



Associació d'Interventors del
Sector Públic d'Andorra

Proposta de Creació del Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra

INDEX

Una Reforma Estratègica per a la Governança i l'Eficiència del Sector Públic Andorrà.....	3
1. Anàlisi i diagnòstic del marc actual de la funció interventora a Andorra.....	5
1.1. Fonaments Normatius i Estructura Orgànica Fragmentada.....	5
1.2. Diagnòstic de les Limitacions Estructurals i Disfuncions del Model Vigent.....	7
1.2.1. Dèficit d'Independència i Autonomia Funcional.....	7
1.2.2. Heterogeneïtat de criteris i manca d'homogeneïtat professional.....	7
1.2.3. Ineficiències operatives i manca de recursos.....	8
1.2.4. Duplicitat de controls i ineficiència global del Sistema.....	8
2. Proposta de creació d'un Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra.....	10
2.1. Visió, Principis i Objectius del Nou Model.....	10
2.2. Estructura Orgànica i Adscripció Institucional.....	11
2.3. Estatut Professional: Accés, Formació i Carrera.....	12
3. Anàlisi Comparada de Models de Control Intern a Europa.....	14
3.1. El Model Espanyol: La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) i el Cos Superior d'Interventors i Auditors de l'Estat.....	14
3.2. El Model Francès: L'Inspection Générale des Finances (IGF).....	14
3.3. Aplicabilitat al Context Andorrà.....	15
4. Beneficis i Impacte de la Reforma.....	16
4.1. Enfortiment de la Governança, la Transparència i la Rendició de Comptes.....	17
4.2. Optimització de Recursos i Eficiència en la Gestió Pública.....	17
4.3. Professionalització i Valorització de la Funció de Control.....	18
5. Passos a seguir.....	19
5.1. Proposta de Desenvolupament Legislatiu.....	19
5.2. Full de Ruta per a la Implementació.....	20

Una Reforma Estratègica per a la Governança i l'Eficiència del Sector Públic Andorrà

El Principat d'Andorra es troba en un moment decisiu per a la modernització de la seva administració pública. Aquesta proposta per a la creació d'un Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra no és una mera correcció tècnica, sinó una aposta de futur, una reforma estructural concebuda per alinear el país amb els estàndards internacionals més exigents de bona governança, transparència i eficiència en la gestió dels recursos públics. Es presenta davant les més altes institucions de l'Estat —el Consell General, el Govern, els Comuns i el Tribunal de Comptes— una visió per enfortir la qualitat institucional del país i, en darrera instància, la confiança dels ciutadans en les seves institucions.

Ens trobem davant d'una estructura fragmentada en nou centres de control independents i estancs, distribuïts entre l'Administració General, els set Comuns i el Consell General. Aquesta dispersió genera una heterogeneïtat de criteris, ineficiències operatives —com la manca de mecanismes de substitució que poden arribar a paralitzar l'activitat administrativa— i, sobretot, una duplicitat sistèmica de funcions amb el Tribunal de Comptes (TC), la qual cosa representa un malbaratament de recursos públics altament qualificats. El nucli del problema, però, rau en una debilitat estructural encara més profunda: un dèficit crònic d'independència. El nomenament dels màxims responsables del control —l'Interventor General, els Interventors Comunals i l'Interventor del Consell General— recau directament en les autoritats polítiques de les entitats que han de ser fiscalitzades. Aquest mecanisme crea un conflicte d'interessos inherent, on la "confiança política" pot prevaldre sobre el mèrit tècnic objectiu, soscavant la credibilitat i l'eficàcia de la funció de control.

Davant d'aquest escenari, la solució que es proposa és audaç i transformadora: la creació d'un únic i professional **Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra**. Aquest cos es regirà per tres principis fonamentals: **Independència, Unitat i Professionalitat**. L'accés es basarà exclusivament en el mèrit i la capacitat, mitjançant un rigorós procés selectiu públic que garantirà l'excel·lència tècnica i forjarà una cultura professional comuna i homogènia, imprescindible per a un control de qualitat a tot el sector públic.

La clau d'aquesta reforma, i la seva principal innovació institucional, rau en una configuració híbrida dissenyada específicament per a les particularitats d'Andorra. Es proposa que el nou Cos estigui **adscrit orgànicament al Tribunal de Comptes, però dotat de plena autonomia funcional**. Aquesta arquitectura és la solució òptima per al Principat. D'una banda, garanteix la màxima independència en desvincular el Cos de l'esfera d'influència dels poders executius que ha de controlar, tant del Govern com dels Comuns. D'altra banda, respecta escrupolosament l'equilibri institucional del país. Dependre d'un ministeri governamental, com succeeix actualment amb la Intervenció General, seria una solució inviable i inacceptable, ja que suposaria una ingerència directa de l'Administració General en l'autonomia financera dels Comuns, una autonomia protegida legalment i que constitueix un

pilar de la nostra organització territorial. L'adscripció al Tribunal de Comptes, òrgan vinculat al Consell General, situa el Cos en un espai de neutralitat institucional, convertint-lo en un servidor de l'Estat en el seu conjunt, capaç d'actuar amb la mateixa legitimitat i objectivitat davant de totes les administracions.

Aquesta proposta no és un experiment teòric. És una "adaptació intel·ligent" que s'inspira en les millors pràctiques europees, combinant la solidesa d'un basat en el mèrit i la independència funcional. El resultat és una configuració única, perfectament adaptada a l'escala i les necessitats d'Andorra.

Els beneficis estratègics d'aquesta reforma per al país són clars i tangibles. En primer lloc, un **enfortiment de la governança**, creant una eina poderosa per reforçar l'Estat de dret, augmentar la transparència i consolidar la confiança dels ciutadans en les seves institucions. En segon lloc, una **eficiència sistèmica**, eliminant controls redundants, generant economies d'escala en formació i tecnologia, i transformant el control d'una funció reactiva a un instrument d'assessorament estratègic que optimitzi l'ús de cada euro públic. I en tercer lloc, una aposta pel **talent i la professionalització**, creant una carrera d'elit dins de l'administració que permetrà atraure, retenir i desenvolupar el millor talent tècnic, invertint així en el capital humà que ha de garantir la solvència institucional d'Andorra en el futur. Aquesta reforma és, en definitiva, un pas endavant decidit i visionari cap a la modernització de l'Estat andorrà.

1. Anàlisi i diagnòstic del marc actual de la funció interventora a Andorra

Una reforma d'aquesta magnitud requereix, com a punt de partida, una comprensió profunda i crítica del model vigent. Aquest punt realitza una dissecció del sistema actual de control intern, identificant les seves bases legals i, sobretot, les febleses estructurals i disfuncions operatives que justifiquen de manera inequívoca la necessitat d'un canvi de paradigma.

1.1. Fonaments Normatius i Estructura Orgànica Fragmentada

La funció interventora a Andorra no respon a un model unificat, sinó que es troba regulada de manera dispersa i fragmentada en diferents textos legals, la qual cosa constitueix la gènesi de moltes de les seves limitacions.

El marc legal es basa en una distinció fonamental entre l'Administració general, les administracions comunals i el Consell General. D'una banda, la Llei general de les finances públiques, del 19 de desembre de 1996, estableix en el seu Capítol IV el règim de la Intervenció per a l'Administració de l'Estat. D'altra banda, la Llei 36/2021, del 16 de desembre, de les finances comunals, regula en el seu Capítol IV del Títol V la figura de la Intervenció comunal per a les administracions locals. Finalment, el Consell General disposa de les seves pròpies Normes reguladores del funcionament de la Intervenció, aprovades pels seus òrgans interns. Totes aquestes normatives defineixen la intervenció com un òrgan de control intern, l'abast del qual és determinat per la pròpia entitat fiscalitzada.

Aquesta diversificació legal es tradueix en un desenvolupament reglamentari heterogeni. Per a l'Administració general, el Reglament regulador de la Intervenció General i de l'exercici del control pressupostari, del 3 d'abril del 2019, detalla amb precisió l'organització, les funcions i els procediments de la Intervenció General. En canvi, per a les administracions comunals, l'article 93.3 de la Llei de les finances comunals preveu que cada Comú desenvolupi, mitjançant la seva pròpia ordinació específica, les normes a seguir en les funcions de control. Aquesta delegació normativa als set Comuns és la font principal de la disparitat de criteris i procediments a nivell local.

El resultat d'aquesta arquitectura normativa és una estructura orgànica múltiple i fragmentada, que genera nou centres de control intern independents entre si i amb regulacions diferents:

1. **La Intervenció General:** Adscrita orgànicament al Ministeri de Finances, exerceix el control sobre l'Administració general, les entitats parapúbliques, les societats públiques estatals i altres entitats que reben fons del pressupost general.
2. **Les Intervencions Comunals:** Cadascun dels set Comuns disposa del seu propi òrgan d'intervenció, amb un Interventor Comunal al capdavant, que opera sota el marc de la seva respectiva ordinació.

3. La Intervenció del Consell General: Exerceix el control intern sobre el pressupost i la gestió del propi parlament, d'acord amb la seva normativa específica.

Teòricament, tant la Llei general de les finances públiques com la Llei de les finances comunals atribueixen a la funció interventora un ampli ventall de competències que inclouen el control de legalitat, el control d'oportunitat econòmica, el control financer i el control d'eficàcia. No obstant això, com assenyala l'AISPA, a la pràctica, l'abast real d'aquests controls es pot veure limitat per la voluntat política de la pròpia entitat fiscalitzada i pels recursos materials i humans que aquesta decideix assignar a la funció de control. Aquesta realitat posa de manifest una primera gran contradicció del sistema: l'òrgan controlador depèn de l'òrgan controlat per definir l'abast i la intensitat del seu propi control.

La taula següent sintetitza les diferències estructurals clau entre els tres models de control intern que coexisteixen actualment a Andorra, il·lustrant visualment la fragmentació del sistema.

Taula 1: Anàlisi Comparativa del Marc Jurídic i Orgànic de la Intervenció a Andorra

Característica Clau	Intervenció General de l'Estat	Intervencions Comunals	Intervenció del Consell General
Base Legal Principal	Llei general de les finances públiques	Llei 36/2021, de les finances comunals	Normes reguladores del funcionament de la Intervenció del Consell General
Norma de Desenvolupament	Reglament del Govern	Ordinació de cada Comú	Normativa interna del Consell General
Òrgan de Nomenament	Cap de Govern, a proposta del Ministre de Finances	Consell de Comú, a proposta dels Cònsols	Síndic o síndica general
Durada del Càrrec	Indefinit (fins a cessament)	Per la durada del mandat comunal	Indefinit (fins a cessament)
Dependència Orgànica	Ministeri de Finances	Comissió de Finances del Comú o òrgan equivalent	Sindicatura / Consell General
Àmbit de Control	Administració General,	El Comú respectiu i les seves entitats	Consell General i entitats dependents

	parapúbliques, societats públiques estatals	dependents	
--	---	------------	--

1.2. Diagnòstic de les Limitacions Estructurals i Disfuncions del Model Vigent

A partir de l'anàlisi del marc normatiu, és possible aprofundir en les problemàtiques estructurals que afecten l'exercici de la funció interventora.

1.2.1. Dèficit d'Independència i Autonomia Funcional

La independència és la pedra angular de qualsevol funció de control eficaç. En el model andorrà, aquesta independència està estructuralment compromesa. El nucli del problema rau en el mecanisme de nomenament: l'Interventor General és nomenat pel Cap de Govern a proposta del Ministre de Finances, els Interventors Comuns són nomenats pel Consell de Comú a proposta dels Cònsols, i l'Interventor del Consell General és nomenat pel Síndic General. Aquesta dependència directa de l'òrgan executiu o de la màxima autoritat de la institució que ha de ser fiscalitzada crea un conflicte d'interessos inherent i soscava la percepció d'objectivitat. Un interventor no pot exercir un control plenament lliure i rigorós si la seva designació, continuïtat i carrera professional depenen de la mateixa autoritat a la qual ha de fiscalitzar.

La Llei 32/2014, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, va intentar pal·liar aquest dèficit introduint una garantia de inamobilitat. El seu article 22 estableix que l'Interventor General i els Interventors Comuns (deixa fora l'interventor del Consell General), durant el seu mandat, només poden ser cessats en virtut de la sanció imposada com a resultat d'un expedient disciplinari. Si bé aquesta mesura representa un avenç significatiu i una protecció contra cessaments arbitraris, resulta una garantia reactiva i insuficient. No resol el problema de fons: la dependència es manté en l'origen del nomenament i, en el cas dels comuns, en la necessitat de renovació del càrrec al final de cada mandat. Aquesta situació genera una "independència condicionada". L'interventor pot sentir-se protegit davant d'una decisió de control impopular a curt termini, però és conscient que la seva continuïtat a llarg termini pot dependre de mantenir una relació de confiança amb el poder polític que el nomena. Aquesta pressió subtil, però constant, pot generar un efecte dissuasiu que limiti l'abast i la profunditat del control en les àrees més sensibles. La veritable independència només es pot assolir desvinculant totalment el cicle professional de l'interventor —nomenament, avaluació, promoció i cessament— de l'entitat fiscalitzada.

1.2.2. Heterogeneïtat de criteris i manca d'homogeneïtat professional

La fragmentació normativa del sistema condueix inevitablement a una aplicació heterogènia

del control en el conjunt del sector públic. La coexistència de múltiples ordinacions comunals, juntament amb el reglament de la Intervenció General i les normes pròpies del Consell General, implica que no hi ha un cos únic de normes tècniques, guies de fiscalització o procediments de control que siguin d'aplicació universal. Un acte administratiu pot ser objecte d'un nivell de control diferent a l'Administració General que a un Comú, o fins i tot entre dos Comuns diferents, depenent de com hagin regulat l'abast de la seva intervenció.

Aquesta disparitat s'agreuja per l'absència d'un estatut professional únic per a la figura de l'interventor. Actualment, no existeix una norma de rang legal que estableixi uns requisits generals d'accés, un programa de formació estandarditzat o una carrera professional definida per a tots els interventors del país. L'accés als llocs de treball es realitza mitjançant edictes o nomenaments particulars, amb requisits que poden variar entre les diferents administracions. Aquesta situació impedeix la consolidació d'una identitat professional comuna i d'una cultura de control homogènia basada en les millors pràctiques. La professió d'interventor no existeix com un concepte unificat a Andorra; existeix la figura de "l'interventor de l'Estat", la de "l'interventor del Consell General" i la de "l'interventor d'un Comú concret", cadascuna regida per les seves pròpies normes.

1.2.3. Ineficiències operatives i manca de recursos

La fragmentació del model genera greus ineficiències en la gestió diària de la funció de control. Una de les més evidents és la manca d'un mecanisme de substitució per als interventors, especialment a nivell comunal, en cas de baixa per malaltia, vacances o altres absències. Aquesta situació pot arribar a paraitzar la funció de control i, per tant, l'activitat administrativa que en depèn, com l'ordenació de pagaments. Algunes ordinacions intenten pal·liar aquest problema preveient la possibilitat de nomenar un substitut temporal, però ho fan de manera aïllada i subjecta a la decisió discrecional del propi Comú, sense garantir una solució sistèmica i automàtica.

La formació és una altra víctima d'aquesta fragmentació. Depèn exclusivament de la voluntat i dels recursos pressupostaris de cada entitat. Mentre que el Reglament de la Intervenció General preveu un programa específic de formació i capacitació, no existeix cap garantia equivalent per als interventors comunals o del Consell General. Aquesta disparitat impedeix el desenvolupament de competències homogènies i l'actualització constant de coneixements en àrees complexes i canviants com la contractació pública, la comptabilitat internacional (NICSP) o l'auditoria (NIA).

Finalment, la manca d'un òrgan centralitzat dificulta enormement la implementació d'eines digitals i de treball comunes. Cada administració desenvolupa els seus propis sistemes, impeding la creació d'una plataforma unificada que permetria una fiscalització més eficient, automatitzada, generalitzada i, si s'escau, a distància.

1.2.4. Duplictat de controls i ineficiència global del Sistema

El model andorrà es basa en una separació estricta entre el control intern, exercit per les intervencions, i el control extern, exercit *a posteriori* pel Tribunal de Comptes (TC). El Tribunal de Comptes és l'òrgan tècnic superior de fiscalització de la gestió econòmica de l'Estat, vinculat orgànicament al Consell General, i actua amb plena independència.

En teoria, aquests dos nivells de control haurien de ser complementaris. A la pràctica, però, les deficiències del control intern (manca d'independència, heterogeneïtat de criteris) fan que el Tribunal de Comptes no pugui confiar plenament en el treball previ realitzat per les intervencions. Com a resultat, el control extern es veu obligat a repetir gran part del treball de verificació des de zero, en lloc de poder enfocar-se en una fiscalització de més alt nivell basada en les conclusions del control intern. Aquesta situació, descrita gràficament com "fer feina ja feta", representa una ineficiència sistèmica manifesta i un malbaratament de recursos públics altament qualificats. Un sistema de control intern robust i fiable permetria al Tribunal de Comptes optimitzar els seus recursos, centrant-se en anàlisis de risc, auditories de gestió i avaluacions de polítiques públiques, en lloc de dedicar una part important del seu temps a la verificació bàsica de la legalitat.

2. Proposta de creació d'un Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra

Davant el diagnòstic presentat, que evidencia les limitacions estructurals i les disfuncions operatives del model vigent, es fa necessària una reforma integral que abordi els problemes des de la seva arrel. Aquest punt presenta una proposta detallada per a la creació d'un Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra, un model dissenyat per garantir la independència, l'homogeneïtat i l'eficiència que la gestió pública moderna requereix.

2.1. Visió, Principis i Objectius del Nou Model

La proposta parteix d'una visió clara i ambiciosa per al futur del control intern a Andorra.

- **Visió:** Establir a Andorra un sistema de control intern modern, eficaç i respectat, que actuï com a garant de la legalitat i la bona gestió financera a tot el sector públic. Aquest sistema ha de ser percebut no com un obstacle burocràtic, sinó com un col·laborador estratègic que aporta valor afegit a la gestió pública, contribuint a una administració més transparent, eficient i responsable davant la ciutadania.

Per materialitzar aquesta visió, el nou Cos d'Interventors s'ha de regir per un conjunt de principis rectors ineludibles:

- **Independència:** Separació funcional total respecte dels òrgans de gestió activa (Govern, Comuns i òrgans del Consell General). L'autonomia en l'exercici de les funcions ha de ser absoluta i estar garantida per llei.
- **Unitat i Homogeneïtat:** Creació d'un únic cos professional que apliqui criteris, metodologies i normes tècniques comunes a totes les entitats del sector públic andorrà, garantint un tracte equitatiu i una qualitat de control consistent.
- **Professionalitat:** Accés a la funció basat exclusivament en els principis de mèrit i capacitat, a través de processos selectius objectius. La formació contínua i l'existència d'una carrera professional definida han de ser els pilars per assegurar l'excel·lència tècnica.
- **Eficiència:** Orientació del control cap a la prevenció de riscos i irregularitats, la col·laboració constructiva amb la gestió per a la millora dels procediments, i l'eliminació de les redundàncies actuals amb el control extern.

A partir d'aquests principis, es defineixen els següents objectius estratègics de la reforma:

1. Garantir l'autonomia real i efectiva dels interventors en l'exercici de totes les seves funcions.
2. Homogeneïtzar els criteris i l'abast del control de legalitat, financer i de gestió a totes les administracions públiques del Principat.

3. Optimitzar l'ús dels recursos públics destinats al control, creant sinergies, eliminant duplicitats i aprofitant economies d'escala.
4. Dotar la funció interventora d'un estatut professional clar i atractiu que n'asseguri l'excel·lència tècnica, la imparcialitat i la capacitat d'atreure i retenir talent.
5. Resoldre de manera sistèmica les deficiències operatives actuals, com la manca de mecanismes de substitució, la disparitat en la formació o la fragmentació digital.

2.2. Estructura Orgànica i Adscripció Institucional

Per assolir els objectius esmentats, la proposta central és la creació, per llei, d'un únic cos de funcionaris altament especialitzats: el **Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra**. Aquest cos agruparia tots els professionals que exerceixen funcions de control intern a les diferents administracions del país.

La clau per garantir la seva independència i eficàcia rau en un model d'adscripció innovador que combina la màxima autonomia amb una col·laboració estratègica. Es proposa que el nou Cos estigui **adscribit orgànicament al Tribunal de Comptes, però sense dependència jeràrquica ni funcional**. Aquesta adscripció es concep com un vincle administratiu per a la gestió de recursos compartits, preservant la plena autonomia de cada institució en les seves funcions constitucionals.

- **Adscripció Orgànica sense Dependència Funcional:** El Cos d'Interventors tindria personalitat jurídica pròpia i plena autonomia per exercir les seves funcions de control intern. La seva adscripció al Tribunal de Comptes (TC) tindria com a finalitat principal la gestió coordinada de recursos (pressupost, personal, formació) i la creació de sinergies, però en cap cas implicaria una subordinació del Cos al Ple del TC en matèria de control. Aquesta separació garanteix que el control intern i el control extern es mantinguin com a funcions diferenciades, evitant conflictes d'interès.
- **Òrgan de Cogovernança: La Comissió de Gestió i Coordinació:** Per articular aquesta relació, es crearia un nou òrgan mixt, la **Comissió de Gestió i Coordinació**, integrat per membres del Tribunal de Comptes i representants del Cos d'Interventors, incloent-hi el seu cap. Aquesta comissió seria responsable de:
 - Aprovar el pressupost compartit i la distribució de recursos, que es financiarà, per la part del TC com fins l'actualitat amb l'aportació del Consell General, i per la part del Cos d'Interventors per les aportacions percentuals dels pressupostos de despesa liquidats de cada Comú i Govern que es definirà.
 - Definir els plans de formació conjunts per a interventors i personal del TC.
 - Coordinar i aprovar els programes anuals de fiscalització per optimitzar recursos i evitar duplicitats, permetent una planificació estratègica del control públic a nivell nacional.
- **El Cap del Cos d'Interventors:** Per reforçar la independència i la professionalitat, el màxim responsable del Cos, el **Cap d'Intervenció**, seria elegit directament pels membres del Cos d'entre els seus integrants de nivell més elevat. Aquest mecanisme de

nomenament col·legial trenca definitivament amb el model de designació política actual. El Cap d'Intervenció seria el màxim responsable funcional del Cos i el representaria a la Comissió de Gestió i Coordinació.

- **Model Operatiu: Assignació i Rotació:** Els interventors del Cos serien assignats a les diferents entitats del sector públic (Govern, Comuns, parapúbliques, etc.) per períodes prolongats, garantint l'estabilitat i el coneixement profund de l'entitat fiscalitzada. No obstant això, per renovar la visió, fomentar la transferència de coneixement i evitar una excessiva familiaritat amb l'entitat fiscalitzada, s'establiria un **sistema de rotació periòdica** (cada cert nombre d'anys). Els detalls d'aquest sistema d'assignació i rotació es desenvoluparien per via reglamentària.

2.3. Estatut Professional: Accés, Formació i Carrera

La creació d'un "Cos" és el vehicle fonamental per a la professionalització i per a la generació d'una cultura de control sòlida i homogènia. Més enllà d'un simple agrupament de llocs de treball, un Cos implica una identitat professional compartida, un procés d'accés comú, un codi ètic, estàndards de pràctica i una carrera professional definida.

- **Un Estatut Únic per Llei:** Es proposa la redacció d'una llei específica que reguli l'estatut professional de tots els membres del Cos. Aquest estatut s'hauria d'inspirar en els principis generals de la Llei 1/2019, del 17 de gener, de la funció pública, però hauria d'incorporar les especificitats que requereix una funció d'alta especialització tècnica i d'independència, com ja passa amb altres cossos especials.
- **Sistema d'Accés per Edicte:** L'accés al Cos s'hauria de realitzar exclusivament mitjançant un procés selectiu d'Edicte públic, obert i transparent, que garanteixi l'aplicació estricta dels principis de mèrit i capacitat. S'haurien de definir requisits de titulació universitària superior en àmbits com l'economia, l'administració d'empreses, el dret o disciplines afins. El temari de l'oposició hauria de ser exigent i multidisciplinari, cobrint totes les àrees clau de la gestió pública: dret administratiu, dret pressupostari, comptabilitat pública (incloent-hi les NICSP), tècniques d'auditoria (NIA), contractació del sector públic, gestió de subvencions i dret tributari.
- **Formació Inicial i Contínua Centralitzada:** La garantia d'excel·lència del Cos dependrà d'un sistema de formació robust i centralitzat, gestionat en el marc de la col·laboració amb el Tribunal de Comptes.
 1. **Curs Selectiu:** Els candidats que superin l'Edicte serien funcionaris en pràctiques, i després d'un temps definit i de superar els cursos corresponents, de caràcter teòric i pràctic, serien nomenats funcionaris de carrera.
 2. **Pla de Formació Contínua:** La Comissió de Gestió i Coordinació seria responsable de dissenyar i executar un pla de formació contínua obligatori per a tots els membres del Cos i del personal tècnic del TC. Aquest pla garantiria l'actualització permanent de coneixements i fomentaria l'especialització en àrees complexes.
- **Carrera Professional i Mobilitat:** L'estatut definiria una carrera professional clara dins del Cos, amb diferents nivells i graus accessibles mitjançant criteris objectius com

l'antiguitat, la formació acreditada i l'avaluació de l'acompliment. Aquesta estructura no només incentivaria el desenvolupament professional, sinó que també facilitaria una gestió de recursos humans molt més flexible i eficient. La dependència d'un únic cos permetria la mobilitat funcional i geogràfica dels interventors entre les diferents entitats del sector públic (Govern, Comuns, CASS, etc.) de manera planificada. Aquesta mobilitat centralitzada resoldria de manera definitiva el problema actual de les substitucions, ja que el Cos disposaria d'una borsa de professionals que podrien ser assignats temporalment per cobrir baixes o reforçar àrees amb pics de feina o càrregues de treball puntuals, garantint la continuïtat de la funció de control a tot el territori.

3. Anàlisi Comparada de Models de Control Intern a Europa

La proposta de reforma presentada no és una creació, sinó que s'inspira en jurisdiccions europees. Aquesta anàlisi comparada té com a objectiu aportar legitimitat i solidesa a la proposta, demostrant que s'alinea amb les tendències modernes de governança pública, tot adaptant-les a l'escala i les particularitats institucionals del Principat d'Andorra.

3.1. El Model Espanyol: La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) i el Cos Superior d'Interventors i Auditors de l'Estat

El sistema espanyol de control intern és un referent per la seva robustesa tècnica i la seva estructura professionalitzada.

- **Estructura i Dependència:** La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) és l'òrgan de control intern del sector públic estatal, adscrit orgànicament al Ministeri d'Hisenda. Malgrat aquesta adscripció ministerial, la legislació li atorga una àmplia autonomia funcional en l'exercici de les seves competències. Les seves funcions principals són la funció interventora (control previ de legalitat), el control financer permanent i l'auditoria pública.
- **El Cos Superior:** L'element més destacat i inspirador del model espanyol és l'existència del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado. Aquest és un dels cossos d'elit de l'alta funció pública espanyola, reconegut pel seu prestigi i alt nivell tècnic. L'accés a aquest cos es realitza a través d'una de les oposicions més exigents de l'Administració, que requereix un coneixement profund de dret, comptabilitat, hisenda pública i auditoria. Aquest procés selectiu rigorós, complementat per un curs de formació posterior, garanteix una base de coneixements homogènia i una cultura professional compartida entre tots els seus membres, que són la veritable garantia de la qualitat i la consistència del control.
- **Relació amb el Tribunal de Cuentas:** La relació entre la IGAE (control intern) i el Tribunal de Cuentas (control extern) es basa en els principis de col·laboració i complementarietat. La Llei General Pressupostària espanyola estableix que la IGAE ha de remetre anualment al Tribunal de Cuentas els seus informes de control. El Tribunal, en l'exercici de la seva funció fiscalitzadora, pot utilitzar els treballs realitzats per la IGAE, confiant en el seu rigor tècnic per evitar la duplicació d'esforços. Aquesta relació es fonamenta en la "mútua confiança i cooperació", permetent que cada institució se centri en el seu àmbit d'actuació i optimitzi els recursos públics destinats al control.

3.2. El Model Francès: L'Inspection Générale des Finances (IGF)

El model francès, tot i que diferent en la seva estructura, ofereix lliçons valuoses sobre com garantir la independència funcional dins d'una dependència jeràrquica.

- **Estructura i Dependència:** L'**Inspection Générale des Finances (IGF)** és un servei d'inspecció interministerial, col·locat sota l'autoritat directa del Ministre d'Economia i Finances. No obstant això, la seva capacitat d'actuació és molt àmplia, ja que també pot rebre missions directament del Primer Ministre i realitzar auditories per a altres organismes públics, col·lectivitats locals i fins i tot organitzacions internacionals.
- **Independència Funcional i Mecanismes de Protecció:** Malgrat la seva dependència orgànica del poder executiu, la independència funcional de l'IGF està fortament arrelada en la tradició administrativa francesa i protegida per mecanismes formals i informals. La seva carta de deontologia consagra explícitament la "independència d'esperit i de redacció" dels seus membres, que han d'estar "lliures de tota influència indeguda". Aquesta independència es materialitza a través de diverses garanties: l'estabilitat en el càrrec dels seus membres i del seu cap; la competència exclusiva del cap de servei per assignar les missions, protegint-lo de pressions externes; i l'existència d'un comitè intern d'inspectors generals que vetlla anualment pel respecte a la independència i la imparcialitat, publicant les seves conclusions.
- **Funcions i Accés d'Elit:** L'IGF no es limita al control financer tradicional, sinó que realitza un ampli espectre de missions d'alt valor afegit, com ara auditories, estudis estratègics, avaluació de polítiques públiques i missions de consell al govern. L'accés a l'IGF és extremadament selectiu i es realitza principalment a través dels millors classificats de l'École Nationale d'Administration (ENA), ara Institut National du Service Public (INSP). Aquest origen comú en una de les institucions més prestigioses del món garanteix una cohesió, una capacitat tècnica i un prestigi que reforcen la seva autoritat i independència de facto.

3.3. Aplicabilitat al Context Andorrà

L'anàlisi d'aquests dos models d'èxit ofereix suggeriments per al disseny d'una reforma adaptada i eficaç per a Andorra.

- **Del Model Espanyol,** s'extreu la conclusió fonamental que la qualitat i l'homogeneïtat del control depenen directament de l'existència d'un **Cos professional únic i altament qualificat**. La creació d'aquest cos, amb un procés d'accés rigorós i una formació comuna, és la millor garantia per erradicar la disparitat de criteris i assegurar un alt nivell tècnic a tot el sector públic.
- **Del Model Francès,** s'aprèn que la independència funcional és un valor que es pot i s'ha de protegir amb mecanismes jurídics i deontològics explícits.

En síntesi, la proposta per a Andorra no és una simple còpia, sinó una **adaptació intel·ligent que combina els punts forts de diversos sistemes**: la creació d'un **Cos professional unificat i d'alt nivell tècnic**, inspirat en el model espanyol, dotat de la **màxima garantia**

d'independència estructural mitjançant una adscripció orgànica a un òrgan neutral com el Tribunal de Comptes, però amb una autonomia funcional i una direcció pròpia que assegurin la separació de poders i fomenten una col·laboració estratègica.

La taula següent compara el model andorrà vigent amb els models de referència i la proposta de reforma, destacant les millores substancials que aquesta última introdueix.

Taula 2: Anàlisi Comparada de Models de Control Intern del Sector Públic

Característica	Model Andorrà Vigent	Model Espanyol (IGAE)	Model Francès (IGF)	Model Andorrà Proposat
Adscripció Institucional	Fragmentada (Ministeri de Finances / Comuns / Consell General)	Ministeri d'Hisenda	Ministeri d'Economia i Finances	Adscripció orgànica al Tribunal de Comptes (amb autonomia funcional)
Garantia d'Independència	Feble (nomenament per l'entitat controlada)	Alta (autonomia funcional, estatut professional)	Molt Alta (tradicions, mecanismes interns, estatut)	Màxima (adscripció a òrgan neutral, direcció col·legiada)
Cos Professional Únic	No	Sí (Cos Superior d'Interventors i Auditors de l'Estat)	Sí (Cos de l'Inspection Générale des Finances)	Sí (Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra)
Sistema d'Accés	Heterogeni (nomenament/e dicte)	Oposició nacional d'alt nivell	Concurs de sortida de l'INSP (antiga ENA)	Oposició nacional d'alt nivell
Relació Control Intern-Extern	Duplictat i ineficiència	Col·laboració i confiança mútua	Separació de funcions	Coordinació estratègica i planificació conjunta

4. Beneficis i Impacte de la Reforma

La implementació de la proposta de creació d'un Cos d'Interventors del Sector Públic no és una finalitat en si mateixa, sinó un mitjà per assolir una sèrie de beneficis tangibles i estratègics per al conjunt de l'Administració i la societat andorrana. Aquest punt articula aquests avantatges, adreçant-se directament als interessos dels principals actors institucionals: la millora de la gestió, l'estalvi de recursos i l'enfortiment de la confiança pública.

4.1. Enfortiment de la Governança, la Transparència i la Rendició de Comptes

Un sistema de control intern independent, professional i homogeni és un pilar fonamental de la bona governança en qualsevol Estat de dret modern. La seva existència enforteix els mecanismes de control intern de l'Administració, assegurant que la gestió dels fons públics s'ajusta en tot moment als principis de legalitat, eficiència i interès general. La presència d'un cos de control autònom actua com un poderós element dissuasiu contra la mala gestió, el malbaratament de recursos, el frau i la corrupció.

La reforma proposada tindria un impacte directe en la transparència del sector públic. L'aplicació de criteris i metodologies de control unificats a totes les administracions (Govern, Comuns, parapúbliques) permetria generar informació financera i de gestió comparable i de qualitat. Els informes emesos pel Cos d'Interventors constituïrien una font d'informació fiable i objectiva sobre la salut economicofinancera de cada entitat. Aquesta informació no només seria crucial per a la presa de decisions dels propis gestors, sinó que també facilitaria de manera significativa la tasca de control polític del Consell General i la rendició de comptes dels responsables públics davant la ciutadania.

4.2. Optimització de Recursos i Eficiència en la Gestió Pública

Més enllà de l'enfortiment de la governança, la creació d'un Cos únic generaria importants guanys d'eficiència i optimització de recursos públics.

- **Eliminació de Duplicitats i Creació de Sinergies:** Com s'ha diagnosticat, un dels principals problemes del model actual és la redundància entre el control intern i el control extern. El nou model de col·laboració, articulat a través de la Comissió de Gestió i Coordinació, permetrà la **planificació conjunta de programes de fiscalització** entre el Cos d'Interventors i el Tribunal de Comptes. Aquesta sinergia eliminarà la duplicitat de "fer feina ja feta", permetent que el control extern es basi en el treball previ, fiable i homogeni, del control intern, la qual cosa suposarà un estalvi significatiu de temps i recursos altament qualificats.
- **Economies d'Escala:** La centralització de la funció de control en un únic cos permetria aprofitar economies d'escala en múltiples àmbits. Funcions com la formació contínua, el desenvolupament i manteniment d'eines informàtiques de fiscalització, l'elaboració de normes tècniques i manuals de procediment, o la contractació de serveis

d'assessorament extern especialitzat, que actualment estan fragmentades entre nou administracions diferents, passarien a ser gestionades de manera centralitzada, amb la consegüent reducció de costos i augment de la qualitat.

- **Millora de la Gestió i Funció Preventiva:** Un control intern professional i independent no només detecta irregularitats, sinó que les prevé. L'assessorament continu dels interventors als gestors públics durant la tramitació dels expedients, basat en criteris tècnics sòlids i homogenis, ajudaria a millorar la qualitat dels procediments administratius i a prendre millors decisions financeres. Aquesta funció preventiva i d'assessorament és molt més eficient que la simple detecció d'errors *a posteriori*, ja que evita costos de correcció i possibles responsabilitats.

4.3. Professionalització i Valorització de la Funció de Control

Finalment, la reforma tindria un impacte profundament positiu en la pròpia funció de control i en els professionals que l'exerceixen.

- **Atracció i Retenció de Talent:** La creació d'un cos, amb un sistema d'accés objectiu basat en el mèrit, una carrera professional definida i una formació d'alta qualitat, convertiria la funció d'interventor en una opció professional més atractiva.
- **Creació d'una Cultura de Control i Esperit de Cos:** Agrupar tots els interventors en un únic cos fomentaria una cultura professional comuna, basada en el rigor, l'objectivitat i l'excel·lència. L'intercanvi d'experiències, la mobilitat entre diferents llocs de treball i la formació conjunta enfortirien la identitat professional, l'esperit de cos i la transferència de coneixement, superant l'aïllament que pateixen molts interventors en l'estructura actual.
- **Seguretat Jurídica per a Gestors i Interventors:** La unificació de criteris i procediments a través de manuals i guies de fiscalització comunes, aprovats i difosos pel nou Cos, aportaria una major seguretat jurídica a tot el sistema. Els gestors públics de qualsevol administració sabrien amb certesa a quines regles i interpretacions s'han d'atenir, reduint la incertesa. Al mateix temps, els propis interventors actuarien amb el suport d'un marc tècnic sòlid i el suport d'un col·lectiu professional, la qual cosa reforçaria la seva posició i objectivitat en l'exercici de les seves funcions.

5. Passos a seguir

La transformació del model de control intern del sector públic andorrà és una tasca complexa que requereix una voluntat política decidida i un full de ruta clar i ordenat. Aquest últim punt presenta un conjunt de recomanacions concretes per a la materialització de la proposta, incloent-hi el desenvolupament legislatiu necessari i un pla de transició per fases que garanteixi una implementació eficaç i sense interrupcions en el funcionament de l'Administració.

5.1. Proposta de Desenvolupament Legislatiu

La creació d'un nou cos de funcionaris i la redefinició de la seva adscripció institucional exigeixen una intervenció legislativa de primer nivell. La via més adequada i que ofereix una major seguretat jurídica és l'aprovació d'una nova llei específica, acompanyada de les modificacions necessàries en la legislació vigent.

- **Llei de Creació del Cos d'Interventors del Sector Públic d'Andorra:** Es recomana la redacció i aprovació d'una nova llei que serveixi de marc fundacional per al nou model. Aquesta llei hauria de regular, com a mínim, els següents aspectes:
 - La creació, denominació i naturalesa jurídica del Cos, dotat de personalitat jurídica pròpia.
 - La seva adscripció orgànica al Tribunal de Comptes, especificant la seva plena autonomia funcional.
 - Les funcions i competències generals del Cos en matèria de control intern (legalitat, financer, eficàcia) sobre totes les entitats del sector públic.
 - La creació i funcions de la Comissió de Gestió i Coordinació.
 - Els principis rectors del seu estatut professional: accés per Edicte, elecció del Cap del Cos, formació, carrera professional, sistema de rotació, drets, deures i règim d'incompatibilitats.
 - El règim de transició per a la integració del personal que actualment exerceix funcions d'intervenció.
- **Modificacions de normativa:** L'aprovació d'aquesta nova llei hauria de ser simultània a la modificació coordinada dels següents textos normatius per garantir la coherència de l'ordenament jurídic:
 1. **Llei del Tribunal de Comptes:** Per modificar la seva estructura, creant la Comissió de Gestió i Coordinació, definint les seves competències en la gestió de recursos compartits i formalitzant el marc de col·laboració estratègica amb el nou Cos d'Interventors.
 2. **Llei general de les finances públiques:** Per derogar o adaptar el Capítol IV, relatiu a la "Intervenció", ja que les seves funcions seran assumides pel nou Cos sota un marc legal diferent.
 3. **Llei 36/2021, de les finances comunals:** Per derogar o adaptar el Capítol IV, relatiu a la "Intervenció comunal", i suprimir la potestat dels Comuns de regular aquesta

matèria mitjançant ordinacions pròpies.

4. **Reglament del Consell General i/o Normes reguladores de la Intervenció del Consell General:** Per adaptar o derogar les disposicions relatives a la seva intervenció interna, que passaria a ser exercida pel nou Cos.
5. **Llei 1/2019, de la funció pública i Ordinacions de la funció pública dels Comuns:** Per modificar totes les disposicions relatives als interventors.
6. **Llei 17/2008, del 3 d'octubre, de la seguretat social:** per adaptar l'article que es refereix a l'assistència de l'interventor al Consell d'Administració.
7. **Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal:** per revisar les disposicions previstes per als interventors.
8. **Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública:** per adaptar les disposicions que preveuen la presència de l'Interventor General en algun dels òrgans.
9. **Llei 10/2024, del 27 de maig, d'auditoria de comptes del Principat d'Andorra:** Per adaptar les disposicions que fan referència al control intern i la participació en l'òrgan de supervisió.
10. Altres ordinacions, reglaments...

5.2. Full de Ruta per a la Implementació

La transició del model actual a un sistema completament nou ha de ser planificada i executada de manera progressiva per garantir la continuïtat de la funció de control i minimitzar les disrupcions. Es proposa un full de ruta estructurat en quatre fases:

- **Fase 1: Aprovació del Marc Legal i Constitució de l'Òrgan de Transició.**
 - Presentació de la proposta a les institucions i obertura d'un període de diàleg polític i tècnic.
 - Redacció dels avantprojectes de Llei (Llei de Creació del Cos i modificacions de les altres lleis).
 - Nomenament d'una comissió gestora, liderada pel Tribunal de Comptes i amb participació de representants del Govern, els Comuns i l'AISPA, encarregada de pilotar la transició.
- **Fase 2: Estructuració del Cos i Desenvolupament Reglamentari.**
 - Constitució formal de la Comissió de Gestió i Coordinació.
 - Aprovació dels reglaments de desenvolupament de la Llei: reglament d'organització interna, reglament d'accés i formació, reglament del sistema de rotació i codi deontològic.
 - Convocatòria i realització del primer procés selectiu. Aquest procés hauria de preveure una via per a la integració en el nou Cos dels interventors que actualment estan en actiu, sempre que superin les proves o compleixin els requisits de titulació i experiència que s'estableixin, juntament amb places de nou accés.
 - Realització del primer curs de formació selectiu.

- **Fase 3: Desplegament Operatiu Progressiu.**

- Elecció del primer Cap del Cos d'Interventors i nomenament dels primers membres.
- Transferència ordenada de recursos humans, materials i documentals de les antigues intervencions al nou Cos, sota la coordinació de la comissió gestora.
- Assumpció de les funcions de control. El Cos començaria a exercir les seves funcions a l'Administració General, als Comuns, al Consell General i a la resta d'entitats del sector públic, de manera natural continuant de manera natural amb l'estructura actual però sota la nova dependència.

- **Fase 4: Consolidació, Avaluació i Millora Contínua.**

- Ple funcionament del nou model de control intern a tot el sector públic andorrà.
- La Comissió de Gestió i Coordinació hauria d'elaborar i presentar al Consell General un primer informe d'avaluació de l'impacte de la reforma, identificant els èxits, les dificultats trobades i les possibles àrees de millora.
- Establiment d'un cicle de millora contínua, amb revisions periòdiques del funcionament del Cos i de la seva interacció amb la resta de l'Administració.