influida por presiones políticas de origen territorial¹⁷⁴ y en las que se sintió el peso de las diferencias culturales entre los sectores funcionariales que sustentaban ambas ramas del quehacer ministerial, lo que perjudicó el control patrimonial a los efectos de la gestión de la imposición sobre la renta, sobre todo porque se decidió, pese a las advertencias que entonces se realizaron al Secretario de Estado, la separación de la informática catastral de la informática tributaria, que adoptaron caminos tecnológicamente incompatibles, lo que ocasionaría inconvenientes de entidad en la lucha contra el fraude durante muchos años.

El **Real Decreto 700/1988, de 1-7**, reguló el procedimiento de tramitación de los expedientes de responsabilidad contable previstos en la Ley 11/1977, de 4-1, General Presupuestaria, cuya tramitación y propuesta de resolución se atribuye a la Unidad de Responsabilidades Administrativas de la Inspección General.

¹⁷³ Aunque se trataba de la gestión de recursos locales, ello no repugnaba a la naturaleza de la AEAT, que siempre ha sido gestora de recursos ajenos, ya sea europeos (Aduanas e IVA), de las Comunidades Autónomas, o de otros entes públicos mediante la recaudación ejecutiva de sus respectivos recursos.

¹⁷⁴ Alguna Comunidad Autónoma aspiraba a la cesión de la gestión catastral de su territorio y, posteriormente y por la misma razón, a finales de los 90 se opusieron a un intento de incorporación del Catastro a la AEAT.

3.26. La creación de la AEAT y la división de la Inspección (1990-1996)

Tras la fase anterior, que de alguna forma puede considerarse una fase de transición, a finales de 1990 se inicia una etapa que, con la creación de la AEAT, transformaría radicalmente la administración de la Hacienda española y que tendría una repercusión decisiva sobre la organización de la función de Inspección de los servicios.

Ya se ha indicado con anterioridad que la creación en 1984 del Centro de Gestión y Cooperación Tributaria había trasladado por primera vez a la organización de nuestra Hacienda criterios en que empezaban a ganar posiciones los esquemas de organización privada frente a los públicos. El proceso se profundizó en 1990 con la creación de la AEAT. Resulta interesante analizar los criterios justificativos de tan importante decisión, que bien hubiera merecido una norma separada y no quedar semiocultas en el artículo 103 de la **Ley 31/1990, de 27-12**, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que fue modificada, de forma tampoco muy visible, por la Disposición Adicional 17ª de la **Ley 18/1991 de 6-6**, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Con esta fundamentación normativa la Agencia comenzó a funcionar en 1992.

El preámbulo de la Ley 31/1990 dice que *“es preciso destacar la importante transformación sufrida, en el seno de los procesos de reforma impulsados desde el Ministerio para las Administraciones Públicas, de la Administración Tributaria del Estado, dotándola de una forma jurídica caracterizada por una eficaz correlación entre la estructura de la nueva Entidad y las funciones a desempeñar por la misma, y por la adecuada combinación de normas públicas y privadas que permita conseguir la máxima operatividad en el desempeño de tales funciones, y, en concreto, la de la gestión eficaz del sistema tributario”*. Sembrando sobre un terreno abonado, el impulso desde el departamento de Administraciones Públicas fue decisivo. Las ideas latentes sobre la utilidad de adoptar criterios de gerencia privada propios del *“New Public Management”* se reforzaron con otras nuevas sobre organización administrativa modular, con el loable objetivo de aislar las organizaciones administrativas de los vaivenes que producían los permanentes cambios en la organización de los Ministerios, aportándoles una mayor estabilidad¹⁷⁵. Pero, según algunas opiniones, la razón decisiva para la creación de la Agencia Tributaria, la que le dio el impulso definitivo, fue la previsión a finales de 1990 por el propio Ministerio de Hacienda de una inmediata crisis económica que conllevaría restricciones importantes del gasto público, que la creación de la AEAT pretendió salvar¹⁷⁶, sobre todo porque el modelo elegido para la modernización de la administración tributaria pasaba por la realización de fuertes inversiones en informática.

Sería interesante, pero estaría fuera del marco de este trabajo, evaluar pasados más de treinta años la medida en que la AEAT alcanzó las expectativas puestas inicialmente en su creación, en materias tales como economía y eficacia, autonomía financiera, organizativa y de gestión de medios, aislamiento frente a las presiones políticas, y responsabilidad y rendición de cuentas¹⁷⁷, en algunos de cuyos campos no tuvo las facilidades esperadas.

¹⁷⁵ En aquel momento, representantes del Ministerio de Administraciones Públicas se desplazaron a Suecia, con el fin de estudiar su modelo de “agencias”. En lo que toca a la administración tributaria, este país aplicaba entonces dicho modelo en la Agencia Tributaria Nacional (Riksskatteverket) que fue establecida el 1 de enero de 1971 como una fusión de la Junta Tributaria Nacional, la Junta de Control y una serie de otras pequeñas autoridades que se ocupaban de asuntos tributarios. Posteriormente, el 1 de enero de 2004, se formó la actual Agencia Tributaria Sueca (Skatteverket) por fusión de la Agencia Tributaria Nacional y las diez autoridades tributarias del país.

¹⁷⁶ La crisis ya había apuntado en otros países en 1990 y retrasó sus peores efectos en España hasta 1993, en que se devaluó la moneda.

¹⁷⁷ Sobre algunos de estos puntos tiene interés el trabajo de García-Juanatey, A., Jordana, J., Parrado, S., Pascual, L., Salvador, M. y Sancho, D. (2017). Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas. Revista Española de Ciencia Política, 43, 61-82. <https://doi.org/10.21308/recp.43.03>

Lo que sí interesa destacar es que la medida no contó con la opinión unánime de los funcionarios del departamento, muchos de los cuales desconfiaban de una decisión que rompía la unidad tradicional de la Hacienda¹⁷⁸. Desde luego, no se dieron demasiadas facilidades para su puesta en funcionamiento¹⁷⁹ e, incluso, el departamento Administraciones Públicas, teórico impulsor de la medida, bien pronto puso cortapisas a las decisiones autónomas de la Agencia en materias sustanciales como son las relativas a la organización, oferta de empleo, régimen de personal y retribuciones. La idea de la rendición de cuentas como motor para el avance se diluyó y tampoco funcionó el mecanismo previsto para el aislamiento respecto a eventuales influencias políticas -una de las razones justificativas básicas del modelo- porque, si bien se preveía en la Ley la posibilidad de la existencia de un Presidente de la Agencia distinto al Secretario de Estado de Hacienda¹⁸⁰, nunca se llegó a designar ese Presidente separado, de donde la política fiscal y la política gestora han recaído siempre en la misma persona.

En coherencia con la separación de los servicios tributarios, por primera vez en su historia la Delegaciones de Hacienda se partieron en dos: las Delegaciones existentes cedieron las competencias tributarias a las Delegaciones de la Agencia (Especiales, Provinciales, Administraciones de la Agencia y Administraciones de Aduanas), permaneciendo en las mismas el resto de las competencias (Intervenciones, Clases Pasivas, coordinación con las Haciendas Territoriales, Patrimonio, Tribunales económico-administrativos, etc.), surgiendo así dos redes territoriales paralelas.

Entre los muchos debates que en aquel momento se suscitaron estuvo el relativo al modelo de control. Huelga decir que, si uno de los pilares del modelo de Agencia es el de su responsabilización respecto a los resultados, el control debería haberse configurado como una contrapartida inherente a la propia naturaleza del modelo. Sin embargo, sorprendentemente, el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27-12 que creó la AEAT, redactado bajo el impulso de Borrell Fontelles, entonces Secretario de Estado de Hacienda, aparte del control genérico, fundamentalmente contable, de la Intervención General de la Administración del Estado, no regulaba nada sobre el control de la AEAT. Desde luego, el Consejo de Dirección regulado en la Ley -de convocatoria muy infrecuente- no tiene el carácter controlador¹⁸¹ que tienen los "boards" regulados a tal efecto en varios países¹⁸². Conocedores del proceso de creación de la AEAT, a los que doy crédito, sugieren que en aquel momento, ante la alternativa de dar entrada a la Inspección General del Ministerio en las responsabilidades de control de la AEAT, lo que suponía aceptar su ejercicio por una instancia externa al ámbito de influencia de la propia AEAT, se prefirió dejar inicialmente sin resolver la cuestión del control, en espera, sine die, de la habilitación posterior de otra fórmula para resolver el problema. Con ello se quebraba desde el principio uno de los pilares esenciales del modelo de agencia.

Borrell cesó como Secretario de Estado el 15-3-1991, fecha en la que le sustituyó Antonio Zabalza Martí, que procedió a modificar la Ley que creó la AEAT a través de una Disposición Adicional, carente de toda explicación introductoria, en la Ley 18/1991 de 6-6, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En esta Ley,

¹⁷⁸ Los Sindicatos de funcionarios mostraron inicialmente su desconfianza respecto a las ventajas que podrían representarles la nueva organización.

¹⁷⁹ Esto lo puedo afirmar categóricamente, pues formé parte del equipo de organización inicial, ocupándome de todo lo relativo al traspaso de personal y haciéndome cargo del Departamento de Recursos Humanos desde el primer momento.

¹⁸⁰ La Ley dice que "El Presidente será el Secretario de Estado de Hacienda o la persona que al efecto designe el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. y que tendrá rango de Secretario de Estado"

¹⁸¹ Se le atribuyen funciones de "asesoramiento del Presidente" y "funciones de consulta, de análisis de políticas tributarias y de coordinación de actuaciones tributarias", que no incluyen las de control.

¹⁸² Es el caso del "Skatteverkets insynsråd" sueco, o el "Canada Revenue Agency Board of Management" con su subcomité "Audit Committee", o en el Reino Unido el "Board of Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)" con su subcomité "Audit and Risk Committee", o también en Irlanda con el subcomité "Audit Committee" del "Revenue Board" ""

que ponía fin a unos pocos meses de vacío de control sobre los servicios tributarios, descartada ya la hipótesis de encomendar el control a la Inspección General (no se olvide, situada en el Ministerio y no en la AEAT), y frente a la opción de crear un nuevo modelo de control que rompiera totalmente con la tradición y con la legalidad que partía de las leyes de 1932 y 1941, se optó por una fórmula “de compromiso”, que fue la creación del Servicio de Auditoría Interna, que si bien suponía una profunda crisis de la Inspección de servicios del departamento, satisfacía el encendido espíritu autonomista de los adalides de la reforma, que exigía borrar cualquier manifestación de injerencia externa. En consecuencia, se reguló la existencia de *"un Servicio de auditoría interna -SAI en lo sucesivo- propio, que actuará bajo la superior coordinación de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, sin perjuicio de las funciones que corresponden a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública"*. En tan breve redacción hay algunas cuestiones a destacar. Dejando al margen la referencia a la Inspección de Administraciones Públicas, que no pasa de ser una cláusula de estilo, dado que todos los órganos de la Agencia son “propios” la utilización redundante del calificativo “propio” solo tiene el sentido de la ratificación de una decisión de separación, por si ésta pudiera ser discutida. La mención de la *"superior coordinación de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda"* no es otra cosa que el mantenimiento, mediante un delgado hilo, de la teórica unidad de la Inspección y de la homogeneidad de sus bases jurídicas. No se olvide que, paradójicamente, igual que “alta inspección” es menos que “inspección”, “superior coordinación” es menos que “coordinación”, por eso la superior coordinación ha tenido más un alcance honorífico que práctico. Lo cierto es que separadas en lo organizativo y en lo funcional, las dos inspecciones (la Inspección General del Ministerio y el SAI de la AEAT) han mantenido como nexo de unión el nutrirse de una misma reserva de Inspectores de los Servicios, que pueden ocupar puesto de trabajo en cualquiera de las dos instituciones, y sus fundamentos jurídicos y procedimentales.

La norma continúa diciendo que *"Dicho servicio ejercerá, además de las funciones anteriormente desarrolladas por la Inspección General del Ministerio, cualesquiera otras funciones de auditoría que correspondan a los nuevos criterios sobre organización y funcionamiento fijados a la Agencia. En particular apoyará a los órganos rectores de la Agencia para el más adecuado cumplimiento de los objetivos y programas de actuación de ésta. Las relaciones de puestos de trabajo podrán adscribir con carácter exclusivo puestos de trabajo a los Inspectores de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda"*.

Este párrafo merece dos comentarios. El primero es que ese *"además de las funciones...."* parecía trasladar legalmente al SAI el esquema total de funciones de la Inspección General. Sin embargo, veremos que desarrollos posteriores negaron dicho precepto al desposeer al SAI de algunas de esos cometidos, como ocurrió -después se reflejará- con las competencias estadísticas. El otro comentario es que el precepto carece de sustancia real desde el momento en que no se definen -ni después se definieron- las *"funciones de auditoría que correspondan a los nuevos criterios sobre organización y funcionamiento fijados a la Agencia"*. De hecho -he sido Director del SAI y de la AEAT y he estado destinado varios años en el mismo como Inspector- las actuaciones de visita de inspección no han diferido sustancialmente de las que ha venido realizando o ha seguido realizando la Inspección General del Ministerio. Posiblemente se quiso establecer alguna diferenciación que justificara la división de la Inspección y la creación de un servicio “propio”, y que ello se quiso hacer utilizando el término *"auditoría"*, aparentemente más “empresarial”¹⁸³ que el tradicional de *"inspección de los servicios"*, que la Ley de la AEAT no utiliza a ningún efecto. Sin embargo, si se descarta la significación contable del término, que es la segunda acepción que proporciona la Real Academia de la Lengua¹⁸⁴ (el SAI no hace nunca auditoría contable), la primera acepción¹⁸⁵ encaja

¹⁸³ La idea de lo empresarial llegó a calar tanto que se propugnó por alguno de los primeros directivos la utilización del término “cliente-contribuyente” para referirse a los ciudadanos que se relacionaban con la Agencia.

¹⁸⁴ No se olviden los criterios de interpretación de las normas que nos da el artículo 3 del Código civil.

¹⁸⁵ “Revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse.”

totalmente con el contenido más tradicional de la Inspección de los servicios. Se trata, en definitiva, de un juego semántico que oculta la realidad: la existencia de dos Inspecciones de los servicios separadas, pero unidas por su historia y normativa básica común y por la utilización de un mismo colectivo de Inspectores. En cualquier caso, el término "auditoría" ignora la riqueza, extensión y precisión que el paso del tiempo ha ido dando al concepto "Inspección", que es además el utilizado por la generalidad de las organizaciones ministeriales, en una reformulación semántica que no tiene otro fundamento que el de su pretendida modernización.

En cualquier caso, se consuma así la ruptura del soporte institucional unitario de la función de Inspección de los Servicios en el Ministerio de Economía y Hacienda que, bajo una u otra dependencia, parecía algo consolidado por su devenir histórico desde el año 1932, retornando a una fórmula similar a la de la ubicación de la Inspección en los centros, ahora de una forma más estructurada.

Como ya he apuntado, en los momentos previos a la creación de la AEAT, además de sus cometidos cerca de las Comunidades Autónomas, la Inspección General estaba, sobre todo, volcada en las cuestiones relativas a la gestión tributaria. Ello era una consecuencia lógica de su inserción anterior en la Secretaría General de Hacienda, así como de su vocación fundamental en aquel momento hacia el control de los servicios provinciales. El hecho de que en las Delegaciones Especiales y provinciales el porcentaje más elevado de gestión -y por tanto de las preocupaciones de la Inspección de los Servicios- correspondiese al área tributaria, establecía también un sesgo muy importante y conducía a una dependencia de facto muy calificada respecto a la Secretaría General de Hacienda. Sé que lo que voy a decir puede suscitar alguna polémica, pero si desde el punto de vista jurídico y formal y, si se quiere, emocional, es cierto que el SAI se constituyó como una rama desgajada de la Inspección General, desde un punto de vista exclusivamente funcional y fáctico, y atendidas las circunstancias y principales preocupaciones funcionales de la Inspección de los Servicios en aquel momento, el proceso fue precisamente el inverso.

A partir de este momento ya no hay una historia común de la Inspección de los Servicios pues, aunque hay puntos de contacto indudables, la Inspección General del Ministerio y el SAI de la AEAT han seguido caminos separados aunque, en cierto modo, paralelos.

3.27. La Inspección General tras la creación de la AEAT.

A partir de la década de los 90, acompañando a los cambios en el poder político, se producen frecuentes cambios de la organización de los Ministerios, con repercusiones tanto en la organización de la Inspección General como en el alcance de sus competencias. Para facilitar la lectura, particularmente farragosa en esta etapa, se hará una exposición agrupada de los cambios de organización y se tratarán las restantes cuestiones de forma separada.

3.27.1. La Inspección General a través de los distintos cambios organizativos posteriores a la creación de la AEAT.

Desde la creación de la AEAT, la Inspección General ha sufrido múltiples cambios organizativos derivados del hecho inevitable de que, tratándose de una función horizontal, cualquier modificación del organigrama gubernamental ha terminado siempre afectando a dicho centro. Ello es así porque el procedimiento legislativo seguido habitualmente de regular los Ministerios en tres etapas (1. la creación del Ministerio, Secretarías de Estado y Subsecretarías; 2. la regulación de la estructura básica y, 3. por último la regulación de detalle) ha aportado una gran complejidad al seguimiento de las distintas reformas, que muchas veces no son tales porque reiteran, exponiéndolos nuevamente, los esquemas organizativos de la fase anterior. En cualquier caso, en este apartado se hará referencia exclusivamente a las cuestiones organizativas, dejando la mención de las competencias concretas a un

apartado posterior. El hecho es que en el período comprendido entre 1991 y 2021, es decir, en 30 años, han tenido lugar 15 cambios organizativos del Ministerio, a una media de dos por año, con un grado de inestabilidad que en poco beneficia a la continuidad del trabajo. Invito al lector a armarse de paciencia si su interés le anima a la lectura del siguiente puzzle organizativo. Otra alternativa es simplemente saltar al siguiente apartado, de más interés.

- 1) Por **Real Decreto 298/1991, de 12-3**, el Ministerio de Economía y Hacienda pierde las competencias de la Secretaría de Estado de Comercio, que pasan a integrarse en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con la consecuencia de la supresión en la Inspección General de Economía y Hacienda de la Inspección de los Servicios de Comercio, lo que tuvo lugar por **Real Decreto 1651/1991, de 8-11**.
- 2) El **Real Decreto 1848/91, de 30-12**, reajustó la organización del Ministerio de Economía y Hacienda como consecuencia de la creación de la AEAT. Dado que, como ya se ha indicado, el ámbito tributario había centrado en el pasado una parte sustancial del trabajo de la Inspección y que la carga mantenida por los servicios territoriales remanentes era de mucho menor entidad, la Inspección General tuvo que ser de alguna forma reconstruida, proceso al que contribuyó la importante carga de trabajo inspector que ya estaban generando las actuaciones en materia de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas. Dependiendo ahora del Subsecretario, se eliminó en esta norma la cláusula de dependencia funcional del Secretario de Estado de Hacienda, posiblemente porque se pensó que, creado el SAI en la AEAT ya no existían en el Ministerio " *cuestiones relativas al análisis y control del funcionamiento de los sistemas y procesos de la gestión tributaria y de sus resultados*", apreciación equivocada porque, aparte de otros cometidos de índole no tributaria, existían algunos servicios de importancia que sí tenían tal carácter, como eran la Dirección General de Tributos, los Tribunales Económico-Administrativos o los Catastros. Tampoco se incluyeron cláusulas de dependencia funcional de los otros Secretarios de Estado.

La Inspección General, que mantuvo el rango de Dirección General, incorporó por lo tanto entre sus funciones, de acuerdo con la Ley, "*la superior coordinación del servicio de auditoría interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria*" e incluyó entre sus funciones la inspección de la gestión de los tributos cedidos a las CCAA¹⁸⁶, así como la coordinación de la alta inspección referente a la aplicación de los sistemas fiscales concertados o convenidos, función que nunca se materializó en algo práctico. Las Inspecciones de los Servicios, órgano típico de organización de esta función, se redujeron a 16, habida cuenta de las funciones traspasadas al SAI de la AEAT. Respecto a las Inspecciones de los Servicios dice esta disposición que "*podrán estructurarse con criterios de carácter territorial, funcional o sectorial*", aunque en la práctica esta estructuración, recogida en normas posteriores, ha sido formalmente realizada conforme a criterios territoriales. La Inspección general mantiene las funciones estadísticas relativas a los servicios no incorporados a la AEAT, pero no las estadísticas recaudatorias, que se incorporan plenamente a la AEAT.

- 3) El **Real Decreto 1727/1993, de 1-10**, con el Ministro **Solbes**¹⁸⁷ al frente de Economía y Hacienda, reintroduce la dependencia funcional de la Inspección General respecto al Secretario de Estado

¹⁸⁶ Si se planteó en algún momento la incorporación de esta función al Servicio de Auditoría Interna de la AEAT, bien pronto se descartó, pues la lógica política desaconsejaba abiertamente que un órgano de gestión inspeccionara a otros órganos de gestión, supuestamente al mismo nivel.

¹⁸⁷ Pedro Solbes Mira, perteneciente al Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado y Diputado, fue Ministro de Economía y Hacienda desde 13-7-1993 hasta el 4-5-1996, en el último gobierno de Felipe González Márquez, con quien había sido antes Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación. Posteriormente volvió a ser Ministro de Economía y Hacienda.

de Hacienda, ahora con una cláusula más genérica: “*para el ejercicio de sus competencias respecto a órganos y materias del ámbito de atribuciones de dicha Secretaría de Estado*”. Igual cláusula se establece para la dependencia funcional del Secretario de Economía. El Real Decreto dio por cerrado definitivamente el proceso iniciado en 1984 con la creación del Centro de Gestión y Cooperación Tributaria al establecer que “*La Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria asumirá las funciones que venía desarrollando el organismo autónomo «Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria»*”. De esta forma, el Organismo autónomo creado en 1984 desembocó en la AEAT, por una parte, y en una Dirección General, por otra.

- 4) Entre las primeras medidas adoptadas por el Gobierno de Aznar que toma posesión en la primavera del año 1996, el **Real Decreto 758/1996, de 5-5**, suprime el Ministerio de Comercio y Turismo integrando sus competencias en Economía y Hacienda, y el **Real Decreto 765/1996, de 7-5**, con **Rodrigo Rato**¹⁸⁸ al frente de Economía y Hacienda, entre otras previsiones destinadas a la reducción del gasto público¹⁸⁹ (una vez más), suprime el nivel orgánico de Dirección General de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, que durante unos meses queda en situación de indefinición organizativa.

La situación de la Inspección General queda aclarada por el **Real Decreto 1884/1996, de 2-8**, que aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda. Bajo la denominación “Inspección General de Servicios” en unos casos e “Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda” en otros, depende directamente del Subsecretario, así como, funcionalmente y en relación con sus respectivos ámbitos, de los cuatro Secretarios de Estado¹⁹⁰. Sin serlo el órgano, su titular (curiosa distinción esta, ya practicada desde 1941) “*tiene rango de Director General*”.

La Inspección General, además de mantener la preexistente Subdirección General de Estadística de Servicios, cuenta a partir de este momento y hasta la actualidad con una Subdirección General de Responsabilidades Administrativas, que eleva de rango a la Unidad con igual denominación creada en 1988. Por último, en la organización de la Inspección General vuelve a surgir la “*Inspección de los Servicios de Comercio y Turismo*” como Subdirección diferenciada, si bien en un proceso de transición que no impide la actuación creciente en dichas áreas de las Inspecciones de los Servicios.

Este Real Decreto crea, dependiendo directamente del Subsecretario, una Subdirección General de Coordinación con la Administración periférica, para el ejercicio de las funciones que años atrás eran ejercidas por las Inspecciones Regionales de los Servicios, cuya vinculación con estas oficinas desaparece por completo salvo en lo que pudiera derivar de las funciones de Inspección.

- 5) Al iniciarse el segundo Gobierno de Aznar, el **Real Decreto 557/2000, de 27-4**, reestructuró los Departamentos ministeriales, separando los Ministerios de Hacienda y de Economía, e integrándose en este último la mayor parte de las competencias de las anteriores Secretarías de Estado

da y Vicepresidente Segundo del Gobierno con Rodríguez Zapatero entre el 17-4-2004 y el 7-4-2009. Fue Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios entre el 16-9-1999 y el 10-4-2004

¹⁸⁸ Rodrigo de Rato y Figaredo fue Vicepresidente del Gobierno de Aznar y Ministro de Economía y Hacienda desde el 5-5-1996 al 27-4-2000, y Vicepresidente y Ministro de Economía entre el 27-4-2000 y el 17-4-2004. Fue Director gerente del Fondo Monetario Internacional. Posteriormente fue Presidente de Caja Madrid / Bankia y se vinculó a diversas empresas privadas. Procesado por diversas irregularidades, en 2018 el Tribunal Supremo confirmó su condena a cuatro años y seis meses de cárcel, ingresando en prisión.

¹⁸⁹ Como es la supresión de la Dirección General de Servicios que, en su día, se había hecho cargo de muchas competencias de la Inspección General.

¹⁹⁰ De Hacienda, de Presupuestos y Gastos, de Economía, y de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa

de Economía, y de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. El mismo día fue nombrado Ministro de Hacienda **Cristóbal Montoro**¹⁹¹.

Desde el punto de vista de la institucionalización de la función de Inspección de los Servicios la división del Departamento planteaba no pocas incógnitas. Así como, desde el punto de vista del ejercicio del control interno, la fusión de los Ministerios había suscitado más inconvenientes que riesgos, la división ministerial sí planteaba riesgos elevados, existiendo dos hipótesis de trabajo, ambas con problemas para la continuidad de la función:

- Podía decidirse la división de la Inspección General en tanto órgano “horizontal”, lo que tras el debilitamiento que sin duda originó la segregación originada por la creación de la AEAT podía constituir un golpe difícil de asumir e, incluso, podía dar al traste con casi setenta años de profesionalización de la función, o
- Podía también optarse por la permanencia de la Inspección General en el ámbito del Ministerio de Hacienda y con competencias referidas exclusivamente a este Departamento, lo que generaría problemas en relación con el control de los servicios territoriales de Comercio que ya se había decidido que permanecieran unidos en las Delegaciones de Economía y Hacienda. Por otra parte, desde la promoción de 1996 se había abierto el acceso a la Inspección de los Servicios a los funcionarios del Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, produciéndose el primer ingreso, lo que permitía una inspección “más especializada” sobre todo de las oficinas comerciales en el exterior.

Puesto que los riesgos se convierten en ocasiones en oportunidades, la solución arbitrada, distinta a las anteriores, lejos de debilitar las funciones de control de la Inspección de los Servicios a cargo de la Inspección General (todos estos problemas no alcanzaron en modo alguno al SAI) se tradujo en su reforzamiento de la mano del **Real Decreto 689/2000 de 12-5**, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Economía y de Hacienda. En síntesis, las medidas adoptadas fueron las siguientes:

- a) La Inspección General pasó a denominarse “*Inspección General del Ministerio de Hacienda*”.
- b) La Inspección General del Ministerio de Hacienda se integró orgánicamente en este último Departamento como órgano directivo de la Subsecretaría de Hacienda, “*con rango de Dirección General*” (se modificaba así la ficción anterior de concesión de la categoría al titular del órgano y no a éste). Después de una larga historia de avances y retrocesos, esta atribución de rango de Dirección General perduraría hasta el momento presente.
- c) La Inspección General ejercería sus competencias en ambos Departamentos y dependería funcionalmente de los dos Subsecretarios.
- d) Consecuentemente con lo anterior, el titular de la Inspección General sería nombrado “*a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y de Hacienda*”.

Este cambio organizativo tuvo, entre otros efectos, el de conducir a una proyección más equilibrada de los esfuerzos de la Inspección General (y ejercicio de la función de Inspección de los Servicios) sobre las áreas económica y hacendística (hecha la excepción de la AEAT, claro está),

¹⁹¹ Cristóbal Montoro Romero, Catedrático de Hacienda Pública y Diputado. Fue Secretario de Estado de Economía en el primer Gobierno de Aznar, Ministro de Hacienda en el segundo gobierno de Aznar, entre el 27-4-2000 y el 17-4-2004, Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas con Rajoy entre el 21-12-2011 y el 21-12-2015 y Ministro de Hacienda y Función Pública entre el 3-11-2016 y el 1-6-2018.

aunque tan solo sea por el hecho de que, sentado el principio de planificación por la reglamentación de 1998, la actividad de la Inspección General se trasladaría ahora a dos Planes anuales, aprobados por los respectivos Subsecretarios, Planes que deberían guardar un razonable equilibrio entre sí.

En el ámbito del Ministerio de Hacienda, el **Real Decreto 1330/2000, de 7-7** determinó que la Inspección General dependería funcionalmente de los Secretarios de Estado de Hacienda y de Presupuestos y Gastos “*respecto a órganos y materias del ámbito de atribuciones de la Secretaría de Estado*”. En la Inspección General se integraban “*las Inspecciones de los Servicios a cargo de Inspectores de los Servicios de Economía y Hacienda ..., en número de 15.... con igual categoría y configuración funcional y retributiva*”, resolviendo el problema de la discriminación por categorías que venía de años atrás. En este momento desaparece de la organización de la Inspección General la Inspección de los Servicios de Comercio y Turismo, asumiéndose que tales tareas serían realizadas por los Inspectores de los Servicios.

En el ámbito del Ministerio de Economía, el **Real Decreto 1371/2000 de 19-7** por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica de dicho Ministerio, determinó que la Inspección General de Hacienda dependería funcionalmente de la Subsecretaría de Economía para el ejercicio, en el marco establecido en el Real Decreto de estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, de sus competencias respecto a órganos y materias del ámbito de atribuciones de dicha Subsecretaría. Específicamente se atribuye al Subsecretario de Economía la aprobación del Plan Anual de Inspección de los Servicios del Departamento, “*que podrá tener carácter conjunto con el del Ministerio de Hacienda*”, aunque en la práctica los Planes se han formulado separadamente. Asimismo, le correspondía dictar, en su caso, la orden de iniciación formal de las actuaciones inspectoras. Sin perjuicio de lo que se acaba de indicar, este mismo Real Decreto establecía la dependencia funcional directa del Subsecretario -lo que se tradujo en una serie de delegaciones del mismo en la Inspección General de Hacienda por **Resolución del 3-8-2000**, y de cada uno de los Secretarios de Estado del Departamento¹⁹², para el ejercicio de sus competencias respecto a órganos y materias del respectivo ámbito de atribuciones.

Hay que destacar la importancia de este último conjunto de normas. La Inspección General ya ejercía entonces funciones inspectoras en el ámbito de las Comunidades Autónomas, pero no en el de otros departamentos ministeriales. Se configura por lo tanto, en ese momento, una Inspección General de Hacienda que se proyecta a las áreas económico-financieras de la Administración Pública, con una similitud remota en los tiempos en los que Hacienda era el único responsable económico.

- 6) Al modificarse la estructura del Ministerio de Economía mediante el **Real Decreto 680/2002, de 12 de julio**, y el **Real Decreto 777/2002, de 26-7**, se reitera el modelo de dependencia funcional de la Inspección General de Hacienda respecto de la Subsecretaría de Economía y de sus Secretarías de Estado. Este mismo modelo ha sido ratificado por el **Real Decreto 1099/2002 de 25-10**, que modifica el Real Decreto 1371/2000, con cambios en la denominación de las Secretarías de Estado.
- 7) Cuando el Partido Socialista Obrero Español vuelve de nuevo al poder, el **Real Decreto 553/2004, de 17-4** reestructura nuevamente los departamentos ministeriales y vuelven a unirse Economía y Hacienda, con dos Secretarías de Estado, la de Hacienda y Presupuestos, y la Secretaría de Estado

¹⁹² Eran la Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa, y el Secretario de Estado de Comercio y Turismo

de Economía. Por otra parte, el nuevo Ministerio de Industria, Turismo y Comercio integraba las Secretarías de Estado de Turismo y Comercio, y de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. **Pedro Solbes** se hizo cargo del Ministerio de Economía y Hacienda. El **Real Decreto 562/2004, de 19-4**, desarrolló la estructura de los departamentos. La *“Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda”*, se integra como órgano directivo con rango de Dirección General en la Subsecretaría de Economía y Hacienda. Al desarrollarse la estructura del Ministerio de Economía y Hacienda por el **Real Decreto 1552/2004, de 25-6**, se vuelve a establecer la dependencia funcional de la Inspección General respecto a las dos Secretarías de Estado del Ministerio. En este caso, la aprobación del Plan de Inspección de Servicios se atribuye en exclusiva a la Subsecretaría de Economía y Hacienda. Con apenas variaciones de redacción, la Inspección mantiene las mismas funciones y organización que venían de la regulación anterior.

El **Real Decreto 1554/2004, de 25-6**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, crea en la Subsecretaría una Inspección General de Servicios, por lo que la Inspección General de Economía y Hacienda deja de hacerse cargo de tales funciones, limitando su actuación al marco estricto del departamento de Economía y Hacienda.

- 8) El **Real Decreto 1127/2008, de 4-7** organiza una vez más el Departamento, que sigue siendo de Economía y Hacienda, con ligeras variaciones respecto a las competencias de la Inspección General.
- 9) Cuando por razones de austeridad el Gobierno decidió, mediante el **Real Decreto 495/2010, de 30-4**, suprimir 30 altos cargos en la Administración General del Estado, siendo Ministra de Economía y Hacienda **Elena Salgado**¹⁹³, por primera vez desde que han sido utilizados estos argumentos la Inspección General mantuvo el rango de Dirección General, coherentemente con los cometidos que había ido asumiendo.
- 10) El **Real Decreto 1313/2010, de 20-10**, desarrollado por el **Real Decreto 13661/2010, de 29-10** y el **Real Decreto 352/2011, de 11-3**, reestructuró nuevamente los departamentos ministeriales y las Secretarías de estado, desdoblado en el Ministerio de Economía y Hacienda la anterior Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos en dos, una de Hacienda y otra de Presupuestos y Gastos, permaneciendo la de Economía. La Inspección General no fue alterada.
- 11) Cuando en diciembre de 2011 vuelve al Gobierno el Partido Popular, con Mariano Rajoy al frente, se vuelven a reestructurar los Ministerios, lo que tiene lugar mediante el **Real Decreto 1823/2011, de 21-12**. Se suprimen los anteriores Ministerios y se crea el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con tres Secretarías de Estado¹⁹⁴. También se constituye un nuevo Ministerio de Economía y Competitividad, también con tres Secretarías de Estado¹⁹⁵. La estructura orgánica básica de los nuevos Ministerios se regula en el **Real Decreto 1887/2011, de 30-12**. La *“Inspección General”* manteniendo el rango de centro directivo, sustituye a la *“Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda”* y se integra en la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas. De nuevo la Inspección General amplía sus competencias fuera de en-

¹⁹³Elena Salgado Méndez, estudió ingeniería industrial y económicas. Fue Ministra de Sanidad y Consumo y Ministra de Administraciones Públicas. Tras la crisis financiera de 2008, sustituyó a Pedro Solbes al frente del Ministerio de Economía y Hacienda y Vicepresidenta del Gobierno en el Gobierno de Rodríguez Zapatero entre el 7-4-2009 y el 22-12-2011.

¹⁹⁴ Secretaría de Estado de Hacienda; Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos; y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

¹⁹⁵ Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa; Secretaría de Estado de Comercio; y Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación

torno departamental, al establecerse que *“La Inspección General, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, dependerá funcionalmente de los órganos superiores y de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Competitividad para el ejercicio de sus funciones respecto a órganos y materias del ámbito de atribuciones del Ministerio de Economía y Competitividad”*.

En esta reforma organizativa, el **Real Decreto 256/2012, de 27-1**¹⁹⁶, con **Cristóbal Montoro** al frente del departamento, desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Inspección General, que no modifica su organización, sigue dependiendo funcionalmente de los Secretarios de Estado del Ministerio. El posible conflicto que podía derivarse de la existencia de una Inspección propia en Administraciones Públicas relativa a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno se resuelve manteniendo la misma en la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado y atribuyendo a la Inspección General la “superior coordinación” (sobre todo nominal) sobre la misma. Esta norma introduce algunas variaciones respecto a las competencias recogidas en el Real Decreto 1127/2008, de 4-7.

El **Real Decreto 345/2012, de 10-2**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Competitividad, aclara algo más respecto a la forma en que la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas actúa con respecto a los servicios del Ministerio de Economía y Competitividad. En principio, se establece la dependencia funcional de dicha Inspección respecto a cada Secretaría de Estado del Ministerio de Economía y Competitividad y de la propia Subsecretaría, respecto de órganos y materias del ámbito de sus atribuciones. También se establece la competencia de la Subsecretaría de Economía y Competitividad para la aprobación del plan anual de inspección de servicios (no se establece la propuesta conjunta de ambos Ministerios para el nombramiento del Inspector General). No obstante, dependiendo del Subsecretario, existe una *“Subdirección General de Administración Financiera e Inspección de Servicios”* que tiene entre sus cometidos *“la inspección de los órganos y organismos dependientes o adscritos al departamento” “en las áreas de Ciencia e Innovación y de Comercio”*, que *“se desempeñarán en esta Subdirección General y bajo la superior coordinación de la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin perjuicio de las actuaciones que deba realizar directamente dicha Inspección General, todo ello de acuerdo con el plan de inspección aprobado por el Subsecretario”*. Parece que se establece aquí un modelo de concurrencia de dos inspecciones que pueden actuar separadamente, aunque la primera *“bajo la superior coordinación”* de la segunda. También parece que la actuación de la inspección departamental queda limitada al ámbito de dos de las tres áreas del Ministerio, Comercio e Investigación, Desarrollo e Innovación (puesto que la mencionada área de “Ciencia e Innovación” había sido suprimida), por lo que la inspección en el área de la propia Subsecretaría y de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa quedaría restringida a la Inspección de Hacienda y Administraciones Públicas. Desde luego, es un modelo confuso que sólo ha podido aclararse a través de la aprobación de los correspondientes Planes de inspección

- 12) El Real Decreto 415/2016, de 3-11** reestructuró nuevamente los departamentos ministeriales. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pasa a denominarse Ministerio de Hacienda y Función Pública¹⁹⁷, y el Ministerio de Economía y Competitividad pasa a ser Ministerio de Eco-

¹⁹⁶ Este Real Decreto sería modificado por el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, sin afectar a la materia tratada en este estudio.

¹⁹⁷ Con las Secretarías de Estado de Hacienda; de Presupuestos y Gastos; y de Función Pública.

nomía, Industria y Competitividad¹⁹⁸. El **Real Decreto 424/2016, de 11-11** estableció la estructura orgánica básica de los nuevos departamentos ministeriales. Nuevamente se dice respecto a la Inspección General que *“dependerá funcionalmente de los órganos superiores y de la Subsecretaría del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para el ejercicio de sus funciones respecto a órganos y materias del ámbito de atribuciones del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad”*. Las anteriores normas fueron desarrolladas por el **Real Decreto 769/2017, de 28-7**, que, en lo sustancial, mantiene la misma organización y competencias desarrolladas por el Real Decreto 256/2012.

El **Real Decreto 531/2017, de 26-5** desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Volvió a establecer la dependencia funcional de la Inspección General de Hacienda respecto a las tres Secretarías de Estado y de la Subsecretaría. Nuevamente se encomienda a la Subdirección General de Administración Financiera e Inspección de Servicios las funciones inspectoras *“en las áreas de Ciencia e Innovación, de Industria y de Comercio”*, que ejercerá *“bajo la superior coordinación de la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Función Pública, sin perjuicio de las actuaciones que deba realizar directamente dicha Inspección General; todo ello de acuerdo con el plan de inspección aprobado por el Subsecretario”*.

- 13)** El retorno del Partido Socialista al poder, con Pedro Sánchez Pérez-Castejón, en junio de 2018 supuso -cómo no- una nueva reorganización ministerial, que se llevó a cabo por el **Real Decreto 355/2018, de 6-6**. En las áreas que están bajo nuestra atención hay que considerar tres nuevos departamentos: los Ministerios de Hacienda; de Industria, Comercio y Turismo; y de Economía y Empresa. El **Real Decreto 595/2018, de 22-6**, estableció la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y determinó que *“La Inspección General, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, dependerá funcionalmente de los órganos superiores y de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Empresa para el ejercicio de sus funciones respecto a órganos y materias del ámbito de atribuciones del Ministerio de Economía y Empresa”*. En consecuencia, la Inspección General dejaba de tener competencias en el área de Comercio, que había formado parte, sobre todo en relación con las oficinas comerciales en el exterior, de las tareas habituales de la Inspección en los últimos años, teniendo además en cuenta la incorporación creciente como Inspectores de los Servicios de funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. En ejecución de las anteriores normas, el **Real Decreto 1113/2018, de 7-9**, con **María Jesús Montero**¹⁹⁹ al frente del departamento, desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. La inspección General, en la Subsecretaría, vuelve a depender funcionalmente de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Presupuestos y Gastos. Su organización no varía y las competencias son las mismas recogidas en el Real Decreto 769/2017, de 28-7, con la adición de *“La coordinación de las actividades vinculadas con las evaluaciones de las políticas públicas de competencia del Departamento en apoyo del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de acuerdo con el plan de evaluaciones de políticas públicas que apruebe el Consejo de Ministros”*. Esta última adición, realizada mediante remisión a la correspondiente competencia de la Subsecretaría, desaparecería en las reformas sucesivas al eliminarse también en la relación de competencias de la Subsecretaría.

¹⁹⁸ Con las Secretarías de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa; de Comercio; y de Investigación, Desarrollo e Innovación

¹⁹⁹ María Jesús Montero Cuadrado, licenciada en medicina y cirugía, desarrolló inicialmente su carrera profesional y política en el área de la sanidad. Desde 2013 a 2018 fue consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía. Ministra de Hacienda desde 7-6-2018 a 13-1-2020, y de Hacienda y Función Pública desde 13-1-2020

El **Real Decreto 1046/2018, de 24-8**, desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa, repitiendo las previsiones de normas anteriores, esto es, la dependencia funcional de la Inspección General de Hacienda respecto a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Secretaría de Estado para el Avance Digital. En la Subsecretaría del Ministerio, que es quien debe aprobar el plan de inspección en el mismo, existe una Inspección de servicios propia que realiza sus funciones en las áreas de Avance Digital y actúa, *“en el ejercicio de sus funciones de inspección y evaluación de políticas públicas bajo la superior coordinación de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las actuaciones que deba realizar directamente dicha Inspección General; todo ello de acuerdo con el plan anual de inspección aprobado por la Subsecretaria”*.

El problema antes apuntado relativo al área de Comercio fue resuelto mediante un *“Acuerdo de encomienda de gestión entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y la Inspección General del Ministerio de Hacienda, para la realización de actividades de Inspección de Servicios”*, que fue publicado mediante **Resolución de 27-12-2018**, de la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. Como justificación se argumenta que *“La IGH ha sido la inspección de todos los centros directivos, órganos, entidades y empresas vinculadas o dependientes de los Ministerios de Economía y de Hacienda, tanto cuando estuvieron fusionados en uno solo, como cuando se trató de dos Departamentos, realizando así, entre otras áreas, la inspección de los servicios en la Secretaría de Estado de Comercio continuamente en dichos periodos en que estuvo adscrita a estos Departamentos. Ello le ha permitido adquirir un conocimiento especializado, en particular en relación con la regulación, funcionamiento y desempeño de los funcionarios en el ámbito de las Consejerías y Agregadurías de Economía y Comercio en las Misiones Diplomáticas de España, participando asimismo la IGH en las comisiones de destinos y valoración previstas en el Real Decreto 2827/1998, de 23 de diciembre, de organización, funciones y provisión de puestos de trabajo en aquéllas”*. Por ello se realiza una encomienda de gestión basada en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En consecuencia, se regula con bastante detalle el alcance y procedimiento de dichas visitas de inspección, fijándose esta encomienda con un período de validez de dos años prorrogables tácitamente por períodos anuales salvo denuncia de una de las partes.

- 14) El **Real Decreto 2/2020, de 12-1**, reestructuró nuevamente los departamentos ministeriales, suprimiendo el de Economía y Empresa, que pasa a denominarse Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. La estructura básica de los Ministerios fue aprobada por el **Real Decreto 139/2020, de 28-1**, que no modificó en nada el modelo existente de dependencia funcional de la Inspección General del Ministerio de Hacienda respecto a los órganos superiores (las Secretarías de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa; de Digitalización e Inteligencia Artificial; y de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales) y la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para el ejercicio de sus funciones respecto a los órganos y materias de su ámbito. Esta dependencia se reproduce en el **Real Decreto 403/2020, de 25-2**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. De nuevo se establece que la Inspección de servicios del propio departamento ejercerá dichas funciones en la Subsecretaría y en las áreas de las Secretarías de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales y que actuará *“en el ejercicio de sus funciones de inspección y evaluación de políticas públicas, bajo la superior coordinación de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las actuaciones que deba realizar directamente dicha Inspección General; todo ello de acuerdo con el plan anual de inspección aprobado por la Subsecretaria”*.

Sin embargo, el **Real Decreto 689/2020, de 21-7**, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, suprime las cláusulas de dependencia funcional de la Inspección respecto a las dos Secretarías de Estado del propio departamento, unificándose la dependencia orgánica y funcional en la Subsecretaría. Las competencias reguladas para la Inspección general solo sufren pequeñas variaciones²⁰⁰.

15) El Real Decreto 507/2021, de 10-7, modificó el Real Decreto 2/2020, de 12-1 de reestructuración de los departamentos ministeriales, suprimiendo los Ministerios de Política Territorial y Función Pública y de Hacienda, y creando un “*Ministerio de Hacienda y Función Pública*”²⁰¹ que reproduce la denominación de 2016. El **Real Decreto 682/2021, de 3-8**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, establece que la Inspección General depende, como centro directivo, de la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública. La organización y funciones de la Inspección General son idénticas a las reguladas por el Real Decreto 689/2020, de 21-7. En este caso tampoco se establece una cláusula de dependencia funcional de la Inspección General respecto a los Secretarios de Estado. Se entienden no obstante subsistentes las referencias a la Inspección general en los Reales Decretos de 2020 reguladores del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital dado que la Disposición final segunda del Real Decreto 507/2021, de 10-7 establece que “*Las referencias del ordenamiento jurídico a los órganos que, por este real decreto, se suprimen se entenderán realizadas a los que, por esta misma norma, se crean y los sustituyen o asumen sus competencias*”.

En este momento siguen formando parte de la Inspección General, aparte de las 14 Inspecciones de los Servicios, con igual categoría y configuración funcional y retributiva, las Subdirecciones Generales de Estadística de Servicios y de Responsabilidades Administrativas.

Hasta aquí este tejer y destejer, esta enrevesada historia de las transformaciones ministeriales recientes con incidencia en la organización y funciones de la Inspección General, que hacen buenas las palabras (¿proféticas?) de Ramón de Santillán con las que he creído preciso abrir este estudio.

3.27.2. Las funciones normadas de la Inspección General

El período transcurrido desde la separación de la AEAT se ha caracterizado por una fuerte dinámica política y administrativa, enmarcada en dos criterios básicos: la atención creciente a los derechos de los ciudadanos y el aprovechamiento del acelerado avance tecnológico. Es lógico por lo tanto que en el transcurso de todos estos años las funciones normadas de la Inspección General, es decir, aquellas que son contempladas expresamente en los Reales Decretos de organización, hayan evolucionado de forma incremental. No tiene excesivo interés analizar en detalle esta evolución y se ha preferido reproducir la relación de funciones contenido en la última norma de organización que es el **Real Decreto 682/2021, de 3-8** que, de alguna manera enmarca las relaciones equivalentes contenidas en la regulación de las sucesivas reformas. Estas funciones son:

a) *La inspección de órganos y unidades del Ministerio de Hacienda y Función Pública, tanto centrales como territoriales, y de las entidades del sector público institucional estatal vinculadas, dependientes o adscritas al Ministerio o tuteladas por el mismo, conforme a lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de dicha función, y cualquiera que sea su naturaleza y el cuerpo, escala o condición del personal que los desempeñe. Los planes de inspección de los*

²⁰⁰ La eliminación del “mantenimiento de la información contenida en el Sistema de Información Administrativa” y la adición del control de eficacia ministerial previsto en el artículo 85.2 de la Ley 40/2015 de 1-10, que incluye “evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos”

²⁰¹ Con las Secretarías de Estado de Hacienda; de Presupuestos y Gastos; y de Función Pública.»

*servicios se aprobarán por la Subsecretaría, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, sobre procedimientos de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda*²⁰².

- b) *La superior coordinación del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con arreglo a lo previsto en el apartado diez del artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, según redacción dada por la disposición adicional decimoséptima de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*
- c) *La inspección de los servicios prevista en el artículo 45.dos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifica determinadas normas tributarias, así como la coordinación de la alta inspección referente a la aplicación de los sistemas fiscales concertados o convenidos. Esta función incluirá la del mantenimiento de las estadísticas sobre la gestión y recaudación de los tributos cedidos, derivados de la actividad anterior, así como la elaboración de los estudios o indicadores que le sean encomendados por los órganos competentes*²⁰³.
- d) *La obtención, elaboración, análisis y explotación de la información en materia de gestión y actuación de los servicios que resulte precisa para el ejercicio de las funciones que le corresponden. La Inspección General mantendrá un sistema de información permanente relativa a los centros y organismos del departamento, los recursos utilizados y sus principales objetivos*²⁰⁴.
- e) *El impulso y la formulación de propuestas y recomendaciones derivadas de su actividad de control interno para la actuación coordinada y eficiente de los servicios, la economía de la gestión, la regularidad de las actuaciones, la consecución de los objetivos marcados a estos, la unificación de criterios y las adaptaciones organizativas, procedimentales o sustantivas que contribuyan a facilitar la toma de decisiones conducentes al más adecuado cumplimiento de los programas del departamento. De forma especial, la Inspección General coordinará las acciones generales destinadas a la simplificación de los procedimientos administrativos, la minoración de las cargas administrativas, y la reducción de los costes de gestión*²⁰⁵.
- f) *El desarrollo de sistemas de información e indicadores para la evaluación permanente de la eficacia y la eficiencia de los servicios del ministerio*²⁰⁶.
- g) *El impulso y la coordinación general de la política de mejora de la calidad de los servicios públicos y, de forma específica, el desarrollo de sistemas para la evaluación de la calidad, el control del cumplimiento de las cartas de servicios*²⁰⁷, *la coordinación de las acciones destinadas a la mejora*

²⁰² Este apartado, que se ha repetido casi sin modificaciones a lo largo de los años, recoge literalmente lo dispuesto en la Ley de 3-9-1941 respecto al alcance de la Inspección

²⁰³ Este apartado asocia a la competencia inspectora la función estadística en materia de tributos cedidos, a la que antes se ha hecho referencia.

²⁰⁴ Se trata del refrendo competencial a las funciones estadísticas sobre gestión a cargo de la Inspección general, reiteradamente aludidas en este estudio.

²⁰⁵ Se refunden en este apartado varias cuestiones, relacionadas pero diferenciables. Por una parte, se concreta, de alguna forma, el enfoque del trabajo de inspección y su carácter finalista, que no es sólo el reflejar una concreta situación, sino adoptar una posición proactiva que derive en “el impulso y la formulación de propuestas y recomendaciones” y en “la unificación de criterios y las adaptaciones organizativas, procedimentales o sustantivas”. La referencia a la “simplificación de los procedimientos administrativos, la minoración de las cargas administrativas, la reducción de los costes de gestión” entra en un ámbito más moderno que es el de la centralidad de los ciudadanos. Es un campo ampliable, tal como se indicará en otro lugar de este trabajo.

²⁰⁶ El principio de eficacia está recogido en el artículo 103 de la Constitución y el de eficiencia en el artículo 31. Ambos principios se contemplan en el artículo 3 Ley 40/2015, de 1-10, de Régimen Jurídico del Sector Público

²⁰⁷ El Real Decreto 951/2005, de 29-7, que establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, atribuye cometidos específicos a las Inspecciones de Servicios departamentales en materia de compro-

de los sistemas de información a los ciudadanos y la evaluación del cumplimiento de los planes de actuación y programas de objetivos anuales y plurianuales, en ejercicio, entre otros, del control de eficacia ministerial regulado en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, o del mandato del artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Anualmente, la Inspección General elaborará un informe específico de evaluación de la calidad y seguimiento global de los programas de mejora de la calidad del ministerio²⁰⁸.

- h) El desarrollo de sistemas específicos destinados a la prevención, investigación y corrección de las conductas que puedan producir menoscabo en el ejercicio de las funciones²⁰⁹.*
- i) El informe y elaboración de las propuestas que la Subsecretaría formule en los expedientes de compatibilidad²¹⁰, el informe previo a su resolución en los de índole disciplinaria en los que se proponga la tipificación de la falta como grave o muy grave²¹¹, así como las actuaciones que correspondan conforme a lo establecido en los protocolos de actuación frente al acoso laboral y frente al acoso sexual y por razón de sexo en la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.²¹²*
- j) La gestión y tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable, cuyo impulso y coordinación corresponde a la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública²¹³.*

bación del cumplimiento de las cartas de servicios. En el desarrollo de esta función, la Inspección General ha propuesto diversas actualizaciones de las cartas de servicios de órganos del Departamento como han sido, últimamente, las del Portal de transparencia del Ministerio, INAP o FNMT

²⁰⁸ De nuevo se refleja aquí una amalgama de cuestiones de distinta naturaleza. Unas relativas a la centralidad de los ciudadanos (calidad, cartas de servicios, información, etc.), y otras relacionadas con los criterios de gobierno abierto y la transparencia, con una cierta confusión entre los informes en materia de planes de objetivos, previstos en la Ley 19/2013, a que se hace referencia específica en un apartado posterior de este estudio, y los informes en materia de calidad que incumben a las Subsecretarías en aplicación del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

²⁰⁹ El concepto de “menoscabo en el ejercicio de las funciones” tiene cierta ambigüedad, puesto que la palabra “menoscabo” hace referencia a la “mengua o descrédito en la honra o la fama de una persona”. Opino que la prevención, investigación y corrección de las conductas no se refiere actualmente tanto a cuestiones relacionadas con la fama y honra de las personas sino a las relacionadas con las conductas que resulten punibles penal o disciplinariamente, o a las que sean reprochables conforme a los códigos éticos que sean de aplicación.

²¹⁰ Ver Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas; y Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes. La Orden de 22-11-2000 había delegado una serie de competencias en la Inspección General en materia de tramitación de expedientes disciplinarios, de compatibilidades, concesión de premios y recompensas, e instrucciones sobre control horario. Mientras las dos primeras han seguido figurando en la relación de funciones de la Inspección general, no ha sido así con las relativas a premios y recompensas y control horario, que hay que entender corresponden a la Subdirección general de Recursos Humanos de la Subsecretaría.

²¹¹ Ver Arts. 93 a 98 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

²¹² Ver a este respecto la Resolución de 5-5-2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado; la Resolución de 26-11-2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella; y la Resolución de 28-7-2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados a ella.

²¹³ Ver Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; y Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria.

- k) *El apoyo a las autoridades del ministerio en cuantos asuntos éstas le encomienden, relacionados con las actividades desarrolladas por los diversos servicios. En particular, el apoyo a la Subsecretaría para el impulso y la coordinación en materia de administración electrónica.*²¹⁴
- l) *La coordinación y seguimiento de la tramitación por las unidades responsables de las quejas y sugerencias conforme al artículo 17.3 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado*²¹⁵.
- m) *El ejercicio de la función señalada en el artículo 19.1.m)*²¹⁶.
- n) *Las funciones que, de acuerdo con su consideración como Unidad de Igualdad, se recogen en el artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*²¹⁷

Aunque, por lo general, las sucesivas reformas han ido compendiando las competencias de la Inspección General vigentes en cada momento, no debe entenderse la relación expuesta como cerrada o limitativa. De hecho, existen otros cometidos normados no mencionados en esta relación, como son las dos siguientes:

- a) **El Real Decreto 2827/1998, de 23-12**, de organización, funciones y provisión de puestos de trabajo de las Consejerías y Agregadurías de Economía y Comercio en las Misiones Diplomáticas de España, crea en su art. 15 la “*Comisión de Valoración Técnico Profesional de las Oficinas Económicas y Comerciales en el Exterior*”, que debe ser oída para la concesión de las prórrogas y para acordar los ceses a que se refiere el Real Decreto, previéndose que su composición, funciones y actuación se desarrollará mediante la correspondiente Orden. Este desarrollo ha tenido lugar por **Orden ECC/65/2014, de 14-1** del Ministerio de Economía y Competitividad, entre otras funciones, para “valorar el desempeño en el puesto de trabajo de todos los funcionarios destinados en las Oficinas Económicas y Comerciales” y para informar sobre determinadas cuestiones relativas a la provisión de dichos puestos de trabajo. Esta Orden integró como Vocal al Inspector General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

²¹⁴ Este apartado resume muy brevemente dos cometidos amplísimos de la Inspección General, las funciones de consultoría, asesoramiento, dirección de proyectos, etc. al servicio de las Autoridades superiores, con muy larga tradición y carga de trabajo prácticamente permanente, y las funciones de impulso del desarrollo tecnológico a que se alude en un apartado específico de este estudio.

²¹⁵ El Real Decreto 951/2005, prevé la intervención de las Inspecciones Generales en los procedimientos de formulación de quejas y sugerencias en caso de no existir respuesta por el órgano afectado, el seguimiento de las quejas y sugerencias del Departamento, la evaluación de la calidad, etc. De forma específica se establece que “La formulación, tramitación y contestación de las reclamaciones, quejas y sugerencias relacionadas con el funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría de Estado de Hacienda se realizará de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente”.

²¹⁶ El artículo 85 de la Ley 40/2015, de 1-10, regula dos funciones: el “control de eficacia” y la “supervisión continua” de “las entidades y organismos del sector público institucional estatal”, que se definen en el artículo 84 de la misma Ley. El mismo art. 85 atribuye la primera función a las Inspecciones de los servicios y la segunda a la IGAE. Precisamente, el art. 19.1.m) del Real Decreto 682/2021, de 3-8, referido a las competencias de la IGAE, remite al mencionado art. 85 de la Ley 40/2015 y a las disposiciones que lo desarrollen que, en este caso, es la Orden HFP/371/2018, de 9 de abril. Pienso que en el apartado comentado hay una confusión y que la remisión debería haberse hecho específicamente a la función de “control de eficacia” del art. 85 de la Ley 40/2015.

²¹⁷ Esto constituye a la Inspección general como la “unidad de igualdad” del Departamento, que tiene entre sus funciones, en particular: a) Recabar la información estadística elaborada por los órganos del Ministerio y asesorar a los mismos en relación con su elaboración. b) Elaborar estudios con la finalidad de promover la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas de actividad del Departamento. c) Asesorar a los órganos competentes del Departamento en la elaboración del informe sobre impacto por razón de género. d) Fomentar el conocimiento por el personal del Departamento del alcance y significado del principio de igualdad mediante la formulación de propuestas de acciones formativas, y e) Velar por el cumplimiento de la Ley y por la aplicación efectiva del principio de igualdad.

El mismo Real Decreto 2827/1998 creó, como órgano consultivo del Secretario de Estado de Comercio para la resolución de las convocatorias en el exterior, una “*Comisión de Destinos en el Exterior*”, de la que formaba parte “*el Inspector de los Servicios de Comercio*”. La **Resolución de 27-12-2018**, antes mencionada, indicó que el Inspector General de Hacienda “*participará en la Comisión de Destinos prevista en el Real Decreto 2827/1998, de 23 de diciembre, en los términos de la norma cuarta del Reglamento interno de sustituciones de la citada Comisión, como suplente del Inspector de Servicios de Comercio*”.

Se trata, en definitiva, del reconocimiento de la colaboración prestada por la Inspección General de Hacienda en la inspección de las oficinas comerciales en el exterior, facilitada por el hecho de la progresiva incorporación de funcionarios del Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado al colectivo de los Inspectores de los Servicios de Economía y Hacienda.

- b) Un paso más en la extensión fuera del ámbito ministerial del ejercicio de sus funciones por la Inspección general fue impulsado por la **Ley 2/2014, de 25-3, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado**, en la que se establece que “La Inspección de los Servicios del Servicio Exterior será la dependiente de cada departamento ministerial”, a lo que se añade que “En determinados supuestos, esta podrá ser encomendada a la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin perjuicio de la aplicación de su normativa específica. Reglamentariamente se determinarán la forma y supuestos en que podrán realizarse tales encomiendas”. A pesar del tiempo transcurrido, esta reglamentación no ha tenido lugar.

3.27.3. La función de Inspección de los servicios y su reglamentación.

Hemos visto a lo largo de este trabajo cómo, unida o separada de la inspección tributaria, la función de Inspección de los servicios se ha desarrollado como una función regulada que contó desde antiguo con una reglamentación específica. Por ello, fue un paso relevante en la moderna institucionalización de esta función la aprobación del **Real Decreto 1733/1998, de 31-7**, y de la **Orden de 8-10-1998**, ambos sobre procedimiento de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda, disposiciones que, en su conjunto, constituyen su moderna reglamentación y, de alguna manera, llenan un espacio jurídico insuficientemente cubierto desde la reforma de 1941. Estas normas son no sólo una regulación procedimental, sino, por su contenido, también una regulación estatutaria. Está claro que su análisis excedería, con mucho, de las pretensiones de este trabajo, pero sí voy a destacar los puntos que, a mi juicio, son más relevantes a los efectos exclusivos del tema que estamos tratando.

- a) Se expresan los criterios de generalidad y permanencia de la Inspección, utilizando, mediante la oportuna adaptación, la fórmula ya tradicional de que “*Todos los servicios, órganos, organismos y entes dependientes o adscritos al Ministerio de Economía y Hacienda, cualquiera que sea su naturaleza y el cuerpo, escala o condición del personal que los desempeñen, se hallan sometidos a una inspección permanente*”, que ahora se refiere a los dos órganos que la ejercen: la Inspección General y el SAI.
- b) Se recoge y regula la inspección de tributos cedidos a las CCAA.
- c) Se atribuye nuevamente el ejercicio de las funciones de inspección a las “*Inspecciones de los Servicios*”
- d) Se establece el criterio de organización de las Inspecciones de los Servicios por Zonas geográficas, sin perjuicio de que se les pueda encomendar cometidos específicos por áreas funcionales o sectores de actividad y de la posibilidad de actuar fuera del área geográfica respectiva.

- e) Se determinan las normas legales y reglamentarias vigentes en la materia, comenzando por la Base 6º.I (dice 1) de la Ley de bases de 1932 y la Ley de 3-9-1941. Interesa destacar que, dictaminado el Decreto de conformidad por el Consejo de Estado, tal como antes ha quedado indicado, se ratifica el origen legal de la regulación de la función, lo que tiene trascendencia, como veremos, en otros órdenes.
- f) En materia de facultades, se establece con carácter general que los Inspectores de los Servicios actúan con carácter de Delegados del Ministro (en nombre del Estado en las CCAA), y simultáneamente de los Secretarios de Estado, Subsecretario y Presidente o Director de la Agencia, en sus respectivos ámbitos; se regula el deber de colaboración del personal, la libertad de acceso a los locales, al personal, a la documentación y a la información cualquiera que sea su naturaleza, bases de datos y programas y equipos informáticos, y se regula el procedimiento de remoción de obstáculos. Los Inspectores ya no tienen, como en el pasado, capacidad decisoria para resolver los problemas urgentes que detecten, pero la norma prevé un procedimiento específico para la resolución de los mismos.
- g) Se establece que los Inspectores de los Servicios de Economía y Hacienda serán seleccionados mediante la superación de pruebas selectivas y ocuparán plaza mediante concurso específico.
- h) Se fijan obligaciones concretas para los Inspectores en materia de sigilo profesional y de identificación.
- i) Se determina que "*Se establecerán los mecanismos de coordinación de actuaciones, apoyo mutuo e intercambio de información y documentación entre la Inspección General y el Servicio de Auditoría Interna que resulten necesarios, asegurando en todo caso el carácter reservado de las actuaciones inspectoras*", previsión sólo cumplida en casos contados.
- j) Se someten las actuaciones inspectoras al principio de planificación.
- k) Se establece el carácter reglado de las visitas de inspección o actuaciones basadas en comprobaciones documentales, a cuyo efecto se regula minuciosamente el procedimiento de realización de las visitas, elaboración, aprobación y distribución de informes, y de aprobación de instrucciones y mociones, así como del seguimiento del cumplimiento de las instrucciones posterior a las visitas.
- l) Se establecen garantías para los inspeccionados no existentes en la regulación anterior. Particularmente se prevé la posibilidad de someter las propuestas de informe a procedimiento contradictorio, que resulta obligatorio cuando puedan derivarse responsabilidades para personas concretas. Además, se establece un procedimiento para los casos en los que el inspeccionado entienda que la colaboración requerida por la Inspección resulte especialmente gravosa o se juzgue claramente desproporcionada.
- m) Por último, hay que destacar el respaldo que estas normas dan a la seguridad del proceso de inspección, ya no sólo por someterse los informes e instrucciones a obligaciones registrales específicas, sino por contemplar específicamente y dar una solución suficientemente garantista al eventual supuesto de discrepancia entre el Inspector de los Servicios proponente de los informes y el Inspector General o Director del SAI a quienes corresponde su aprobación.

Puesto que tuve la oportunidad de participar en los estudios conducentes a esta última regulación, sería pretencioso hacer otras valoraciones adicionales a las ya realizadas. A la postre, los avances que se hayan podido conseguir son el fruto lógico de la experiencia y del trabajo de la Inspección de los

Servicios durante muchos años, pues estos son los transcurridos desde el año 1964 de donde data la regulación procedimental básica precedente.

El **Real Decreto 799/2005, de 1-7**, dictado por iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas, reguló las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales. Si en algún momento se pretendió que esta norma comprendiera todas las inspecciones, incluida la de Economía y Hacienda, lo que constituiría un importante riesgo de pérdida por ésta de su bagaje histórico y de su propia entidad, la existencia de previos dictámenes del Consejo de Estado, ya mencionados, estableciendo la vigencia de las normas que otorgaban sustantividad a la Inspección de Hacienda fue suficientemente disuasoria. El hecho es que este Real Decreto, en línea con el sistema de la Ley de Bases de 1932, regula el proceso de selección de los inspectores de servicios de los departamentos, *“cuya mayor novedad es la exigencia de superación previa de un curso selectivo para el desarrollo de la función inspectora, recogiendo así la experiencia de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda, que cuenta desde antiguo con una regulación de las pruebas selectivas de acceso que, lógicamente, se mantiene”*. En definitiva, se establece que *“La Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda se regirá por su normativa específica, constituida por las normas enumeradas en el artículo 3 del Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, sobre procedimiento de actuaciones de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda, por el propio Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, y por la Orden de 8 de octubre de 1998, por la que se dictan normas sobre los procedimientos de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda”*.

3.27.4. La Inspección general y la gestión de tributos cedidos por las Comunidades Autónomas

Ya se ha relatado con anterioridad cómo en la década de los 80 se regularon las funciones inspectoras de la Inspección General en materia de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas y cómo se colaboró en el delicado proceso de traspaso de servicios. Estas medidas han tenido una especial significación por diversos motivos:

- a) La normativa de cesión de tributos ha respaldado a la Inspección General como órgano con sustantividad legal propia, de difícil sustitución sin modificar la normativa de cesión de tributos, cuya dificultad es fácil de adivinar.
- b) Por primera vez, las actuaciones de Inspección de los servicios se extendieron a órganos ajenos a la Administración General del Estado.
- c) Se trata de informes cuyo destinatario es el Parlamento, con lo que ya no son las autoridades ministeriales los únicos receptores de los informes.
- d) Se trata de los únicos informes públicos de auditoría de las administraciones tributarias en España, publicidad que deriva de la obligatoriedad de adjuntarlos a los proyectos anuales de los Presupuestos generales del Estado.
- e) Los informes están muy estandarizados e incorporan una gran cantidad de datos estadísticos sobre las particularidades de la gestión de los tributos cedidos en sus diversos aspectos (medios, recaudación, gestión, inspección y lucha contra el fraude, etc.). Estos datos, que están definidos en manuales conocidos y comunicados a las Comunidades Autónomas, son homogéneos y tienen un gran detalle territorial. Ello permite disponer de series históricas detalladas sobre la evolución de los tributos cedidos en casi cuatro décadas, con la posibilidad de poder realizar comparaciones entre las distintas Comunidades autónomas, series que no existen con una amplitud comparable en relación con los tributos gestionados por el Estado.

- f) Actualmente, la Inspección General elabora informes adicionales cuyos destinatarios son las autoridades del Ministerio y autonómicas, bien de carácter comparativo, sobre materias específicas, o de resumen de las principales conclusiones.
- g) Los datos, sujetos a filtros de calidad y a su comprobación con ocasión de las visitas de inspección realizadas anualmente a las Comunidades autónomas, se han acompañado, a medida que los medios técnicos han evolucionado, con mecanismos de comunicación y carga automatizada, de forma tal que las Comunidades se responsabilizan de los datos suministrados bajo un sistema electrónico de “no repudio”.
- h) La experiencia ha mostrado que desde un primer momento el sistema ha permitido a las Comunidades autónomas establecer una disciplina interna de información normalizada, de acreditada utilidad para sus propias decisiones de organización e impulso de los servicios.

Lo único -e importante- que hay que lamentar es que el acceso a todos estos informes, que era sencillo hasta hace pocos años, se haya dificultado y restringido de forma que, a mi juicio, carece de justificación, pues el órgano encargado de su tramitación al Parlamento, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, sólo tiene disponibles en su web los informes correspondientes a partir del año 2010 con interrupción en los años de prórroga presupuestaria, y el acceso a través del Parlamento me ha resultado imposible. Desearía que se tratara de un error mío igual que espero que, en el futuro, estos datos se pongan a disposición de los estudiosos de la Hacienda en formato procesable por ordenador, dado su gran volumen²¹⁸.

El **Real Decreto 2451/1998, de 13-11** aprobó el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas²¹⁹. Por **Orden de 26-2-1999**, modificada por la **Orden de 1-12-2000**, se nombraron los Vocales de dicha Junta, en la que se incluyó un Inspector de los Servicios de la Inspección General, actuando como Secretario del Tribunal.

3.27.5. Los sistemas de información sobre la gestión departamental.

Se ha insistido en diversos lugares de este estudio sobre la importancia de las competencias estadísticas desarrolladas por la Inspección General en materia de la Hacienda Pública. Entre las mismas cabe destacar las siguientes:

- a) Posiblemente, el documento estadístico más relevante sea la Memoria de la Administración Tributaria, que la Inspección General elabora anualmente y que contiene las más importantes estadísticas del quehacer ministerial y constituye la más importante fuente de datos continuada, tanto en materia tributaria como no tributaria. El primer informe, bajo la denominación “Memoria de la Reforma Tributaria 1980” se centró en temas eminentemente tributarios y fue ocasional, centrado en dicha reforma, evolucionando posteriormente a un informe global del Departamento. Actualmente están disponibles en Internet todas las Memorias desde el año 1997²²⁰.
- b) Partiendo de un sistema anterior de información sobre la gestión de las Delegaciones de Hacienda basado en partes mensuales de gestión manual, que ya fue normalizado en 1982, a partir de 1985 la Inspección General desarrolló un sistema de Índices de Eficiencia, Calidad y Eficacia (SIECE), basado en un extenso sistema de datos de gestión de las unidades periféricas. El sistema se

²¹⁸ Ver los informes de la gestión en 2021 en <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/TomosSerieGris.htm>. La reciente creación de un sitio web de la Inspección General, en el enlace <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/IG/Paginas/InspeccionGeneral.aspx>, podría constituir una buena oportunidad para facilitar el acceso a dicha información.

²¹⁹ Se refiere fundamentalmente a conflictos en materia de aplicación de los puntos de conexión entre el Estado y las Comunidades o entre éstas.

²²⁰ Ver en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20la%20Administracion%20Tributaria.aspx>

gestionó electrónicamente desde 1993, aunque la recogida de datos era manual. A partir de 2004 se desarrolló una aplicación informática, en la que la recogida de datos se realiza bien por grabación directa de los Centros Directivos (IGAE, Catastro, etc.) bien por la transmisión vía internet por las Delegaciones de Economía y Hacienda. La aplicación está disponible para sus usuarios conteniendo todas las publicaciones, explotación de datos, estadísticas y gráficos referidos a la actividad y gestión de las diversas áreas que integran las Delegaciones. Este sistema constituyó inicialmente sobre toda una herramienta de utilidad para el desarrollo de las inspecciones de los servicios. Actualmente, el sistema ha evolucionado y tecnificado, extendiendo su ámbito no sólo a las Delegaciones de Hacienda, sino también a las delegaciones del Instituto Nacional de Estadística y los Tribunales económico-administrativos regionales. El sistema, detalladamente documentado para garantizar la precisión, homogeneidad y trazabilidad de los datos, es objeto de permanente adaptación, en coordinación con los centros responsables, cuando se producen modificaciones procedimentales que obliguen a redefinir las magnitudes objeto de medición²²¹. Las principales conclusiones se vuelcan en un informe anual sobre los principales resultados de las Delegaciones de Economía y Hacienda²²². En 2007 se realizó el depósito legal de la aplicación en el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid²²³.

- c) La Inspección General elabora las estadísticas de gestión de los Tribunales Económico-Administrativos, centradas en los tiempos de tramitación y resolución y de remisión de los expedientes desde los diversos órganos de gestión, y sobre los recursos y la gestión de los expedientes de reclamación, anulación y recursos. Estos datos sirven de base para la elaboración por el Tribunal Económico-Administrativo Central de las memorias anuales de los Tribunales.

3.27.6. La Inspección General y el impulso de las tecnologías

La **Resolución de 22-12-2003**, de la Secretaría de Estado de Hacienda, dictó instrucciones para el establecimiento de cauces estables de colaboración entre la Dirección General del Catastro y la AEAT en materia de intercambio de información y acceso directo a las respectivas bases de datos, con la finalidad de conseguir *“un sistema estable de acceso recíproco a las respectivas bases de datos y de intercambio periódico de información”* entre ambos organismos. Con ello, se acomete, con bastantes años de retraso, la formalización de la colaboración que quedó truncada cuando se decidió en su momento que Catastro y AEAT cogieran caminos separados, tal como antes se ha comentado. Dados los riesgos inherentes a estos sistemas de intercambio de información masiva, se estableció expresamente que *“Tanto la Dirección General del Catastro como la Agencia Estatal de Administración Tributaria quedan sometidas a las actuaciones de comprobación que pueda acordar el SAI de la AEAT y la Inspección General del Ministerio de Hacienda, al objeto de verificar la adecuada obtención y utilización de la información cedida y de las condiciones normativas que resultan de aplicación”*. Realmente se trata más de una advertencia que de una habilitación, dado que estas comprobaciones sobre seguridad de la información son materia habitual de trabajo de ambos órganos inspectores conforme a su propia normativa. La redacción destacada ha sido reproducida en la **Resolución de 25-1-de 2022**, de la Secretaría de Estado de Hacienda, que adaptó la anterior a la evolución tecnológica.

Cuando en el año 1977 el Inspector General se incorpora a la Comisión de Informática del Ministerio, el desarrollo del uso de las tecnologías en la gestión era aún reducido, centrándose sobre todo en el

²²¹ Puede verse el manual que fundamenta el sistema en <https://www.hacienda.gob.es/IG/Web/Manual%20Siece%20Funcional.pdf>

²²² Puede verse una descripción más detallada en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/IG/Paginas/Siece.aspx>

²²³ Por Resolución de 20-11-2008, se publicó un Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la cesión gratuita del uso de dicho sistema. Igual cesión se hizo al Gobierno de Canarias por Resolución de 16-12-2008.

área tributaria. Casi tres décadas después, con una informática mucho más desarrollada en las diversas áreas ministeriales, habiéndose producido ya la separación de la AEAT y con una administración electrónica que daba sus primeros pasos, la **Orden EHA/4025/2004, de 25-11**, que traía origen en el Real Decreto 2291/1983, de 28-7, constituyó la Comisión Ministerial de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. Con ello se inició un conjunto de decisiones sucesivas que llevó a la Inspección General a situarse en el centro de la política tecnológica del Departamento. En su composición inicial, el Pleno de la Comisión, presidida por el Subsecretario y con el Director de Patrimonio como Vicepresidente, contaba con un reducido número de miembros con categoría de Director General, entre los que se encontraba el Inspector General del Ministerio. La Comisión Permanente era presidida por el jefe del Gabinete Técnico del Subsecretario y su vicepresidente era el Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones del Departamento, formando parte de la misma representantes Subdirectores Generales de las dos Secretarías de Estado, un Inspector de los Servicios y otros dos representantes de la Subsecretaría. Interesa dejar ahora constancia del origen de este Comisión para comprender el proceso por el que discurriría el gobierno de las políticas de administración electrónica del Departamento en los siguientes años.

La aprobación del Real Decreto 589/2005, de 20-5, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica, supuso la modificación de la denominación y funciones de los órganos colegiados ministeriales, lo que se hizo, en el Ministerio de Economía y Hacienda mediante la **Orden EHA/3507/2006, de 8-11**, *“por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio de Economía y Hacienda”*. En primer lugar, hay que llamar la atención sobre el momento en que se aprueba esta Orden. En la primavera de 2006, por impulso del entonces Ministro de Administraciones Públicas Jordi Sevilla Segura, se habían iniciado los trabajos que conducirían a la aprobación de la Ley 11/2007, de 22-6, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, norma fundamental que marcó el inicio del desarrollo de la administración electrónica en España. Los trabajos fueron liderados por un equipo de funcionarios de la Dirección General de Modernización Administrativa²²⁴. En aquel momento, el Ministerio de Economía y Hacienda contaba con las dos organizaciones informáticas más desarrolladas: la Intervención General de la Administración del Estado y, sobre todo, la AEAT, que había sido la impulsora más temprana de la Administración Electrónica²²⁵. Por ello la participación de Economía y Hacienda en la redacción de la Ley fue imprescindible, y se llevó a cabo en un conjunto de reuniones en las que, con el equipo de Administraciones Públicas, participaron representantes de la AEAT y del Ministerio de Economía y Hacienda, entre los que se encontraba un Inspector de los Servicios²²⁶. Estos trabajos continuaron hasta la aprobación del Real Decreto 1671/2009, de 6-11, de desarrollo de la Ley 11/2007²²⁷. La intervención de este equipo multidisciplinar permitió utilizar la experiencia técnica y jurídica ya adquirida en Hacienda y propició una regulación normalizada evitando excepcio-

²²⁴ A cuyo frente estaba, desde el mes de abril, Juan Miguel Márquez Fernández, que fue el motor real de la reforma.

²²⁵ Debo comentar que me cupo la suerte, unos años atrás y como Director General de la AEAT, de tomar algunas decisiones que influyeron en este impulso, que se debió en gran medida al equipo del Departamento de Informática de la AEAT dirigido por Santiago Segarra Tormo. Entonces se decidió la presentación telemática de las declaraciones de grandes empresas, se adoptó la firma electrónica mediante concierto con la FNMT, y se pusieron las bases para la primera declaración electrónica del IRPF (ejercicio de 1998).

²²⁶ Concretamente participaron por la AEAT el Director del Departamento de Informática Tributaria, Santiago Segarra Tormo, y el Director del Servicio Jurídico, Maximino Linares Gil, y por el Ministerio el Subdirector de Informática de la IGAE José María Sobrino Moreno, y yo mismo, que pertenecía a la Comisión Ministerial y había sido designado (Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda de 10-5-2006) Coordinador para el impulso de la Administración electrónica en el Ministerio de Economía y Hacienda, ocupación que simultanéé con la inspección de los servicios hasta 2013.

²²⁷ Ya con el sucesor de Juan Miguel Márquez al frente de la Dirección General señalada, Fernando de Pablo Martín.

nes que hubieran sido perjudiciales para el desarrollo homogéneo de la administración electrónica en España. Visto lo anterior, no extraña el cambio de denominación de la Comisión creada dos años atrás. Además, el impulso dado a todos estos trabajos desde la Inspección General²²⁸, se tradujo en un cambio de la composición de la Comisión, en la que el Vicepresidente del Pleno -presidido por el titular de la Subsecretaría- era el Inspector General, y el Presidente de la Permanente el propio Inspector General. Esta comisión fue el motor en los años siguientes para el desarrollo y coordinación de la administración electrónica en el departamento, asumiendo un papel muy activo.

Como derivada de la reforma organizativa de 2011, la **Orden HAP/847/2012, de 25-4** creó la “Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, heredera de la anterior Comisión creada en 2006 y la equivalente del área de Administraciones Públicas creada en 2011. La posición de la Inspección General no se modifica: el Inspector General sigue siendo Vicepresidente del Pleno y Presidente de la Comisión Permanente, aparte de la pertenencia a ésta de un Vocal Inspector de los Servicios.

El **Real Decreto 806/2014, de 19-9**, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, que establece el modelo de gobernanza de las TIC por la Administración del Estado, crea la “*Comisión de Estrategia TIC*”, encargado de la definición y supervisión de la aplicación de la Estrategia TIC aprobada por el Gobierno. Para su funcionamiento ordinario crea un Comité Ejecutivo del que forma parte el Inspector General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta decisión ha sido un espaldarazo al reconocimiento de la aportación y experiencia de la Inspección General en la implantación de las nuevas tecnologías en la Administración.

La **Orden HAP/1953/2014, de 15-10** aprobó la política de seguridad de la información en el ámbito de la administración electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta Orden ha sido sustituida por la **Orden HFP/873/2021, de 29-7**. En virtud de estas normas existe un Comité de Dirección de Seguridad de la Información, adscrito a la Subsecretaría, en el que es Vicepresidente primero el Inspector General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Igualmente constituye un Grupo de trabajo Técnico de Seguridad de la Información, en el que incorpora un Inspector de los Servicios.

En cumplimiento del Real Decreto 806/2014, de 19-9, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, la **Orden HAP/444/2015, de 13-3**, creó la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Su organización fue adaptada por la **Orden HFP/862/2021, de 29-7**. Al igual que en las Comisiones anteriores, el Vicepresidente del Pleno es el Inspector General, que a su vez preside la Comisión Permanente, y un Inspector de los Servicios se incorpora a la Comisión Permanente.

La **Resolución de 16 de enero de 2017**, conjunta de los tres secretarios de Estado y del Subsecretario, creó en el seno de la Comisión Ministerial de Administración Digital (CMAD) un grupo de trabajo, presidido por un Inspector de los Servicios, para la elaboración del Plan de Acción para la Transformación Digital (PATD) en el Ministerio, en el marco de la Estrategia TIC aprobada por el Gobierno. El Plan fue aprobado por la CMAD en abril de 2017²²⁹.

²²⁸ En gran medida por la iniciativa del entonces Inspector General, Ángel Esteban Paúl, que lo fue entre enero de 2005 hasta noviembre de 2008, y lo ha vuelto a ser desde septiembre de 2020.

²²⁹ El PATD se ha concretado en un cuadro con 183 actuaciones básicas, de las que derivan más de 2000 acciones o tareas atribuidas a los 23 centros u organismos dependientes del Ministerio. El seguimiento se realiza a través de una aplicación

Por **Resolución de 13-1-2021**, de la Secretaría de Estado de Hacienda, se dictan instrucciones para la implantación de un nuevo modelo de gestión informática en los Tribunales Económico-Administrativos y en la Dirección General de Tributos con la colaboración de la AEAT e intervención del SAI y se regulan cauces estables de colaboración en materia de intercambio de información. Se trata de un proyecto relevante, dado que existía una cierta estanquidad informativa entre los tres órganos que impedía el flujo de los criterios de interpretación de las normas y jurisprudenciales entre todos ellos, y también un proyecto complicado dado que requiere superar las barreras tecnológicas entre las distintas bases de datos. Con el fin de coordinar las actividades necesarias y llevar a cabo su supervisión, seguimiento y control, se creó una Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento entre la Agencia Tributaria y los Tribunales Económico-Administrativos, y otra Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento entre la Agencia Tributaria y la Dirección General de Tributos. En ambos casos se designa como representante del Ministerio de Economía y Hacienda a un Inspector de los Servicios nombrado por el Inspector General. Para el impulso, seguimiento y control de las actuaciones necesarias para la implantación del nuevo modelo de gestión informática en el TEAC y en la DGT, la **Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Hacienda y de la Subsecretaría de Hacienda de 29-1-2021** constituyó un Grupo de trabajo dirigido por el Inspector General e integrado por representantes de la Agencia Tributaria, el TEAC, la DGT, el Gabinete de la Secretaría de Estado de Hacienda, la SGTIC del Ministerio y la propia Inspección General.

3.27.7. Las actuaciones de la Inspección General en materia de Transparencia y de calidad de los servicios del Departamento

La Inspección General comenzó a colaborar activamente en la asunción del principio de transparencia desde la fase de elaboración de la que sería **Ley 19/2013, de 9-12**, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En plena fase de tramitación de la Ley, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, dependiente del Ministerio de la Presidencia, creó un “Comité de Expertos” con el objetivo de analizar el Anteproyecto, al que se convocó a un Inspector de los Servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la utilidad de la aportación de la experiencia derivada del ejercicio de las funciones de este órgano²³⁰.

La Ley 19/2013 asignó nuevos cometidos a las Inspecciones de los Servicios. En su artículo 6.2 dispuso que *“Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.”*

La Ley, en este punto, tiene un alcance que va más allá de los objetivos de transparencia, pues realiza la generalización del principio de planificación administrativa (pretensión de generalizar la realización planes y programas anuales y plurianuales con fijación de objetivos concretos, medios y calendarios)²³¹. La planificación de actividades con alcance estrictamente interno ya venía siendo habitual en

específica, desarrollada por la propia Inspección General, que permite conocer, en tiempo real, el grado de avance en la realización de los proyectos y las desviaciones producidas sobre el calendario previsto.

²³⁰ Las reuniones del Comité tuvieron lugar en sesiones públicas entre los meses de abril y junio de 2012. Los ponentes fueron Manuel Villoria, José Luis Piñar, Emilio Guichot, José Aurelio García Martín -quien suscribe este estudio-, Antonio Descalzo, Alberto Palomar, Elisa de la Nuez, Juan José Lavilla, Víctor Pérez Díaz y Antonio Garrigues-Walker. Ver <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/memoria-actividad-2012.pdf>

²³¹ Esta generalización es por algunos discutida, entendiendo que lo único que establece la Ley es la publicación de los resultados cuando existen planes, no que los mismos deban existir. Independientemente de que la Ley no es sólo de

muchas organizaciones administrativas, pero lo importante ahora es que tanto los planes y programas como la evaluación de su cumplimiento tienen que ser públicos. Desde la perspectiva de este estudio lo destacable es que dicha evaluación se asigna a las inspecciones de servicios ministeriales cuyos trabajos adquieren así una proyección externa que, en lo tocante a la Inspección General de Hacienda, sólo existía en materia de inspección de los servicios de tributos cedidos de las Comunidades Autónomas.

En 2023 se cumplen diez años de la Ley de Transparencia y sería un buen momento para hacer balance de la misma. En lo que toca a la obligación de formular planes y hacer pública la evaluación de su cumplimiento el grado de aplicación de la Ley ha sido desigual, lo que se observa en el hecho de que el “IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024”²³² sólo incluye una mención a las obligaciones derivadas del artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9-12, como compromiso asumido por el País Vasco.

En el ámbito del Ministerio de Hacienda (hoy de Hacienda y Función Pública) la aplicación del mandato de la Ley de Transparencia se ha apoyado en la **Instrucción de 14-7-2016**, de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regulan los planes de objetivos²³³, cuyo comentario excedería con mucho los objetivos de este trabajo. En aplicación de estas medidas y con una actuación intensa de la Inspección General, el portal de Internet del Departamento publica planes e informes de evaluación de diversos órganos del Ministerio (Instituto de Estudios Fiscales, Catastro, Costes de Personal y Pensiones Públicas, y Subsecretaría)²³⁴, aunque faltan aún importantes sectores del departamento, en algunos casos con carga de gestión relevante²³⁵.

En materia de calidad y entre otras funciones, la Inspección General gestiona las quejas y sugerencias por el mal funcionamiento de los servicios públicos correspondientes al Ministerio (con excepción de las presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente) y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, que pueden presentarse a través de una aplicación diseñada y gestionada por la propia Inspección General. La gestión se realiza con el soporte de una aplicación de presentación a través de Internet, contemplada en la Instrucción de 25-7-2007, referente a las actuaciones de mejora de la calidad de los servicios públicos en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda.

3.27.8. Trabajos especiales de consultoría, asesoría o apoyo a la Dirección

El debate abierto en los últimos tiempos en crítica a la creciente contratación por las Administraciones Públicas de consultores externos y el empobrecimiento de la propia Administración que ello conlleva, así como los riesgos adivinables para la democracia, plantea la idea del desarrollo de mecanismos de consultoría interna de la propia Administración que compense la limitación de medios de las organizaciones y la verticalidad de los enfoques excesivamente especializados²³⁶. Siendo este un

“transparencia”, sino también de “buen gobierno”, ha de detacarse que no tiene menos trascendencia dar a conocer los planes y compromisos de la Administración que los resultados de los mismos. Desde luego, sería muy sencillo eludir la Ley simplemente no elaborando planes sobre los que informar, con resultados abiertamente contraproducentes. En cualquier caso, por si existiesen dudas, el principio de planificación fue poco después ratificado en el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico, según la cual las Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación y relaciones el principio de “Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas”.

²³² Ver en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e24e24e2/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

²³³ Ver en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Organizacion%-20ministerial/Instruccion%20de%20planes%20de%20objetivos%20de%20julio%20de%202016.pdf>

²³⁴ <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Planes-y-programas.aspx>

²³⁵ Como son el caso de la DG de Tributos o el Tribunal Económico-Administrativo Central.

²³⁶ Ver, por todos, las tesis defendidas por Mariana Mazzucato y Rosie Collington en su comentado libro “The Big Con”.

nuevo campo de análisis de la teoría de la organización administrativa, lo cierto es que en el ámbito de la Hacienda española se encuentra ya con soluciones acuñadas, que seguramente seguirán potenciándose en los años venideros.

El hecho es que, desde épocas muy tempranas la Inspección General ha venido realizando funciones de asesoramiento, apoyo técnico y consultoría dentro del Departamento, que se han ido incrementando a medida que han pasado los años, hasta constituir en la actualidad una función central que absorbe una cantidad importante de recursos. La presencia de la Inspección general en procesos de reorganización administrativa y procedimental ha sido constante: las Delegaciones y Administraciones de Hacienda, los Catastros, los Tribunales Económico-Administrativos, el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto de Crédito Oficial, el Consorcio de Compensación de Seguros, la propia Dirección General de Seguros, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, los Centros de Asistencia Técnica e Inspección de Comercio Exterior, etc., se han servido del apoyo de la Inspección General en sus procesos de reforma. A lo anterior hay que unir otras muchas actividades de asesoramiento y apoyo técnico y la participación en comités, comisiones y grupos de trabajo de muy variada naturaleza²³⁷.

Es previsible que, con el transcurso de los años, estas funciones de consultoría interna de la Inspección general se consoliden y que, bien en solitario, bien acompañando o controlando a los consultores externos, se vayan convirtiendo en una de sus principales funciones, aprovechando la liberación de medios que deriva de las tecnificación y automatización de los procesos de control interno.

3.27.9. Otras funciones de la Inspección General

Además de las funciones expuestas anteriormente, la Inspección General desarrolla un conjunto de tareas muy variadas, algunas de ellas siguiendo la vieja práctica de encomendar a este Centro trabajos que no encuentran fácil acomodo en la estructura departamental. Veamos algunas:

- a) La Inspección General ostenta, en sustitución de la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública, la vicepresidencia de las comisiones ejecutivas de los consorcios constituidos en las ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad de Santiago de Compostela, Toledo y Cuenca.
- b) El Consejo de Ministros acordó el 19-9-2014 que las Subsecretarías departamentales impulsaran la elaboración anual de un Plan de simplificación administrativa y de reducción de cargas relativos a su ámbito ministerial y de los organismos adscritos. La Inspección general ha llevado a cabo la coordinación de estos programas.
- c) Con ocasión de la celebración de la Asamblea Anual de la Corte Penal Internacional, se solicita por la Subsecretaría la colaboración de la Inspección General con el Ministerio de Asuntos Exteriores mediante la designación de un Inspector de los servicios para ser acreditado como delegado ante esa Asamblea y participar tanto en los trabajos previos como en el desarrollo de sus sesiones, en especial prestando asesoramiento a la delegación diplomática española en relación con los asuntos económico-financieros y presupuestarios que son objeto de debate y aprobación durante las sesiones.
- d) Desde hace bastantes años, la Subsecretaría ha venido encomendando de forma continuada a la Inspección General el impulso y desarrollo del apoyo técnico en materia económico-financiera y presupuestaria que, a instancias del Ministerio de Asuntos Exteriores, se ha de prestar a la Misión Permanente de España ante Naciones Unidas. Esta actuación comporta tanto la realización

²³⁷ Con carácter no meramente anecdótico podrían citarse el apoyo en el proceso de expropiación de RUMASA, o en el de la adaptación de España al Euro.

de trabajos preparatorios como la asistencia personal y activa en las sesiones en Nueva York de la Quinta Comisión de Naciones Unidas, de Asuntos Administrativos y Presupuestarios.

- e) La Subdirección General de Responsabilidades Administrativas, dependiente de la Inspección General, realiza actuaciones en el ámbito de expedientes de compatibilidad, expedientes disciplinarios y expedientes de responsabilidad contable. En relación con los primeros, la Subdirección elabora las propuestas que la Oficina de Conflicto de Intereses solicita a la Subsecretaría relativos a las solicitudes de compatibilidad presentadas por el personal adscrito o dependiente del Ministerio de Hacienda (actualmente, Hacienda y Función Pública). Con respecto a los expedientes disciplinarios, informa todas las propuestas de resolución emitidas en los expedientes iniciados en el Ministerio de Hacienda que proponen sanciones por infracciones graves o muy graves y cuya resolución, por tanto, corresponde a la Subsecretaría de Hacienda, así como los incoados en Instituto Nacional de Estadística. También gestiona los expedientes de acoso laboral y sexual.

3.28. El Servicio de Auditoría Interna de la AEAT.

Ya hemos visto anteriormente cómo la creación de la AEAT por el art. 103 de la Ley 31/1990, de 27-12, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, modificada por la Disposición Adicional 17ª de la Ley 18/1991 de 6-6, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, supuso la escisión de la Inspección general, que aunque permanecía como tal en el Ministerio, perdía todas las competencias relativas a la gestión tributaria encomendada a la AEAT²³⁸, creándose en esta última un “Servicio de Auditoría Interna” (SAI).

La Orden conjunta de 26 de diciembre de 1991 por la que se estructuró la Agencia Estatal de Administración Tributaria no realizó mención alguna relativa al SAI. Sí lo hizo la **Orden de 27-12-1991** que desarrolló “las nuevas unidades” de la AEAT y, entre ellas, el SAI, estableciendo sus funciones iniciales. Estas funciones evolucionaron a través de reformas sucesivas, contenidas en las Órdenes de 2-6-1994, 4-4-1997 y 15-7-2008. Concretaremos en los siguientes apartados esta evolución en relación con las distintas ramas de actividad del SAI y con su organización.

3.28.1. Las funciones inspectoras del SAI

La Orden de 27-12-1991 encomendaba al SAI “*La realización de auditorías de cualquier clase y naturaleza que permitan evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas y actividades realizados por la Agencia y de los órganos, organismos y unidades dependientes o adscritos a la misma y la adecuación de sus actuaciones a las normas e instrucciones. que los regulan. Podrán solicitar la realización de auditorías los órganos rectores de la Agencia, los Directores de Departamento y los Delgados Especiales de la Agencia*”.

La Orden de 2-6-94 estableció la que, con modificaciones en 1997 y 2008, sería la regulación vigente relativa al Servicio de Auditoría Interna²³⁹. La Orden de 1994 modificó la de 1991 refiriéndose a “*La*

²³⁸ En materia tributaria permanecían dependiendo del Ministerio y, por lo tanto, dentro del campo competencial de la Inspección General, las relativas a los Catastros, a los Tribunales Económico-Administrativos, a la Dirección General de Tributos, aparte de las competencias relativas a las Comunidades Autónomas por la gestión de los tributos cedidos.

²³⁹ La Orden de 2-6-94, en su redacción original, establecía: 2. *En particular, el Servicio de Auditoría Interna desarrollará las siguientes funciones:*

- a) *La realización de auditorías de cualquier clase y naturaleza y el desarrollo de las actuaciones de seguimiento y control precisas para lograr el más adecuado cumplimiento de los objetivos y programas de la Agencia.*
- b) *El control permanente de los servicios a través del análisis de los resultados de su gestión y el seguimiento y control de las previsiones y objetivos recaudatorios.*

realización de auditorías de cualquier clase y naturaleza y el desarrollo de las actuaciones de seguimiento y control precisas para lograr el más adecuado cumplimiento de los objetivos y programas de la Agencia". Se elimina oportunamente en esta redacción la posibilidad de que los Departamentos y Delegados soliciten la realización de auditorías, quedando esta iniciativa reservada, aunque no se exprese aquí, a la Dirección del SAI y a la Presidencia y Dirección General de la AEAT²⁴⁰.

Una nueva modificación se introduce por la Orden de 4-4-1997, que se refiere a *"El control interno de todos los servicios de la Agencia, mediante la realización de auditorías de cualquier clase y naturaleza y el desarrollo de instrumentos de control permanente que permitan evaluar su eficacia y eficiencia y el cumplimiento de las normas e instrucciones, formulando las propuestas o recomendaciones que deriven de dicha función en la forma en que establezcan las disposiciones reguladoras de su actuación."* Esta es la redacción que permanece vigente.

Se trata de las funciones más tradicionales de Inspección de los Servicios, si bien con la particularidad de que las *"inspecciones"* no se mencionan como tales ni en la Ley ni en las Órdenes de desarrollo, que se refieren siempre a *"auditorías"*. Además, como se puede ver, se sigue sin llamar a la función de *"Inspección de los Servicios"* por su nombre, a pesar de que el SAI sigue teniéndola por Ley, sustituyéndola por la de *"control interno"*, concepto a mi modo de ver bastante más estrecho²⁴¹. Aun así, el Real Decreto 1733/1998, de 31-7, que actualmente regula el procedimiento de actuación de la Inspección de los Servicios y que es plenamente aplicable al SAI, se indica que el SAI tiene la consideración de órgano responsable *"de las funciones de inspección de los servicios"*.

La Orden de 27-12-1991 incluía como función separada *"La formulación de las propuestas o recomendaciones que se deriven del ejercicio del control interno que tiene atribuido el Servicio"*. La Orden de 2-6-94 suprimió este apartado, posiblemente porque era redundante pues no se concibe una actuación de control que no derive en propuestas o recomendaciones.

3.28.2. Las funciones de control de objetivos.

La Orden de 4-4-1997 que reorganizó la AEAT, atribuyó expresamente al SAI *"el control del cumplimiento del plan de objetivos de la Agencia"*. Parece elemental que la responsabilidad de controlar el cumplimiento de los objetivos sea un corolario de la función controladora de la gestión. La AEAT es una organización que desde su misma creación trabaja por objetivos, quizá como herencia de un sistema de Inspección que ligaba desde antiguo sus retribuciones al cumplimiento de un *"plan de inspección"*. En la medida en que (se supone) los objetivos de trabajo u operativos son la traslación práctica de los objetivos estratégicos de la organización, la función de control, sobre todo si se trata de un control interno como ocurre en este caso, tiene que tener como referencia obligada el cumplimiento de los objetivos operativos, prescindiendo del análisis crítico de si los objetivos operativos aprobados son los que mejor traducen los objetivos estratégicos, y yendo un paso más allá, sin evaluar si ambos, objetivos estratégicos y operativos, se traducen en resultados acordes con los que

c) *El informe y la elaboración de las propuestas que el Director general formula en los expedientes de compatibilidad, así como la emisión de informe previo a su resolución en los expedientes disciplinarios en los que se proponga la tipificación de la falta como grave o muy grave.*

d) *La prevención y detección de conductas irregulares y el análisis de los sistemas de control interno.*

e) *En los términos que determine el Director general, la investigación de las quejas de los contribuyentes.*

²⁴⁰ Art.13.1 del Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio, sobre procedimientos de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda.

²⁴¹ Dado que en 1997, cuando se dicta la Orden de 4 de abril de dicho año, yo ocupaba el puesto de director del SAI, pasados los años he lamentado no haber insistido al menos en una reconversión de conceptos que hubiera limado las divergencias entre el SAI y la Inspección general, aunque entonces un empeño mío, el de la dependencia del SAI de la Presidencia de la AEAT, sí salió adelante.

social y políticamente se espera de la AEAT (reducción del fraude, equidad en la distribución de la carga tributaria, calidad de la gestión, etc.). En este contexto, el control del cumplimiento de los objetivos se constituye en la tarea central de la labor de “auditoría interna” e inseparable de la función de control interno. Lo que se acaba de indicar no es ajeno a la posibilidad de que el SAI pueda realizar tareas de evaluación, juzgando sobre la adecuación a los objetivos operativos a las políticas encomendadas a la AEAT, pero ya en el marco del asesoramiento a las autoridades y cuando éstas se lo encomienden.

Pero las cosas no estuvieron inicialmente tan claras. La **Orden de 10-7-1997**, que reorganizó los servicios centrales de la AEAT, creó con rango de Dirección General el “Departamento de Organización. Planificación y Relaciones Institucionales”, al que se atribuyeron por **Orden del 11-7-1997**, entre otras funciones de propuesta e impulso que, antes de la creación de la AEAT, realizaba frecuentemente la Inspección General (organización, estudio de cargas de trabajo, planes de objetivos, coordinación de las Delegaciones Especiales, etc.). Con esta modificación, el SAI quedaba desligado de funciones relacionadas directamente con las responsabilidades de gestión²⁴². Lo cierto es que la vis atractiva que generó desde su creación el Departamento de Organización. Planificación y Relaciones Institucionales, que entre sus competencias tenía la de coordinación de los planes anuales de objetivos, llevó a plantear si le debía corresponder también el control de su cumplimiento. No obstante, en este caso venció la sensatez y se mantuvieron separadas ambas competencias: las de fijación de los objetivos en el nuevo centro, y las del control de su cumplimiento en el SAI.

La importancia de la función de control de los objetivos quedó destacada a raíz de la aprobación de la **Ley 19/2013, de 9-12, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, a la que se ha hecho referencia al referirnos a la Inspección General, cuyo art. 6.2 afecta igualmente a la AEAT²⁴³, lo que supone la publicación de sus planes estratégicos y de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, Ello se traduce en un informe anual del SAI sobre la evolución de los indicadores estratégicos incluidos en el Plan Estratégico, así como sobre el grado de cumplimiento de los objetivos anuales²⁴⁴.

Con anterioridad a la anterior norma, la Disposición Adicional Novena de la Ley 36/2006, de 29-11, de medidas para la prevención del fraude fiscal, determinó que “*En el marco general de transparen-*

²⁴² Habiendo sido nombrado Director General de la AEAT el mismo 11-7-1997 y pasado el tiempo, no estoy en modo alguno satisfecho con los resultados de esta reforma, de cuya iniciativa fui responsable. Había una justificación de base y es que las distintas áreas operativas de la AEAT (Gestión, Inspección, Recaudación, Aduanas, etc.) actuaban como auténticas islas y se notaba la carencia de un “estado mayor” que incitara un desenvolvimiento concertado de dichas áreas, lo que ha sido uno de los principales problemas de la administración tributaria española. La alternativa de mantener dichas funciones en el SAI nos hubiera conducido a fórmulas superadas de confusión entre las responsabilidades de control y las de dirección. El caso es que, bien sea por el afán de protagonismo de algunos responsables del nuevo centro, por la polarización política inicial de su dirección, por la resistencia de los centros gestores o simplemente porque suponía un cambio cultural excesivamente optimista y prematuro, la idea no dio sus frutos, y el centro fue suprimido, creo que acertadamente, por el Real Decreto 495/2010, de 30-4.

²⁴³ La aplicación de criterios de transparencia por la AEAT es realmente anterior a la Ley 19/2013. El art.º 26 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes había establecido que “*La Administración tributaria hará públicos los criterios que informan cada año el Plan Nacional de Inspección*”. Para dar cumplimiento a esta norma, la Resolución de 27-10-1998, de la Presidencia de la AEAT (como Director general de la AEAT fui en aquel momento proponente de esta Resolución), dispuso entre otras medidas (quizá la más relevante fue la creación de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude -ONIF- siguiendo el modelo francés), la elaboración del Plan General de Control Tributario de la AEAT, de carácter anual, cuyas directrices generales debían ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» mediante acuerdo del Director general de la Agencia. La norma de 1998 fue recogida en el art.º 116 de la Ley 58/2003, de 17-12. General Tributaria, que escuetamente dice que “*La Administración tributaria elaborará anualmente un Plan de control tributario que tendrá carácter reservado, aunque ello no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen*”, elevando a rango legal la previsión de la Resolución de 1998.

²⁴⁴ Ver <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/planificacion/plan-estrategico-agencia-tributaria-2020-2023.html>

cia en la gestión pública”²⁴⁵, la Agencia Tributaria debe remitir a las Cortes Generales, en los dos primeros meses de cada año, información detallada de los objetivos fijados para ese año y, con periodicidad semestral, de los resultados de su actividad. Hay que señalar que dicho proceso informativo no se fundamentaba, como sería lógico, en el principio de “rendición de cuentas” (accountability) de la AEAT propio de su modelo organizativo, sino en el principio de transparencia, de lo que deriva que no se trata propiamente de un modelo de control parlamentario de la AEAT por su condición de “Agencia” sino más bien de un proceso de mera información al parlamento²⁴⁶.

3.28.3. Las funciones estadísticas e informativas del SAI en materia de gestión.

El componente estadístico y de análisis de información tiene un peso importante en la regulación inicial del SAI, que hereda la larga tradición de la Inspección General en la materia. La Orden de 27-12-1991 encomendaba al SAI la función de *“análisis de la información que sobre la actividad de la Agencia sea necesaria para el conocimiento y seguimiento permanente de las actuaciones de los órganos y unidades y para la realización de las tareas anteriormente citadas”*²⁴⁷.

La Orden de 2-6-94 modificó esta redacción refundiéndolo en un apartado de contenido mixto de *“control permanente de los servicios a través del análisis de los resultados de su gestión y el seguimiento y control de las previsiones y objetivos recaudatorios”*. Aunque el *“análisis de los resultados de la gestión”* tiene un alcance inferior al *“conocimiento y seguimiento permanente de las actuaciones de los órganos y unidades”*, lo cierto es que se mantiene la idea central de un control ejercido no sólo mediante “auditorías físicas”, sino también mediante procedimientos a distancia basados en el análisis permanente de la información.

Posteriormente, la Orden de 4-4-1997 integró con el control interno *“el desarrollo de instrumentos de control permanente”*, que es la redacción hoy vigente.

3.28.4. Las funciones estadísticas y previsionales del SAI en materia de recaudación.

La Orden de 27-12-1991 atribuía al SAI *“La elaboración de previsiones de recaudación de ingresos públicos, la fijación y control de objetivos recaudatorios y el seguimiento permanente de su evolución”*. La Orden de 2-6-1994 redujo esta redacción a *“el seguimiento y control de las previsiones y objetivos recaudatorios”*. La Orden de 4-4-1997 se refirió a *“La presupuestación, análisis, seguimiento, asignación de objetivos y realización de estudios de los ingresos tributarios, así como la realización de los estudios económicos de apoyo a los trabajos anteriores”*. Quiero destacar la inclusión en esta norma de la referencia a la *“realización de los estudios económicos”*, reforzando la idea, que ya se aplicaba en la práctica, de que las previsiones recaudatorias no debían fundamentarse exclusivamente en la experiencia de sus responsables y de la rica información derivada del contacto íntimo del SAI con los servicios territoriales, que había sido el método tradicional, sino incorporar igualmente estudios de naturaleza económico-estadística que sirvieran de contraste a los resultados obtenidos por los métodos precedentes.

El año 1997 fue un año crucial para la incorporación de España a la eurozona por tener que cumplirse los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht. Ello dio lugar a un importante esfuerzo ministerial tendente a asegurar dicho cumplimiento. La **Orden de 17-4-1997** que dictó normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, mencionó genérica-

²⁴⁵ Hay que hacer notar que esta llamada a la transparencia es anterior a la Ley 19/2013, que supuso la recepción general de dicho principio por la Administración Pública.

²⁴⁶ Esta norma fue modificada por la Disposición final 16 de la Ley 22/2013, de 23-12, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, añadiendo que dicha información debería remitirse a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

²⁴⁷ Hace referencia a las funciones de auditoría.

mente *“las previsiones, propuestas y evaluaciones efectuadas por la Comisión de Ingresos”*. Esta Comisión fue regulada por la **Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 14-5-1997**, y jugó en aquel momento un importante papel en el seguimiento y previsión de los ingresos públicos. En dicha Comisión se integraban, entre otros, el Inspector General y el Director del SAI, existiendo en la misma una Sección de ingresos tributarios, presidida por el Director general de la AEAT, en la que el Director del SAI ejercía funciones de sustitución de aquel y en la que se integraba al Subdirector general de Presupuestación, seguimiento y estudio de los Ingresos Tributarios del SAI con funciones permanentes de coordinación de los trabajos.

La **Resolución 3/2002, de 6-2**, de la Dirección General de la AEAT, dictó instrucciones sobre el procedimiento de devolución de ingresos, encomendando al SAI la elaboración del proyecto del programa de devoluciones de IRPF e IVA y la elaboración de los objetivos de devoluciones mensualizados. Ello estaba en consonancia con las funciones entonces asumidas por el SAI en relación con las previsiones recaudatorias.

La **Orden EHA/3230/2005, de 13-10**, que modificó la estructura de la AEAT, creó en el Departamento de Informática Tributaria una *“Subdirección General de Tecnologías de Análisis de la Información e Investigación del Fraude”*, con el argumento de que resultaba preciso acometer desarrollos informáticos específicos para desarrollar el Plan de lucha contra el fraude. Con un carácter inicialmente instrumental y de apoyo informático, aprovechando su acceso inmediato a la tecnología y a las bases de datos esta unidad fue asumiendo progresivamente funciones de estudio estadístico y previsionales sobre la aplicación de los impuestos y sobre la repercusión recaudatoria potencial de las modificaciones tributarias, entrando de alguna forma en competencia con las funciones de estudio recaudatorio y de previsiones encomendadas al SAI, con la cual prácticamente no estaba plenamente coordinada. Como veremos, esto sería el puente hacia la siguiente reforma, que afectaría de forma importante al SAI.

La **Orden EHA/2150/2008, de 15-7**²⁴⁸ creó, como Dirección Adjunta dependiente de la Dirección General (idéntico status y nivel que el propio SAI) un Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas (SETE). Esta medida comportó las siguientes modificaciones:

- a) El SETE se hizo cargo de *“la presupuestación de los ingresos tributarios así como la realización de estudios de carácter tributario y la elaboración de estadísticas en el ámbito de las funciones y competencias atribuidas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria”*
- b) Paralelamente, se modificaban las competencias del SAI, eliminando la relativa a *“La presupuestación, análisis, seguimiento, asignación de objetivos y realización de estudios de los ingresos tributarios, así como la realización de los estudios económicos de apoyo a los trabajos anteriores”*.
- c) Se suprimen la *“Subdirección General de Presupuestación, Seguimiento y Estudio de los Ingresos Tributarios”* del SAI²⁴⁹ y la *“La Subdirección General de Estudios Estadísticos”* del Departamento de Informática Tributaria.
- d) En el SETE se crearon dos Subdirecciones Generales: la Subdirección General de Estadísticas y la Subdirección General de Presupuestación y Seguimiento de los Ingresos Tributarios, *“ambas ya existentes con distinta denominación”*, como dice el propio preámbulo.

²⁴⁸ Esta norma se dictó con Pedro Solbes al frente del Departamento, Carlos Ocaña y Pérez de Tudela como Presidente de la AEAT y Luis Pedroche y Rojo como Director General de la misma.

²⁴⁹ El SAI ha mantenido con carácter de *“Subdirección adjunta”*, una unidad de *“Análisis de Información y Apoyo informático”*, imprescindible como apoyo a las funciones encomendadas a los Inspectores de los Servicios y al seguimiento de los objetivos de la AEAT.

El argumento dado en el preámbulo de la norma es, como poco, peregrino. Se menciona *“la importancia creciente de la información proporcionada a través de las técnicas de análisis y estudio de carácter estadístico”* y se alude a *“la conveniencia de que la Agencia cuente con un órgano específico que lleve a cabo esta labor de forma centralizada y con vinculación directa a la Presidencia y a la Dirección General de la Agencia”*. Con ello, la unidad procedente de Informática Tributaria se aleja de la disponibilidad inmediata de los instrumentos tecnológicos y acceso a las bases de datos, que estaba en el origen de su justificación, y respecto a la procedente del SAI se rompe una tradición centenaria de ejercicio de las tareas estadísticas y previsionales en materia de ingresos, que se aprovechaba de la cercanía y conocimiento de la inspección de la realidad de los servicios y que tantos frutos había proporcionado, siendo muestra de ello el papel central que había tenido últimamente en el proceso de adaptación al euro. Esta decisión fue la más importante ruptura del principio de continuidad del SAI respecto a las anteriores funciones de la Inspección General, que había sido enunciado por la Disposición Adicional 17ª de la Ley 18/1991 de 6-6, en la que se decía que el SAI *“ejercerá, además de las funciones anteriormente desarrolladas por la Inspección General del Ministerio, cualesquiera otras funciones de auditoría....”* Por lo demás, esta reforma, que debilitó de forma relevante la importancia y presencia del SAI, se basa en argumentos poco sólidos, porque el trabajo del SAI ya se hacía *“de forma centralizada”* y porque, dependiendo el SAI de la Presidencia de la AEAT, tras la reforma se pierde la vinculación directa con la misma (el SETE depende del Director General), en contra de lo que se dice en el preámbulo de la Orden.

3.28.5. Las funciones consultivas y de apoyo a la dirección

Como hemos visto anteriormente, el asesoramiento a las autoridades ministeriales, lo que con denominación actual podría llamarse *“consultoría interna”*, había sido una función tradicionalmente ejercida por la Inspección, por lo que, en virtud del aludido principio de continuidad del SAI respecto a las anteriores funciones de la Inspección General, lo normal -y lo legal- es que siguiera siendo ejercido por el SAI en relación con las autoridades de la AEAT.

Con una redacción un tanto genérica, la Orden de 27-12-1991 encomendaba al SAI la función de *“apoyo a los órganos rectores de la Agencia para el más adecuado cumplimiento de los objetivos y programas de actuación de esta”*. Esta función es suprimida por la Orden de 2-6-1994 y se retoma en la Orden de 4-4-1997, que se refiere como función diferenciada al *“asesoramiento y asistencia a los órganos rectores de la Agencia en cuantos asuntos éstos le encomienden”*, para ser definitivamente suprimida por la Orden EHA/2150/2008, de 15-7.

Son difíciles de explicar estos vaivenes, que los preámbulos de las normas no explican²⁵⁰, sobre todo porque no se trata de una competencia en sentido estricto que haya de ejercerse con carácter exclusivo o excluyente, sino de una función que se realiza a demanda de la Presidencia o de la Dirección General de la AEAT y que tendrá mayor o menor alcance según dichas autoridades decidan. En síntesis, se trata de una ocurrencia vacía de contenido real, lo que queda constatado por la continuidad de las encomiendas al SAI y no extraña que el Plan Estratégico de la AEAT 2020-2023 mencione expresamente entre las funciones del SAI las de *“consultoría”*.

3.28.6. Las funciones del SAI en materias de personal

En línea con las competencias precedentes de la Inspección General, la Orden de 27-12-1991 estableció como funciones del SAI *“El informe y la elaboración de las propuestas que el Director general de la*

²⁵⁰ La dificultad de explicar esta decisión y el hecho de que la misma norma de 2008 hubiera privado al SAI de sus competencias en materia de previsión y seguimiento de la recaudación, sugiere una posición de la Dirección no favorable al órgano, aunque esto es una mera especulación.

Agencia formula en los expedientes de compatibilidad” y “La emisión de informe previo a su resolución en los expedientes disciplinarios en los que se proponga la tipificación de la falta como grave o muy grave, sin perjuicio de la tramitación que corresponde al Departamento de Recursos Humanos”. La Orden de 2-6-1994 apenas modifica esta redacción²⁵¹. La Orden de 4-4-1997 sólo consideró *“El informe y elaboración de las propuestas que el Director general formula en los expedientes de compatibilidad”*, eliminando la competencia de informe en los expedientes disciplinarios aunque, alternativamente, abre otra vía de actuación en relación con las conductas irregulares a que se hará referencia un poco más adelante.

El SAI había venido trabajando desde años atrás en relación con la infraestructura ética de la AEAT, elaborando diversos proyectos que, bien por carencia del suficiente apoyo, bien por razones de oportunidad, no tuvieron el necesario respaldo. Ello desembocó en un notable retraso de la administración tributaria española en una materia en la que desde hace bastantes años se habían producido importantes avances en otros países. Sería una grave equivocación concluir que existen problemas éticos relevantes en la administración tributaria española. Con las inevitables excepciones en organizaciones tan amplias y que administran tan importantes intereses, en mi dilatada experiencia en la Hacienda Pública puedo afirmar que disponemos de un funcionariado modélico que nada tiene que aprender del perteneciente a los países más avanzados. Pero lo cierto es que ello no resultaba suficiente y claramente se notaba la ausencia de normas y criterios que objetivaran y respaldaran estas normas de conducta colectivamente asumidas. A esta carencia se ha puesto remedio muy recientemente y así, también por impulso del SAI, por **Resolución de 17 de junio de 2021**, de la Presidencia de la AEAT, se creó la Comisión Consultiva de Ética, en el que el SAI adquiere un importante protagonismo, figurando como uno de los tres vocales institucionales la persona al frente del SAI y como Secretario un Inspector de los Servicios. Por Resolución de igual fecha se nombraron los miembros de esta comisión²⁵², cuyo primer trabajo ha sido la elaboración del código ético de la AEAT²⁵³, que fue aprobado por Resolución de 22-12-2022.

3.28.7. Las funciones del SAI en materia de control y gestión de riesgos

La Orden de 2-6-1994 había introducido la preocupación por el control de la gestión de los riesgos al atribuir al SAI la función de *“prevención y detección de conductas irregulares y el análisis de los sistemas de control interno”*. Esta idea fue reforzada por la Orden de 4-4-1997 que atribuyó al SAI el cometido de *“La prevención y detección de las conductas irregulares, la coordinación, en la forma que se determine por la Dirección General de la Agencia, de las acciones relativas a las mismas y, en su caso, su investigación, así como el análisis y evaluación de los sistemas de seguridad y control interno de la Agencia”*. No obstante, el paso más importante se dio mediante la **Orden de 10-7-1997**, que reorganizó los servicios centrales de la AEAT. Esta disposición creó en la AEAT una *“Comisión de Seguridad y Control”*, presidida por el Presidente de la AEAT y entre cuyos integrantes figuraban el Inspector General de Economía y Hacienda y los miembros del Comité Permanente de Dirección de la AEAT. La Comisión debía supervisar los trabajos de las Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control establecidas en el seno de la AEAT y tendría acceso a los informes de control financiero o de auditoría relativos a estas cuestiones. La **Resolución de 26-1-1998**, modificada por la **Resolución de 16-1-2020**, reguló las Comisiones de Seguridad y Control en las que pasó a tener un papel cualificado el

²⁵¹ *“El informe y la elaboración de las propuestas que el Director general formula en los expedientes de compatibilidad, así como la emisión de informe previo a su resolución en los expedientes disciplinarios en los que se proponga la tipificación de la falta como grave o muy grave”*

²⁵² De la que tengo el honor de formar parte como uno de los tres Vocales independientes.

²⁵³ Ver en https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Tema/Agencia_tributaria/Codigo_etico_AEAT.pdf

SAI, ostentando la vicepresidencia de todas ellas²⁵⁴. Estas Comisiones tienen, entre otras funciones, las de análisis e inventario de áreas y puntos de riesgo, detección de deficiencias y debilidades de control existentes, el acuerdo e implantación de las medidas encaminadas a corregir las deficiencias observadas y el reforzamiento de los sistemas de control y seguridad así como elaboración en su caso de propuestas de normas e instrucciones que requiera la ejecución de las medidas acordadas^{255 256}.

Merece una mención especial en esta materia la elaboración por el SAI del Mapa de Riesgos de la AEAT, pionero no sólo en la Administración pública española sino también entre las Administraciones Tributarias. Desde el segundo Mapa de Riesgos, se dispone de Resoluciones de la Dirección General que los aprueban. A estos efectos, el Plan Estratégico de la AEAT 2020-2023 señala de forma expresa respecto del SAI *“De igual forma, le corresponde adaptar el Mapa de Riesgos de la Agencia Tributaria a las previsiones del Plan Estratégico y velar por su adecuado seguimiento y gestión en las Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control con que cuenta la Agencia.”*

Particularmente activa es la actuación del SAI, desde sus comienzos, en la seguridad de los sistemas de información y materias relacionadas con la misma (protección de datos, continuidad del servicio, riesgos tecnológicos, etc.), especialmente sensibles cuando se habla de la información económica de los ciudadanos. En este punto las acciones han sido innumerables y de trascendencia estratégica en la Administración tributaria²⁵⁷. A estos efectos se puede citar la **Resolución de 8-11-2012**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueba la política de seguridad de la información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que configura el SAI como *“el órgano especializado de control interno y auditoría de la Agencia Tributaria, responsable de comprobar el grado de implantación y el cumplimiento de la Política de Seguridad de la Información y su normativa de desarrollo, así como de supervisar el uso adecuado de la información y la gestión y seguridad de los sistemas de información de la Agencia Tributaria.”*

Y en el ámbito concreto de la cesión de información, la **Orden de 18-11-1999** por la que se regula el suministro de información tributaria a las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus funciones, así como los supuestos contemplados en el artículo 113.1 de la Ley General Tributaria, contempla el papel del SAI al objeto de verificar la adecuada obtención y utilización de la información cedida y de las condiciones normativas o convencionales que fueran de aplicación.

²⁵⁴ Esta medida, cuya iniciativa correspondió en aquel momento a la dirección del SAI y que yo apoyé, sí tuvo contenido real y se ha ido potenciando con el paso del tiempo a medida que la gestión de los riesgos se ha ido convirtiendo en una auténtica necesidad.

²⁵⁵ En la actualidad, existen siete Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control: de Gestión Tributaria, de Inspección Financiera y Tributaria, de Recaudación, de Aduanas, Impuestos Especiales y Vigilancia Aduanera, de Informática Tributaria, de Control General y de Gestión Económica.

²⁵⁶ *“Con independencia de las competencias propias del Servicio de Auditoría Interna, como órgano de control interno de la Agencia, su representante en las comisiones sectoriales, por sí o con el apoyo del personal del mismo, efectuará comprobaciones del cumplimiento de los acuerdos de aquéllas. A estos efectos, propondrá a la Comisión, para su aprobación, pistas de auditoría y programas de actuaciones y comprobaciones, aportando a la Comisión los informes, conclusiones y recomendaciones que se deriven de las comprobaciones realizadas. Con independencia de las comprobaciones anteriores, el representante del Servicio de Auditoría Interna aportará a la Comisión los informes de auditoría, conclusiones y recomendaciones realizadas por el Servicio que afecten al área de responsabilidad de la Comisión Sectorial.”*

²⁵⁷ Son mencionables, por ejemplo: la creación del entorno CONTROLA para registro, control y auditoría de los accesos informáticos, funcionalmente a cargo del SAI; la identificación de los servicios críticos de la AEAT en 2012-2013, a través de un grupo de trabajo que dirigió el SAI y que fue un paso previo para establecer un centro de respaldo de los servicios en la AEAT, actualmente operativo; el proceso de adecuación a la normativa sobre Protección de Datos; la elaboración en 2022 del Plan de Seguridad del Operador, en que el SAI ha participado intensamente; la creación a finales de los 90 de la red de Administradores de Seguridad, una red de oficiales de seguridad, siguiendo estándares internacionales; la estandarización de las condiciones de seguridad, control y gobernanza que se incluyen en los convenios de intercambio de información de la AEAT; o la creación de la Unidad de Seguridad Informática del Departamento de Informática Tributaria en 2008 que fue propuesta explícitamente en un informe del SAI.

3.28.8. Las funciones del SAI en materia de resolución de quejas

La Orden de 2-6-1994 determinó como función del SAI *“En los términos que determine el Director general, la investigación de las quejas de los contribuyentes”*. La función tuvo un alcance real muy limitado al no haberse producido la determinación del procedimiento a seguir. El panorama cambió por completo con el **Real Decreto 2458/1996, de 2-12**, que creó en la Secretaría de Estado de Hacienda el Consejo para la Defensa del Contribuyente, cuyo proyecto fue formulado por el SAI y que tendría repercusiones importantes en dicho Servicio. El Director del SAI formó parte del Consejo como Vocal nato y se creó una unidad operativa, coordinada por el Director del SAI, con funciones de resolución de las quejas en primera instancia, así como de su gestión administrativa. Estas funciones del Director del SAI y el procedimiento y organización de la unidad operativa fueron reguladas por la Instrucción **de 14-2-1997**, de la Secretaría de Estado de Hacienda. El artículo 34.2 de la Ley 58/2003, de 17-12, General Tributaria, elevó a rango legal el reconocimiento del Consejo de Defensa del Contribuyente.

Consecuentemente con todo lo anterior, la Orden EHA/2150/2008, de 15-7, estableció como cometido del SAI *“La coordinación y desarrollo de las funciones que le están atribuidas por el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda y, en particular, los encomendados a la Unidad Operativa del mencionado Consejo”*. Dicha Unidad Operativa se creó en el SAI con el carácter de Subdirección General, estableciéndose que su jefatura *“podrá ser encomendada al titular de una de las Inspecciones de Servicios del Servicio de Auditoría Interna”*.

Recogiendo la experiencia de los años precedentes, se produjo una nueva regulación reglamentaria del Consejo para la Defensa del Contribuyente por el Real Decreto 1676/2009, de 13-11, que no modificó la relación y responsabilidades del SAI en relación con el Consejo y su Unidad operativa. Este Real Decreto sería objeto de desarrollo por la Resolución de 22-7-2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

3.28.9. Las funciones del SAI en materia de cooperación internacional

Una característica de la AEAT ha sido, desde sus inicios, el desarrollo de una intensa labor de cooperación internacional. A ello han contribuido diversos factores, como es el hecho de ser la AEAT un modelo de referencia para múltiples administraciones tributarias de habla hispana, que ha motivado desplazamientos de funcionarios de la AEAT en funciones de consultoría, la participación en cursos para directivos organizados por la Escuela de la Hacienda Pública, el apoyo a la delegación permanente del Ministerio de Hacienda en el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), la participación en congresos y jornadas técnicas variadas, etc. Este modelo de relación se extendió con el paso del tiempo a otros ámbitos geográficos y hoy puede afirmarse que casi todos los cuadros directivos de la administración tributaria tienen experiencias personales de colaboración internacional.

La colaboración del SAI en esta tarea ha sido relevante. En lo conceptual, ha trasladado el modelo de Servicio de Auditoría Interna a muchos países (Hungria, Croacia, Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Marruecos, Rumanía, etc.), con especial atención a tres aspectos específicos, el impulso de la ética, la gestión de riesgos y el control y seguridad de la información. En ámbitos multilaterales, merece destacarse el Manual CIAT de Auditoría Interna y el Sistema de Control Normado, entre 2005 y 2008, y más recientemente todo lo que tiene que ver con la Presidencia española del Comité permanente de Ética del CIAT y la autoevaluación en materia de ética de las Administraciones tributarias. A ello hay que sumar que el SAI representa a la AEAT en muchos foros internacionales, en este momento destacaría en el ámbito de la UE la protección de datos y en el ámbito de la OCDE la gestión de riesgos institucionales y tecnológicos.

3.28.10. La organización del SAI

La organización inicial del SAI proviene de la Orden 27-12-1991. En el momento de su creación, el SAI se sitúa *“bajo la dependencia inmediata del Director General”*. Esto, unido al hecho de que, como veremos más adelante, el Director del Servicio se incorporó al Comité Permanente de Dirección de la AEAT y al Comité de Coordinación de Dirección Territorial, otorgó al Servicio el carácter de un control estrictamente *“interno”* e instrumental al servicio de la Dirección, con relevancia muy limitada como vehículo de la rendición de cuentas de la AEAT. Aparte de que esta decisión nos remonta al viejo debate sobre la ubicación de la inspección en los Centros, difiere claramente del reforzamiento del control independiente sobre la administración tributaria adoptado por los dos países posiblemente más significativos en la materia, Australia²⁵⁸ y USA²⁵⁹, ambos muy centrados en la defensa de los intereses de los ciudadanos.

- a) La función de Inspección de los Servicios se organiza, como en la Inspección General, en Subdirecciones denominadas *“Inspecciones de los Servicios”*, a cargo de Inspectores de los Servicios de Economía y Hacienda y en número a determinar por las relaciones de puestos de trabajo²⁶⁰.
- b) Se señala que *“El Servicio de Auditoría Interna podrá contar con unidades territoriales”*. Aunque la norma no ha tenido materialización práctica, supone un retroceso en la evolución centralizadora de la inspección de los servicios, aparte de no encajar en una administración cada vez más centralizada en la que la ubicación territorial carece ya de utilidad.
- c) Sorprendentemente tratándose de una nueva organización, se mantuvo la *“Inspección de los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales”*.
- d) En la nueva organización se integraron además dos Subdirecciones Generales (Subdirección General de Control y Previsión de Ingresos y Subdirección General de Apoyo Técnico y Análisis de Información) para el desarrollo de las tareas estadísticas y de apoyo informativo.
- e) Por último, se dice que *“A propuesta del Director del Servicio de Auditoría Interna, el Director general de la Agencia aprobará las normas que regulen los procedimientos de actuación del Servicio y las relaciones entre éste y los órganos auditados”*. Se trata de una previsión que, de haberse llevado a efecto, hubiera roto la homogeneidad de los procedimientos de las Inspecciones de los servicios. No obstante la posterior aprobación del Real Decreto 1733/1998, de 31-7, y de la Orden de 8-10-1998, que aprobaron la moderna reglamentación de la Inspección de los Servicios y es aplicable tanto a la Inspección de los Servicios de la Inspección General como a la del SAI, ha

²⁵⁸ En Australia, en el año 2003 fue creada la *“Office of the Inspector General of Taxation”*, como un organismo estatutariamente independiente de la Australian Taxation Office, con el objetivo de revisar sistemáticamente las cuestiones relativas a la administración tributaria e informar al gobierno, en interés de los contribuyentes, sobre las medidas que podrían mejorar la equidad, eficiencia e integridad del sistema tributario. El Inspector General es nombrado por el Gobernador general. Es de destacar el claro enfoque hacia el contribuyente de esta oficina que, desde 2015, también se convirtió en la *“Taxation Ombudsman”*.

²⁵⁹ En USA, la Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act de 1998, en un momento de grave crisis abierta en el Internal Revenue Service y dentro de un importante paquete de medidas de reforma tendentes a reforzar los derechos de los contribuyentes y evitar las injerencias del IRS con contenido político, se separó el control interno de la estructura del IRS situándose en el Tesoro un *“Treasury Inspector General for Tax Administration”*, para *“proporcionar una supervisión independiente de las actividades del Servicio de Impuestos Internos (IRS)”*. La TIGTA se ubica organizacionalmente dentro del Departamento del Tesoro y reporta al Secretario del Tesoro y al Congreso y funciona independientemente de todas las demás oficinas y agencias dentro del Departamento del Tesoro, incluida la separación respecto a la Oficina del Inspector General para el Departamento del Tesoro. Ver <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-105publ206/html/PLAW-105publ206.htm> y <https://www.tigta.gov/about-tigta>

²⁶⁰ La Orden de 27-12-1991 estableció inicialmente esta plantilla en 6 Inspectores Coordinadores, 3 Inspectores de Servicios, 3 Inspectores de Servicios Adjuntos y un Inspector de los Servicios de Aduanas.

tenido la virtud de homogeneizar los procedimientos de ambas Inspecciones, evitando el proceso de divergencia que apuntaba la Orden de 1991 y solventando los riesgos para la coherencia de la función que hubieran derivado de la existencia de regulaciones procedimentales separadas. Con ello se cumplían también en el SAI los presupuestos establecidos para la Inspección en la Ley de Bases de 3-12-1932: referencia a todos los servicios del Ministerio, el tratarse de una función reglamentada, y el servirse de efectivos especialmente seleccionados para desarrollar dicha función.

La **Orden de 2-6-1994** reestructuró la Agencia Tributaria, desapareciendo de la norma organizativa (de hecho, aún permaneció residualmente en las Relaciones de Puestos de trabajo) la Inspección de los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales, que había permanecido durante tantos años diferenciada dentro de la Inspección General. Por otra parte, se insiste en que *"El Servicio de Auditoría podrá contar con Inspecciones de los Servicios con sede territorial, dependientes directamente del Director del Servicio"*, medida que no ha tenido traslación a la práctica. Aparte de las Inspecciones de los Servicios, las Subdirecciones Generales dependientes del SAI pasan a denominarse Subdirección General de Análisis de Gestión y Apoyo Técnico y Subdirección General de Control Interno.

La **Resolución de 19-2-1997**, de la AEAT, reguló el funcionamiento de un *"Comité Permanente de Dirección"*, del que formaba parte del Director del SAI. Entre los cometidos del Comité incluía *"Los planes de auditoría y los informes que se consideren relevantes"*. Igualmente, el Director del SAI se incorporó al Comité de Coordinación de Dirección Territorial de la AEAT, creado por esta Resolución. Dado que en el Comité de Coordinación se perfilan muchas decisiones relevantes sobre la gestión, es discutible en qué medida esta pertenencia del Director del SAI a dicho Comité condiciona en mayor o menor medida su independencia controladora así como las ventajas, sobre todo informativas, que reporta la misma. Es una cuestión sobre la que existen posiciones encontradas y con soluciones distintas en la experiencia internacional.

La **Orden de 4-4-1997** reorganizó la AEAT, con el siguiente alcance respecto al SAI:

- Se reconoce al SAI el rango de *"Dirección Adjunta"*, intermedio entre la Dirección de Departamento (Dirección General) y Subdirección, perteneciendo su titular al Comité Permanente de Dirección.
- El SAI pasa a depender del Presidente de la Agencia *"quien ejercerá su jefatura, bien directamente, bien a través del Director General de la Agencia"*. Aunque se trata de un tímido paso, la dependencia del Presidente en vez del Director General supuso en su momento ganancias en la independencia de criterio del SAI, entonces muy condicionado por las personas que ostentaban la jefatura de la AEAT.
- Las Subdirecciones Generales del SAI pasan ahora a denominarse Subdirección General de Presupuestación, Seguimiento y Estudio de los Ingresos Tributarios, y la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente con rango de Subdirección.

Ya hemos visto anteriormente como la Orden EHA/2150/2008, de 15-7, al crear el SETE y privar al SAI de sus competencias en materia de previsión y estadística de ingresos, suprimió la Subdirección General de Presupuestación, Seguimiento y Estudio de los Ingresos Tributarios. No obstante el SAI ha mantenido con carácter de *"Subdirección adjunta"*, una unidad de *"Análisis de Información y Apoyo informático"*, de apoyo a las funciones encomendadas a los Inspectores de los Servicios y al seguimiento de los objetivos de la AEAT. Con ello se ha determinado la organización que ha permanecido

hasta el momento presente. En el momento actual, el SAI cuenta con 19 Inspecciones de los Servicios.

4. DEBATES DEL PASADO E INCÓGNITAS DEL FUTURO

Sería un vano empeño intentar resumir, para terminar este estudio, la compleja historia que acabamos de repasar. Como mucho, podríamos intentar extraer algunas conclusiones con el fin de entender mejor, después de tanto tejer y destejer, cuáles son los temas sobre los que se han planteado los sucesivos debates.

Además, partiendo de esta experiencia, hemos de intentar mirar hacia adelante siquiera sea sólo pare entrever cuáles pueden ser los caminos que habrán de recorrerse en un futuro más o menos lejano.

Sin ánimo de extendernos ni de aburrir aún más al lector, resumiremos éstos en los dos siguientes puntos.

4.1. Los debates del pasado

Empiezo este apartado remitiendo al lector al texto de Ramón de Santillán con el que abro el estudio, sobre la excesiva variabilidad de las organizaciones administrativas, desde luego no con la más mínima esperanza de que las cosas cambien, pues los directivos públicos tienen -o hemos tenido- el prurito de dejar constancia en el BOE de todas nuestras ocurrencias, casi siempre al coste de una enorme inestabilidad de la Administración y a veces de su propia eficacia. Solo en una cosa es más rápida la Administración que la propia evolución de la ciencia de las organizaciones e, incluso, que los avances tecnológicos, y es su capacidad de mutar, no pocas veces para retornar al punto de partida. Mi homenaje a los funcionarios que son capaces de sobrevivir inmersos en este continuo terremoto.

Refiriéndome ya al tema central del estudio, creo que está perfectamente demostrado que la función de Inspección de los Servicios en Hacienda (o modernamente en Economía y Hacienda) ha tenido en los últimos doscientos años una firme y casi ininterrumpida continuidad histórica. Como se ha repetido en los preámbulos de diversas disposiciones, cabe afirmar rotundamente que, con mayor o menor intensidad o con una u otra regulación o institucionalización, la función de Inspección de los Servicios tiene una presencia permanente en la moderna historia de la Hacienda española.

Sin embargo, todo lo adjetivo a la misma, por importante que sea, ha sido discutido y puesto en cuestión, con mejores resultados en unos casos que en otros. No se trata de repetir aquí lo hablado anteriormente ni tan siquiera de tomar partido por unas u otras soluciones, que podría ser objeto de otro largo debate. Sólo a título de recordatorio haré la siguiente enumeración de cuestiones para que cada cual, considerando la experiencia histórica, saque sus propias conclusiones. Seguro que olvidando alguna, estas cuestiones son:

- a) El contenido de la función de Inspección, desde sólo “auditar” (visitas físicas) a también “monitorear” la situación de los servicios (seguimiento permanente)
- b) El alcance orgánico de la función inspectora, desde sólo los servicios territoriales (total o parcialmente, con existencia de ramas o unidades “especiales” de inspección) hasta alcanzar a los servicios centrales, a los organismos públicos dependientes, a órganos de otros Ministerios o a órganos de las Comunidades Autónomas.
- c) La unidad de la organización inspectora, desde una inspección parcelada territorial o funcionalmente a una inspección integral unificada.

- d) La ubicación de la función, desde su ubicación en los servicios territoriales hasta su ubicación en el nivel central.
- e) La dependencia orgánica y/o funcional, desde la dependencia del Ministro o del Subsecretario, a la dependencia de los centros o incluso de las unidades territoriales.
- f) La autonomía de la función, desde la unión con la inspección tributaria a una inspección de los servicios autónoma.
- g) El grado de profesionalización de los inspectores, desde una elección libre y temporal a una selección objetiva y estable.
- h) El grado de transparencia de la actividad inspectora, desde la reserva total de los trabajos hasta una transparencia limitada pero lentamente creciente²⁶¹.
- i) En el grado y calidad de la reglamentación de sus procedimientos, desde una situación de inexistencia hasta una reglamentación garantista con la independencia de criterio de los inspectores y los derechos de los inspeccionados.
- j) El desarrollo de la función “tradicional” de elaboración estadística, desde su desarrollo pleno a su eliminación en el caso de la AEAT.
- k) El rango administrativo de la Inspección (Servicio, Subdirección, Dirección Adjunta, Dirección General).
- l) El desarrollo de funciones no sistemáticas requeridas por los niveles superiores de jefatura (asistencia y asesoramiento, consultoría interna, resolución de conflictos, elaboración de proyectos, evaluación del personal, representación, organización de servicios, elaboración de plantillas, desarrollo de procedimientos, impulso tecnológico, sistemas de seguridad, dirección temporal de servicios, etc.).
- m) Las facultades de los inspectores en el ejercicio de su función, desde las facultades de mero informe, hasta las de remoción o suspensión de funcionarios, adopción de medidas extraordinarias, etc.²⁶².

4.2. *Las incógnitas del futuro*

La Inspección de los servicios, como función, como institución y como dedicación profesional, tiene la obligación, para optimizar su utilidad y quizá garantizar su propia subsistencia, de prever las corrientes por la que probablemente discurrirán las organizaciones administrativas, los requerimientos sociales y los condicionamientos tecnológicos con que va a operar la Administración a la que dedica sus esfuerzos. En definitiva, la Inspección de los servicios tiene la obligación de disponer siempre de un potencial de cambio y, para hacerlo a tiempo, desarrollar un pensamiento prospectivo²⁶³.

²⁶¹ Piénsese en los informes sobre tributos cedidos a las Comunidades autónomas y en los informes sobre cumplimientos de objetivos impuestos por la Ley 19/2013, de 9-12, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, informes con mucha más trascendencia que los referidos a servicios determinados.

²⁶² La figura del Visitador o Inspector como vicario del Ministro y por lo tanto con facultades no sólo de información, sino gestoras, disciplinarias y ejecutivas, ha ido modificándose con el paso del tiempo hacia posiciones más cercanas a las de análisis e investigación, información y propuesta, que excluyen la sustitución del gestor, deslindándose con ello perfectamente los planos ejecutivos y de control.

²⁶³ Prospectiva: RAE “conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro en una determinada materia”; Oxford Languages “Ciencia que se dedica al estudio de las causas técnicas, científicas, económicas y socia-

Anticiparse o no a los cambios que están por venir está en función de la capacidad, y también de las posibilidades de intuir el sentido de estos cambios, de forma que se vaya por delante y no a remolque de la realidad. Esta capacidad ha sido clara en algunos momentos y no tan clara en otros. La pregunta que hemos de realizarnos es la de qué cambios más importantes se intuye que puedan afectar a la inspección, como función, como institución y como dedicación profesional. De nuevo nos encontramos ante una materia que requeriría un más amplio y profundo análisis y que en este trabajo sólo podemos destacar, como cierre del mismo, algunos puntos sobre los que sería prudente reflexionar. Particularmente nos centraremos en dos cuyas dinámicas deben ser destacadas: las transformaciones en las administraciones públicas y las transformaciones tecnológicas.

- a) Que existe una dinámica acelerada de **transformación de las administraciones públicas** es algo innegable. Hemos hecho repaso de una larga historia que se extiende durante siglos y aunque la Administración no surge espontáneamente, lo cierto es que el proceso de su conformación y desarrollo ha descansado casi siempre en lo que se ha denominado “modelo burocrático weberiano”, en la Hacienda española al menos hasta las décadas ochenta y noventa del pasado siglo y, a pesar de los cambios producidos en las últimas décadas, los principios de este modelo permanecen aun fuertemente arraigados en la cultura funcionarial. Durante todo este tiempo lo que se esperaba de la Inspección de servicios es que fuera consecuente con este modelo, en el que lo más importante era el cumplimiento estricto de los reglamentos y las normas procedimentales, ocupando el interés por el ciudadano un papel secundario, solo atendido cuando la norma lo exigía explícitamente. Solo hay que repasar los “guiones de visita” utilizados por la Inspección hasta los años ochenta para corroborar que las comprobaciones eran, ante todo, del cumplimiento estricto y puntual de los trámites y de las normas reglamentarias.

Entre los años ochenta y noventa, la irrupción de las ideas neoliberales en la política económica supuso la paulatina pérdida de peso del modelo clásico de Administración al dar entrada en la gestión pública tanto a los intereses como a los métodos procedentes de la empresa privada, naciendo con ello lo que se ha denominado “Nueva Gestión Pública”. Es el momento en el que los responsables públicos pasan a considerarse “gerentes” y los ciudadanos “clientes”, y empiezan a tener relevancia en la Administración la economía, la eficacia y la eficiencia, la flexibilización, la colaboración público-privada, la externalización de servicios, la consultoría externa y la introducción de un concepto de calidad de los servicios públicos asimilado a la “calidad del producto” del sector privado, susceptible de medición mediante sistemas objetivos modelizados. La entrada de estas ideas en la Administración de la Hacienda, simultánea al acceso en los 80 del Partido Socialista al poder ministerial, fue un tanto repentina y, como hemos visto en la exposición anterior, supuso un cierto desajuste de la Inspección de los Servicios respecto a las demandas de los nuevos directivos. Resulta paradójico que ello ocurriera cuando la Inspección General llevaba ya años desarrollando sistemas de índices de evaluación de la calidad y de la eficacia de los servicios, respondiendo anticipadamente al nuevo concepto de la calidad, pero también es cierto que surgió en algunos responsables ministeriales un afán insuficientemente meditado de dejar atrás aquello que, sin demasiado conocimiento, juzgaban como anticuado. Lo anterior no habría sido un problema si no fuera porque tuvo un indudable peso en la conformación de la inspección de los servicios en la AEAT, con la creación del SAI, y ello tuvo efectos perdurables en el tiempo.

En las últimas décadas, las transformaciones de conceptos y valores se han acelerado. Las sucesivas crisis económicas y sociales de 2008 y de 2020 han vuelto a poner en cuestión el qué, el

les que aceleran la evolución del mundo moderno, y la previsión de las situaciones que podrían derivarse de sus influencias conjugadas”.

quién y el cómo de las Administraciones Públicas. En este proceso de readaptación, aún no concluido, y abonado tanto por el acelerado desarrollo tecnológico como por el impulso procedente de ámbitos externos (Unión Europea y USA, sobre todo), han surgido en tromba una serie de conceptos y valores a los que en España se había atendido de forma desigual. Tal es el caso del gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración); la lucha contra el fraude y la gestión de los riesgos; el desarrollo de una infraestructura ética; la interoperabilidad administrativa como base de una administración colaborativa; el derecho a la privacidad y la centralidad del ciudadano con sus múltiples ramificaciones (inclusión, reducción de costes indirectos, personalización de servicios, prestación de servicios de oficio, reforzamiento de las garantías en la comunicación con los ciudadanos, simplificación de procedimientos y trámites, facilitación de las quejas y reclamaciones, reducción de la litigiosidad, etc.). En España, esta amalgama de conceptos y valores no ha cristalizado aún en una redefinición clara del soporte teórico de la Administración Pública, a la que el concepto esquemático del ciudadano-cliente se le ha quedado muy estrecho. Lo cierto es que la Administración Pública, principal instrumento para llevar a la realidad los objetivos políticos, motiva entre los ciudadanos más quejas que propuestas constructivas. Durante años, la reforma de la Administración, necesaria para su redefinición, no ha sido un debate que haya ocupado suficientemente a las autoridades. Los trabajos del CORA²⁶⁴ (2012-2013) tuvieron como objetivo real el adelgazamiento de la Administración y la recentralización competencial y no dejaron recuerdo útil alguno para la redefinición que ya necesitaba nuestra Administración. Las reformas contenidas en las Leyes de 2015²⁶⁵ supusieron más bien una consolidación de conceptos que ya estaban caducos en el siglo anterior y tampoco sirvieron de revulsivo para la conformación de una Administración adaptada a la rápida evolución de la sociedad. Tenemos que remontarnos al art.º 3 del Real Decreto-Ley 36/2020²⁶⁶ para ver un primer intento de sistematización de los principios sobre los que construir una Administración en esta nueva fase²⁶⁷. Creo que se trata de un esfuerzo mejorable, con algunos olvidos y aún carente de las necesarias definiciones, pero es ya un punto de partida útil en esa necesaria aproximación prospectiva a nuestra Administración.

- b) El otro factor de cambio a que hay que atender es el de las **transformaciones tecnológicas**. Los que hemos llegado a utilizar en nuestro primer puesto de trabajo una calculadora mecánica de manivela, o hemos comenzado nuestras actuaciones de inspección de los servicios punteando registros manuales, somos testigos de los drásticos cambios experimentados en los últimos cincuenta años por la tecnología puesta al servicio de la administración pública y de la forma, profundidad y aceleración con que dichos cambios han influido en la modificación de los métodos de

²⁶⁴ Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)

²⁶⁵ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

²⁶⁶ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

²⁶⁷ "Para una mejor gestión de los servicios y la ejecución de las acciones que tienen encomendadas y, en especial, para la implementación eficaz y la consecución de objetivos vinculados a los proyectos asignados en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las Administraciones Públicas respetarán como principios de buena gestión:

a) Objetividad, eficacia y responsabilidad en la gestión. b) Planificación estratégica y gestión por objetivos con el establecimiento de indicadores a tal efecto. c) Innovación en la gestión y creación de sinergias. d) Agilidad, celeridad, simplicidad y claridad en los procedimientos, procesos y ejecución de tareas. e) Racionalización y eficiencia en el uso de recursos y medios. f) Participación, diálogo y transparencia. g) Evaluación, seguimiento y reprogramación para el cumplimiento de objetivos. h) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas. i) Control eficaz del gasto público, responsabilidad de la gestión y rendición de cuentas. j) Prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades. k) Promoción de la competencia efectiva en los mercados. l) Igualdad, mérito, capacidad y publicidad en las provisiones de personal de duración determinada previstas."

trabajo y en la propia prestación de los servicios públicos, al tiempo que han planteado nuevos requerimientos a la función de inspección de los servicios.

No es hasta la década de los 70 cuando se empiezan a desarrollar por la administración tributaria herramientas de proceso masivo de la información (BUSCANO, BASOCI y BUSCACB²⁶⁸), centradas sobre todo en los procesos inspectores. Era aún una informática con grabación distribuida, envío de la información mediante soportes y escasas conexiones por teleproceso, y cuando la mayor parte de la gestión -y de su comprobación- se realizaba sobre registros y documentos en papel. A partir de este momento y de forma paulatina, la gestión tributaria sobre papel empieza a sustituirse por gestión ayudada por la informática y después sobre soporte informático, al tiempo que en 1986 se implanta la primera fase del sistema de información contable de la Intervención General de la Administración del Estado (SICOP) y se implanta una informática de soporte del sistema recaudatorio; en 1992²⁶⁹ tiene lugar la primera recepción jurídica general de la administración electrónica en la gestión pública; la Orden de 27 de julio de 1994 reguló los ficheros automatizados de la AEAT; la Orden de 27 de julio de 1995 autorizó la presentación mediante transmisión electrónica de datos (EDI) de la declaración sumaria marítima de Aduanas²⁷⁰; en 1997 la Ley autorizó al Ministro de Hacienda para determinar los supuestos de declaración telemática obligatoria de las grandes empresas, se empezaron a admitir por la AEAT los certificados electrónicos para la identificación y firma de los contribuyentes y se pusieron las bases para las primeras declaraciones telemáticas del IRPF (ejercicio fiscal de 1998). Estas y otras medidas desembocaron en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que fue el verdadero pistoletazo de salida de la administración electrónica en nuestro país. Pasados ya unos cuantos años y después de un proceso de desarrollo tecnológico creciente, no siempre acertado, la situación, atendiendo a las funciones de la Inspección de los servicios, se caracteriza por lo siguiente:

- a) En un cuarto de siglo han desaparecido prácticamente los soportes documentales sobre los que se centraban tradicionalmente las comprobaciones inspectoras de las distintas unidades. La Inspección de servicios debe ser ahora capaz de bucear en los entresijos de las bases de datos y de las aplicaciones para conocer la realidad de los servicios.
- b) La dirección de la gestión administrativa se ha centralizado. Los programas informáticos dejan muy poco margen a la decisión de los gestores territoriales, que deben ajustar su trabajo a las decisiones subyacentes tras dichos programas, siempre de decisión centralizada y, por razones obvias, menos accesibles a la Inspección y paradójicamente más difíciles de controlar. Ello apunta a la necesidad de dirigir cada vez más la atención a las decisiones centrales que a las de carácter local.
- c) Los sistemas de información sobre la gestión, antes basados en sistemas de “partes” de elaboración y cómputo manual, se han automatizado. Hoy es preciso contar con instrumentos para manejar grandes bases de datos cuya utilización, a los efectos del control, requiere el desarrollo de

²⁶⁸ A quien le interese conocer el desarrollo temprano de la informática tributaria -y a quienes tengan añoranzas- le aconsejo leer el artículo de 1984 del entonces Subdirector del Centro de Proceso de Datos, José Damián Santiago Martín, que sería Director de Informática Tributaria cuando se creó la AEAT algunos años después, en https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTécnicas/1984/Espanol/madrid1984_santiago_espana.pdf

²⁶⁹ Artº 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

²⁷⁰ Hay quien opina que es la primera muestra real de la administración electrónica en el ámbito de la Hacienda.

algoritmos específicos de análisis y la utilización de instrumentos de inteligencia artificial para anticiparse a los problemas y pasar del control a posteriori a un control proactivo.

- d) Dentro de un marco general de atención a los riesgos, la seguridad de la información se ha convertido en un quehacer habitual y prevalente de las Inspecciones de los servicios, tanto por preservar el derecho a la intimidad de los ciudadanos como para garantizar la continuidad de la gestión.
- e) Los requerimientos a la gestión, derivados de la extensión de la administración electrónica, han cambiado notablemente y, además, están sujetos a criterios desarrollados en el seno de la Unión Europea. Así, han irrumpido nuevos objetivos como son los de la neutralidad tecnológica, la interoperabilidad, la calidad de los canales de relación, la aportación única de datos y documentos y sólo de los imprescindibles, la precumplimentación de los formularios, la sencillez y proporcionalidad de los instrumentos de identificación y firma, una nueva conformación de la información y asistencia a los interesados, la multicanalidad, la posibilidad de gestionar con dispositivos móviles, etc. En un momento que empiezan a despuntar críticas que advierten que la administración electrónica ha sido desarrollada más en interés de la Administración que en el de los ciudadanos, que encuentran a veces barreras insalvables para relacionarse con la Administración, parece que todas estas cuestiones deberían centrar la atención de la inspección, por encima del objetivo tradicional del control de la aplicación de los reglamentos.

La atención a los cambios en la Administración y a la evolución tecnológica debe situarse en el centro de las preocupaciones de una Inspección de los servicios que, proyectando el pasado, piense ahora en el futuro. Ello debería incidir tanto en la cualificación y actualización de los inspectores, con conocimientos más transversales y un dominio razonable de los resortes tecnológicos, y en las propias organizaciones de inspección, que deben ser capaces de desarrollar con intensidad y eficacia las funciones de consultoría interna en las que, posiblemente resida gran parte de su éxito futuro, constituyéndose en un puente capaz de trasladar su experiencia y conocimiento de los servicios a objetivos de alto valor añadido para las políticas ministeriales. El camino ha sido ya emprendido y sólo falta transitarlo con la convicción y el orgullo de haber heredado una función con tan larga historia.

Aún pasará un tiempo, si es que este largo y problemático ciclo en que se desarrolla el actual siglo toca a su fin, hasta que se concreten la nueva realidad de la Administración y los requerimientos que formulará a la Inspección de los Servicios de Economía y Hacienda. Me sentiría satisfecho si, pasados unos años, otro -que ya no seré yo- pueda dejar constancia de que ese tránsito se ha producido de forma adecuada. El año 2032, en que se cumplen 100 años de la Ley de Bases de 1932, puede ser una buena ocasión para ello. Pero eso es ya otra historia.

ANEXO 1: SINOPSIS HISTÓRICA PARA ENCUADRAR LA EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS.

Reinado de Fernando VII (1808-1833)

Restauración absolutista (1814-1819)

Trienio liberal (1820-1823)

Década ominosa (1823-1833)

Reinado de Isabel II (1833-1868)

Regencia de M^a Cristina de Borbón (1833-1840)

Regencia de Baldomero Espartero (1840-1843)

Década moderada (1844-1854)

Bienio progresista (1854-1856)

Bienio moderado (1856-1858)

Gobiernos de la Unión Liberal (1858-1863)

Crisis final de la monarquía (1863-1868)

Sexenio democrático o revolucionario (1868-1874)

Juntas revolucionarias y Gobierno provisional (1868)

Constitución de 1869 y Regencia de Serrano (1869-1871)

Reinado de Amadeo I de Saboya (1871-1873)

Primera República (1873-1874)

República presidencialista de Serrano (1874)

Restauración borbónica. Reinado de Alfonso XII (1874-1885)

Reinado de Alfonso XII. Constitución de 1876 (1874-1885)

Regencia M^a Cristina de Habsburgo (1885-1902)

Reinado de Alfonso XIII

Período constitucional (1902-1923)

Dictadura militar y Directorio civil de Primo de Rivera (1923-1930)

Gobiernos Berenguer y Aznar (1930-1931)

II República

Bienio socialazañista (1931-33)

Etapa radicalcedista (1933-36)

Frente popular 1936

Guerra Civil (1936-1939)**Dictadura franquista (1939-1975)****Restauración monárquica**

Transición democrática (1975-78)

Gobiernos democráticos (1978-)

ANEXO 2: RELACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LOS SERVICIOS CLASIFICADOS POR CONVOCATORIAS

18/01/1934 Antonio Giménez Sáez, Asdrúbal Ferreiro Cid, Enrique Esteban Rodríguez, Antonio Saura Pacheco, Vicente Fuster Sirvent, Santiago Pérez y Pérez, Luis de Usera y López González, Francisco Ots Capdequi.

31/10/1940 Teoprepides Cuadrillero Gómez, José Martínez Saavedra, Juan Antonio Ortiz Gracia.

21/11/1941 Luis de Toledo y Freire, Daniel Ramos Hernández, José Gómez Duran, José López Nieves.

25/04/1946 Gabriel de Usera González, Juan Francisco Martí Basterrechea, Gabriel del Valle Alonso

30/05/1951 Manuel Gasalla Vales, César Albiñana García-Quintana´.

15/07/1955 Fernando Benzo Mestre.

31/12/1956 Juan Manuel Ruigómez Iza, José María Fernández Pirla.

26/03/1965 Manuel María de Uriarte y Zulueta, Alfonso Gota Losada.

27/02/1971 Luis Perezagua Clamagirand, Ángel Marrón Gómez, Joaquín Gutiérrez del Alama y Mahou.

27/07/1973 Ildefonso Sánchez González, Carlos Hernández de la Torre y Galán, Santiago Herrero Suazo, Carlos García de Vinuesa y Zabala, José Manuel Otero Novas.

15/10/1975 Joaquín Soto Guinda, Luis Ramón Beneyto Juan, Francisco Javier Paramio Fernández.

30/04/1977 José Aurelio García Martín, Fernando Aníbal Breña Cruz, Manuel García Comas.

07/11/1978 Julio Banacloche Pérez, Jorge Buireu Guarro.

27/03/1980 Luis María Cazorla Prieto, Joaquín Ignacio del Pozo López.

17/12/1987 Celso Bermejo Sánchez, María Teresa Campos Ferrer, José Luis Fraile Santos, Juan Antonio Garde Roca, Alfaro Gascón Orive, Fernando Javier Nieto Jover, Fernando Pérez Olivares Hinojosa, Julián Pombo Garzón, Juan Ángel Amunategui Rodríguez, Alfonso Rubio Bazán, Juan Luis Sanchís Moll.

29/06/1989 Manuel Castilla Domingo, Joaquín de la Llave de Larra, Oscar Moreno Gil, Ana María Naveira Naveira, Teresa María Sarmiento Gomes-Pereira, Angelina Trigo Portela.

13/10/1993 José Carlos Fernández Cabrera, Marina Fernández Castaño-Santos, Ignacio Miguel González García, Guillermo Bauza Cardona, María del Carmen Yturriaga Fernández, Francisco Torres Cobo, Luciano Fariña Busto, Carlos Campos Juliá, Juan Antonio Arroyo Jiménez.

23/01/1996 Jesús Miranda Hita, Roberto Serrano López, Javier Burgos Belascoain, Eduardo Córdoba Ocaña, José María Pérez Martínez, Juan Ignacio López Lubián, Alfonso García Cano, Vicente Peirats Cuesta, Miguel Cabrera Pérez-Camacho, Luis Gallego Gallego.

26/01/1999 Carmen Alcalá Sacristán, Francisco Valencia Alonso, José Alberto Pérez Pérez, Pacheco Manchado, Manuel E., Alejandro Luelmo Fernández, Juan Antonio Blanco-Magadán Amutio, Julio García Magán.

07/10/2002 Jesús Gascón Catalán, Ángel Esteban Paúl, Carlos José Álvarez Morales, Tomás Merola Macanás, José Luis Ramos Montealegre, Esteban Roca Morales, Mariano Muela Pareja, Pascual Tomás Hernández.

22/10/2012 Luis Cabello Saénz de Santa María, Luis Mariano Quirós Rodríguez, Carlos Cornejo Zahonero, Miguel Ángel Álvarez López, Rafael Mancho Rojo, Jaime Parrondo Aymerich, José M.^ª Buenaventura Zabala, Juan Antonio Zapardiel López.

12/12/2018 Carlos Tamarit de Castro, M^ª del Carmen Bernardo Gómez, Antonio Montero Domínguez, Ignacio Fraisero Aranguren, Enrique Tomás Moreno Bueno, Mónica García Sáenz, José Alberto Plaza Tejera, Manuel Santaella Vallejo, Belén Navarro Heras, Sara Alcaide Guindo, Rosana Navarro Heras, Marcos Ivo Gómez-Randulfe Álvarez, Domingo Javier Molina Moscoso, Óscar Vía Ozalla.