

Vlad-Cristian Soare

# Asociațiile de dezvoltare intercomunitară

– un hibrid instituțional  
între dreptul public și dreptul privat –



*Analiză comparativă România  
și Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord*

Editura  
**Hamangiu**  
2020

autorităților publice locale: consiliul local și consiliul județean. Evident, un rol important îl au și primarii, alături de președinții consiliilor județene, dar, așa cum vom vedea cu ocazia analizei pe care o vom face cu privire la constituirea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, factorul principal de decizie îl reprezintă consiliul local, respectiv consiliul județean, ca autorități deliberative, în timp ce executivul în calitatea sa de ordonator principal de credite, se va asigura că asociațiile de dezvoltare intercomunitară vor putea beneficia și de finanțare.

## *Secțiunea a 4-a. Constituirea unei asociații de dezvoltare intercomunitară*

### **§1. Fundamente legale**

Am realizat deja o scurtă analiză asupra cadrului legal ce privește asociațiile de dezvoltare intercomunitară, această secțiune fiind rezervată cadrului legal al constituirii unei astfel de structuri, mai precis, ne vom referi la actele normative care trebuie avute în vedere pentru crearea unei asociații de dezvoltare intercomunitară, urmând ca într-o secțiune ulterioară să facem o analiză a tuturor prevederilor din legislația internă ce se referă la astfel de structuri.

În primul rând, facem precizarea că pentru a identifica legislația în materie, trebuie să realizăm un raționament oarecum invers, care să plece de la scopul urmărit de cei care doresc constituirea unei asociații de dezvoltare intercomunitară. Astfel, vom avea în vedere nu doar dorința de a se crea o asociație de dezvoltare intercomunitară, cât și scopul pe care îl va avea aceasta. În funcție de scopul urmărit vom ști care acte normative i se vor aplica cu prioritate.

Sunt câteva acte normative cu caracter general, care se aplică la constituirea oricărei asociații de dezvoltare intercomunitară, indiferent de scopul urmărit de acestea. În schimb, în funcție de scopul acestor structuri, intervin și alte acte normative necesare constituirii asociației de dezvoltare intercomunitară. Pe acestea din urmă le vom denumi acte normative speciale, dar nu pentru că ar deroga de la cele generale, ci pentru simplul motiv că acestea se vor aplica doar în cazul în care asociația de dezvoltare intercomunitară va avea un scop ce ar atrage și recurgerea la acestea.

În ceea ce privește actele normative cu caracter general, acestea sunt: Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, Ordonanța

Guvernului nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006. Desigur, având în vedere intrarea în vigoare a Codului administrativ, pentru asociațiile de dezvoltare intercomunitară constituite ulterior intrării în vigoare a acestui act normativ, dispozițiile sale reprezintă cadrul general de reglementare, în vreme ce asociațiile de dezvoltare constituite anterior acestui moment, au un termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a Codului administrativ în care sunt obligate să își pună în acord organizarea cu noua reglementare.

În ceea ce privește actele normative speciale, acestea sunt: Hotărârea Guvernului nr. 855/2008 pentru aprobarea actului constitutiv-cadru și a statutului-cadru ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilități publice, Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006 (în ceea ce privește asociațiile de dezvoltare având ca obiect de activitate serviciile de utilități publice – n.n.), Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor, Legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localităților, Legea nr. 241/2006 a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare, Legea nr. 92/2007 a serviciilor de transport public local, Legea nr. 37/2018 privind promovarea transportului ecologic, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/2012 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind garantarea în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale.

Cu privire la actele normative cu caracter general, Legea administrației publice locale nr. 215/2001 dă posibilitatea în art. 11 alin. (2) ca „asociațiile de dezvoltare intercomunitară să se constituie în condițiile legii, în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice”, după cum am arătat în mai multe rânduri. Se observă că legiuitorul nu enumeră care sunt condițiile legii, întrucât așa cum vom vedea, constituirea se realizează conform mai multor acte normative. Astfel, vom observa că dreptul de a se asocia le este oferit autorităților administrației publice locale prin Legea nr. 215/2001 care în art. 11 alin. (1) prevede că „Două sau mai multe unități administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competențelor autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, formând asociații de dezvoltare intercomunitară, cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică”.

Legea nr. 215/2001, cu excepția câtorva articole, urmează să fie abrogată prin intrarea în vigoare a Codului administrativ. Astfel, în acest act normativ, prin art. 89 alin. (1) se prevede că „două sau mai multe

unități administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenței autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, formând asociații de dezvoltare intercomunitară, cu personalitate juridică, de drept privat. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt persoane juridice de utilitate publică”.

Totodată, Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 prevede în art. 13 că „În vederea exercitării competențelor în condiții de eficiență, unitățile administrativ-teritoriale se pot organiza în asociații de dezvoltare intercomunitară, în condițiile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare”. De asemenea, prin Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006 s-a prevăzut în art. 35 alin. (3) că „Autoritățile deliberative pot hotărî asupra participării cu capital sau cu bunuri, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, la constituirea de asociații de dezvoltare comunitară, în limitele și în condițiile legii, pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional și furnizarea în comun a unor servicii publice”.

Observăm că fiecare dintre aceste acte normative oferă informații cu privire la constituirea unor asociații de dezvoltare intercomunitară, indiferent de scopul urmărit de acestea, dar nu conține prevederi detaliate cu privire la procedura de constituire. Cu privire la procedura de constituire, din aceste prevederi, putem concluziona că unitățile administrativ-teritoriale au dreptul să se asocieze cu scopul de realiza în comun proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional, sau de a furniza în comun servicii publice. Tot din aceste prevederi interpretăm că decizia de asociere se va lua prin hotărârea fiecărei autorități deliberative corespunzătoare unității administrativ-teritoriale interesate să devină membră în asociere (consiliu local sau consiliu județean) și, de asemenea, observăm că aceleași autorități pot hotărî participarea cu capital sau bunuri la constituirea asociației de dezvoltare intercomunitară.

Mai departe, pentru a afla care sunt condițiile legale pentru constituirea efectivă a acestei structuri asociative, trebuie să analizăm și Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, întrucât asociațiile de dezvoltare intercomunitară, așa cum o arată și denumirea, sunt, din punct de vedere juridic, niște asociații, aspect deja analizat.

În ceea ce privește actele normative pe care le-am denumit ca fiind speciale întrucât ele se aplică în funcție de scopul urmărit de asociația de dezvoltare intercomunitară, acestea se vor aplica în subsidiar celor menționate anterior. Astfel, așa cum vom analiza ulterior, asociațiile de

dezvoltare care vor avea ca scop doar dezvoltarea regională se vor supune și dispozițiilor Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul. În schimb, celor care prin scop își vor propune oferirea unui serviciu public, li se va aplica, în principal, Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice, și în funcție de serviciul oferit, unul dintre următoarele acte normative: Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor, Legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localităților, Legea nr. 241/2006 a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare, Ordonanța Guvernului nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local, Legea nr. 92/2007 a serviciilor de transport public local, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2016 privind unele măsuri de eficientizare a implementării proiectelor de infrastructură de transport, unele măsuri în domeniul transporturilor, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, Legea nr. 37/2018 privind promovarea transportului ecologic.

## §2. Beneficiile asocierii

Lumea de azi, ca și cea a secolelor următoare, este una a integrărilor, a organismelor regionale, continentale sau internaționale<sup>[1]</sup>. Având în vedere acest principiu extrem de bine conturat încă dinainte ca România să facă parte din Uniunea Europeană, putem observa în prezent, o influență a gradului de regionalizare, realizată asupra tuturor structurilor, fie că sunt de drept public sau de drept privat.

În acest context al asocierilor, statele au fost nevoite să adere la o structură mai puternică, riscul economic, democratic sau militar al rămânerii în afara unei astfel de structuri fiind foarte mare. Odată început procesul de integrare în cadrul unei asocieri internaționale, în mod cert acest fapt se va reflecta și asupra legislației naționale. Astfel, România, pentru a putea crea cadrul aderării la Uniunea Europeană, a fost nevoită să realizeze o intervenție abruptă în sistemul normativ, prin revizuirea Constituției, în anul 2003. De asemenea, legislația românească a suferit numeroase modificări prin punerea în concordanță cu *aquis-ul comunitar*. Mai mult, prin tratatul de aderare, România și-a asumat respectarea și aderarea la Tratatul comunității europene în vigoare, fapt ce a generat, de la acel moment, modificări substanțiale

---

[1] A. IORGOVAN, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 10.

în legislația română. Astfel, în România, a început importul de instituții sau proceduri existente în alte state membre, cu scopul de a ne integra cât mai repede în sistemul european. Din păcate, de multe ori acest import a eșuat, întrucât s-a realizat fără a se ține cont de specificul și particularitățile sistemului nostru juridic.

Așa cum am arătat, consacrarea legislativă a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară reprezintă o instituție de import care trebuie privită în contextul menționat, cel al *regionalizării*.

În acest sens, în art. 176 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, se prevede că Fondul european de dezvoltare regională este destinat să redreseze principalele dezechilibre regionale existente în Uniune. Astfel, coroborând aceste dispoziții cu paragrafele doi și trei ale articolului 174 din cadrul aceluiași act normativ, vom observa că Fondul european de dezvoltare regională trebuie să contribuie la reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni. Pentru ducerea la îndeplinire a acestor dispoziții, s-au adoptat o serie de măsuri legislative europene. Printre acestea se numără și Regulamentul UE nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creșterea economică și a locurilor de muncă și de abrogare a Regulamentului CE nr. 1080/2006<sup>[1]</sup>. Conform paragrafului 17 din motivarea acestui act normativ, pentru a se reduce sarcinile administrative, prioritățile de investiții ale Fondului european de dezvoltare regională, trebuie aliniate și implementate în comun. Totodată, paragraful 19 din motivarea aceluiași act normativ prevede că, în cadrul dezvoltării urbane durabile, este necesară susținerea acțiunilor integrate, ținându-se cont, în același timp, de necesitățile promovării legăturilor dintre mediul urban și cel rural.

Se observă astfel tendința obligatorie pentru statele membre, stabilită la nivelul Uniunii, ca ariile interesate de finanțare să se asocieze. De asemenea, Regulamentul UE nr. 1299/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind dispozițiile specifice pentru sprijinul din partea Fondului european de dezvoltare regională pentru obiectivul de cooperare teritorială europeană<sup>[2]</sup> stabilește că în scopul susținerii dezvoltării armonioase a teritoriului Uniunii Europene, Fondul european de dezvoltare regională trebuie să sprijine cooperarea transfrontalieră, transnațională, dar și pe cea interregională.

---

[1] Publicat în J.O. L 347 din 20 decembrie 2013.

[2] Publicat în J.O. L 347 din 20 decembrie 2013.

În ce privește demersul nostru științific, prezintă interes cooperarea interregională, cu privire la care, în motivarea actului normativ menționat, la paragraful 7, se prevede că „acest tip de cooperare ar trebui să aibă drept obiectiv consolidarea eficienței politicii de coeziune prin încurajarea schimbului de experiență dintre regiuni în privința obiectivelor tematice și a dezvoltării urbane, inclusiv a legăturilor de tip urban-rural”.

În acest context, nevoia regionalizării naționale a statului român a devenit din ce în ce mai pregnantă și susținută în mediul politic, fiind considerată „neadaptată vremurilor” actuala delimitare administrativ-teritorială. Având în vedere dispozițiile art. 3 alin. (3) din Constituția României, republicată potrivit cărora „unitățile administrativ-teritoriale sunt comuna, orașul și județul”, fiind omisă regiunea, o reformă administrativă ce presupune crearea unei noi structuri, de tipul regiunii, ar fi posibilă doar în contextul revizuirii Constituției.

Ajungem astfel la discuția începută și încă neterminată cu privire la necesitatea modificării Constituției, aspect amplu analizat în doctrină, rezumându-ne la a evoca una dintre susținerile obiective și precaute care s-au exprimat. Astfel, se consideră că Legea fundamentală are nevoie să fie supusă unui proces de recâștigare a credibilității. O soluție o reprezintă revizuirea ei. Totuși, este necesar să fie analizat dacă această recredibilizare trebuie să fie și un demers de recalibrare instituțională sau doar unul de inginerie culturală prin intermediul discursului politic și al dezbaterii sistematice de idei. Aceiași autori afirmă, mai departe, că reforma instituțională nu produce în mod sigur și modificări pe plan socio-politic și astfel, obsesia revizuirii trebuie temperată și, în primul rând, trebuie analizate cauzele care au determinat această nevoie<sup>[1]</sup>.

În opinia noastră, implementarea acestor principii care se conturează la nivel european se poate realiza în mod corect și eficient, chiar și fără crearea și reglementarea unei noi structuri administrative, cum este regiunea. Așa cum am arătat în mai multe rânduri pe parcursul lucrării, *asociațiile de dezvoltare intercomunitară* au ca scop fie dezvoltarea unei regiuni, fie oferirea unui serviciu public unei comunități. Se poate observa cum prin asocierea unităților administrativ-teritoriale, acestea își pot crea propriile *regiuni de dezvoltare*, încadrându-se în condițiile de finanțare europeană.

---

[1] B. DIMA, E.S. TĂNĂSESCU, *Reforma constituțională: analiză și proiecții*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 26.

Considerăm că stabilirea unor regiuni fixe sub forma unor unități administrativ-teritoriale limitează foarte mult comunitățile locale. Faptul că în acest moment comunitățile locale au libertatea de a decide cu cine se asociază și pentru ce se asociază asigură aplicarea principiilor liberalismului economic și cultural, legăturile fiind stabilite în mod organic și natural între comunități.

S-a afirmat de către unii teoreticieni că atunci când vrei să construiești un parc, ar trebui să-l deschizi fără să fi construit vreo alee. Apoi după ce oamenii se vor plimba liber pentru o perioadă, potecile vor fi trasate singure în cel mai corect și util mod posibil. Același principiu trebuie aplicat și în ceea ce privește *regionalizarea*. Considerăm că, în prezent, asocierea dintre comunități poate fi realizată în mod nelimitat, prin asociațiile de dezvoltare intercomunitară, conturând astfel, pe baza nevoilor, eventualele regiuni viitoare.

Totodată, în contextul integrării europene, din păcate, există zone ale teritoriului român a căror evoluție, prin comparație cu altele, a fost mai puțin intensă. În acest sens, Barry Buzan, profesor emerit în cadrul London School of Economics, identifică patru tipuri de amenințări la adresa securității sociale: migrația, competiția orizontală reprezentată prin influența culturală și lingvistică a poporului vecin, competiția verticală care intervine atunci când oamenii nu se mai identifică cu un anumit popor din cauza unui proiect integraționist sau secesionist și o ultimă amenințare constă în depopulare<sup>[1]</sup>.

În ceea ce privește depopularea, aceasta intervine fie din cauza ratei scăzute de natalitate, fie din cauza transferului de populație realizat la nivelul comunității europene. În România, conform datelor INSSE, se observă că rata natalității a scăzut drastic, la 9,9 născuți vii la 1000 de locuitori, în anul 2010<sup>[2]</sup>.

De asemenea, același studiu arată o schimbare îngrijorătoare conform căreia, în prezent, în mediul rural se nasc mai puțin copii decât în mediul urban. Acest fapt lovește în plin comunitățile mici care suferă atât o depopulare din cauza ratei de natalitate scăzute, cât și o depopulare ce rezultă din transferul de populație din mediul rural spre mediul urban sau spre comunitățile mai bine dezvoltate economic.

---

[1] D. VETRESCU, *Paradigme de securitate în secolul XXI*, în Revista Română de Studii de Intelligence nr. 13/2015, Ed. Academia Națională de Informații „Mihai Viteazul”, București, 2015, p. 9.

[2] Institutul Național de Statistică, *Evoluția natalității și fertilității în România*, București, 2012, p. 13, disponibil online la adresa [www.insse.ro/cms/files/publicatii/Evoluția%20natalității%20și%20fertilității%20în%20România\\_n.pdf](http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/Evoluția%20natalității%20și%20fertilității%20în%20România_n.pdf).



Atât lipsa unei veritabile reforme administrative, cât și inacțiunea administrației publice locale, fac posibilă această depopulare, care, așa cum am afirmat, reprezintă o amenințare la adresa societății. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt veritabile soluții, de aplicabilitate imediată, în rezolvarea problemelor comunităților locale<sup>[1]</sup>.

În prezent, în România este nevoie urgentă de o reformă administrativă în special la nivel local. Deși acest fapt a fost constatat de toți actorii politici, în decursul anilor de guvernare, niciunul nu și-a asumat în mod obiectiv și profesionist acest rol. Motivele, pe care nu are rost să le dezvoltăm în acest context, sunt în principal pierderea electoratului și riscul destabilizării interne a partidului. Aceste două „lovituri” au contrabalansat nevoia unei reforme administrative locale reale, care ar implica două principii: restrângerea aparatului administrativ local (măsură deloc populară) și pierderea unor competențe ale unor unități administrativ-teritoriale ce sunt prea mici pentru a oferi servicii publice în mod eficient (măsură care ar duce la destabilizare în interiorul partidelor).

Plecând de la utopica premisă că se conștientizează și se dorește eficientizarea aparatului administrativ respectând principiile enumerate mai sus, atunci una dintre soluții ar reprezenta-o cu siguranță *asocierea în cadrul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară*. Considerăm că este benefică asocierea în special în comunitățile mici unde există un număr mare de responsabilități transferate de la nivel central, la nivel local, existând o fragmentare administrativă prea mare pentru a oferi servicii publice calitative. Peste acest argument, se suprapun și obligațiile asumate de România în domeniul administrației publice, prin Tratatul de Aderare la Uniunea Europeană, pentru a căror îndeplinire este nevoie de resurse financiare mult mai mari decât pot oferi bugetele locale ale anumitor comunități. Astfel, pentru a ne putea îndeplini obligațiile în mod oportun, asocierea dintre comunitățile mici, insuficient finanțate, este o necesitate.

De asemenea, asocierea poate fi folosită și în scop turistic, pentru promovarea unei anumite zone de interes.

Principalele beneficii ale unei asocieri sunt: împărțirea costurilor administrative, îmbunătățirea calității serviciilor, asigurarea unor servicii publice uniforme, atragerea de fonduri de investiții publice sau private, management de resurse umane eficient, crearea unui mediu deschis comunicării și crearea unui climat de încredere între membri, dezvolta-

---

[1] V. SOARE, *Regimul juridic aplicabil asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în România*, în A.U.B., seria Drept, 2018, p. 197.

rea integrată între localități<sup>[1]</sup>. Efectele în timp ale unei asocieri reușite se vor regăsi în dezvoltarea unei întregi regiuni, fiind diminuat dezechilibrul dintre comunități și fiind oferite servicii publice integrate<sup>[2]</sup>.

Totodată, decizia se ia cu celeritate de către un singur organism care va viza o comunitate ce se întinde pe mai multe unități administrativ-teritoriale.

### §3. Domenii de cooperare și serviciile furnizate

Din analiza definiției asociațiilor de dezvoltare intercomunitară oferită de Legea administrației publice locale, preluată și de către Codul administrativ, se poate observa că scopul acestora este limitat. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară pot, fie să realizeze în comun proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional, fie să furnizeze în comun, servicii publice.

Având în vedere că sunt organisme de drept privat asimilate autorităților publice, considerăm că realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare zonală sau regională, poate fi făcută chiar dacă nu se urmărește furnizarea unui serviciu public. Ce efect produce o asemenea interpretare legală? În primul rând oferă autorităților publice posibilitatea de a se comporta mai mult ca niște structuri private decât ca niște structuri de drept public. Astfel, considerăm că, în cazul în care scopul asocierii nu este acela de a furniza un serviciu public, autoritățile publice pot dezvolta proiecte care trebuie să respecte doar două condiții: oportunitatea și dezvoltarea unei zone sau a unei regiuni. Astfel se explică cum mai multe autorități ale administrației publice locale se pot asocia pentru a promova o regiune turistică sau pentru a atrage capital uman pe piața muncii. Interesul imediat în aceste cazuri este al agenților privați, aceștia fiind beneficiarii direcți. Cu toate acestea, oportunitatea acestei asocieri (și astfel cheltuirea banului public) este pe deplin justificată, întrucât în exemplele oferite, autoritățile admi-

---

<sup>[1]</sup> *Manualul Asociațiilor de dezvoltare intercomunitară din România*, studiu elaborat în cadrul proiectului „Asociațiile de dezvoltare intercomunitară – instrument pentru furnizarea în comun, în condiții de calitate și eficacitate a serviciilor publice locale” codul SMIS 2983, cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” axa prioritară 1 – Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice” domeniul major de intervenție 1.1 „îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor”, p. 37.

<sup>[2]</sup> V. SOARE, *loc. cit.*, în A.U.B., seria Drept, 2018, p. 191.