

Elements de governança i polítiques públiques en situacions d'emergència climàtica¹

Joan Subirats Humet

Catedràtic emèrit de Ciència Política

Universitat Autònoma de Barcelona



<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Resum

L'article tracta de presentar els dilemes que plantegen situacions de gran complexitat vinculades a les emergències climàtiques i que requereixen respostes immediates. Els governs situats a primera línia són els que més sovint experimenten aquestes tensions. El cas de la DANA a València representa amb claredat un d'aquests moments. Tot fa pensar que successos d'aquest tipus sovintejaran en el futur. En aquests escenaris, les lògiques jeràrquiques i de divisió competencial que caracteritzen les pautes d'organització i d'actuació de les administracions públiques no acaben d'ajudar per fer front a les exigències d'adaptació a realitats diverses i amb l'articulació necessària de recursos. Per això es caracteritza aquest tipus de situacions com a problemes intergovernamentals complexos, situacions que requereixen dinàmiques de governança específiques. Centralització i descentralització són dilemes habituals en tot el procés de determinació de responsabilitats i pautes d'intervenció. La perspectiva adoptada en aquest text no és estrictament tècnica, econòmica o jurídica. És també una perspectiva política, en el sentit que es tracta d'establir distribució de costos i beneficis a la lògica de construcció de les capacitats de govern en situacions com les ja descrites.

Paraules clau: governança, emergència, crisi ambiental, polítiques públiques, València

Resumen: Elementos de gobernanza y políticas públicas en situaciones de emergencia climática

En este artículo se presentan los dilemas que plantean las situaciones de gran complejidad vinculadas a las emergencias climáticas y que requieren respuestas inmediatas. Los gobernantes que se encuentran en primera línea son quienes experimentan estas tensiones más a menudo. El caso de la DANA de Valencia de 2024 representa claramente uno de estos momentos. Todo indica que en el futuro los sucesos de este tipo serán frecuentes. En estos escenarios las lógicas jerárquicas y de división competencial que

1. Aquesta és una versió modificada d'un text propi que es va presentar a la "I Conferència d'experts sobre canvi climàtic i territori en el Mediterrani ibèric", celebrada els dies 30 i 31 de gener del 2025 a la Universitat de València.

caracterizan las pautas de organización y de actuación de las administraciones públicas no acaban de ayudar a hacer frente a la exigencia de adaptarse a realidades diversas y con la articulación necesaria de recursos. Por eso, este tipo de situaciones se caracteriza como problemas intergubernamentales complejos, situaciones que requieren dinámicas de gobernanza específicas. La centralización y la descentralización son dilemas habituales en todo el proceso para determinar las responsabilidades y las pautas de intervención. La perspectiva adoptada en este texto no es estrictamente técnica, económica o jurídica. Es también una perspectiva política en el sentido de que se trata de establecer la distribución de costes y beneficios en la lógica de la construcción de las capacidades de gobierno en situaciones como las ya descritas.

Palabras clave: gobernanza, emergencia, crisis ambiental, políticas públicas, Valencia

Abstract: Governance elements and public policies in climate emergency situation

This paper explores the dilemmas arising from highly complex situations linked to climate emergencies, which most often confront local and regional governments and demand immediate action. The flash floods of 2024 in Valencia provide a clear illustration, with events of this kind expected to occur with increasing regularity in the future. In these scenarios, the hierarchical structures and fragmented distribution of powers that characterise governmental organisation and operations are ill-suited to adapting to diverse circumstances and mobilising essential resources. Such situations are therefore best understood as complex intergovernmental problems requiring specific governance dynamics. Centralisation and decentralisation emerge as recurring dilemmas when defining responsibilities and setting intervention guidelines. The perspective adopted here is not exclusively technical, economic or legal. It also takes on a political dimension, insofar as it considers the distribution of costs and benefits within the broader process of developing governance capacities to address climate emergencies.

Keywords: governance, emergency, environmental crisis, public policies, Valencia

* * *

Les situacions d'emergència o de risc extrem generades pel canvi climàtic tenen característiques d'excepcionalitat i de vinculació a grans danys humans o materials. La governança d'aquestes situacions acostuma a situar-se en aquestes coordenades, donant poders excepcionals a les autoritats institucionals de jerarquia més elevada, entenent que la probable suspensió de drets fonamentals que generalment comporta aquest tipus de situacions extremes, ha d'estar lligada a les màximes autoritats del territori afectat.

Habitualment, aquestes situacions afecten espais que tenen diverses jurisdiccions, municipals o regionals. Això comporta que la decisió sobre la promulgació dels estats d'alarma o similars se situï, com és el cas de la regulació a Espanya, en el president del govern o en el president de la comunitat autò-

noma, sempre amb especificació del temps de durada d'aquesta situació i sota el control del parlament corresponent. La realitat que vivim exigeix canvis en aquesta regulació, ja que s'assenta en una lògica d'excepcionalitat que cada vegada tindrà menys d'excepcional i més de recurrent. La Unió Europea ho va expressar recentment amb claredat:

La gestió de la incertesa defineix avui dia la presa de decisions, ja sigui per als ciutadans, les empreses o els governs. La guerra i les incerteses geopolítiques, el cost de la vida, els desafiaments demogràfics, la degradació del medi ambient i les emergències sanitàries, les desigualtats socials, la polarització política i la desinformació, els ràpids avenços tecnològics i la migració requereixen mesures urgents.²

Els exemples de l'any 2023 que van sacsejar diverses parts d'Europa posen de manifest que els recents successos de la DANA a València ja no poden qualificar-se com a excepcionals. Vegem-ne alguns exemples:

- Grècia. Entre juliol i agost, els incendis forestals, alimentats per la sequera i les onades de calor, van cremar una superfície de 170.000 hectàrees a Grècia. En particular, l'incendi forestal d'Alexandrupoli en el qual van cremar més de 96.000 hectàrees, es va convertir en l'incendi forestal més gran d'Europa des de l'any 2000.
- Eslovènia. A l'agost, les fortes pluges esdevingudes durant diversos dies, sumades a uns nivells d'aigua ja elevats, van provocar grans inundacions i corriments de terres que van afectar dos terços d'Eslovènia i van provocar danys que van ascendir a aproximadament el 16 % del PIB.
- Escandinàvia. A l'agost, la tempesta Hans va arrasar Dinamarca, Noruega i Suècia i va causar greus danys a les infraestructures i l'agricultura, així com greus pertorbacions a les xarxes de transport essencials. Les reclamacions d'assegurances van batre tots els rècords.

Les reflexions i propostes de la UE, els escenaris de risc que emanen del Sisè Informe de l'IPCC,³ exigeixen entendre la situació abans caracteritzada com a excepcional, com a situació recurrent i dotada de periodicitat no previsible. Com expressa la Comissió Europea en el seu comunicat al Parlament Europeu: “la incertesa no és excusa vàlida per a la inacció”. El principi de precaució o cautela exigeix una visió proactiva i preventiva allunyada del patró de l'excepcionalitat. La missió sobre l'adaptació al canvi climàtic que ha posat en marxa la UE dona suport, precisament, a les regions amb solucions innovadores que permetin a les autoritats locals avançar cap a la

2. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, març de 2024. <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0091>> (consulta: 12 de setembre de 2025).

3. Cambio climático: bases físicas. Guía resumida del sexto informe de evaluación del IPCC. grupo de trabajo I. <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/ipcc-guia-resumida-gt1-bases-fisicas-ar6_tcm30-533081.pdf> (consulta: 12 de setembre de 2025).

resiliència, insistint que no es poden aïllar els riscos climàtics d'altres riscos socials, donada la seva evident interrelació. No hi ha solucions simples per a problemes complexos.

1. La governança de l'emergència climàtica

La idea de governança parteix del supòsit que davant de reptes complexos no serveixen estructures simples, basades en relacions de jerarquia i de distribució de competències, sinó que cal avançar en lògiques de treball en xarxa, que involucrin actors institucionals i no institucionals, i que parteixin de la proximitat amb el problema, que és el que precisament obliga a assumir aquesta complexitat i interrelació d'actors, interessos i recursos. En aquest sentit, la governança del canvi climàtic es dirigeix, d'una banda, al disseny i posada en pràctica de polítiques públiques que evitin la intensificació d'aquests processos de deteriorament (visió proactiva), i, de l'altra, a polítiques i accions destinades a la gestió i mitigació dels riscos que genera el canvi climàtic, permetent així la necessària adaptació als seus impactes (visió reactiva).

Aquestes característiques inclouen:

- *Dimensió multinivell.* La governança del canvi climàtic opera a diferents nivells (local, autonòmic, estatal i internacional) i involucra múltiples actors, inclosos governs, organitzacions internacionals, centres d'investigació, universitats, empreses privades, ONGs i comunitats locals. Això reflecteix la naturalesa global del problema i la imprescindible cooperació i coordinació entre diverses entitats, eludint una lògica estrictament jeràrquica.
- *Enfocament integrat.* La governança busca integrar les polítiques de reducció de causes que originen l'emergència climàtica amb polítiques i accions orientades a la mitigació (reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle) i destinades a l'adaptació (ajust als impactes del canvi climàtic) en un marc coherent. Encara que històricament s'han tractat per separat, es reconeix cada vegada més la necessitat d'estratègies integrades per abordar els desafiaments interrelacionats del canvi climàtic.
- *Decisions basades en el coneixement.* La presa de decisions en la governança climàtica depèn en gran mesura del coneixement científic, així com de l'aportació, imprescindible si parlem de sistemes naturals, del coneixement local i autòcton. Aquest enfocament permet avaluar riscos, dissenyar polítiques efectives i fomentar la resiliència davant dels impactes climàtics. Són necessàries lògiques de "science for policy" per acostar plantejaments estrictament científics a espais de decisió en què acomodar evidències i possibilitats d'acció.

- *Participació i justícia ambiental.* La governança climàtica acostuma a subratllar la necessària participació de totes les parts interessades, especialment de les comunitats i col·lectius més vulnerables que són els més afectats pel canvi climàtic. És necessari anar assumint un enfocament de justícia ambiental, que distribueixi equitativament els costos i beneficis
- *Flexibilitat i adaptabilitat.* El canvi climàtic és un problema dinàmic amb incerteses significatives, les estratègies de governança han de ser flexibles i adaptables per respondre a noves evidències científiques i canvis en les condicions. En aquest sentit resulta clau la presència i el diàleg de les institucions, experts i comunitats locals.
- *Ús d'instruments polítics i econòmics.* Les polítiques públiques destinades a aquests objectius utilitzen diversos instruments d'acció (regulacions, incentius o desincentius econòmics i mecanismes i ajudes financeres internacionals), per facilitar la transició cap a economies baixes en carboni i resilientes al clima. L'experiència de la metodologia de Missions iniciada per la Unió Europea, permet concretar i definir la combinació adequada d'aquests instruments.
- *Resiliència.* La construcció de resiliència és un objectiu significatiu, que pretén preparar i reforçar les capacitats de les comunitats i dels sistemes naturals en què s'integren perquè puguin resistir els impactes climàtics adversos i recuperar-se si és necessari. Aquesta perspectiva exigeix pensar en la necessitat o no de noves infraestructures, incorporant plans de gestió del risc i d'ecosistemes.
- *Avaluació.* És important incorporar mecanismes i instàncies que permetin un seguiment de les accions empreses, i una retroalimentació constant del sistema

En resum, la governança del canvi climàtic és un procés complex que requereix lògiques de cooperació global, integració interdisciplinària i un enfocament que permeti abordar tant els desafiaments immediats com els futurs relacionats amb l'emergència climàtica.

2. Les polítiques encaminades a gestionar les situacions d'emergència

Més enllà de la governança de l'emergència climàtica, l'episodi de la DANA exigeix una reconsideració de les polítiques i protocols destinats a gestionar els episodis concrets de catàstrofes. Una de les lliçons a extreure del que s'ha viscut és que la gestió de catàstrofes naturals generades pel canvi climàtic requereix un

enfocament integral que consideri tant les especificitats locals com l'articulació territorial de les respostes. A continuació, es presenten algunes consideracions que entenem poden permetre abordar aquest tipus de situacions.

2.1. Sistema de Protecció Civil

És fonamental comptar amb un Sistema de Protecció Civil robust que incorpori totes les fases del cicle d'emergències. Aquest sistema ha d'establir una jerarquia basada no en l'estatut formal dels participants, sinó en les característiques tècniques de cada escenari d'emergència, amb un esquema de governança que involucri les diferents esferes de govern (central, autonòmic i local). Al mateix temps, ha de fer possible desenvolupar plans de gestió de riscos específics a nivell nacional, regional, metropolità i local, incorporant mecanismes de ciència ciutadana (sistemes d'agregació i seguiment de punts especialment sensibles, recolzant-se en la generació d'evidències sorgides de la col·laboració ciutadana) i avaluant els riscos específics de cada territori, considerant patrons històrics, projeccions climàtiques futures i relacionant tot això amb característiques geogràfiques i socioeconòmiques locals.

2.2. Enfortiment de capacitats d'acció local

L'experiència en diferents parts del món mostra la importància de generar lògiques d'acció col·lectiva que permetin que la població disposi d'aprenentatges previs sobre com actuar en cas d'emergència. Això exigeix processos d'educació i sensibilització, implementant programes d'educació sobre riscos climàtics i mesures d'adaptació, de manera que es pugui anar fomentant la participació comunitària en la planificació i gestió de riscos. En aquest sentit les directrius del conegut Marc de Sendai⁴ resulten pertinents, però també fomentar l'intercanvi entre ciutats sobre el tema, de manera que permetin valorar les especificitats locals i l'articulació territorial com a elements fonamentals per desenvolupar estratègies resilients i sostenibles a llarg termini. L'enfortiment de les capacitats ciutadanes resulta clau per evitar o disminuir dràsticament les pèrdues humanes. Podem assenyalar algunes: establir mecanismes de consulta pública sobre les polítiques climàtiques, crear fòrums ciutadans i assemblees climàtiques a nivell local per deliberar sobre opcions de polítiques; crear espais de col·laboració entre governs locals, empreses, acadèmia i societat civil per codissenyar solucions climàtiques; potenciar intercanvis entre comunitats de diferents regions i països de manera que es connecti el que és local amb el que és global.

4. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. <https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf> (consulta: 25 de setembre de 2025).

2.3. *Policy labs* i gestió de crisi i emergències

Existeixen alguns exemples de *policy labs* creats amb la finalitat de millorar la gestió de situacions d'emergència. L'European Crisis Management Laboratory (ECML), és un exemple destacat. Altres exemples rellevants són el Laboratori de Polítiques de la UE, establert pel Centre Comú de Recerca de la Comissió Europea o el UK Policy Lab al Regne Unit. Existeix així mateix la xarxa: Crisis Management Innovation Network Europe (CMINE) que actua com a *hub* per a professionals de gestió de crisis, impulsant innovació i investigació en aquest camp. Els laboratoris de gestió de crisis aprofiten les capacitats de les xarxes socials per millorar la detecció primerenca, l'anàlisi, la comunicació i la coordinació durant situacions d'emergència. L'ús efectiu d'aquestes eines permet una resposta més àgil i coordinada davant de crisis. Aquestes tecnologies estan sent desenvolupades i provades en laboratoris com l'European Crisis Management Laboratory (ECML), el Crisis Technologies Innovation Lab, i altres centres d'investigació enfocats en la gestió d'emergències.

3. Emergències i govern fragmentat

En moments excepcionals, com el generat per la pandèmia del COVID19 i ara amb la DANA, es posa en evidència el contrast entre un problema comú i una gran fragmentació competencial i institucional. La naturalesa del propi problema requereix coordinació i cooperació intergovernamental per aconseguir respostes eficaces. L'abordatge de la contingència s'assumeix amb els instruments de què es disposen, és a dir, des de la divisió institucional, la fragmentació sectorial i la presència en el mateix territori d'altres esferes de govern amb les seves pròpies lògiques i competències. El tipus d'emergències que ens amenacen no ens hauria de permetre seguir refugiant-nos en l'especialització. Allò que és important és el què i no pas el qui. És a dir, el que és important no és l'atribució de funcions a un determinat nivell de govern o a un cert ens públic o privat, sinó la política pública que es pretén impulsar i els objectius que aquesta persegueix. Al voltant d'aquesta política, els diferents actors i les diverses instàncies governamentals i entitats socials comparteixen responsabilitats i funcions, i han d'acabar configurant capacitats col·lectives de govern.

L'escala metropolitana mereix especial atenció en aquest sentit. La descentralització és positiva si considerem la identitat, la cohesió territorial, la quantitat i la qualitat de la informació de què es disposa i la millora de la capacitat d'adaptació a circumstàncies diverses. Aquesta major proximitat permet una millor capacitat per afinar en l'atribució de recursos, la qual cosa redunda en més adaptació a circumstàncies canviants de les decisions preses moltes vegades de manera més genèrica i indiferenciada. Però, d'altra banda,

fragmenta significativament els centres de presa de decisions, amb el perill de pèrdua de direcció general. La centralització genera una lògica d'aplicació universal, més indiferenciada que potser permet protegir de manera també més generalitzada però es perden matissos i especificitats. Un esglaó intermedi, com una entitat metropolitana amb atribucions en aquesta àrea urbana, podria permetre combinar l'atenció a la diversitat amb una articulació major de recursos.

Però, el cert és que aquesta entitat de govern supramunicipal és inexistent (amb l'excepció de Barcelona). El que tenim doncs, és una realitat que ens continua mostrant la ja esmentada contradicció entre uns espais metropolitans *de facto*, que no *de iure*, amb interessos, problemes i persones compartits, i uns espais de govern situats en esferes inframetropolitanes o suprametropolitanes, amb instàncies de govern més aviat sectorials, específiques i, fins i tot, informals. Les conseqüències són significatives. El debat rau en què les jerarquies organitzatives resulten eficaces i eficients quan s'enfronten a problemes estables i clarament delimitats, però pateixen greus disfuncions quan se les han de veure amb assumptes complexos, canviants, multisectorials i més aviat transversals en la seva problemàtica. De fet, l'evolució de l'entorn econòmic, social i tecnològic ha anat desplaçant-se cap a formes d'estructura-xarxa, com una resposta complexa a la complexitat. En aquest cas no es parteix de l'especialització funcional de cada element, sinó de la col·laboració i la coordinació entre diferents nivells governamentals, diferents departaments administratius i diferents actors públics i privats.

4. Què guanyem i què perdem amb la descentralització i què guanyem i què perdem amb la centralització

En la tradició burocràtica weberiana, allò que és important és evitar situacions de discrecionalitat i, per tant, és rellevant no permetre alteracions en els processos prèviament dissenyats que garanteixen homogeneïtat en el tracte i en els serveis a prestar. La desconcentració de funcions no altera aquesta lògica tradicional, ja que assegura unitat procedimental i només acosta l'espai d'interacció a qui resulti implicat sense canviar els centres de poder i decisió. La descentralització sí que altera aquesta lògica, i pot augmentar les possibilitats que es produeixin resultats diferents aplicant una mateixa normativa, ja que descentralitzar implica deixar que els més propers a l'espai d'interacció amb els ciutadans tinguin atribucions per poder decidir en certs aspectes.

Amb la descentralització es guanya en quantitat i en qualitat de la informació de què es disposa. D'aquesta manera, i com avançàvem, la capacitat d'adaptació a circumstàncies diverses augmenta. No és irrellevant, ja que temes com l'espai públic, encarar els "efectes zona" (és a dir, que depenen del lloc on es resideix el ventall d'oportunitats vitals sigui desigual), o la capacitat d'adaptar

la configuració urbana a col·lectius (d'edat o d'origen) diferents, resulta més senzill. Aquesta major proximitat sembla pressuposar una millor capacitat per aprofitar i afinar en l'atribució de recursos, la qual cosa hauria de redundar en polítiques més eficaces, més capaces d'adaptar a circumstàncies canviants les decisions preses sovint de manera més genèrica i indiferenciada. D'altra banda, la proximitat entre decisors i receptors hauria de propiciar que els espais de participació i codecisió fossin més possibles i que tinguessin efectes més clars. Al mateix temps, aquesta mateixa proximitat possibilita dinàmiques de major transparència en la gestió i de major control per part dels afectats i de la societat en el seu conjunt. L'estructura jeràrquica i competencial opera més rígidament quan decisió i implementació s'allunyen, però quan això no és així, la complexitat intrínseca de molts problemes socials i polítics acostuma a exigir dinàmiques més integrals que barregin recursos i habilitats, la qual cosa potencia el treball en xarxa més que les dinàmiques tradicionals de competència i sectorialització.

Què es perd amb la descentralització? D'una banda, en fragmentar els centres de presa de decisions, existeix el perill de pèrdua de direcció general d'una política o d'un programa determinat. Augmenten els riscos que una mateixa política s'apliqui de manera diferenciada en diferents llocs, i que aquesta diferenciació vagi més enllà del que seria una adequació a circumstàncies canviants. Se senyala així mateix que amb la descentralització augmenten les possibilitats de pressió dels interessos presents en l'àmbit sectorial en què s'insereixi la política, tractant d'aprofitar aquesta descentralització en el seu propi benefici. Així s'acostuma a atribuir a la descentralització majors riscos de clientelisme. També s'atribueix a la descentralització una major propensió a augmentar la despesa pública, ja que es tendeix a primar la urgència dels problemes que són més propers. La idea de fragmentació d'objectius i els perills de la desigualtat són els aspectes més repetits.

Si passem dels aspectes generals als efectes sobre els col·lectius i persones implicades, podríem tornar-nos a preguntar qui són els que guanyen i qui els que perden en aquest dilema descentralització-centralització. En general, es considera que amb la descentralització guanyen els més propers i amb la centralització els més poderosos. Però, per altra banda, la centralització genera una lògica d'aplicació universal, més indiferenciada que potser permet protegir de manera també més generalitzada, mentre que amb la descentralització, la possibilitat de "particularitzar", d'acostar-se millor a cadascú en la seva diversitat és major, però també és possible que se n'aprofitin aquells que disposen de més recursos de gestió i pressió.

En general, la combinació d'ambdues lògiques pot resultar interessant, ja que pot permetre aprofitar els avantatges ja esmentats de la descentralització, tractant al mateix temps d'evitar els seus aspectes negatius. En el fons es tractaria d'evitar la desigualtat que pot generar un procés d'aplicació descentralitzada d'una política, mantenint capacitats de redistribució entre els espais o territoris en què s'apliqui la política. En efecte, està molt estudiat que si no s'atén aquest

aspecte de redistribució que compensi la diferència de punts de partida i de recursos de tot tipus que cada territori conté de manera desigual, pot fàcilment produir-se l'anomenat "efecte Mateu".⁵

Mantenir per tant bons sistemes d'informació que ens permetin disposar (centralment), a partir d'un mateix procés d'actuació, de dades sobre els diferents efectes que es donen en la implementació descentralitzada d'una política, ens permetrà compensar posicions de partida diferents, no comparar entre si realitats diferenciades, i detectar possibles errors o biaixos a favor o en contra de determinats col·lectius o persones. Aquest procés ha de permetre conèixer sense interferir-se. Liderar sense imposar. És a dir, no ser invasiu en la capacitat d'intervenció diferenciada i integral que permet la descentralització i que és en definitiva una de les majors avantatges a les quals hem al·ludit.⁶

Si entre el 2004 i el 2020, l'anomenada Conferència de Presidents (que reuneix el president del govern amb els presidents de les disset comunitats autònomes) s'havia reunit en sis ocasions, amb la COVID-19, entre el 15 de març i el 31 de desembre del 2020, es va reunir en disset ocasions. El Consell Interterritorial de Salut (que aplega el ministre del rams amb consellers autonòmics), si habitualment es reunia un màxim de quatre vegades a l'any, des de març de 2020 les reunions van ser pràcticament setmanals i també van ser constants les sessions de les seves comissions tècniques i grups de treball, generant la "cogovernança" de la pandèmia i els seus efectes. Des de cada comunitat, s'establiren sistemes de decisió i implementació conjunta entre decisors autonòmics i municipis, activant de manera inusual els mecanismes ja existents de coordinació o creant nous escenaris d'articulació. La combinació de centralització-descentralització va ser la constant en els processos que es van du a terme al llarg de la gestió de la pandèmia.

5. A tall de conclusió

Hem intentat aquí dur a terme un exercici que entenem encara incomplet, que permeti encarar les lògiques d'intergovernamentalitat davant de situacions de complexitat. Una complexitat que hem d'entendre més pròpia de la normalitat que de l'excepcionalitat. I per a això ens ha estat útil incorporar la reflexió de l'esfera metropolitana com un espai de govern supralocal que pot permetre abordar amb lògiques conjuntes de centralització i descentralització situacions que des de la fragmentació local poden ser molt més difícils d'abordar.

5. Amb aquesta expressió s'al·ludeix a la cita bíblica que afirma: "Al que té se li donarà i tindrà en abundància, però al que no té fins i tot el que té li serà tret" (Mateu 13-12).

6. En la gestió del COVID-19, la centralització de les decisions de salut pública en cas de pandèmia estaven a mans de les autoritats sanitàries estatals, com també els protocols de vacunació (compartint estratègies amb els altres països de la Unió Europea). Però la pròpia estructura descentralitzada de l'Estat va exigir que els espais de coordinació entre aquest i les comunitats autònomes fossin especialment rellevants.

Cada vegada més fem front a problemes davant dels quals el que acaba sent excepcional és que el seu abordatge i possible solució siguin estrictament atribuïbles a un govern en concret. No podem parlar només d'eficiència econòmica, quan gairebé sempre hem de tenir en compte altres perspectives pròpies de l'equitat o l'atenció a la diversitat. La perspectiva jurídica pot ajudar, intentant trobar els arranjaments institucionals necessaris perquè aquesta complexitat tantes vegades al·ludida, pugui resultar manejable. Però, hem volgut sobretot, incorporar un plantejament polític. Ens preocupen els temes de legitimitat, implicació ciutadana i capacitat de resolució de problemes. No es tracta de veure quina és l'escala més adequada, sinó quina és la combinació d'escala, identitat, espai i poder que genera una major factibilitat i legitimitat.

Al final, el que ens queda és un tema que segueix sent polític. Com gestionar episodis excepcionals com el plantejat per la pandèmia de la COVID-19 o ara amb la DANA des de la imprescindible eficàcia i rapidesa de resposta i, al mateix temps, responnent a les exigències d'equitat, representativitat i capacitat de protecció que s'exigeix avui a un govern que no vulgui ser retòricament democràtic?

Referències bibliogràfiques

- AUBRECHT, Paul; Jan ESSINK; Mitja KOVAC; Ann-Sophie VANDENBERGHE (2022). "Centralized and Decentralized Responses to Covid-19 in federal systems: US and EU comparisons". *Utrecht Law Review*, vol. 18, núm. 1, p. 93-107. DOI: <https://doi.org/10.36633/ulr.738>.
- BACHE, Ian; Ian BARTLE, I.; Matthew FLINDERS (2016). "Multi-level governance", dins: Christopher ANSELL; Jacob TORFING [ed.]. *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 486-498.
- BESLEY, Timothy; Stephen COATE (2003). "Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach". *Journal of Public Economics*, vol. 87, núm. 12, p. 2611-2637. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00141-X](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00141-X)
- DE VRIES, Michiel S. (2000). "The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries". *European journal of political research*, vol. 38, núm. 2, p. 193-224.
- DODS, Klauss; Vanessa Castan BROTO; Klaus DETTERBECK; Martin JONES; Virginie MAMADOUH, Maano RAMUTSINDELA; Monica VARSANY; David WACHSMUTH; Chih Yuan WOON (2020). "The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis". *Territory, Politics, Governance*, vol. 8, núm. 3, p. 289-298. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1771022>
- GRIESEL, Mart; Frans VAN DE WAART (ed.) (2011). *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*, European Urban Knowledge Network: Amsterdam.
- HOOOGHE, Liesbet; Gary MARKS (2003). "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance". *American political science review*, vol. 97, núm. 2, p. 233-243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- KATZ, Bruce; Jennifer BRADLEY (1999). "Divided we sprawl". *Atlantic Monthly*, vol. 284, núm. 6, p. 26-42.
- (2013). *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Brookings Institution Press: Washington.

- KIM, S., A. SCHUMANN; R. AHREND (2014). *What Governance for Metropolitan Areas?* OECD: París.
- SUBIRATS, Joan (2016). *El poder de lo próximo*. Catarata Libros: Madrid.
- VERSLUIS, Esther; Marjolein VAN ASSELT; Jinhee KIM (2019). "The multilevel regulation of complex policy problems: uncertainty and the swine flu pandemic". *European Policy Analysis*, vol. 5, núm. 1, p. 80-98. DOI: <https://doi.org/10.1002/epa2.1064>
- VIESTI, Gianfranco (2021). *Centri e periferie*. Laterza: Bari/Roma.