

# ASESORAMIENTO JURÍDICO A UNA O.N.G. EN LA ELABORACIÓN DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR SOBRE JUSTICIA INTERGENERACIONAL

## INFORME JURÍDICO

JULIO 2021

a | CLÍNICA  
JURÍDICA  
AMBIENTAL

Autores: Pilar Rodríguez, Álvaro Bustillo, Carla Sanjuán, Marouane Laabbas, Ilaria Gallus.

Tutor: Marcos De Armenteras Cabot

Solicitante: Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa

Estudio realizado por estudiantes del **Máster Universitario en Derecho Ambiental** de la Universitat Rovira i Virgili (URV), en el marco de la asignatura Clínica Jurídica Ambiental. La Clínica Jurídica Ambiental forma parte del Programa de Aprendizaje Servicio de la URV. Las opiniones manifestadas en el informe corresponden a sus autores y/o autoras a título individual.



# 2021

# ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	<b>1</b>
1.1 Sobre la organización demandante .....	1
1.2 Sobre el encargo a la Clínica Jurídica Ambiental .....	1
<b>2. Primera parte: justificación de la ley</b> .....	<b>2</b>
2.1 Illes Balears y política a largo plazo. ....	2
2.2 Fundamento jurídico.....	5
2.3 Experiencia comparada .....	8
2.3.1 Cuestión ambiental, económica y social .....	8
2.3.2 Bienestar de las futuras generaciones .....	9
2.4 Participación ciudadana.....	12
2.5 Estructura organizativa.....	14
<b>3. Segunda Parte: propuesta de indicadores</b> .....	<b>16</b>
3.1 La huella ecológica.....	16
3.1.1 Introducción al concepto.....	16
3.1.2 La huella ecológica y las generaciones futuras .....	17
3.1.3 La Deuda Ecológica .....	18
3.2 Empleo decente y satisfacción con el empleo.....	19
3.2.1 Introducción al concepto.....	19
3.2.2 El Empleo Decente y la equidad intergeneracional.....	20
3.3 Estado de la biodiversidad .....	21
3.4 Inmuebles en riesgo alto y medio de inundación.....	23
3.4.1 Un factor de importancia decisiva.....	23
3.4.2 Riesgo de inundación en Illes Balears.....	24
3.5 Huella de carbono.....	26
3.6 Índice de Bienestar .....	28
3.7 La participación ciudadana en la toma de decisiones .....	29
3.7.1 Objetivo del indicador .....	29
3.7.2 Regulación de la participación ciudadana .....	29
3.8 La producción y el consumo responsable como indicadores .....	30
3.8.1 Educación inclusiva y equitativa.....	32
3.9 Industrialización innovadora, inclusiva y sostenible .....	33
<b>4. Conclusiones</b> .....	<b>35</b>

## 1. Introducción

### 1.1 Sobre la organización demandante

El Grup Balear d' Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB) es una asociación ecologista fundada el año 1973. Su misión es la de la mejora y la conservación de las condiciones ambientales de las Illes Balears con el fin de conseguir un entorno sostenible ecológica y socialmente.

Uno de sus objetivos como asociación es la preservación del territorio, el paisaje y los recursos naturales, todo ello como eje del futuro desarrollo económico sostenible de Illes Balears. El modo de trabajo de la organización es a partir de iniciativas de conservación de los espacios naturales y la biodiversidad para evitar la degradación del territorio balear, para lo cual realizan distintas formas de colaboración y también voluntariados.

### 1.2 Sobre el encargo a la Clínica Jurídica Ambiental

La vulnerabilidad económica y ambiental de Illes Balears suscitó un intercambio de opiniones entre diferentes organizaciones del territorio que se plasmó en el manifiesto *La vida al centre* en mayo de 2020. Entre otras acciones se planteó la posibilidad de presentar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) al Parlament de Illes Balears sobre la forma de abordar los problemas ecosociales planteados en dicho manifiesto desde una perspectiva intergeneracional.

A partir del estudio de experiencias de otros países se plantea la posibilidad de que la ILP ponga el foco en el bienestar de las futuras generaciones tomando en consideración las cuestiones ambiental, económica, social y cultural. Por lo tanto, la ILP plantea que la toma de decisiones en los órganos públicos se haga a partir de unos objetivos de bienestar intergeneracionales que deberán sujetarse a unos indicadores establecidos en la Ley. Además, se plantea la posibilidad de crear una comisión para las futuras generaciones que vele por el cumplimiento de dichos objetivos.

El encargo para la Clínica Jurídica Ambiental se concreta en la prestación de soporte jurídico y en la preparación de una ILP que aborde los siguientes ámbitos:

1. Investigación sobre posibles problemas competenciales de la Ley propuesta y su conexión con otra normativa aplicable.
2. Analizar experiencias de otros países con instituciones para las futuras generaciones y su posible inclusión en Baleares.
3. Identificar los indicadores de bienestar que pueden ser de mayor utilidad para su inclusión en la Ley (huella ecológica y de carbono; índice de presión humana; capacidad de carga del territorio; índice de desigualdad; índice de abandono escolar; etcétera).

El Plan de trabajo se ha desarrollado por quincenas:

Tarea y cronograma	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
Lectura y familiarización con la temática								
PARTE I: Propuestas								
PARTE I: Investigación y redacción de propuestas								
PARTE I: Puesta en común y comentarios de propuesta								
PARTE II: Propuestas de Indicadores								
PARTE II: Investigación y redacción de los Indicadores								
PARTE II: Puesta en común de indicadores y comentarios								
Preparación de la sesión plenaria								
Revisión y comentarios de la sesión plenaria y del tutor								
PARTE III: Recepción de la Ley y propuestas críticas								
PARTE III: Puesta en común de las posibles mejoras								
Revisión general del informe y presentación								

Durante la última fase del encargo se ha producido una contingencia dado que la entidad no ha podido facilitarnos la propuesta de ILP. Por ello, los componentes de la Clínica

Jurídica Ambiental no hemos podido desarrollar la tercera Parte III reflejada en el diagrama anterior. En todo caso, se ha aprovechado el tiempo restante para desarrollar un análisis más extenso de las partes desarrolladas, el cual se ha materializado en la inclusión de todas aquellas notas realizadas durante la sesión plenaria y las notas llevadas a cabo por el tutor, tanto en las reuniones mantenidas como en el intercambio de información entre las partes.

## 2. Primera parte: justificación de la ley

### 2.1 Illes Balears y política a largo plazo.

Son varios los factores que empujan a la sociedad balear a plantearse una norma que persiga materializar el desarrollo sostenible, focalizado en el bienestar de las sociedades venideras con el fin de que puedan desarrollarse sin los impedimentos y las limitaciones provocadas por el metabolismo de la sociedad actual.

A día de hoy existe un crecimiento poblacional que resulta insostenible a nivel mundial, con mayor intensidad en espacios como las Islas Baleares. Según el estudio llevado a cabo por diversos investigadores de la *Universitat de les Illes Balears*, se indica que, en los últimos cuarenta años, la población de las Islas ha sido duplicada, concretamente, un 51.6% más de habitantes que en el 1979<sup>1</sup>. Además, las proyecciones que se esperan para los años venideros son considerablemente preocupantes, pues se espera aumentar la población en un 14.5% según el INE<sup>2</sup>.

A esta situación, cabe añadir que el calentamiento global tiene una afectación particular en zonas insulares como lo son las Islas Baleares. Tal es así que, en los últimos 40 años, la temperatura en esta Comunidad Autónoma se ha incrementado en un 0,3°C cada 10 años. Pero, además, las proyecciones para los años venideros siguen siendo preocupantes pues se espera que la temperatura aumente dentro del rango de 2 a 5°C, situación que reporta a la zona insular una vulnerabilidad prominente<sup>3</sup>.

Los niveles de contaminación aún muestran ciertas tendencias a la baja, aunque siguen siendo considerables, llegando incluso a situaciones en las que se prohíbe el baño en ciertas zonas marinas por alcanzar picos de contaminación inapropiados para el desarrollo y disfrute de la población, concentraciones de plásticos en zonas marinas o

---

<sup>1</sup> Fundació Gadeso. (2020). "La población de les Illes Balears I: Creixement sostenible?". Quaderns Gadeso: Palma de Mallorca. P. 1-2. [Documento en línea]. Consultado: 23/3/2021. Sitio web: <http://www.gadeso.org/files/2020/02/qg-n-387.pdf>

<sup>2</sup> Fundació Gadeso. (2020). "La población de les Illes Balears i-II: Cap a un creixement sostenible?". Quaderns Gadeso: Palma de Mallorca. P. 1-2. [Documento en línea]. Consultado: 23/3/2021. Sitio web: <http://www.gadeso.org/files/2020/02/qg-n-388.pdf>

<sup>3</sup> Según destaca el "Estudio sobre vulnerabilidad sectorial y riesgos ante los impactos del cambio climático". (La Vola, 2018).



destrucción de biodiversidad tan necesaria como los prados de posidonia que se encargan de la oxigenación del aire<sup>4</sup>.

Ambos escenarios tienen como resultado diversos riesgos e impactos que se materializan en «*el incremento de temperatura, sequía y fuertes lluvias e inundaciones, en los sectores de la agricultura y ganadería, la biodiversidad, la gestión del agua, la gestión forestal, la industria, servicios y comercio, la energía, el turismo, el urbanismo y vivienda, la salud y bienestar, la movilidad e infraestructuras de transporte*»<sup>5</sup>, lo que denota imposibilidad de un desarrollo correcto de la vida venidera.

Esta situación se está llevando a cabo en el marco del sistema económico hegemónico actual de acumulación capitalista, que aboga por la acumulación de la riqueza, el extractivismo y el uso de la naturaleza en beneficio del desarrollo humano inmediato. Esto ocasiona que se esté llevando a cabo un uso desmesurado de los recursos naturales con fines económicos y desarrollistas, lo que supone elevar el consumo por encima de las tasas de regeneración de los ecosistemas y recursos naturales, tanto a nivel global como local<sup>6</sup>. En el caso concreto de Illes Balears la economía se centra en el sector terciario, con un fuerte protagonismo del turismo, el cual representa alrededor del 36% del PIB autonómico. Concretamente los sectores más representativos de la economía balear en el último trimestre de 2020 se distribuían de la siguiente forma según la distribución porcentual de los activos por sector económico<sup>7</sup>:

Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Parados <sup>8</sup>
1,0%	5,8%	9,6%	76,7%	6,8%

Esta situación denota una fuerte dependencia del sector servicios, el cual puede suponer hasta un 80% de población activa en diferentes momentos del año. Esta situación propicia una debilidad y posible falta de estabilidad económica en situaciones de crisis. Además de la problemática ambiental y económica, existe la precariedad sociolaboral. Desde el punto álgido de la crisis de 2008 muchas familias vieron su

---

<sup>4</sup> La Vola, 2018. Op. Cit.

<sup>5</sup> Información extraída en línea de la “Direcció General d’Energia i Canvi Climàtic del Govern de les Illes Balears”. Consultado: 24/3/2021. Sitio web: [http://www.caib.es/sites/canviclimatic2/es/estudis\\_de\\_vulnerabilitat/](http://www.caib.es/sites/canviclimatic2/es/estudis_de_vulnerabilitat/)

<sup>6</sup> Sánchez Daza, Germán y Campos Ríos, Guillermo. (2014). “Acumulación de capital y el sector de servicios en la economía contemporánea”. En: Álvarez Béjar, Alejandro et. Al. “Reproducción, crisis, organización y resistencia: a cien años de la acumulación capitalista de Rosa Luxemburgo”. Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas: Puebla, México. pp. 234-244. [Documento en línea]. Consultado: 24/3/2021. Sitio web: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150421043729/pdf\\_433.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150421043729/pdf_433.pdf)

<sup>7</sup> Tabla extraída del espacio web del Instituto Nacional de Estadística sobre la Distribución porcentual de los activos por sector económico y provincia. [Documento en línea]. Consultado: 24/3/2021. Sitio web: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=3994>

<sup>8</sup> Personas en situación de desempleo que buscan primer empleo o han dejado su último empleo hace más de 1 año.

capacidad adquisitiva mermada, ocasionando un número de trabajadores parados sin prestación económica desmesurada, sobre todo concentrados en colectivos vulnerables como los jóvenes, los mayores de 55 años, las mujeres y los trabajadores migrantes. Todo ello en el contexto de una economía cada vez más debilitada y menos preparada para promover el desarrollo de las familias y, por ende, de la sociedad<sup>9</sup>. Precariedad que durante los últimos años no ha podido ser atajada y sigue existiendo en el seno de un sistema económico prácticamente idéntico al que propició la situación en su día, con la problemática añadida de la desaparición paulatina de la sociedad media, estrato social que posibilita el funcionamiento de dicho sistema económico<sup>10</sup>.

A partir de la emergencia sanitaria acaecida a partir de 2020 a causa de la pandemia mundial derivada del virus SARS-CoV-2, esta precariedad se ha visto agudizada aún más, ocasionando estragos estructurales en la economía balear que sin duda se harán notar durante un largo periodo de tiempo en el día a día de la población<sup>11</sup>.

Ante esta situación se constata la necesidad de establecer una regulación de un sistema normativo acompañado de un ente rector que pueda asegurar la existencia y utilidad de las tierras y espacios naturales insulares en condiciones correctas para el desarrollo personal, profesional y familiar para las sociedades tanto actuales como venideras.

Derivado de toda la problemática objeto de análisis, es preciso que este ente actúe desde una perspectiva integradora, es decir, que atienda a todos los estratos económicos, sociales, culturales, familiares y ambientales de la sociedad con la finalidad de poder dar una respuesta más acorde a la necesidad, que no es otra que la de asegurar la posibilidad del desarrollo a las generaciones futuras. Con este fin, para salvaguardar el bienestar de las generaciones presentes y futuras, es esencial que los organismos públicos actúen en pro de un desarrollo actual sin comprometer el desarrollo de las generaciones venideras, tanto a nivel social como cultural, económico y ambiental, y que dicha actividad se lleve a cabo a partir de indicadores que faciliten esta tarea y que sea una actividad sometida a información de la sociedad para rendir cuentas de las tareas llevadas a cabo en relación con este objetivo<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Observatori del Treball de les Illes Balears. (2017). "L'Atur de llarga durada a les Illes Balears: evolució, perfil dels desocupats i polítiques actives". Col·lecció d'Estudis Laborals núm. 24, pp. 9 – 15. [Documento en línea]. Consulta: 25/3/2021.

web: [http://www.caib.es/sites/observatorideltreball/ca/colleccio\\_destudis\\_laborals-17711/](http://www.caib.es/sites/observatorideltreball/ca/colleccio_destudis_laborals-17711/)

<sup>10</sup> Bologna, Sergio. (2006). "Nuevas formas de trabajo y clases medias en la sociedad". DUODA - Revista d'Estudis Feministes, núm. 30, pp. 60 – 71. [Documento en línea]. Consultado: 25/3/2021. Sitio web: <https://www.raco.cat/index.php/DUODA/article/view/63168/91442>

<sup>11</sup> Información extraída de los análisis llevados a cabo en: Observatori del Treball de les Illes Laborals. (2021). "Nota de Conjuntura Laboral a les Illes Balears". Servei d'Ocupació de les Illes Balears. [Documento en línea]. Consultado: 25/3/2021.

Sitio web: <http://www.caib.es/sites/observatorideltreball/ca/mensuals-10651/>

<sup>12</sup> Información basada en la guía sobre la Ley para el bienestar de las Generaciones Futuras. (Gales, 2015). [Documento en línea]. Consultado: 26/3/2021.

Sitio web: <https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2017/02/150623-guide-to-the-fg-act-en.pdf>

Además, se requiere una institucionalización de dicha perspectiva, para lo cual resulta preciso un ente o grupo de entes con competencias concretas y capacidad suficiente para llevar a cabo tareas de seguimiento, valoración y control del cumplimiento de dicho objetivo<sup>13</sup>.

Es imprescindible abordar este objetivo desde un punto de vista integral, con la finalidad de que el objetivo a seguir no sea concebido como una obligación sino como la materialización del interés general de la sociedad balear. Esta tarea tiene una finalidad educativa, en la línea de reordenar la importancia otorgada a diversos aspectos vitales como son la justicia social, climática y ambiental y el cuidado del territorio y de las personas, además de constituir una forma de transición económica, social y ecológica, necesaria para superar la crisis económica y sanitaria<sup>14</sup>.

## 2.2 Fundamento jurídico

Existe una amplia conformidad en los dos principios básicos de los que emana el concepto de Desarrollo Sostenible. En primer lugar, partimos de la idea de que el desarrollo se divide en tres dimensiones: económica, social y medioambiental. Para que el desarrollo sea sostenible debe hallarse el equilibrio entre las tres esferas para alcanzar la plena calidad de vida. Y, en segundo lugar, no solo debe ser sostenible en cuanto a equilibrio entre las tres dimensiones, sino que debe serlo en el tiempo. Es decir, las generaciones del presente tienen la obligación de salvaguardar las necesidades de las generaciones futuras<sup>15</sup>.

El marco legal europeo que da cabida a la protección de las futuras generaciones y al desarrollo sostenible parte de los siguientes artículos del Tratado de la Unión Europea, concretamente de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 3 y de su artículo 21.

Por otro lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ampara las cuestiones ambientales en sus artículos 11, 191, 192 y 193, que abarcan la lucha contra el cambio climático como objetivo específico de la política medioambiental de la Unión Europea.

A nivel europeo también nos podemos apoyar en tratados como el Convenio de Aarhus en materia de acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia

---

<sup>13</sup> Información basada en la Ley para el bienestar de las Generaciones Futuras. (Gales, 2015). [Documento en línea]. Consultado: 26/3/2021. Sitio web: <https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2017/01/WFGAct-English.pdf>

<sup>14</sup> Información basada en las necesidades mostradas por el ente demandante del dictamen jurídico: Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa, concretamente, de su manifiesto. [Documento en línea]. Consultado: 26/3/2021. Sitio web: <https://www.lavidaalcentre.org/manifest/>

<sup>15</sup> Axel Gosseries, Teorías de la justicia intergeneracional, una sinopsis: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6441>



ambiental. Uno de los compromisos asumidos por los Estados miembros, y pertinente al objeto de estudio, es el reconocimiento y el apoyo a las asociaciones/organizaciones que tengan como finalidad la protección del medio ambiente.

En el marco español el engarce fundamental con la cuestión ambiental lo encontramos en el derecho al medio ambiente sano consagrado en el artículo 45.1 de la Constitución y en el deber de los poderes públicos de velar por el uso racional de todos los recursos naturales reconocido en el apartado 2 del mismo precepto.

Además, cabe mencionar la creación del Consejo de Desarrollo Sostenible mediante la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, por la que se crea el Consejo de Desarrollo Sostenible, derogada a su vez por la Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible. Este consejo es un instrumento a merced de la ciudadanía que ha mostrado su voluntad de ser partícipes en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Es un espacio de carácter consultivo y de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030.

El marco legal autonómico en el que nos podemos basar a nivel general es el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. En el mismo Preámbulo del estatuto se afirma con rotundidad que para avanzar en una sociedad consolidada, es menester seguir los valores de justicia, cohesión social y desarrollo sostenible entre otros. Entrando en el articulado del Estatuto, primeramente, debemos hacer mención del artículo 12 sobre los Principios rectores de actividad pública, apartado 3, que menciona tanto el desarrollo sostenible como la cohesión social. En el artículo 23 del Estatuto se reconoce el derecho al disfrute de un medio ambiente sano y seguro.

De elaboración más reciente es imprescindible mencionar la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética, que es un marco normativo fundamental para salvaguardar las necesidades de las generaciones futuras en las Islas Baleares, en cuanto a recursos naturales se refieren.

Además de lo anterior y aunque no tenga un carácter jurídico como las normas antes relacionadas, resulta necesario senyalar que el desarrollo sostenible es el pilar de la Agenda 2030 adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, cuya finalidad es establecer un marco de objetivos en pro de las personas, la prosperidad económica y el medio ambiente, sin olvidar la justicia y la paz en el mundo. Esta Agenda se plasma en 17 objetivos concretos en los que se integran las tres esferas del desarrollo sostenible. Durante la creación de esta estrategia mundial, la Unión Europea ejerció un papel esencial, lo cual encaja con sus compromisos a largo plazo con el desarrollo sostenible. De este modo, se ha llegado a convertir en un referente mundial para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Próximas etapas para un futuro europeo sostenible - Acción europea para la sostenibilidad. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=EN>

Sin embargo, no se debe obviar que desde su propio alumbramiento el concepto de desarrollo sostenible ha recibido críticas. Es el caso de estudios como los de Meadows sobre “Los límites del crecimiento” (Meadows et al., 1972), que establecieron la estrecha vinculación entre los indicadores económicos y los ambientales, poniendo de relieve la contradicción entre la apuesta por una economía verde y la desregulación del comercio y las inversiones, generando un crecimiento depredador en un mundo de recursos limitados que no es capaz de soportar un crecimiento acelerado permanente. En esta línea son numerosos los autores que consideran que el propio concepto de desarrollo sostenible es un oxímoron en sí mismo. También es importante destacar el contexto en el surge, según Santamarina (2004) este informe surge como respuesta a la situación de crisis energética padecida en la década de los 70, que alienta a buscar nuevos modelos energéticos por parte de los países industriales que intentará no cimentarse en la energía nuclear puesto que se habían dado varias tragedias nucleares como Bhopal, Basilea y Chernobyl, acontecidas durante el período de realización de dicho informe (1984-1987), por lo que las instituciones de políticas internacionales se vieron obligadas a reaccionar teniendo en cuenta que los desastres ecológicos habían evidenciado que era necesario tener en cuenta los límites naturales al estimular el crecimiento económico según la lógica desarrollista que presidía la economía occidental a partir de la década de los 50s y la voluntad de extenderla a los países menos industrializados, con el establecimiento de mínimos ecológicos que no impidan su expansión en caso de que se agoten. Así, pese a que existen numerosas posibilidades de interpretación de ambos conceptos, se ha considerado como un concepto político e ideológico que tiene como telón de fondo la economía del desarrollo, propia de la modernidad y de la economización de la naturaleza, y que considera como universales la voluntad de tener deseos ilimitados en recursos limitados. Se han planteado alternativas a este concepto como la justicia ecológica, que no exige un extraordinario desarrollo económico para llevar a cabo prácticas que equilibren la viabilidad de las sociedades humanas integradas en la naturaleza.

Por otro lado, es necesario exponer un segundo principio clave para proteger las Generaciones Futuras, como es el principio de no regresión del derecho ambiental. Una de las principales características de los ordenamientos jurídicos es su constante variabilidad y modificación, sin que existan derechos que sean inmutables por otra ley, lo que puede suponer que los derechos adquiridos se puedan perder. Esto implica que pueda producirse un retroceso en la protección de los bienes jurídicos en cuestión, en este caso, imponiendo un medio ambiente más degradado a las generaciones futuras. Para evitar que haya un empeoramiento de la protección ambiental, se ha desarrollado el “principio de no regresión ambiental” que permite proteger que los avances que ya se han logrado en esta materia no disminuyan. Este principio impone al legislador el deber de evitar aprobar nuevas leyes que supongan la derogación o modificación de leyes que protejan el medio ambiente en mayor medida que la nueva ley, e impone al juez el deber de valorar su aplicación cuando haya intereses contrapuestos. Sin embargo, este principio no es ilimitado y puede ser que el legislador apruebe una nueva ley regresiva si tiene una finalidad constitucionalmente legítima y si se justifica que es necesaria y proporcional.

En el Estado español este principio no está recogido en la Constitución ni en la ley, pero sí en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que interpreta el derecho a un medio ambiente sano recogido en el art. 45.2 de la Carta Magna, pero en muchas ocasiones se incumple produciéndose retrocesos en la protección medio ambiental.

## 2.3 Experiencia comparada

Para poder justificar las propuestas presentadas en la ILP surge la necesidad de estudiar las experiencias de otros países, tanto para la cuestión ambiental, económica y social, como para los medios adoptados en función del bienestar de las generaciones futuras.

### 2.3.1 Cuestión ambiental, económica y social

La protección del medio ambiente juega un papel fundamental en la creación de nuevas oportunidades comerciales y profesionales para la Unión Europea y sus Estados miembros. El Crecimiento Verde es hoy uno de los puntos centrales para garantizar el desarrollo económico (sostenible), también desde un punto de vista ambiental. Por esta razón, la UE promueve el desarrollo sostenible y establece normas de calidad medioambiental, gracias al cual es posible ver en el texto de las Constituciones más recientes (como la Constitución Española del 1978) disposiciones que tratan de temas medioambientales o, como ha ocurrido en sede de revisión constitucional, verlos incluidos a lo largo del tiempo en una Carta Constitucional o Ley básica (como los Países Bajos en 1983, Alemania en 1994 y Francia en 2005).

Algunos artículos presentes en las Constituciones de otros Estados podrían ser particularmente interesantes para reflexionar sobre aspectos que pueden ser útiles para la ILP. En la Constitución de Croacia (Ustav Republike Hrvatske del 1990) se encuentran los artículos 52[23] y 70[24], ocupándose el primero sobre la especial protección de la naturaleza y de otros «*objetos de especial importancia cultural, histórico, económico y ecológico*» y el segundo sobre el fortalecimiento de esa protección por parte del Estado, el cual deberá «*garantizar las condiciones para un medio ambiente sano*». En la Constitución francesa de 1958 se integran los derechos establecidos en la Charte de l'environnement de 2004, entre los cuales se establece «*que se debe buscar la preservación del medio ambiente con el mismo título que otros intereses fundamentales de la Nación*»<sup>17</sup>. La misma Carta sigue desarrollando en su texto los derechos y las obligaciones a los que todos están sometidos para prevenir o limitar los daños medioambientales, siguiendo el principio “quien contamina paga”.

Por una parte, un aspecto interesante de resaltar es el caso a nivel local es la existencia de entes que están destinados a tener en cuenta a las generaciones futuras, como es el caso de la necesidad de tener un Defensor de las Generaciones Futuras, que surgió en

---

<sup>17</sup> Carta del Medio ambiente; Ley constitucional n° 2005-205 del 1 de marzo de 2005, (B.O. n° 51 del 2 de marzo de 2005, p. 3697) en <https://shalegasespana.wordpress.com/carta-del-medio-ambiente/>.

Valencia y que diversos entes locales han suscrito. Concretamente a nivel Balear, son tres ayuntamientos menorquines los que han apostado por esta idea: Es Migjon Gran, Ferreires y Mahón. Ha habido otros municipios a nivel estatal que también comparten esta ambiciosa propuesta<sup>18</sup>.

En enero 2020 España creó la oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo, que constituye el órgano directivo de la Presidencia del Gobierno encargado de pensar y planear el futuro del país en el medio y largo plazo. Su importancia se caracteriza en el análisis y planificación de unos desafíos multisectoriales que permitan el desarrollo del país. Los objetivos medioambientales forman parte de estos retos junto a otros económicos, geopolíticos, sociales y educativos. A esto se añade que en marzo del 2020 la Oficina preparó un Plan Nacional a largo plazo "España 2050", presentado oficialmente el 20 de mayo 2021, en el cual se plantea el estudio de "fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo", que ha sido elaborada por un centenar de investigadores e investigadoras de reconocido prestigio y de disciplinas académicas diversas, coordinados por la Oficina y apoyados por organismos como la AIREF, el Banco de España y el *Joint Research Centre* de la Comisión Europea. Este plan constituye un paso importante, entre otras cosas porque, según las palabras del Presidente del Gobierno en su presentación, *«pone al servicio de la sociedad española todo su conocimiento para ayudarla a ampliar sus horizontes y a diseñar una mejor estrategia en el largo plazo»*. Para ello, nos proporciona *«un diagnóstico riguroso y holístico sobre los desafíos que va a enfrentar España, no solo hoy en día, sino también en el medio y largo plazo, analizando los posibles riesgos y también las oportunidades que podrían generar las mega tendencias, como el cambio climático, el envejecimiento demográfico o la transformación digital»* y, además, *«nos muestra nuestro potencial como país»*.

### 2.3.2 Bienestar de las futuras generaciones

En el ámbito estatal hay distintas figuras que han ido apareciendo durante los últimos años con el objetivo de tener en cuenta a las generaciones futuras desde distintas perspectivas. Podríamos hablar de dos tipos de entes: aquellos que por sus funciones tienen en cuenta solamente la protección ambiental (y, por lo tanto, no atienden a otras necesidades como la educación o la economía), y de entes que abordan la necesidad desde un paradigma más integral, englobando actuaciones destinadas más allá de lo ambiental, que es lo que aquí interesa.

Por otra parte, podemos clasificar estos entes en aquellos que constituyen una institución independiente o aquellos que dependen orgánicamente de otra.

Es interesante relevar las diferentes iniciativas para buscar soluciones a largo plazo para las generaciones futuras, algunos países (como Filipinas, Chile, Singapur, Reino Unido o Israel, aunque esta última ya no se encuentra en actividad) ya han incluido cláusulas de

---

<sup>18</sup>Se puede consultar una relación aquí: <https://www.fundacionsavia.org/defensor/adhesiones>.

justicia intergeneracional en sus Leyes fundamentales<sup>19</sup>, algunas medidas prácticas pueden ser útiles para esta ILP:

Defensor de las generaciones futuras. Es una figura institucional que se preocupa por aquellos que todavía no votan ni compran, significativo para garantizar el derecho de las próximas generaciones. Su tarea será la de contribuir a la lucha contra problemáticas ambientales como el cambio climático, la despoblación o la deforestación y problemáticas sociales como la pobreza extrema, la exclusión o la discriminación. La figura del “defensor de las generaciones futuras” ya existe en diferentes países europeos como Suecia, Finlandia, Alemania, Bélgica<sup>20</sup> y Hungría, este último creado en 2008.

Comisión para las generaciones futuras. El ejemplo más explicativo de este órgano se encuentra en la Ley para el bienestar de las generaciones futuras (Gales, 2015)<sup>21</sup> donde, junto a la presentación de la figura del “guardián” de las futuras generaciones (nombrado por los ministros y que promueve el principio del desarrollo sostenible), se ocupa de analizar en concreto las funciones del Comisionado. Este órgano tiene los siguientes objetivos:

1. Alentar las mejores prácticas entre los organismos públicos en la adopción de medidas para alcanzar sus objetivos de bienestar de conformidad con el desarrollo sostenible;
2. Investigar si los objetivos de bienestar y los indicadores son coherentes con el desarrollo sostenible, si se tiene en cuenta el principio del desarrollo sostenible en los indicadores nacionales y cualquier actividad vinculada con todo aquello que repercuta en el bienestar económico, social, ambiental y cultural de Gales (y de cualquier parte de Gales).
3. Preparar y publicar un informe que contenga la evaluación del Comisionado sobre las mejoras que los organismos públicos deben introducir para establecer y cumplir los objetivos de bienestar de conformidad con el principio de desarrollo sostenible. El informe del Comisionado debe incluir una evaluación de la forma en que los organismos públicos deben:
4. Salvaguardar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades;

---

<sup>19</sup> En la ya nombrada Carta del Medio ambiente francesa donde se declara «Que a fin de asegurar un desarrollo sostenible, las medidas destinadas a responder a las necesidades actuales no deben comprometer ni la capacidad de las generaciones futuras ni la de otros pueblos para satisfacer a sus propias necesidades». Esta misma preocupación se aborda en la Grundgesetz alemana en el artículo 20.a. (Modificado 26/07/2002) «Consciente también de su responsabilidad hacia futuras generaciones, el Estado protege las bases natales de la vida y los animales dentro del marco del orden constitucional via legislativa, y de acuerdo con la ley y la justicia, por el poder ejecutivo y judicial» y también en las Leyes fundamentales de Letonia, Luxemburgo (artículo 11-bis), Malta (artículo 9) y Polonia (artículo 74).

<sup>20</sup> Ver «La figura del ‘Defensor de las generaciones futuras’ se abre paso en los ayuntamientos» en La Vanguardia del 29/07/2018 en: <https://www.lavanguardia.com/local/baix-llobregat/20180729/451117489685/figura-defensor-generaciones-futuras.html>

<sup>21</sup> Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015.

5. Tener en cuenta el impacto a largo plazo de sus políticas;

Prácticas de prospección futura (el caso de Singapur). Utilizando el concepto de Smart City, es decir: “una ciudad innovadora que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia de las operaciones, los servicios urbanos y la competitividad, asegurando que responda a las necesidades de las generaciones presentes y futuras respeto a aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales”, se plantea la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes gracias a las nuevas tecnologías y, sobretodo, utilizando de forma eficiente los recursos disponibles<sup>22</sup>.

Creación de un modelo de participación pública. En la nombrada Ley de Gales del 2015 se establece la participación en la evaluación y planes de las Juntas de Servicio Público por la cual tanto en las evaluaciones como en los informes se garantiza una amplia participación pública, entre otros: al comité de supervisión y examen de la autoridad local, a cualquier organización voluntaria pertinente que la junta considere apropiada, a los representantes de las personas residentes en su zona, a los representantes de las personas que desarrollan actividades en su zona, a los sindicatos que representen a los trabajadores de sus zonas, a las personas interesadas en el mantenimiento y la mejora de los recursos naturales de la zona de la junta, y a cualquier otra persona que, a juicio de la Junta, esté interesada en el mejora del bienestar económico, social, ambiental y cultural de la zona.

Cabe decir que existen más ejemplos que atajan esta necesidad, los cuales lo realizan de distinta forma e intensidad como es el caso de Estados Unidos, Escocia, Malta, Francia, Canadá y Nueva Zelanda. Aun así, con la exposición llevada a cabo, se cree que, en relación con la demanda realizada en la presente clínica jurídica, queda ilustrado las distintas funciones y alcances de las figuras destinadas a la protección de las generaciones futuras dependiendo de la forma por la que se opte a la hora de la creación de la misma.

La importancia de la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales es uno de los asuntos principales del Acuerdo de Escazú, adoptado en Costa Rica el 4 de marzo de 2018<sup>23</sup>. El Acuerdo Regional tiene por objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la

---

<sup>22</sup><https://www.vidasostenible.org/back-to-the-future-singapur-la-ciudad-mas-inteligente-del-mundo/>

<sup>23</sup> El Acuerdo Regional está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe. El período de firma tuvo lugar entre el 27 de septiembre de 2018 y el 26 de septiembre de 2020 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Tras alcanzar los requisitos establecidos en su artículo 22, el Acuerdo de Escazú entrará en vigor el 22 de abril de 2021. Ver el texto completo en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)



justicia en asuntos ambientales<sup>24</sup>, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible<sup>25</sup>.

## 2.4 Participación ciudadana

La creación de un nuevo instrumento transversal para evaluar si las políticas públicas tienen presente la preservación de las generaciones futuras también atañe al modo en que dichas medidas se plantean y se aprueban, es decir, debe permitir participar de forma real y efectiva la toma de decisiones de los poderes públicos mediante la organización de debates públicos que impliquen personalmente al ciudadano/a o grupos organizados representativos de interés social en la adopción de decisiones colectivas, y aceptar dichas decisiones y ejecutarlas con los instrumentos oportunos. De esta manera resulta, a su vez, una herramienta pedagógica del colectivo social, y de desarrollo de la democracia representativa, hacia niveles más altos de transparencia y control de la Administración propio de una democracia madura y transparente, en la que los poderes públicos actúan con la responsabilidad de crear estructuras horizontales, que permitan la participación del ciudadano/a en la estructura económica, política o cultural donde se desarrolla la acción.

Así mismo incide en la profundización de la democracia directa, al pasar de la mera formalidad representativa a una participación efectiva que asegure el funcionamiento democrático de la sociedad y la legitimidad de las decisiones administrativas, otorgando un papel activo a la ciudadanía en los asuntos públicos y se estimula la voluntad de acción en los conflictos colectivos.

En este caso la participación de la ciudadanía, como titulares del derecho al medio ambiente, se ubica en el ámbito administrativo de los problemas ambientales con una implicación directa en el conocimiento, valoración, prevención y mejora de los problemas ambientales, para generar una cultura transversal de la sostenibilidad de la sociedad y en la búsqueda de cambios que mejoren el medio ambiente<sup>26</sup>, conforme al

---

<sup>24</sup> El acuerdo prevé que «Desde un enfoque basado en los derechos, se reconocen principios democráticos fundamentales y se procura abordar uno de los desafíos más importantes de la región: el flagelo de la desigualdad y una cultura del privilegio profundamente arraigada. A través de la transparencia, la apertura y la participación, el Acuerdo Regional contribuye a la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y hace frente a la ineficiente e insostenible cultura de intereses limitados y fragmentados que impera en la región. En ese sentido, en el Acuerdo se plasma el compromiso de incluir a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos o marginados o han estado insuficientemente representados y de dar voz a quienes no la tienen, sin dejar a nadie atrás».

<sup>25</sup> En <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>.

<sup>26</sup> Participación orgánica: incorporación del ciudadano/a a los órganos de Consulta. Símil Consejo Asesor del Medio Ambiente, regulación RD 2355/2004 de 23 de diciembre, y artículo 19 Ley 27/2006, 18 de julio. Emite informes y propone medidas, sin facultades decisorias.

art. 9.2 CE en cuanto a la participación ciudadana, y en concreto el art. 105 CE respecto al ámbito administrativo.

La base jurídica de la propuesta se fundamenta en el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que desarrolla el art. 10 de la Declaración de Río de 1992, que aprobó el Programa 21 en el que se considera que la participación de la opinión pública es necesaria para implementar un efectivo desarrollo sostenible. La Unión Europea se adhirió al Convenio mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005, 2005/370/CE. El Convenio de Aarhus propone para asegurar la participación pública en la toma de decisiones de los planes, los programas y políticas relativas al medio ambiente, así como en la elaboración de reglamentos, que el acceso a la información sea pertinente, inteligible y accesible; que la participación se de en fase temprana con posibilidad de incidencia en la decisiones, para ello se debe crear una estructura que prevea plazos suficientes de participación, para que resolución final tenga en cuenta dicha participación.

Así mismo, en cuanto al derecho de la unión, la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo de 2003, establece medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, que se deben llevar a cabo con respeto al derecho a la información de la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental. Ambas Directivas fueron traspuestas mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Así, en su artículo 3.2 concreta la participación pública en los siguientes derechos:

- a) A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.
- b) A acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general.
- c) A formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública correspondiente.
- d) A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.
- e) A participar de manera efectiva y real, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos regulados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto

ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, así como en los procesos planificadores previstos en la legislación de aguas y en la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente.”

Y, en su título III, desarrolla los derechos de participación pública en los asuntos de carácter medioambiental respecto a determinados planes, programas y disposiciones generales.

Finalmente, en cuanto a la normativa autonómica, el Estatuto Balear también regula mecanismos de participación ciudadana, como son las consultas ciudadanas (art.15.2 c y art. 31.10), referéndums municipales vinculantes, que deben ser autorizados por el Gobierno central; los consejos de participación, las iniciativas ciudadanas, las audiencias ciudadanas y los foros de participación ciudadana.

## 2.5 Estructura organizativa

El fin perseguido por el órgano propuesto no se agota en sí mismo, por cuanto no es un objetivo cuya consecución sea mensurable, sino que el fin es la integración de la perspectiva de las generaciones futuras en las instituciones, así como la defensa de sus intereses. Esto significa que no se trata de una institución creada con carácter temporal o para dar respuesta a una carencia específica o satisfacer un interés inmediato, sino para modificar la perspectiva con la que operan las demás instituciones de la Comunidad Autónoma.

La institución que se propone adopta una aproximación distinta a otras instituciones al ser la única que parte de una premisa: la comunidad que habita el territorio de las Islas Baleares no es un todo social simultáneo sino continuo; es decir, cabe integrar la defensa de las generaciones que aún están por venir en la práctica de las generaciones actuales.

Los fines perseguidos por el organismo diseñado en esta Propuesta de Ley deben ser integrados de forma transversal en todos los organismos públicos presentes en las Islas Baleares. Este carácter transversal se debe predicar no sólo de los objetivos propios del órgano propuesto sino de su presencia, su relación y su interlocución con todos los órganos susceptibles de integrar la perspectiva de las futuras generaciones en el ejercicio de sus competencias.

Para implementar el órgano diseñado con el carácter transversal y generalista descrito es preciso que, por un lado, se articulen formas de interlocución e interacción entre dicho órgano y el resto de los organismos; y, por otro lado, que pueda garantizarse su presencia en todas las instituciones.

En este sentido se propone una relación *numerus apertus* de organismos con los que deben promoverse distintos formatos de colaboración:

- A. Consejerías del Gobierno de Islas Baleares y, en particular, las siguientes por su íntima conexión con las finalidades del órgano propuesto:
- a. Consejería de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática:
    - i. Dirección General de Energía y Cambio Climático.
    - ii. Instituto Balear de Energía.
    - iii. Dirección General de Innovación.
  - b. Consejería de Modelo Económico, Turismo y Trabajo:
    - i. Dirección General de Modelo Económico y Empleo.
    - ii. Agencia de Estrategia Turística de las Islas Baleares (AETIB).
    - iii. Instituto de Estadística de las Islas Baleares (Ibestat).
    - iv. Dirección General de Promoción Económica, Emprendimiento y Economía Social y Circular.
  - c. Consejería de Medio Ambiente y Territorio:
    - i. Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad.
    - ii. Dirección General de Residuos y Educación Ambiental.
    - iii. Dirección General de Recursos Hídricos.
    - iv. Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
    - v. Comisión Balear del Medio Ambiente.
  - d. Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación:
    - i. Dirección General de Políticas para la Soberanía Alimentaria.
  - e. Consejería de Movilidad y Vivienda:
    - i. Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI).
    - ii. Dirección General de Vivienda y Arquitectura.
  - f. Consejería de Fondos Europeos, Universidad y Cultura:
    - i. Dirección General de Cultura.
    - ii. Departamento de Cultura: bibliotecas, museos y centros.
    - iii. Secretaría Autónoma de Universidad, Investigación y Política Lingüística.
    - iv. Dirección de la Oficina de Planificación y Coordinación de Inversiones Estratégicas.
- B. Consejos insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.
- C. Mancomunidades de Mallorca (6) e Ibiza.
- D. Corporaciones de los 67 municipios.
- E. Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares (FELIB).

- F. Servicio de Salud de las Islas Baleares (IB-SALUT):
  - a. Consejo de Dirección.
  - b. Dirección General.

### 3. Segunda Parte: propuesta de indicadores

Para poder desarrollar el concepto de desarrollo sostenible tal y como fue descrito en el Informe Brundtland, es decir, un «*progreso que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*», es indispensable integrar el bienestar intergeneracional. Por ello, resulta fundamental, en el caso de la ILP que aquí se estudia, la inclusión de indicadores de bienestar que sirvan de guía concreta para hacer posible el objetivo de no gravar las capacidades de las generaciones futuras.

Para ello, se propone el análisis de un grupo de diez indicadores que creemos necesarios para la mencionada ILP. Cabe decir que este grupo de indicadores no es un número cerrado y otros indicadores podrían ser tenidos en cuenta con el objetivo de elaborar una ILP más prometedora.

#### 3.1 La huella ecológica

##### 3.1.1 Introducción al concepto

Nos remontamos a medianos de los años 90 cuando se hizo referencia por primera vez a este indicador propuesto por Wackernagel y Rees (1997) y Wackernagel et al. (1999). El objetivo de este es el de «*representa[r] el capital natural que demanda una economía y se determina calculando el consumo de recursos y los requerimientos de asimilación de residuos de una población humana definida en términos de área de tierra productiva correspondiente*»<sup>27</sup>. En otras palabras, «*la huella ecológica se define como el total de superficie ecológicamente productiva necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de estas superficies*»<sup>28</sup>.

Para conocer un poco más el caso concreto, en el territorio español, durante el año 2020, la huella ecológica se situó en los tres puntos, es decir, que se utilizaron tres veces más de los recursos que el país era capaz de [re]generar. En otras palabras, se

---

<sup>27</sup> ARIAS, F.: Desarrollo sostenible y sus indicadores, Revista Sociedad y Economía, núm. 11, julio-diciembre, 2006, pp. 200-229. Recurso electrónico. [consultado el 23/04/2021]. Sitio web: <https://www.redalyc.org/pdf/996/99616177008.pdf>

<sup>28</sup> ESTEVEZ, R.: ¿Qué es la huella ecológica?, Ecointeligencia, 2020. Recurso electrónico. [consultado el 23/04/2021]. Sitio web: <https://www.ecointeligencia.com/2011/03/que-es-la-huella-ecologica/>

necesitarían tres “España’s” para poder ser autosuficientes y no destruir el legado de las generaciones futuras. Visto de otra forma, en el mes de agosto, ya se habían consumido los recursos que podrían regenerarse durante todo el año<sup>29</sup>. El caso balear no dista de estos niveles, pues durante la pasada década se ha encontrado entre las Comunidades Autónomas con una huella ecológica de mayor magnitud. A su vez, y según afirma Iván Murray, al disgregar esta huella ecológica en sectores, en el caso balear el turismo supone una carga muy acentuada para el territorio<sup>30</sup>.

A nivel normativo, cuando hacemos referencia a la Huella Ecológica, a día de hoy no existe una norma general que identifique este indicador como de obligado cumplimiento en el ámbito de la sostenibilidad. Sin embargo, se trata de un indicador que, tanto en el caso europeo como español y autonómico, ha venido incentivado por la Comisión Europea a partir de textos como su Comunicación de 9 de abril de 2013, sobre el uso de métodos comunes para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones a lo largo de su ciclo de vida, en la que establece un conjunto de campos donde podría ser aplicable dicho indicador. Cabe añadir que a nivel estatal son diversas las normas que han hecho referencia a este indicador, como por ejemplo la Resolución de 30 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula la declaración ambiental estratégica del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, concretamente, en su Dimensión 4.8 de su Anexo II entre otros textos.

### 3.1.2 La huella ecológica y las generaciones futuras

La huella ecológica es un indicador empírico en el ámbito del bienestar intergeneracional dado que estamos ante un indicador que puede actuar tanto a nivel local como regional y global (también nombrado como plano “macro”), e incluso, en un nivel de producto, lo que viene siendo el plano “micro”; es decir, nos puede permitir un enfoque multidimensional.

Además, dado que es un indicador que indica «*el área biológicamente productiva que se necesita para satisfacer todas las demandas*»<sup>31</sup>, de este modo, también puede dar

---

<sup>29</sup> MIRANDA, D.: El déficit ecológico se retrasa tres semanas en 2020, National Geographic. 2020. Recurso electrónico. [consultado el 23/04/2021].

Sitio web: [https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/deficit-ecologico-se-retrasa-tres-semanas-2020\\_15841](https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/deficit-ecologico-se-retrasa-tres-semanas-2020_15841)

<sup>30</sup> Blázquez-Salom, M. ; Blanco-Romero, A. ; Gual-Carbonell, J. ; Murray, I.: Tourist gentrification of retail shops in Palma (Majorca). CAB International, Wallingford. 2019, pp. 39 – 69. Recurso electrónico. [consultado el 24/04/2021]. Sitio web: <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20193223198>

<sup>31</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: La huella ecológica. El establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho. Revista Catalana de Dret Ambiental. Vol. 10, Núm. 1. 2019, pp. 4 – 9. Recurso electrónico. [consultado el 24/04/2021].

Sitio web: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2589/2552>



señales de los cambios necesarios que deben realizarse para poder seguir dando respuesta a las necesidades actuales sin comprometer las necesidades futuras. Esto viene a raíz de los valores compartidos con anterioridad, pues si a día de hoy ya se están utilizando recursos que el planeta no puede regenerar, ello implica lógicamente que los recursos futuros están siendo afectados.

No obstante, lo anterior este indicador no es ajeno a los debates contradictorios, pues diversos actores de la academia han confrontado al mismo bajo diversas interpretaciones. Por una parte, se afirma que no puede resumirse un asunto tan genérico como la sostenibilidad a un solo indicador (y, por ende, a un solo número) que pueda ser capaz de calificar la sostenibilidad de un territorio. Por otra parte, se apuesta por este indicador bajo el fundamento de que resulta ser una herramienta útil a la hora de *«ofrece[r] información relevante para un aspecto crítico de la sostenibilidad que es saber el ritmo al que la economía requiere recursos renovables y la capacidad del planeta para regenerarlos»*<sup>32</sup>.

Ante esta encrucijada, en el caso actual, cabe decir que la Huella Ecológica tiene una muy positiva cabida en la ILP por dos razones: en primer lugar, ya que no es el único indicador a tener en cuenta para valorar el bienestar intergeneracional, sino que forma parte de un grupo de indicadores que pretenden dar una respuesta de forma integrada a la relación entre la generación actual y la futura; y en segundo lugar, por cuanto es un indicador que acaba estableciendo información de una importancia considerable para el objeto de este estudio, ya que como afirma NOGUEIRA LÓPEZ *«la existencia de indicadores de comportamiento ambiental, como la huella ambiental, que pueden ofrecer un dato comparable desde el nivel de los productos hasta el de organizaciones de tamaños muy diversos (ayuntamientos, países, regiones...) podría actuar como un complemento adecuado a esas políticas públicas engarzadas que se demandan para hacer frente al reto ambiental»*. Este aspecto en el caso actual encaja a la perfección con la ILP, dado que se está haciendo referencia a una política pública integrada que tiene su fundamento en un territorio concreto como es el de Illes Balears.

### 3.1.3 La Deuda Ecológica

Cabe concluir haciendo referencia a que la Huella Ecológica como posible indicador de bienestar generacional nos invita a reflexionar sobre la Deuda Ecológica, un indicador que se obtiene a partir del primero (Huella Ecológica) y la Capacidad de Carga Local (un tercer indicador que viene a identificar las superficies reales de cada tipología de terreno productivo disponibles en el territorio). Al comparar estos dos datos y en el caso en el que el valor de la Huella Ecológica se encuentre por encima de la Capacidad de Carga Local, se puede afirmar que existe Deuda Ecológica. La identificación de este último dato es importante dado que, en este caso, se estaría afirmando que la región no es autosuficiente, ya que consume más recursos de los que dispone. Este hecho indica a su

---

<sup>32</sup> ] NOGUEIRA LÓPEZ, A.: La huella ecológica. El establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho. Op. Cit, pp. 12 – 15.

vez, que la comunidad se está apropiando de superficies fuera de su territorio, o bien, que está hipotecando y haciendo uso de superficies de las futuras generaciones.

En otras palabras, además de ser un indicador valioso en sí mismo, también proporciona más información en el momento en que entra en juego con otros datos, aspecto a tener en cuenta pues, como se afirmaba anteriormente, el bienestar intergeneracional y la sostenibilidad actual son aspectos tan generales que no pueden venir de la mano de un solo dato sino de un conjunto de datos objetivos que den información relevante en relación con la necesidad que se pretende cubrir.

## 3.2 Empleo decente y satisfacción con el empleo

### 3.2.1 Introducción al concepto

Para fundamentar la coherencia de este indicador en relación con el bienestar intergeneracional es necesario conocer su origen y contenido. El concepto de trabajo decente puede definirse como aquel que implique *«la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres»*<sup>33</sup>, un concepto que lleva implícito todos los derechos laborales reconocidos a los trabajadores en el artículo 4 del Estatuto de los Trabajadores.

La satisfacción de los trabajadores con sus empleos es un aspecto susceptible de medición mediante el empleo de diversas fuentes que facilitan su análisis, como por ejemplo los indicadores utilizados por el Instituto Nacional de Estadística para dar respuesta al Objetivo Sostenible número 8 de la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>34</sup> o el nivel medio de satisfacción laboral<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Organización Internacional del Trabajo [consultado: 25/04/2021]. Disponible en: <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

<sup>34</sup> Instituto Nacional de Estadística. [Consultado el 25/04/2021]. Información Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/objetivo.htm?id=4882>

<sup>35</sup> Instituto Nacional de Estadística. [Consultado el 25/04/2021]. Información Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t15/p419/a2006/p02/l0/&file=02023.px&L=0>

### 3.2.2 El Empleo Decente y la equidad intergeneracional

Este ítem deviene interesante en relación con el bienestar intergeneracional dado que incluye la dimensión para analizar los problemas de equidad intra/intergeneracional<sup>36</sup>. Esto quiere decir que ofrece datos sobre hasta qué punto la satisfacción puede ser transmitida a lo largo del tiempo, pero no solamente esto. Cuando se hace referencia al bienestar intergeneracional, no solo se resume a las capacidades ambientales de las generaciones futuras, sino que es aspecto más integral a nivel de la sociedad al que se pretende dar respuesta. Es por ello, que un aspecto como este es necesario como indicador en la presente ILP.

Este concepto de Empleo Decente puede cruzarse también con la sostenibilidad económica y ambiental, dando lugar al empleo verde, es decir, *«todo empleo decente que contribuya a preservar o reestablecer la calidad del medio ambiente, ya sea en la agricultura, en la industria, en los servicios o en la administración pública»*<sup>37</sup>. Entrando a analizar esta definición, podemos ver que, por una parte, conlleva la reducción del consumo de energías, materias primas, los niveles de residuos y la contaminación; y, por otra parte, que contribuye a limitar las emisiones de sustancias contaminantes, proteger y reestablecer los ecosistemas y adaptar las empresas al cambio climático<sup>38</sup>, haciéndose así referencia a un sentido más verde” del concepto.

Cuando entra en juego este binomio “verde-decente”<sup>39</sup> que forma parte de la definición de los Empleos Verdes, podemos estar ante cuatro escenarios distintos:

- a) trabajos ni verdes ni decentes, como cualquier lugar de trabajo en que no se respeten los derechos laborales y además las prioridades ambientales se vean menoscabadas;
- b) empleos verdes y decentes, que, a diferencia de los anteriores, son aquellos lugares de trabajo en los que los derechos laborales están asegurados y el medio ambiente figura como una de las prioridades tanto de la empresa como de los trabajadores<sup>40</sup>;

---

<sup>36</sup> E. Franco Pérez, O. A. Montesinos López, M. A. Magaña Echeverría y H. Refugio Tene. (2010). Índice de Satisfacción Laboral. Mercado y Negocios 21 – Revista de Investigación y Análisis, pp. 89-91.

<sup>37</sup> POSCHEN, P.: «Decent Work, Green Jobs and the Sustainable Economy: Solutions for Climate Change and Sustainable Development», Sheffield, Greenleaf Publishing Limited, 2015, pp. 34-35.

<sup>38</sup> POSCHEN, P.: «Decent Work, Green Jobs and the Sustainable Economy: Solutions for Climate Change and Sustainable Development», Op. Cit. pp. 34-35.

<sup>39</sup> ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo», Op. Cit. Albacete. Editorial Bomarzo, 2016, p. 26.

<sup>40</sup> Cabe hacer referencia que el hecho de que un empleo sea verde, no requiere como condición sine qua non la generación de bienes o prestación de servicios ambientales, sino que en la producción de los bienes y/o durante la prestación de los servicios, se tenga en cuenta tanto es aspecto ambiental como las condiciones laborales en el seno del trabajo.

- c) la combinación entre empleos verdes no decentes, los cuales van encaminados al cuidado del medio ambiente sin respetar las condiciones laborales; y
- d) los empleos decentes no verdes, que son aquellos empleos que, si respetan las directrices laborales, pero no muestran esfuerzo alguno a la protección del medio ambiente<sup>41</sup>.

Ahora bien, el escenario que aquí interesa y puede ser clave como indicador es el b), aunque todos ellos en su conjunto dan a entender la tipología de mercado laboral que se tiene a día de hoy y puede llevar a identificar la satisfacción que tienen los empleados respecto de su lugar de trabajo.

### 3.3 Estado de la biodiversidad

La definición canónica y positivizada de la diversidad biológica la podemos encontrar en el Convenio<sup>42</sup> sobre la materia, que la concibe como «*variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*». Ahora bien, a los efectos de esta propuesta resulta especialmente interesante el matiz introducido por otros autores<sup>43</sup> cuando introducen la variable tiempo al diferenciar biodiversidad y diversidad biológica, entendiendo que aquella es la sucesión ininterrumpida de especies que han poblado el planeta y dichas especies, en cada momento y en cada lugar, representan la diversidad biológica. Desde esta segunda aproximación resulta más interesante introducir un indicador que incide en el carácter de sucesión temporal en el marco de un instrumento cuyo objetivo es la defensa de los intereses de las siguientes generaciones.

El grado de resiliencia de un ecosistema informa de hasta qué punto su productividad ecológica permanece inalterada o disminuye como resultado de perturbaciones. En general, esta capacidad de recuperación está en función de la diversidad biológica<sup>44</sup> del sistema, por lo que introducir un indicador sobre el estado de la biodiversidad resulta una medida imprescindible a la hora de introducir una mirada larga y transversal que persiga la protección de los intereses de las generaciones futuras.

---

<sup>41</sup> LAABBAS EL GUENNOUNI, M.: Medio Ambiente, Derecho del Trabajo y Negociación Colectiva. [Moodle-URV]. Trabajo final de Grado, 2019.

<sup>42</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) elaborado en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en el año 1992.  
(Consultado aquí: [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-el-mundo/cb\\_mundo\\_convenio\\_diversidad\\_biologica.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-el-mundo/cb_mundo_convenio_diversidad_biologica.aspx))

<sup>43</sup> PINEDA, F.D., DE MIGUEL, J.M., CASADO, M.A., MONTALVO, J. (2002).

<sup>44</sup> ] COMMON, C., PERRINGS, C. (1992).

A pesar del indudable peso que la nueva legislación en materia climática está teniendo en el desarrollo de políticas a largo plazo en los países de nuestro entorno, la protección de la biodiversidad no está teniendo el mismo impacto. Esta ausencia ha sido destacada en numerosas ocasiones por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés), que es la organización medioambiental más grande del mundo y es la principal organización internacional dedicada a la conservación de los recursos naturales. En este sentido y en relación con la institución ahora propuesta es de destacar que la IUCN aprobó en su Congreso Mundial de la Naturaleza del año 2020 la moción número 56 promovida por la Fundación Savia<sup>45</sup> sobre el Defensor de las Generaciones Futuras, cuyo contenido ha quedado plasmado en la Resolución WCC-2020-Res-046-ES<sup>46</sup> con el siguiente contenido:

1. INSTA a los Estados en general, y a los Estados Miembro de la UICN en lo particular, a impulsar la creación y desarrollo de Oficinas del Defensor de las Generaciones Futuras a nivel internacional, nacional, regional y local;
2. DESTACA la necesidad de dotar a estas Oficinas del Defensor de las Generaciones Futuras, de voz en los procesos de decisión y de derecho de veto, lo que le permita hacer valer los derechos de las generaciones futuras;
3. ALIENTA a todos los gobiernos a identificar a las personas que actuarían como Defensores de las Generaciones Futuras; y
4. SOLICITA al Director General que promueva esta propuesta ante las Naciones Unidas.

El archipiélago balear alberga un total de 138 Lugares de Importancia Comunitaria<sup>47</sup> (LICs) y 65 Zonas de Especial Protección para las Aves<sup>48</sup> (ZEPAs). Además, se conoce la existencia de 124 especies vegetales<sup>49</sup> y más de 300 especies animales<sup>50</sup> endémicas en las islas. Destaca además por su trascendencia de impacto global la conservación de las praderas de Posidonia oceánica, que ocupan una superficie de unos 650 km<sup>2</sup> en torno a las Islas Baleares. Esta planta de crecimiento lento juega un papel fundamental para el

---

<sup>45</sup> Consultado aquí: <https://www.fundacionsavia.org/defensor/home-defensor>.

<sup>46</sup> Consultada aquí:  
[https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC\\_2020\\_RES\\_046\\_ES.pdf](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2020_RES_046_ES.pdf)

<sup>47</sup> Consultado aquí:  
[https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/lic\\_baleares.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/lic_baleares.aspx)

<sup>48</sup> Consultado aquí:  
[https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/zepa\\_baleares.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/zepa_baleares.aspx).

<sup>49</sup> Consultado aquí: [http://www.caib.cat/sites/proteccioespecies/es/los\\_endemismos\\_vegetales-21885/](http://www.caib.cat/sites/proteccioespecies/es/los_endemismos_vegetales-21885/)

<sup>50</sup> Consultado aquí: [http://www.caib.cat/sites/proteccioespecies/es/los\\_endemismos\\_animales-22021/](http://www.caib.cat/sites/proteccioespecies/es/los_endemismos_animales-22021/).

sostenimiento de diversas comunidades de plantas y animales y como elemento mitigador del cambio climático<sup>51</sup>.

La protección de este patrimonio constituye no sólo un derecho de las generaciones venideras sino una obligación. Para su debida valoración resulta adecuado adoptar como indicador el estado de la biodiversidad de las Islas Baleares. Para su definición pueden resultar de utilidad el sistema de indicadores empleados por el Observatori Socioambiental de Menorca<sup>52</sup> sobre biodiversidad, que son completamente extrapolables al resto de islas que forman parte de la Comunidad Autónoma.

Para su elaboración puede servir de utilidad la Propuesta y diseño de un sistema de indicadores de biodiversidad para la Reserva de la Biosfera de Menorca<sup>53</sup>, que comprende un total de 26 indicadores, que pudieran ser empleados como variables de un indicador único sobre el estado de la biodiversidad en Illes Balears.

### 3.4 Inmuebles en riesgo alto y medio de inundación

#### 3.4.1 Un factor de importancia decisiva

Según un informe publicado por la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>54</sup> las inundaciones constituyen el tipo más común y costoso de catástrofe natural en Europa. En el mismo sentido, el IPCC<sup>55</sup> preveía en su Quinto Informe de Evaluación<sup>56</sup> (2014) – último publicado hasta la fecha–, que el cambio climático producirá cambios en los patrones de inundación, por lo que, según la guía elaborada por el Ministerio de Transición Ecológica en el año 2018, «*requiere de nuevos conocimientos y estudios, tanto de posibles impactos como de estrategias de adaptación que mitiguen sus efectos*»<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Posidonia es objeto de protección por la normativa autonómica, concretamente por el Decreto 25/2018 de 27 de julio, sobre la conservación de la Posidonia oceánica en las Illes Balears. (Consultado aquí: <https://www.caib.es/eboibfront/pdf/es/2018/93/1014008>)

<sup>52</sup> Accesibles aquí: <https://www.obsam.cat/documents/medi-natural/>

<sup>53</sup> Consultado aquí: <https://drive.google.com/file/d/10MrbTlwRaJ9in-gccyuCAxvjaCXO2ixu/view>

<sup>54</sup> Informe ¿Es sostenible el uso del agua en Europa? publicado por la AEMA, en el año 2000 pág. 9. (Consultado aquí: [https://www.eea.europa.eu/es/publications/water\\_assmnt07/file](https://www.eea.europa.eu/es/publications/water_assmnt07/file))

<sup>55</sup> Siglas en inglés del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático.

<sup>56</sup> Consultado aquí:  
[https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/Climatico/informe\\_ipcc.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/Climatico/informe_ipcc.aspx).

<sup>57</sup> Inundaciones y cambio climático (2018). Ministerio para la Transición Ecológica. Madrid, pág. 8. (Consultado aquí:  
[https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/libro-cambio-climatico-inundaciones-web-06092019\\_tcm30-499367.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/libro-cambio-climatico-inundaciones-web-06092019_tcm30-499367.pdf))



Desde el año 2007 la Unión Europea cuenta con una Directiva de Inundaciones<sup>58</sup> que fue transpuesta a nuestro ordenamiento en el año 2010<sup>59</sup>. Este marco normativo establecía tres fases esenciales para su implantación: evaluación preliminar del riesgo de inundación, identificando las áreas de riesgo potencial significativo de inundación; la elaboración de los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación en estas áreas; y la aprobación de un Plan de gestión del riesgo de inundación. El objetivo de paliar el riesgo de inundaciones ya había sido igualmente incorporado a nuestro ordenamiento tanto en la Ley del Suelo<sup>60</sup> como en la Ley de Aguas<sup>61</sup>, habiéndose señalado la tendencia creciente de este riesgo vinculada al cambio climático en la más reciente Ley de Cambio Climático balear<sup>62</sup>.

### 3.4.2 Riesgo de inundación en Illes Balears

La Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación en las Islas Baleares (EPRI)<sup>63</sup> arroja una serie de datos que es imprescindible tener en cuenta a la hora de valorar la incidencia de este riesgo en las futuras generaciones. Igualmente resulta sumamente interesante tomar en cuenta los Mapas de Peligrosidad y Riesgo de Inundación en estas áreas (MARPSI) y compararlos con las tendencias poblacionales y el crecimiento de los distintos sectores económicos de las islas.

---

<sup>58</sup> [33] La Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007. (Consultada aquí: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007L0060>)

<sup>59</sup> Por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. (Consultado aquí: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-11184>)

<sup>60</sup> Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Concretamente en su artículo 16.1.

<sup>61</sup> Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que fue modificado por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, para trasponer la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

<sup>62</sup> Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética. Concretamente en el Apartado I de la Exposición de Motivos

<sup>63</sup> Memoria de la EPRI consultada en este enlace: [https://www.caib.es/sites/aigua/es/plan\\_de\\_gestion\\_del\\_riesgo\\_de\\_inundacion\\_de\\_la\\_demarcacion\\_hidrografica\\_de\\_las\\_islas\\_baleares/archivopub.do?ctrl=MCRST259ZI158966&id=158966](https://www.caib.es/sites/aigua/es/plan_de_gestion_del_riesgo_de_inundacion_de_la_demarcacion_hidrografica_de_las_islas_baleares/archivopub.do?ctrl=MCRST259ZI158966&id=158966). Para ampliar información, todos los documentos son accesibles en el Portal del Agua: [https://www.caib.es/sites/aigua/es/plan\\_de\\_gestion\\_del\\_riesgo\\_de\\_inundacion\\_de\\_la\\_demarcacion\\_hidrografica\\_de\\_las\\_islas\\_baleares/](https://www.caib.es/sites/aigua/es/plan_de_gestion_del_riesgo_de_inundacion_de_la_demarcacion_hidrografica_de_las_islas_baleares/).

En el año 2016 se aprobó en el Plan de gestión del riesgo de inundación<sup>64</sup> de la Demarcación Hidrográfica de Illes Balears, que está todavía pendiente de actualización<sup>65</sup>.

El territorio de las Islas Baleares posee unas características concretas especialmente relevantes para esta materia: el archipiélago cuenta con una longitud de línea de costa de 1.428 kilómetros, correspondiendo la mayor parte del territorio –cerca del 85%– a zonas relativamente llanas con altimetrías por debajo de los 200 metros de cota. El riesgo de inundaciones se ve incrementado por la subida del nivel del mar, que se estima de entre 57 y 75 centímetros para finales de siglo, lo que implica un retroceso de las playas baleares de entre 7 y 50 metros<sup>66</sup>.

Además, aunque la red hidrográfica es densa, ninguno de los cursos de agua es permanente y existe un gran número de torrentes producto de las lluvias intensas normalmente coincidentes con el fin del verano. Este peligro se incrementa por el hecho de que la población se asienta cerca de los cauces dado que en el pasado muchos cursos de agua han actuado como ejes vertebradores del territorio. Además, existen conclusiones amparadas en la evidencia científica<sup>67</sup> de que el calentamiento término en la cuenca occidental del mar Mediterráneo es una causa de la intensificación de los procesos de lluvia registrada a partir del año 2000, debiendo tenerse en cuenta que, si se confirman los modelos de cambio climático, el incremento de la intensidad horaria de las precipitaciones será un rasgo destacado de las precipitaciones en esta área regional. Este riesgo de inundaciones, además, se ve incrementado por ciertos cambios en los usos del suelo y, de forma todavía más evidente, por la proliferación de construcciones en primera línea de costa. En este sentido resulta necesario destacar que aunque el 57,60% de la superficie total del archipiélago corresponde a zonas agrícolas, el sector atraviesa una situación preocupante marcada por el envejecimiento de la población ocupada (el 49% tiene más de 55 años) y el pequeño tamaño de las explotaciones (el 65% tiene una superficie menor de 5 hectáreas)<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Real Decreto 159/2016, de 15 de abril. (Consultado aquí: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3664](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3664)).

<sup>65</sup> El documento de Revisión y Actualización de la Evaluación Preliminar de Riesgo de Inundaciones (EPRI) correspondiente al 2º ciclo de planificación ha estado en fase de información pública hasta el pasado 28 de febrero de 2021. Puede consultarse aquí: [http://www.caib.es/sites/aigua/es/inf\\_pub\\_apri\\_2o\\_cicle/](http://www.caib.es/sites/aigua/es/inf_pub_apri_2o_cicle/).

<sup>66</sup> Para más información puede consultarse el Informe Mar Balear, pág. 306. (Consultado: <https://www.informemarbaleaer.org/pdf-preview/?url=https%3A%2F%2Fwww.informemarbaleaer.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F03%2Fimb-canvi-global-nivell-mar-esp.pdf>)

<sup>67</sup> OLCINA CANTOS, J. (2017), Incremento de episodios de inundación por lluvias de intensidad horaria en el sector central del litoral mediterráneo español: análisis de tendencias en Alicante, SÉMATA, Ciencias Sociais e Humanidades, 2017, vol. 29, pp. 143-163.

<sup>68</sup>Según los datos reflejados en la Memoria de la EPRI (1er ciclo).

Según los últimos datos disponibles en la Memoria de la revisión y actualización de la EPRI<sup>69</sup>, no se aprecia el riesgo de inundación derivada del desbordamiento de cauces sino fundamentalmente por fenómenos de lluvias intensas, no habiéndose concretado localidades especialmente afectadas por estos eventos<sup>70</sup>. En cuanto a las inundaciones en zonas costeras, se mantiene la previsión del año 2016 que se concreta en un total de 32 zonas que suponen una longitud de 60,69 kilómetros de costa<sup>71</sup>.

A la vista de las apreciaciones relacionadas en este documento resulta imprescindible introducir un indicador como el propuesto para valorar la incidencia de las actividades actuales en la calidad de vida de las generaciones futuras. En este sentido interesa destacar que, según los propios datos considerados por el organismo autonómico, «*para cualquier escenario de aumento del nivel medio del mar, los mayores aumentos en porcentaje en la cota de inundación de las playas se producirán en la cuenca Mediterránea*»<sup>72</sup>. El impacto de este fenómeno en las infraestructuras baleares y, por tanto, en los activos públicos legados a las generaciones futuras, debe ser objeto de consideración en todas y cada una de las políticas que se adopten, de forma transversal.

### 3.5 Huella de carbono

La huella de carbono es la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que produce el ser humano al fabricar un producto o realizar sus actividades diarias, las cuales permanecen durante largos periodos de tiempo y, por tanto, sus efectos se trasladan a las generaciones futuras. Esta cantidad se expresa en toneladas de CO<sub>2</sub> emitidas y es variable en función de los tipos de hábitos que tengan el territorio y sus habitantes. Este indicador que nace con la finalidad de cuantificar el impacto de las actividades o procesos de producción sobre el cambio climático. El objetivo de cada proyecto de huella de carbono debe ser la gestión de las emisiones de GEI y, por ende, reducir de manera progresiva el impacto ambiental, con un horizonte de cero emisiones que legar a las generaciones futuras.

En Illes Balears, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 10 /2019 de Cambio Climático, se encuentra en últimos trámites la aprobación del Decreto de Huella de Carbono. En septiembre de 2017 el Gobierno balear acordó adherirse a los objetivos del Acuerdo de París de la Convención de las Naciones Unidas. Por ello, dentro de ese marco de actuación y la propia Ley 10/2019 se decide crear el Registro Balear de Huella de Carbono.

---

<sup>69</sup> Consultada aquí:

[http://www.caib.es/sites/aigua/es/inf\\_pub\\_apri\\_2o\\_cicle/archivopub.do?ctrl=MCRST259ZI339177&id=339177](http://www.caib.es/sites/aigua/es/inf_pub_apri_2o_cicle/archivopub.do?ctrl=MCRST259ZI339177&id=339177)

<sup>70</sup> Apartado 3.2.2 de la Memoria.

<sup>71</sup> Apartado 3.3 de la Memoria.

<sup>72</sup> Memoria de la Revisión y actualización de la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación (EPRI 2º ciclo), pág. 100.

El principal artículo de la Ley 10/2019 en el que podemos apoyarnos es el artículo 24, que establece lo siguiente:

1. Todo el mundo está obligado a colaborar en las políticas públicas de reducción de emisiones de GEI, en el marco de la legislación estatal básica y de los instrumentos de planificación previstos en esta ley.
2. La Administración ha de impulsar la reducción de emisiones en el ámbito de las administraciones públicas y debe incentivarla en todos los sectores de la actividad económica.
3. La Administración ha de poner al alcance de los sectores público y privado guías técnicas y herramientas para facilitar los cálculos de huella de carbono y de absorción de GEI, así como las actuaciones para alcanzar reducciones de emisiones.

Según indica la Conselleria de transición Energética y Sectores productivos, este Decreto va a permitir saber qué sectores productivos son los que más GEI emiten y, por tanto, dónde se debe realizar un mayor esfuerzo para disminuirlos. Hay que tener en cuenta el peso específico de la huella de carbono producida por el sector turístico.

El funcionamiento es sencillo: las empresas baleares deberán calcular su huella de carbono y posteriormente registrarla, para que en una segunda fase presenten y ejecuten planes con la finalidad de reducir hacia unos objetivos mínimos interpuestos.

El registro será de carácter obligatorio para grandes y medianas empresas, y voluntaria para las pequeñas y para los ciudadanos particulares.

En el ámbito nacional podemos encontrar algo similar, aunque este registro es de carácter voluntario para las empresas, administraciones y organizaciones: el registro creado mediante el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo. Pese a que el registro es voluntario, una vez inscrito, el plan de reducción de emisiones es de carácter obligatorio. En el artículo 2 del Real Decreto se detallan tres secciones diferentes en relación con la huella de carbono:

- a) Una sección de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- b) Una sección de proyectos de absorción de CO<sub>2</sub>.
- c) Una sección de compensación de huella de carbono.

Es cierto que el registro nacional es voluntario, pero posee las opciones de compensación y participación en proyectos de absorción de CO<sub>2</sub>. Por el otro lado, en el ámbito balear, el registro es más riguroso al ser carácter obligatorio y ofrece una visión clara de los sectores en los que se deben realizar mayores esfuerzos para reducir la huella de carbono.

Para concluir, se puede decir que la huella de carbono es un indicador eficaz y riguroso de sostenibilidad ambiental. Con la huella de carbono estamos midiendo por sectores productivos (en el caso balear) la cantidad de emisiones GEI y la evolución de las mismas.

El propio cálculo está facilitando a la Administración información sobre las emisiones. Simultáneamente, se redactan planes para su reducción de tal modo que se puede utilizar la huella de carbono para obtener emisiones cero de cara al futuro. Además, siendo un registro público se contribuye de manera indirecta a la transparencia en materia de cambio climático con información veraz de la huella de carbono en todo el territorio.

Además de lo anterior debe complementarse con una estrategia de sostenibilidad que integre a la administración pública y el sector privado, perdurable en el tiempo. La visión de futuro es lo que aporta valor a este indicador, y permitirá actuar de manera más eficaz en relación con el cambio climático.

### 3.6 Índice de Bienestar

El bienestar social se articula con los diversos factores que participan en la calidad de vida de los individuos de una sociedad para dar lugar a la satisfacción social. Sin embargo, el bienestar es un concepto abstracto y cargado de subjetividad propia, muy vinculado a factores económicos puramente objetivos.

Un índice mayor de bienestar de la sociedad implica un progreso en las condiciones de vida de la misma, lo que resulta importante para valorar el estado de la sociedad formada por las generaciones futuras.

Existe el Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES) como indicador alternativo al Producto Interior Bruto (PIB). Este indicador, en lugar de contabilizar los bienes y servicios del conjunto de la economía, contabiliza por un lado el gasto de los consumidores y descuenta el coste en externalidades (polución) y el consumo de recursos.

El principal indicador de bienestar empleado es el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este indicador, se divide en niveles diferentes que pueden englobar la calidad de vida del individuo: esperanza de vida, educación e ingresos *per càpita*, oscilando el valor entre 0 y 1.

En el caso de Illes Balears, en el año 2017 tenía un IDH de 0,866, situado por debajo de la media española (0,891). Sin embargo, comparado con niveles del 2010, Illes Balears ha incrementado su IDH, por lo que se observa una tendencia positiva del bienestar de la sociedad.

Para concluir, podemos decir que el nivel bienestar de la sociedad de una región concreta en un tiempo concreto es fundamental para el desarrollo de las generaciones futuras. Al estar formado por diversos factores, tanto subjetivos como objetivos, es más fácil y práctico para las administraciones públicas estudiar la situación y aplicar medidas concretas donde se detecten las deficiencias.

## 3.7 La participación ciudadana en la toma de decisiones

### 3.7.1 Objetivo del indicador

Este instrumento debe ser una oportunidad para avanzar en el grado de participación de la ciudadanía de forma real y efectiva en la toma de decisiones de los poderes públicos, mediante debates públicos que impliquen personalmente al ciudadano/a o a grupos organizados representativos de interés social, en la adopción de decisiones colectivas, y aceptar dichas decisiones y ejecutarlas con los instrumentos oportunos, lo que supone educar y concienciar al colectivo social, así como una evolución de la democracia representativa hacia niveles más altos de transparencia y control de la Administración, propio de una democracia madura y transparente en la que los poderes públicos actúan con la responsabilidad de crear estructuras horizontales que permitan la participación del ciudadano/a en la estructura económica, política o cultural dónde se desarrolla la acción.

### 3.7.2 Regulación de la participación ciudadana

La base jurídica de la propuesta se fundamenta en el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, así como la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en concreto en su artículo 3.2.

Sin embargo, si concretamos en mecanismos de participación ciudadana más allá de los previstos en la citada Ley 27/2006, de 18 de julio, referidos básicamente, a la participación en vía administrativa en materia medio ambiental, debemos tener presente las limitaciones que nos establece la CE y que han sido concretadas por la STC 103/2008, de 11 de septiembre, y por STC 51/2017, 10 de mayo, en concreto sobre la figura del referéndum<sup>73</sup>. Es decir, resulta complicado introducir el mecanismo de un referéndum vinculante como herramienta de participación ciudadana en esta nueva institución para las generaciones futuras por las propias limitaciones que se regulan en la CE, en concreto en el art. 92 CE. Así el TC ha definido el referéndum como: *«un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que*

---

<sup>73</sup> Álvarez Vélez, M<sup>a</sup> I (2018), Cataluña, las consultas populares y el referéndum: Comentario a la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 41, pp. 435-446.

*normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).*

Así mismo, el TC ha diferenciado, entre consulta popular que plantea durante la fase de formación de la voluntad, y referéndum, que es para ratificar por parte de la ciudadanía decisiones por el poder legislativo. Esta diferencia también lo es a nivel competencial, puesto que, si bien el referéndum es de competencia estatal, no lo es la consultas, y a partir de 2006 se han sucedido una serie de reformas estatutarias en varias regiones del Estado español, en concreto, y para el caso que nos interesa, el Estatuto balear regula las consultas populares en los arts. 15.2. c) y 31.10, y en base a ello se aprobó la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos las Islas Baleares, que regula varios instrumentos de democracia participativa, como las consultas ciudadanas, que pueden ser convocadas por el Govern, los consells insulars y los ayuntamientos, con la utilización de un registro único de ciudadanos/as interesados en participar, puesto que no se puede hacer uso del censo electoral, sin embargo la ley regula la posibilidad de convocar referéndums municipales con resultados vinculantes, pero para ello la convocatoria requerirá la autorización del Gobierno del Estado. En este caso sí se podrá utilizar las listas electorales facilitadas por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo, lo cual permitirá que el resultado del referéndum sea vinculante para la Corporación Municipal convocante, y únicamente se podrá convocar para materias de competencia municipal y de carácter local, que además sean de especial relevancia para los intereses de la población, quedando excluidos los asuntos relativos a la hacienda local.

Cabe destacar también de la ley balear, que estos referéndums municipales pueden ser convocados por iniciativa popular, estableciendo unos porcentajes de ciudadanos mínimos en función del volumen poblacional de cada municipio: 10% para municipios de 5.000 personas; 500 personas más el 2% de la población que exceda de los 5.000, en los municipios con una población de 5.000 a 100.000 personas; 2400 personas más el 1% de la población que exceda de los 100.000, en los municipios con una población de más de 100.000 personas.

Así mismo, la ley balear regula otras figuras de participación como consultas ciudadanas, consejos de participación o iniciativas ciudadanas, las audiencias ciudadanas y los foros de participación ciudadana. En este último caso, se prevé la posibilidad de solicitar audiencias públicas a los presidentes de las diferentes instituciones de las Illes Balears y a los alcaldes de los ayuntamientos de las Illes Balears, así como fijar espacios de reflexión pública entre ciudadanía, expertos y administración.

### **3.8 La producción y el consumo responsable como indicadores**

Otro indicador para evaluar que la aprobación de las medidas legislativas y las acciones institucionales tiene presente el legado a las generaciones futuras es la adopción de índices económicos y sociales que evalúen si dichas medidas se amoldan a modelos de



producción y/o consumo responsable, es decir, que asumen los principios de escasez de recursos y límites del ecosistema en los modos de producción y de consumo.

Así mismo se hace necesario la inclusión de índices de evaluación económica de los territorios que no sean meramente monetarios, por lo que se plantea la inclusión de índices alternativos al PIB, como por ejemplo el Indicador de Progreso Genuino o Real (IPG) que incluye 26 indicadores en tres áreas temáticas: indicadores económicos, indicadores ambientales e indicadores sociales.

También puede ser útil el Sistema de Contabilidad Ambiental Económica Integrada (SCAEI), que fue elaborado por la ONU en 1993 y que incluye un completo análisis ambiental; o el PIB verde, que consiste en dar valor económico a los daños provocados a la Naturaleza, y restarlos al PIB tradicional. Sin embargo, el conocido Índice de Desarrollo Humano (IDH) que permite evaluar la calidad de vida de un territorio en base a tres parámetros: esperanza de vida, nivel de vida digno (PIB per cápita) y educación, no nos sería útil puesto que no evalúa el estado ecológico ni la desigualdad social existente.

En cuanto a los mecanismos de producción y de consumo responsable deberemos adecuarlos indicadores al sistema establecido por la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico[50] en respuesta a los objetivos de los dos planes de acción de economía circular de la Unión Europea, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” de 2015 y “Un nuevo Plan de Acción de Economía Circular para una Europa más limpia y competitiva” de 2020, además de con el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Con la Estrategia Española de Economía Circular el gobierno del Estado español ha pretendido establecer las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, así como reducir al mínimo la generación de residuos y su aprovechamiento cuando se generen. E identifica seis sectores prioritarios en los que incorporar este modelo circular: sector de la construcción, agroalimentario, pesquero y forestal, industrial, bienes de consumo, turismo y textil y confección.

Por lo tanto, en cuanto al territorio balear resulta imprescindible incorporar este modelo de producción y consumo tanto en el sector del turismo como en el del transporte, al que está muy vinculado. La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética del gobierno balear incorpora algunas medidas a adoptar, por ejemplo, en su artículo 80 prevé la posibilidad de que el Govern Balear, junto a las administraciones públicas y el sector privado, pueda fomentar adoptar las siguientes medidas:

- a) Los sistemas de etiquetado de emisiones asociadas a la producción y al transporte de productos y a la prestación de servicios.

- b) La inclusión en el etiquetado de productos y servicios de la información relativa a las emisiones o al impacto ambiental.

Así mismo, se prevé que el *«Gobierno de las Islas Baleares puede limitar la publicidad de los productos o servicios que, por su elevado consumo energético o emisiones asociadas, resulten especialmente perniciosos para el medio ambiente»*.

### 3.8.1 Educación inclusiva y equitativa

La necesidad de detectar un cambio efectivo favorable al medioambiente y a un estilo de vida sostenible, abre las puertas a la necesidad de un cambio también en las mentes de las personas que deberán adquirir una mentalidad más consciente y apta para percibir las necesidades más actuales.

Dicho esto, es evidente que se crea un nuevo objetivo, reconocido por el INE, que establece que *«de aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible»*<sup>74</sup>.

Parte de este objetivo se enfoca en la necesidad de garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos y *«asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos»*<sup>75</sup>.

Debido a estos puntos, también se encuentra la necesidad de extender estos derechos, ofreciendo un número más alto de becas, sobre todo en aquellos países menos adelantados, de manera que la formación no sea solo de enseñanza, sino también de formación profesional, técnicos, etc. Por lo cual se establece el objetivo consistente en *«De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus*

---

<sup>74</sup> Indicador 4.7.1. Grado en el que (i) la educación para la ciudadanía mundial y (ii) la educación para el desarrollo sostenible se incorporan en (a) las políticas nacionales de educación (b) los planes de estudio (c) la formación del profesorado y (d) la evaluación de los alumnos.

<sup>75</sup> Indicador 4.1.1. "Proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo"

<https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/indicador.htm?id=4871>

Indicador 4.1.2. Índice de finalización (enseñanza primaria, primer ciclo de enseñanza secundaria y segundo ciclo de enseñanza secundaria)

<https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/indicador.htm?id=7740>

*estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo»<sup>76</sup>.*

La necesidad de incorporar una educación sostenible es aún más evidente cuando hablamos de la manera en que se formarán las futuras generaciones, o sea, aquellos que en este momento no pueden participar en los cambios de la sociedad, pero que su día lo harán. Dicho esto, ya existen ejemplos de educación verde sostenible, como el programa escuelas verdes, el cual *«surge como un compromiso para apoyar a todos los centros educativos de Cataluña que quieren innovar, incluir, avanzar, sistematizar y organizar acciones educativas que tengan la finalidad de afrontar, desde la educación, los nuevos retos y valores de la sostenibilidad»<sup>77</sup>*. Por lo tanto, entre los objetivos adelantados gracias a la escuela verde encontramos los siguientes: la incorporación de los valores de la educación para la sostenibilidad en todos los ámbitos de la vida del centro (currículo, gestión, relaciones con el entorno, etc .), la participación y la implicación activa de la comunidad educativa en la mejora de su entorno y el intercambio entre los centros que comparten unos mismos objetivos.

El Gobierno español reconoce la importancia de la educación ambiental en la forma en que *«aumenta la concienciación y el conocimiento de los ciudadanos sobre temáticas o problemas ambientales» y además “al hacerlo, le brinda al público las herramientas necesarias para tomar decisiones informadas y medidas responsables»*. Por esta razón la educación ambiental representa un proceso que permite a las personas investigar sobre temáticas ambientales, involucrarse en la resolución de problemas y tomar medidas para mejorar el medio ambiente. Como resultado, los individuos alcanzan un entendimiento más profundo de las temáticas ambientales y tienen las herramientas para tomar decisiones informadas y responsables<sup>78</sup>.

### **3.9 Industrialización innovadora, inclusiva y sostenible**

Desde esta perspectiva orientada a una transformación verde y sostenible otro objetivo consiste en la necesidad de construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. En este sentido el indicador se enfoca en la imprescindible evolución que las industrias tendrán que realizar para acercarse y, en fin, adaptarse a las nuevas necesidades. La misma Comisión

---

<sup>76</sup> Indicador 4.b.1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a becas, desglosado por sector y tipo de estudio  
<https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/indicador.htm?id=4974>

<sup>77</sup>En:  
[http://mediambient.gencat.cat/es/05\\_ambits\\_dactuacio/educacio\\_i\\_sostenibilitat/educacio\\_per\\_a\\_la\\_sostenibilitat/escoles\\_verdes/el\\_programa\\_escoles\\_verdes/](http://mediambient.gencat.cat/es/05_ambits_dactuacio/educacio_i_sostenibilitat/educacio_per_a_la_sostenibilitat/escoles_verdes/el_programa_escoles_verdes/)

<sup>78</sup> En: <https://espanol.epa.gov/espanol/la-importancia-de-la-educacion-ambiental>.

Europea reconoce que las mismas empresas tienen un papel esencial que desempeñar en la transición hacia la sostenibilidad<sup>79</sup> y prevé otorgar a estas un rol vital, al considerar su alta capacidad de impacto y sus esfuerzos en rendición de cuentas, como demuestra el hecho de que en 2017 el 78% de las principales empresas del mundo ya incluyeron criterios de responsabilidad social en sus informes anuales<sup>80</sup>.

Además de las empresas, otro objetivo consiste en «desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos»<sup>81</sup>, lo que constituye un punto central para alcanzar un cambio real. Este objetivo consiste en modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas representan un gran objetivo de aquí a 2030<sup>82</sup>. En definitiva, se trata de promover una industrialización inclusiva y sostenible y que se vaya a incrementar la contribución de la industria al empleo y al PIB, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados<sup>83</sup>.

La industrialización inclusiva y sostenible, junto con la innovación y la infraestructura pueden dar rienda suelta a las fuerzas económicas dinámicas y competitivas que generan el empleo y los ingresos. Todavía queda un largo camino que recorrer para que el mundo pueda aprovechar al máximo este potencial. En especial, los países menos desarrollados necesitan acelerar el desarrollo de sus sectores manufactureros si desean conseguir la meta de 2030 y aumentar la inversión en investigación e innovación científicas.

El crecimiento del sector manufacturero a nivel mundial ha ido disminuyendo constantemente, incluso antes del brote de la pandemia de la COVID-19. La pandemia está afectando gravemente a las industrias manufactureras y está provocando alteraciones en las cadenas de valor mundiales y en el suministro de productos. La innovación y el progreso tecnológico son claves para descubrir soluciones duraderas

---

<sup>79</sup> En: <https://www.pactomundial.org/2019/02/el-papel-de-las-empresas-para-una-europa-sostenible-en-2030-segun-la-comision/>

<sup>80</sup> KPMG Encuesta de información sobre responsabilidad corporativa 2017 “El camino a seguir”/

<sup>81</sup> Indicador 9.1.1. Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitada todo el año. Indicador 9.1.2. Volumen de transporte de pasajeros y carga, por medio de transporte.

<sup>82</sup> Indicador 9.4.1. Emisiones de CO2 por unidad de valor añadido

<sup>83</sup> Indicador 9.2.1. Valor añadido del sector manufacturero en proporción al PIB y per cápita

<https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/indicador.htm?id=4899>

Indicador 9.2.2. Empleo del sector manufacturero en proporción al empleo total

<https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/indicador.htm?id=4900>

para los desafíos económicos y medioambientales, como el aumento de la eficiencia energética y de recursos. A nivel mundial, la inversión en investigación y desarrollo (I+D), como porcentaje del PIB, aumentó de un 1,5 % en el 2000 a un 1,7 % en el 2015, y continuó casi en el mismo nivel en el 2017. Sin embargo, en las regiones en desarrollo fue inferior al 1 %<sup>84</sup>.

#### 4. Conclusiones

Para concluir este informe, destacamos la necesidad de plantear una normativa de estas características por parte de la sociedad balear. Son múltiples los problemas abordados en el documento, desde económicos hasta sociales y finalmente ambientales. Desde el punto de vista ambiental observamos que las Islas Baleares son muy vulnerables ante el venidero cambio climático con tres aspectos a destacar: el aumento de las temperaturas, niveles considerables de contaminación y acumulación de plásticos. El conjunto de estos factores dificulta la vida de los ciudadanos de las islas, y es una situación que se agrava con el paso del tiempo.

Desde el punto de vista económico el sector predominante en el territorio es el sector servicios con un porcentaje de activo del casi 80%. El sector turístico es el principal, siendo así la actividad que más aporta al PIB balear, un 36%. Esto claramente genera una dependencia insostenible y una inestabilidad económica. Ligado a este factor, señalar la precariedad sociolaboral de la población, generado por la dominación del sector turístico y la crisis de 2008.

En adición, derivado de la crisis sanitaria provocada por la pandemia mundial del virus SARS COVID-19, esta precariedad se ha visto agudizada puesto que el turismo ha sufrido su golpe más duro en décadas y por tanto, toda la economía Balear se ha visto sacudida e inmersa en una crisis económica. Para finalizar, comentar el crecimiento poblacional extendido en todo el planeta, pero poniendo el foco en el territorio Balear observamos que la población ha crecido en torno a un 52% en cuarenta años.

Por ello, es imprescindible integrar todas las dimensiones mencionadas para abordar la necesidad que presenta la sociedad balear: salvaguardar las necesidades de las generaciones futuras.

Las acciones que deben llevar a cabo los organismos públicos tienen que estar respaldados por unos indicadores que las faciliten y sean accesibles a toda la población, es decir, transparencia y participación ciudadana. Estas acciones deben estar sometidas a seguimientos, valoraciones y controles por los entes competentes para ello, de este modo, se institucionaliza la necesidad.

Contamos con una amplia base jurídica que da cabida a esta ILP tanto a nivel europeo, como nacional y autonómico. Mencionar primeramente la Agenda 2030, que, pese a que no tiene carácter jurídico, es una buena guía y base para apoyarnos. En cuanto a la

<sup>84</sup> En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

Unión Europea, podemos hacer la fundamentación en el Tratado de la Unión Europea en los artículos 3 y 21. Complementándose a lo citado anteriormente, podemos citar el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículos 11 y 191-193.

El Convenio de Aarhus es fundamental para el objeto de estudio puesto que regula el acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental.

El marco normativo español cuenta con el artículo 45 “Medio ambiente y calidad de vida” de la Constitución. Imprescindible mencionar la creación del Consejo de Desarrollo Sostenible a través de la Orden PCI/169/2019 derogada a su vez por la Orden DSA/819/2020. Un órgano de vital importancia en el que fijarnos para nuestro estudio, puesto que es un instrumento a manos de la ciudadanía para que puedan ser partícipes del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares es el marco legal en el que nos podemos apoyar. Tanto su preámbulo como varios artículos (Artículos 12 y 23) se afirma que es necesario un desarrollo sostenible para alcanzar una sociedad consolidada.

Por último, destacar la Ley 10/2019 de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, puesto que es indispensable para salvaguardar las necesidades de las generaciones futuras.

Para aportar mayor rigor al informe, se ha realizado una comparación y podemos señalar algunas Constituciones de otros Estados. Como es el caso de Croacia, en los artículos 52 y 70 se estipula la especial protección que posee la naturaleza entre otros aspectos. Por otro lado, la Constitución francesa integra los derechos de la Charte de l’environnement de 2004 donde se establece que el medio ambiente debe preservarse como otros intereses fundamentales de la nación.

A nivel nacional podemos fijarnos en la creación en enero de 2020 de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a largo plazo. Es un órgano de la Presidencia del Gobierno con el cometido de planear el futuro del país a medio-largo plazo analizando los desafíos multisectoriales que permitirían el desarrollo del país. Es una base adecuada en la que fijarnos puesto que sirve para diseñar mejores estrategias para el futuro.

En el ámbito local destaca la idea del Defensor de las Generaciones Futuras que surgió en Valencia. Además, varios ayuntamientos menorquines han suscrito esta idea como son Mahón, Ferreires y Es Migjón Gran.

En cuanto a conceptos como el de Bienestar de las futuras generaciones, vemos que países como Singapur, Chile o Reino Unido han incluido artículos de justicia intergeneracional en sus leyes. El Defensor de las generaciones futuras es una figura que tiene el deber de salvaguardar a aquellos que ni votan ni compran, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático, pobreza extrema o discriminación. Esta figura existe en países como Bélgica, Suecia, Hungría o Finlandia.

Por último, hablar de la Comisión para las generaciones futuras, donde su ejemplo más claro es la Ley para el bienestar de las generaciones futuras de Gales en 2015.

Para la creación de este instrumento de carácter transversal, debemos considerar la participación real y efectiva de los ciudadanos o grupos organizados, así como aceptar sus decisiones y ejecutarlas. De este modo, hablamos de una herramienta del colectivo social para lograr el desarrollo de una democracia representativa, madura y transparente que es capaz de crear estructuras que integren al ciudadano. La participación ciudadana se fundamenta en el citado anteriormente Convenio de Aarhus y en la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental. En el territorio balear encontramos el mismo Estatuto de Autonomía que regular mecanismos de participación ciudadana como las consultas ciudadanas, iniciativas ciudadanas o los consejos de participación, entre otros.

La institución que se propone desde esta ILP no se crea para cubrir una necesidad específica o temporal, sino más bien lo contrario y modificar la perspectiva generalizada con la que operan el resto de las instituciones en el territorio. El organismo parte de una premisa única que es integrar la defensa de las futuras generaciones y deben ser integrados de manera transversal por todos los organismos baleares.

Por último, para cumplir con el objetivo de la iniciativa, es menester integrar el bienestar intergeneracional, y hemos considerado diez indicadores que servirán de guía concreta. Sin embargo, más indicadores se pueden tener en cuenta para el correcto desarrollo de esta propuesta legislativa.

El primero de ellos se denomina Huella Ecológica, definida como el total de superficie ecológicamente productiva necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano. En el caso de España, su huella era de 3 puntos, lo que significa que se emplearon 3 veces más de los recursos que el territorio es capaz de regenerar. Por otro lado, el caso balear no es muy distinto puesto que se encuentra entre las comunidades con mayor huella. Es un indicador que carece obligatoriedad, sin embargo, es un indicador que cada vez se ha usado más para medir el comportamiento ambiental. Puede aportarnos señales de los cambios que son necesarios para el desarrollo sostenible.

El Trabajo Decente y la Satisfacción por el Empleo, es otro de los indicadores analizados, y además es utilizado por el INE para justificar el Objetivo nº8 de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Es un indicador interesante para el objeto de estudio puesto que aporta datos sobre hasta qué punto dicha satisfacción puede ser transmitida en el tiempo. Hace referencia no solo a capacidades ambientales, sino que integra más esferas de la sociedad.

La capacidad de recuperación de un ecosistema y hasta qué punto su productividad ecológica permanece inalterada está relacionada con la diversidad ecológica. Por ello, el



estado de la biodiversidad resulta un indicador interesante para la protección de los intereses futuros con la biodiversidad de un territorio.

Hoy por hoy, las inundaciones son la catástrofe natural que más costes supone en Europa, y se prevé un cambio en los patrones por lo que las Islas Baleares son vulnerables a dicha catástrofe. El riesgo de inundaciones es extremadamente elevado y añadido a esto el incremento del nivel del mar implica retroceso de las playas entre 7 y 50 metros. Es indispensable considerar este indicador puesto que se valora la incidencia de las actividades productivas para con la calidad de vida de las futuras generaciones.

La huella de carbono es la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que produce el ser humano. Es un indicador que nace con la finalidad de cuantificar el impacto de las actividades o procesos de producción sobre el cambio climático. El objetivo de la huella de carbono es el impacto cero y este es el motivo para alcanzar la sostenibilidad ambiental, y lograr emisiones cero para las generaciones futuras.

Por otro lado, el bienestar social se articula con los diversos factores que participan en la calidad de vida de los individuos de una sociedad para dar lugar a la satisfacción social. A mayor índice de bienestar mayor es el progreso en las condiciones de vida de la misma. Por esto, poder medir este progreso es importante ya que nos indica si nuestra sociedad va bien encaminada para con la sociedad futura, y es fundamental en este objeto de estudio.

Ya mencionado anteriormente, la participación ciudadana como indicador es un instrumento valioso para medir el desarrollo sostenible de un territorio. Nos muestra el grado en que la democracia de este territorio es transparente, madura y efectiva, para avanzar como sociedad.

Como indicador económico y social, se ha incluido en el estudio La Producción y el Consumo Responsable. Este indicador, asume principios de escasez de recursos y los límites que presentan los ecosistemas en los medios de producción. Lo interesante de este indicador es que no resulta únicamente económico, sino que plantea incluir índices alternativos al PIB se tengan la capacidad de valorar la esfera social y ambiental.

Para avanzar en una sociedad es imprescindible la educación, con el añadido de inclusión y equidad. Por ello, la necesidad de este indicador es evidente puesto que se plantea la manera en la que se formarán las futuras generaciones, y que pueda ser accesible, gratuita y sostenible para todos los niños y niñas. Hacer un inciso en la importancia de incluir la educación ambiental en los planes educativos para ampliar el conocimiento y la concienciación de los niños cara al futuro.

Por último, desde una perspectiva de transformación industrial verde, sostenible e innovadora añadimos un indicador que mide la evolución y la adaptación de las industrias a las nuevas necesidades. Las empresas, y en este caso las industrias, tienen un papel fundamental en la transición a la sostenibilidad. Es más, el 78% de las empresas mundiales en 2017 ya incluían criterios de sostenibilidad en sus informes.

Fotografías de portada y contraportada de [Freepik.com](https://www.freepik.com)

