

Descentralizarea și autonomia locală în sistemul de drept român

Lect. univ. dr. Gîrleşteanu George
Asist. univ. dr. Smarandache Lavinia *

De centralizing and local autonomy in the Romanian legal system

Abstract

The principles of decentralization and of local autonomy should necessarily be considered related because an unbreakable link joins the two legal institutions. The coordinates and normative consequences resulting legally from both of them have a common existence. The premise upon which relies any legal step is an indissoluble link between these two principles: *"the idea of local autonomy entails administrative de-centralization, autonomy is a right and a decentralized system involves autonomy"*¹.

Cuvinte cheie: *descentralizare, autonomie locală, stat federal, deconcentrare, colectivități locale*

Key words: *de-centralizing, local autonomy, federal state, de-concentration, local collectivities*

1. Fundamentul juridic al principiilor. În sistemul de drept român, principiile descentralizării și autonomiei locale se regăsesc consacrate atât la nivel constituțional, cât și la nivel legislativ. Astfel, Constituția României din 1991 revizuită prevede în art. 120 alin. (1) că: *"Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice"*. De asemenea, reglementarea legală a celor două principii rezultă prin prisma Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, Legii-Cadru nr. 195/2006 a descentralizării și a Legii nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. Se observă deci că principiul descentralizării și autonomiei locale sunt consacrate de către constituant, în timp ce legiuitorul, făcând aplicația prevederilor constituționale, vine să

* Autorii sunt cadru didactic la Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova

¹ Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ, vol. I*, ediția a 2-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, p. 286, citat de Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, vol. I*, ediția a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 450, nota de subsol nr. 3.

precizeze conținutul concret al acestor principii. Observația este importantă deoarece implică faptul că numai legea, ca act al Parlamentului, poate determina conținutul principiilor, orice alt act emis de o autoritate statală în acest domeniu fiind neconstituțional². De altfel, acesta este și poziția Curții Constituționale române care prin Dec. nr. 45/1994 declara neconstituțional art. 192 din Regulamentul de organizare și funcționare a Camerei Deputaților deoarece *"impune obligații consiliilor locale și județene. Un asemenea lucru îl poate face numai legea, iar dispoziția regulamentară încalcă art. 119 din Constituție privind principiul autonomiei locale"*.

2. Regimul juridic al descentralizării. Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale reia în cuprinsul art. 2 alin. (1) dispoziția constituțională cadru: *"Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale (...)"*.

În cuprinsul legii, legiuitorul a pus însă accent doar pe instituția autonomiei locale, art. 2 fiind unul dintre puținele dispoziții în care se vorbește de descentralizare, părănd a induce ideea unei simbioze a celor două principii și a faptului că se corelează reciproc, unul constituind esența (autonomia locală), iar celălalt forma (descentralizarea).

De altfel, necesitatea existenței unui cadru legal care să definească instituția descentralizării a condus la adoptarea Legii-Cadru nr. 195/2006. În art. 2 lit. 1) prin descentralizare se înțelege *"transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat"*. Așadar, acest transfer de competență, *"ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție și de legile care conferă autorităților administrative drepturi și obligații de a duce în nume propriu, în realizarea puterii publice și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă"* – art. 2 lit. c), nu poate fi decât de natură administrativă sau financiară, găsindu-și limita în caracterul unitar și caracterul indivizibil al suveranității statului.

Art. 3 din lege instituie descentralizarea ca un *proces*³ ce se derulează continuu și care trebuie să aibă la bază o serie de principii precum: principiul subsidiarității, principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate, principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, principiul echității, și principiul constrângerii bugetare. Consolidarea definiției legale a descentralizării, care implică un transfer de competențe atât administrative, cât și financiare, este realizată prin intermediul art. 6 alin. (1) din lege care dispune: *"Transferul de competențe se face concomitent cu asigurarea resurselor necesare exercitării acestora. Exercițarea competențelor se face numai*

² Dan Claudiu Dănișor, *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria Generală, vol. I*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 119.

³ în același sens este intitulat și capitolul III din lege – "Cadrul instituțional al procesului de descentralizare".

*după transmiterea resurselor financiare necesare". Acest transfer continuu de competențe de la nivel central în plan local se face în funcție de capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale și permite o clasificare a acestora în două categorii: categoria I, în care intră cele care au această capacitate administrativă și categoria a II-a, care le reunește pe acelea care nu dispun de această capacitate, acestea din urmă fiind excluse momentan de la transferul competențelor până se îndeplinește condiția de bază [art. 10 alin. (1) și (2)]. Prin capacitate administrativă, art. 2 lit. b), se înțelege "ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege", evaluarea și stabilirea în concret a acestei capacități făcându-se în condițiile legii de către autoritățile administrației publice centrale. Autoritățile administrației publice locale vor putea exercita în urma procesului de descentralizare trei tipuri de competențe potrivit art. 19: *competențe exclusive* (competențele atribuite prin lege prin care autoritățile locale au dreptul de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare îndeplinirii competențelor – art. 1 lit. e) și art. 20), *competențe partajate* (competențele în exercitarea cărora autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor și de la nivel județean colaborează cu autoritățile administrației publice de la nivel central - art. 1 lit. f) și art. 23) și *competențe delegate* (competențele atribuite prin lege autorităților locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea - art. 1 lit. d) și art. 27).*

3. Regimul juridic al autonomiei locale. Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, și ratificată de către statul român prin Legea nr. 199/1997, reprezintă cadrul legal al coordonatelor juridice și limitelor autonomiei locale. De asemenea, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale reglementează regimul general al autonomiei locale, definită în art. 3 alin. (1) în mod asemănător Cartei europene ca "*dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii*".

Titularii acestui drept sunt consiliile locale, primarii, consiliile județene și președinții acestora, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat [alin. (2)]. Exercitarea acestui drept prin titularii desemnați de lege nu exclude, ci chiar implică posibilitatea de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice [alin. (3)]. Conținutul acestui drept cuprinde cele două valențe ale autonomiei, autonomia administrativă și autonomia financiară, și privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului [art. 4 alin. (1) și (2)]. Competențele autorităților administrației publice locale sunt de trei tipuri, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate, acest lucru neîmpiedicând însă aceste autorități de a beneficia de dreptul ca, în limitele legii, să

aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice (art. 5). Ansamblul relațional al structurilor administrației publice locale este guvernat de două principii redate de către legiuitor prin art. 6 astfel: pe de o parte, raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ [alin. (1)], iar pe de altă parte, în relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare [alin. (2)]. Adoptarea oricărei decizii de către autoritățile administrației publice centrale este condiționată de consultarea prealabilă a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, în toate problemele care le privesc în mod direct [art. 8 alin. (1)]. Pentru îndeplinirea competențelor și atribuțiilor ce le revin comunele, orașele, municipiile și județele au dreptul la resurse financiare proprii, corelate cu competențele și cu atribuțiile prevăzute de lege, pe care autoritățile administrației publice locale le stabilesc, le administrează și le utilizează în mod autonom (art. 9).

4. Principiul descentralizării

A. Valențele juridice ale descentralizării. Instituția descentralizării a cunoscut și cunoaște la nivelul doctrinei juridice diferite sensuri. În cele ce urmează ne propunem să identificăm substanța acestei instituții juridice prin prisma caracteristicilor raporturilor de putere dintre centrul etatic și colectivitățile teritoriale.

Descentralizarea, s-a considerat că se traduce printr-un transfer de atribuții specifice statului către instituții juridice distincte față de acesta (teritoriale sau neteritoriale), instituții care beneficiază, sub atenta supraveghere a statului, de o anumită autonomie de gestiune⁴. Printr-o astfel de definiție a conceptului se trasează automat și liniile generale ale acestuia: reprezintă un "transfer de atribuții", vizează un raport între centrul etatic și extremitățile sale, presupune un control din partea statului. Descentralizarea poate apărea astfel și ca o metodă de divizare a puterii statului⁵.

Atribuțiile sau competențele transferate prin descentralizare sunt doar de natură administrativă, persoanele publice care dispune de acestea beneficiind de o autonomie relativă de decizie în plan local⁶. În același timp descentralizarea reprezintă și o modalitate de organizare a statului⁷ dar care se bazează tot pe aceleași linii trasate

⁴ René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 15^e édition, Ed. Montchrestien, Paris, 2001, p. 403.

⁵ Nadine Dantonel-Cor, *Droit des collectivités territoriales*, 3^e édition, Ed. Bréal, Rosny sous Bois, 2007, p. 13.

⁶ Michael Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 2005, p. XIX.

⁷ Jean Bernard-Auby, *La décentralisation et le droit*, Ed. L.G.D.J., Paris, 2006, p. 127.

anterior: este o formă de amenajare a statului în care autorități administrative non-etatice gereză afaceri administrative particulare într-un anumit raport de dependență față de administrația centrală.

Conceptul de descentralizare, prin opoziție față de centralizare, a fost tratat pe larg de către Charles Eisemann⁸ care, pornind de la tezele lui Kelsen cu privire la centralizarea și descentralizarea ordinilor juridice, a reușit să dezvolte un model teoretic axat pe două idei. Astfel, descentralizarea ar presupune reunirea două elemente fundamentale. Primul element constă în existența unor autorități ce își consacră activitatea unui grup particular de persoane, definit prin legătura ce există între aceste persoane și un teritoriu determinat. Descentralizarea apare astfel pentru Eisemann ca un element al structurării "personale" a competențelor administrative. Al doilea element constă în faptul că asupra acestor autorități organele statului nu exercită decât un control redus în sensul în care ele nu pot priva de efecte actele acestor autorități în mod discreționar. Astfel, nici o autoritate nu trebuie să poată în mod discreționar "să le prescrie conduita pe care să o aibă" sau "să le înlocuiască această conduită cu una diferită". Altfel spus, avem de-a face cu autorități publice constituite la nivel local pentru a gera interesele unor persoane dintr-un cadru teritorial determinat asupra cărora statul, centrul, exercită un control minimal.

Alți autori⁹ pun accentul, ca element definitoriu pentru instituția descentralizării, pe determinarea unor competențe de care se bucură persoanele publice locale. Aceste competențe esențiale în calificarea unor structuri ca descentralizate sunt în mod necesar limitate. Consecința directă a determinării competențelor constă în faptul că normele adoptate de către colectivitățile descentralizate vor avea aplicabilitate doar în cadrul teritorial al acestora și nu la nivelul statului în ansamblu. Astfel, se poate desprinde un sens particular al descentralizării ca pluralitate de centre de decizie.

B. Formele descentralizării¹⁰

a) *Descentralizarea teritorială.* Descentralizarea teritorială, într-o manieră generală, privește constituirea colectivităților locale la nivelul unor părți determinate din teritoriul statului, ca persoane juridice de drept public a căror activitate specifică

⁸ Charles Eisemann, *Centralisation et décentralisation*, Ed. L.G.D.J, Paris, 1948, citat de Jean Bernard-Auby, *op.cit.*, p. 128.

⁹ Gilles Gjuheux, *La mise en œuvre de la décentralisation: Étude comparée France, Belgique, Canada*, Actes du Colloque de la Faculté de Droit et Science politique de Rennes, 18-19 novembre 2004, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 3-4.

¹⁰ a se vedea în acest sens Charles Debbasch, Frédéric Colin, *Administration publique*, 6^e édition, Ed. Economica, Paris, 2005, p. 235-236; Michael Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 2005, p. XXI; René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 15^e édition, Ed. Montchrestien, Paris, 2001, p. 405-407; Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, vol.I*, ediția a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 453-454; Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. C. H. Beck, București, 2006, p. 382-383.

este desfășurată prin prisma locuitorilor respectivei colectivități. Trebuie evidențiate anumite particularități specifice acestei forme.

În primul rând, descentralizarea teritorială are la bază preexistența unor interese comune ale locuitorilor unei anumite "fracțiuni geografice" a teritoriului unui stat. Se creează astfel o comunitate de interese locale ce implică automat apariția unor "afaceri locale" diversificate, în diferite domenii sociale, și în același timp distincte de afacerile statului, reliefaarea unor interese naționale de data acesta. Cu cât este mai mare această solidaritate de interese locale, cu atât vor fi mai numeroase și afacerile locale desfășurate. Din punct de vedere sociologic, gradul acestei solidarități teritoriale de interese este direct proporțional cu dimensiunile concrete ale colectivității locale, în indirect depinzând de acest cadru și sfera afacerilor locale. Practic, descentralizarea teritorială vizează o exprimare a voinței statului de a recunoaște un drept al colectivităților locale de a-și administra autonom, până la un anumit punct, afacerile proprii prin intermediul unor organe alese.

În al doilea rând, descentralizarea teritorială presupune în același timp și un anumit grad de autonomie în gestionarea afacerilor locale. Mijlocul cel mai bun de atingere a acestui grad de autonomie este reprezentat de alegerea de către electoratul local a unor reprezentanți care să administreze afacerile locale în numele lor și care răspund direct față de aceștia. Principiul este deci că aceste autorități locale însărcinate cu administrarea colectivității locale trebuie să fie alese, însă realitatea dovedește și existența unor excepții (prefectul), când acestea sunt numite de puterea centrală. Descentralizarea este compatibilă cu o asemenea situație, însă nu se poate vorbi de o veritabilă descentralizare dacă agenții locali ai statului monopolizează atribuțiile colectivității locale.

b) Descentralizarea tehnică. Descentralizarea tehnică (sau descentralizarea pe servicii ori descentralizarea funcțională) presupune de data aceasta existența unor persoane juridice de drept public (stabilimente publice) însărcinate prestarea autonomă de servicii publice care sunt desprinse din ansamblul serviciilor prestate de autoritățile etatice. Această formă presupune practic modalitate de participare a administrațiilor la gestionarea unor servicii ce se bucură de o anumită autonomie¹¹. Inconveniente pe care le prezintă însă această formă constau în inaplicabilitatea sa în toate domeniile sociale și o relativă deplasare din atenția puterii politice către atenția unor grupuri de presiune¹².

Se poate observa¹³ astfel că, dacă descentralizarea teritorială se prezintă ca o repartizare a afacerilor locale administrative impusă de diversitatea intereselor locale

¹¹ Dan Claudiu Dănișor, *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria Generală*, vol. I, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 118; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, Ed. Armand Colin, Paris, 2001, p. 57.

¹² Ion Deleanu, *op.cit.*, p. 382.

¹³ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 453.

din diferitele cadre teritoriale ale unui stat, descentralizarea tehnică, deși presupune aceeași tehnică juridică, este rezultatul necesității de repartizare armonioasă a funcțiilor la nivelul diferitelor eșaloane ale administrației. Descentralizarea teritorială răspunde deci unor aspirații politice locale, având o semnificație politică¹⁴, pe când descentralizarea tehnică unor preocupări de eficacitate, astfel încât, în ceea ce privește ultima formă, autonomia de gestiune a treburilor interne are un caracter mai puțin pronunțat decât în cazul primei.

C. Condițiile efectivizării descentralizării. Pe baza aspectelor reliefate anterior putem identifica în mod concret acele condiții care concură la efectivizarea unui proces de descentralizare normat ca modalitate de organizare a raporturilor dintre stat și colectivitățile infraetactice. Aceste condiții fundamentale constau în existența unei personalități juridice a autorităților descentralizate distincte de personalitatea juridică a statului, autonomia acestor autorități descentralizate față de stat și disponerea de mijloace suficiente de realizare a competențelor administrative proprii.

a) *Existența personalității juridice a autorităților descentralizate.* Reglementarea și gestionarea afacerilor locale trebuie să aparțină unor autorități "personalizate", distincte de personalitatea juridică a statului sau a altor instituții etactice. Altfel spus, este esențial pentru a putea vorbi de descentralizare ca structurile teritoriale constituite în colectivități locale să aibă o personalitate morală care să le permită implicit să gestioneze afaceri diferite de cele ale statului. Personalitatea juridică distinctă a colectivităților teritoriale implică faptul că acestea au o organizare proprie de sine stătătoare, un patrimoniu propriu și un scop propriu în acord cu interesul general, formând o individualitate juridică distinctă care are drepturi și poate să-și asume obligații în nume propriu¹⁵.

b) *Independența (autonomia) personală a autorităților descentralizate.* Esența descentralizării rezidă în asigurarea unei autonomii cât mai mari posibile a autorităților descentralizate. Prin prisma faptului că o autoritate aleasă, față de una numită, are mai multe șanse de a fi autonomă față de stat, rezultă conformitatea fenomenului de alegere a acestor autorități la nivel local cu esența descentralizării. Asigurarea autonomiei prin intermediul alegerii persoanelor însărcinate cu gerarea afacerilor locale privește nu numai organele de la nivelul colectivităților teritoriale, ci și instituțiile publice de la nivel local ce îndeplinesc funcții de realizare a unor servicii de interes public. De asemenea, acest gen de autonomie centrată pe alegerea structurilor administrative locale implică în același timp și o garanție împotriva riscului dezinvestirii arbitrare a acestora printr-o decizie unilaterală a statului. În acest sens, această garanție este asigurată prin prisma principiului de drept al paralelismului formelor și competențelor ce presupune ca această dezinvestire să se producă doar prin intermediul celor care au participat la investiția prin alegere. Doar în acest mod poate fi amenajată o tutelă

¹⁴ René Chapus, *op.cit.*, p. 405.

¹⁵ Dan Claudiu Dănișor, *op.cit.*, p. 77 și 119.

asupra reprezentanților, numai prin intermediul reprezentaților. Chiar și în cazul persoanelor numite în funcție în anumite instituții publice locale descentralizate se impun anumite limite ce le asigură autonomia: mandatul determinat pe o perioadă de timp prin contractul individual de muncă încheiat.

c) *Disponerea de mijloace suficiente.* Efectivizarea procesului de descentralizare este condiționată în plus de existența unor mijloace tehnice sau financiare care vor permite autorităților descentralizate să-și exercite autonom competențele transmise prin acest proces. Deci, asigurarea unui proces efectiv de descentralizare trebuie corelată în mod obligatoriu și în același timp cu o identificare și o creare a acestor mijloace. Punerea la dispoziția acestor autorități descentralizate a unor mijloace financiare necesare desfășurării activității specifice presupune nu doar o subvenționare de la nivelul bugetului central a acestora, ci și posibilitatea de stabilire și colectare a unor taxe și impozite în cadrul unei reforme fiscale locale adecvate stabilite prin lege.

D. Distincții față de alte instituții. Deși prezintă până la un anumit punct similitudini, este necesară o distingere a descentralizării de federalism, care privește o formă de stat, și de deconcentrare, ce constă într-un simplu transfer de competențe în teritoriu exercitate indirect tot de către centru.

a) *Descentralizarea și statul federal.* Între raporturile caracteristice celor două nivele statale din interiorul statului federal și instituția descentralizării putem identifica două tipuri de diferențe: diferențe instituționale și diferențe de competențe. În ceea ce privește *diferențele instituționale*¹⁶ trebuie remarcat în primul rând că, spre deosebire de descentralizare, care presupune un transfer de competențe doar de natură administrativă, colectivitățile locale având doar posibilitatea de a aplica în mod autonom legea, statele componente ale unei federații, prin prisma capacității proprii de autoorganizare, se bucură de competențe etatice: competențe constituționale, legislative, administrative și jurisdicționale. De asemenea, la nivel central statele federate cunosc un aparat guvernamental fundamentat pe principiul separației puterilor în stat, în timp ce organele administrative locale beneficiare ale procesului de descentralizare exercită numai o funcție de conducere a colectivității doar de natură administrativă. Statele federate sunt asociate la crearea organelor legislative și executive federale și la exercitarea funcțiilor specifice ale acestora, pe când reprezentarea colectivităților locale la nivelul central al statelor descentralizate este foarte slab dezvoltată. Federalismul se prezintă indubitabil ca expresia unei organizări de natură politică spre deosebire de statele descentralizate în care gestiunea afacerilor locale privește doar o natură administrativă.

Pe de altă parte, *diferențele de competențe* trebuie de asemenea relevate. Competențele de care beneficiază colectivitățile locale prin descentralizare sunt prevăzute prin lege și determinate de către legislator. În statul federal, împărțirea

¹⁶ Nadine Dantonel-Cor, *op.cit.*, p. 16; Dan Claudiu Dănișor, *op.cit.*, p. 132.

competențelor între cele două nivele statale este efectuată la nivelul Constituției federale. Competențele statelor federate sunt garantate prin faptul că actul fundamental federal nu poate fi modificat decât printr-o procedură complexă ce presupune în mod obligatoriu participarea statelor federate. Rezultatul exercitării competențelor specifice este de asemenea radical diferit: în statele federate avem de-a face cu crearea unei ordini juridice distincte, pe când descentralizarea nu presupune decât posibilitatea pentru colectivitățile locale de aplicare autonomă în mod relativ a legii.

b) *Descentralizarea și deconcentrarea*. Atât descentralizarea, cât și deconcentrarea reprezintă două procese prin intermediul cărora se prodece un transfer de competențe de natură administrativă de la nivelul central al statului la nivel periferic, în planul colectivităților locale. Diferențele între cele două instituții se prezintă pe de o parte, prin prisma scopului acestora, la deconcentrare scopul fiind decongestionarea centrului etatic de comandă, iar la descentralizare reprezentând o recunoaștere a posibilității de autoadministrare a colectivităților locale. Pe de altă parte, modalitatea de desemnare a titularilor competențelor transferate este diferită: la deconcentrare organele ce acționează în plan local sunt numite de către centru și răspund direct față de acesta fiindu-i subordonate, pe când la descentralizare autoritățile administrative locale sunt rezultatul alegerii de către electoratul local.

E. Consecințele normative ale principiului descentralizării. Constituantul român a optat pentru o consacrare distinctă a principiilor descentralizării și autonomiei locale în art. 120 alin. (1). În sistemul constituțional francez, spre deosebire de cel român, remarcăm o absorbire a principiului descentralizării în cel al libertății de administrare a colectivităților teritoriale (echivalentul autonomiei locale la noi). Astfel, constituantul francez pune accentul doar pe această libertate de administrare a colectivităților teritoriale¹⁷, pentru ca descentralizarea să apară doar într-o manieră reziduală, la nivelul dezbaterilor doctrinare, ca o *manieră de a fi a statului*¹⁸, potrivit definiției clasice a lui Hauriou. Normarea distinctă a descentralizării în Constituția României din 1991 revizuită impune o abordare distinctă a consecințelor normative presupuse de acest concept.

a) O primă consecință normativă rezultă din considerarea descentralizării ca o modalitate de organizare a statului: se creează o obligație pentru stat ca în cadrul politicii sale generale să-și amenajeze într-un anumit mod exercițiul puterii, pe verticală, printr-o repartizare a competențelor între centrul etatic și colectivitățile teritoriale. Astfel, statul este obligat să procedeze la un transfer a unei părți din competențele sale către nivelul periferic statal. În același timp, organizarea descentralizată a statului devine incompatibilă și exclude de principiu orice formă de

¹⁷ art. 72 alin. (3) din Constituția Franței din 1958 revizuită în anul 2003 prevede că "*În condițiile prevăzute de lege, colectivitățile se administrează liber prin (...)*".

¹⁸ François Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Ed. L.G.D.J., Paris, 2005, p. 87

centralizare etatică. Este adevărat că această incompatibilitate este relativă, deoarece nimic din viața statului nu poate scăpa unui anumit control exercitat direct sau prin intermediari de către acesta.

b) O a doua consecință normativă se prezintă ca un corolar al primei: transferul de competențe obligatoriu va trebui să privească doar competențe de o anumită natură, și anume administrativă, care să permită colectivităților teritoriale o gestionare relativ autonomă a treburilor interne. Deși este obligat să procedeze normativ la transmiterea unor competențe, legiuitorul român nu poate însă să dispună un alt caracter decât cel administrativ, de posibilitate de aplicare și organizare a aplicării autonome a legii, cu privire la aceste competențe. Adoptarea unui astfel de act normativ ar constitui o încălcare a art. 120 alin. (1) și ar fi considerat ca neconstituțional. De altfel, această obligație negativă ce incumbă legiuitorului și circumscrisă de caracterul administrativ al competențelor transmise rezultă și din caracterul unitar al statului normat în art. 1 alin. (1) din Constituție, caracter unitar care nu poate, potrivit art. 152 alin. (1), să formeze obiectul unei revizuii constituționale.

c) De asemenea, procesul de descentralizare, ca transfer de competențe obligatoriu, impune obligații pentru stat de permitere a modalităților și de creare a mijloacelor prin care acest proces să devină efectiv. Astfel, beneficiarii competențelor transmise trebuie să aibă pe de o parte capacitatea juridică de a le utiliza, deci trebuie să se poată constitui mai întâi ca persoane juridice de drept public distincte de stat. Capacitatea juridică dobândită implică la rândul ei o anumită organizare internă care trebuie să fie cât mai puțin influențată de mediul exterior acesteia. Evident că orice organizare juridică trebuie să fie făcută potrivit regulilor impuse de către stat prin lege, însă aceste reguli nu trebuie să devină prea constrângătoare astfel încât să eludeze scopul principal pentru care au fost instituite. Capacitatea juridică mai presupune și existența unui patrimoniu propriu al persoanelor juridice constituite, iar acest patrimoniu impune existența unor modalități de natură financiară prin care să fie determinat și a unor mijloace juridice financiare concrete prin care titularii săi să poată dispună autonom de resursele financiare. Pe de altă parte, beneficiarii competențelor trebuie ca regulă generală să fie aleși, nu numiți de către centru. Această obligație indirectă se impune actualmente având în vedere cadrul constituțional actual. După cum relevam anterior, înainte de revizuirea constituțională din 2003, actul fundamental amintea doar de principiul descentralizării serviciilor publice în art. 119 alin. (1), descentralizarea înțeleasă de constituentul român de la 1991, prin nenormarea instituției deconcentrării, implicând automat un transfer de competențe atât către structuri administrative alese, cât și față de unele numite¹⁹.

¹⁹ actualul cadru constituțional implică, de exemplu, ca structurile de conducere ale universităților, servicii publice de interes național, să rezulte din alegeri, numirea directă de către ministerul de resort a rectorilor fiind incompatibilă cu principiul descentralizării, și deci orice prevedere legală care ar institui un asemenea drept este neconstituțională