

LA PARADOJA DE LA SOSTENIBILIDAD EN LOS PLANES DE REGENERACIÓN DE ÁREAS TURÍSTICAS LITORALES DE CANARIAS: ENTRE EL DISCURSO LEGITIMADOR Y LA INACCIÓN OPERATIVA

*Moisés Simancas Cruz**

Universidad de La Laguna
<https://orcid.org/0000-0002-0337-0424>

*David González Medina**

Universidad de La Laguna
<https://orcid.org/0000-0003-0274-3484>

RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación es identificar, caracterizar y sistematizar los mecanismos de territorialización de la sostenibilidad en los *Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Turística* de las áreas turísticas litorales de las Islas Canarias (España). El estudio emplea un análisis semántico y discursivo. El propósito es detectar en qué medida estos instrumentos de regeneración urbana integran los principios de sostenibilidad en sus análisis territoriales y marcos normativos o, por el contrario, se limitan al mero discurso argumentativo y justificativo, con una nula traslación a la normativa efectiva y operativa, generando una paradoja en el uso de la sostenibilidad, al no tener carácter jurídico.

Palabras clave: áreas turísticas litorales; discurso de la sostenibilidad; Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Turística; regeneración urbana sostenible; territorialización de la sostenibilidad.

Fecha de recepción: 27 de marzo de 2025.

Fecha de aceptación: 8 de enero de 2026.

*Departamento de Geografía e Historia. UDI de Geografía. Facultad de Humanidades. Universidad de La Laguna. Campus de Guajara. 38200. SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA (España). E-mail: msimancas@ull.edu.es, dgonzame@ull.edu.es

The paradox of sustainability in the regeneration plans of coastal tourist areas in the Canary Islands: between legitimizing discourse and operational inaction

ABSTRACT

The main objective of this research is to identify, characterize, and systematize the mechanisms through which sustainability is territorialized in the Plans for the Modernization, Improvement, and Enhancement of Tourism Competitiveness applied to the coastal tourism areas of the Canary Islands (Spain). The study employs a semantic and discursive analysis to examine the use of terminology associated with sustainability. The purpose is determining the extent to which these instruments for sustainable urban regeneration effectively integrate sustainability principles into their territorial analyses and regulatory frameworks, or, conversely, limit themselves to argumentative and justificatory discourse devoid of any substantive translation into effective and operational regulations, generating a paradox in the use of sustainability insofar as it lacks genuine normative substance.

Keywords: Sustainable urban regeneration; territorialization of sustainability; coastal tourism; spatial planning; governance; Canary Islands; tourism competitiveness; sustainability discourse.

1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad se ha consolidado como una de las trayectorias para la regeneración de las áreas turísticas litorales susceptibles de calificarse como “maduras”, “consolidadas”, “en la etapa final de crecimiento” o de cualquier otra forma según la terminología de las distintas teorías evolutivas descriptivas-predictivas (Sanz y Antón, 2014; Brouder *et al.*, 2017; López *et al.*, 2022). En consonancia con esta visión, la sostenibilidad turística no debe concebirse únicamente como una opción o una aspiración deseable, sino como una obligación tangible y realizable, en un contexto donde el tradicional modelo de desarrollo turístico se muestra insostenible (Pulido y López, 2023). Así, en coherencia con la Estrategia Española de Sostenibilidad Turística en Destinos (2021), el turismo sostenible no se concibe como un producto turístico, sino una forma de gestión. Todo ello está contribuyendo decididamente a la transición hacia la sostenibilidad del turismo y, en concreto, a su entendimiento como un elemento estructural, un fin, una exigencia (legal, de la demanda turística, etc.), una ventaja competitiva, una metodología de intervención y un valor diferencial.

Lo anterior ha generado la oportunidad y la necesidad de abordar las intervenciones en las áreas turísticas litorales desde la perspectiva de la sostenibilidad. Partiendo de la premisa de que esas áreas se comportan como sistemas adaptativos complejos, su regeneración urbana sostenible implica la aplicación a múltiples escalas de un amplio y diverso conjunto de acciones y procesos, los términos “re-” a los que aluden Simancas, Temes y García (2020), con diferente intensidad e impacto. El fin último es desarrollar estrategias integradas, sistémicas, multidimensionales y transformadoras —de transición— dirigidas

al reposicionamiento competitivo y la corrección estructural de cualquier derivación crítica que provoquen procesos de degeneración de tales áreas (Simancas, 2024). De esta manera, la sostenibilidad constituye el paradigma de transversalidad, a modo de *mainstreaming*, de la metodología y los procedimientos de diseño e implementación de las políticas, programas, planes y proyectos de regeneración de las áreas turísticas litorales (Simancas, 2025).

Sin embargo, las condiciones y tiempos establecidos por los marcos normativos vigentes y la lenta adaptación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a los requerimientos de la sostenibilidad han complicado su incorporación efectiva a los procesos de planificación y gestión de las áreas turísticas litorales. Además, existe una banalización del uso de la sostenibilidad (Hall, 2019) que se manifiesta en su frecuente empleo como una etiqueta de moda o una estrategia discursiva superficial, que distorsiona su profundo significado para convertirla en un mero recurso simbólico en la gestión del turismo. Así, su utilización es habitual para legitimar decisiones sin un compromiso real con la transformación estructural del destino, estableciendo un lenguaje vaciado de contenido operativo y métricas verificables. Ello da lugar a lo que denominamos como “la paradoja de la sostenibilidad”: mientras el discurso de sostenibilidad se multiplica y sofisticada, sirviendo como mecanismo de legitimación, en la práctica, la regulación y la acción concreta siguen siendo insostenibles, sin límites definidos ni mecanismos verificables, por lo que la sostenibilidad se vuelve un discurso performativo, sin capacidad de transición hacia un modelo de turismo sostenible.

El objetivo fundamental de este trabajo es identificar y sistematizar la integración de la sostenibilidad en los instrumentos de regeneración urbana sostenible de las áreas turísticas litorales a través del uso semántico de los términos vinculados con la misma. Con el fin de aportar un contenido empírico —no especulativo— y dotar de una dimensión aplicada los enunciados generales, se toman como referencia los Planes de *Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Turística* (PMM en lo sucesivo), contemplados en la normativa para las áreas turísticas litorales de las Islas Canarias (España). La hipótesis es que la mención de términos asociados a la sostenibilidad en las Memorias de los PMM permite cumplir formalmente, pero sus efectos sustantivos son nulos al no aparecer en las Normativas. El estudio adopta una lógica deductivo-inductiva, partiendo del marco conceptual de la territorialización de la sostenibilidad, para luego contrastarlo con la evidencia semántica del uso de los términos en los PMM. El diseño metodológico combina técnicas de análisis de contenido, búsqueda documental sistemática y evaluación semántica comparada. Este trabajo permite inferir el grado de coherencia estructural de los PMM con los principios de la sostenibilidad.

2. LA NECESIDAD DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN LAS ÁREAS TURÍSTICAS LITORALES

Los ODS implican propósitos relativamente abstractos, globales, ambiciosos, redactados con un lenguaje excesivamente genérico y aplicables a cualquier tipo de ámbito territorial, con independencia de su escala, problemática y especificidades endógenas. Por ello, su implementación territorial determina la necesidad de proceder a lo que, utilizando la terminología de la Agenda 2030, se denomina como “alineación” entendida como la

determinación de la coherencia de los objetivos, principios y medidas de las políticas, programas y planes con los contenidos sustantivos de la misma —y, por ende, los ODS—, aunque se consideren implícitamente.

Sin embargo, la implementación de los ODS no es un procedimiento neutral desde el punto de vista territorial y, por tanto, un planteamiento con un enfoque espacialmente indefinido (*spatially blind*). Por el contrario, en coherencia con lo planteando inicialmente en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre Cohesión Territorial y, sobre todo, en la nueva Agenda Territorial Europea 2020, la sostenibilidad implica una estrategia localmente diferenciada (*place based*), en la medida en que el contexto territorial (*spatially aware*) resulta un elemento esencial. Lo anterior determina la necesidad de proceder a la denominada localización y territorialización de los ODS.

La primera implica un proceso estratégico mediante el cual los objetivos globales se adaptan explícitamente a las prioridades, capacidades y problemáticas de un ámbito territorial concreto. Este proceso supone la incorporación formal de la Agenda 2030 como marco de referencia de las políticas públicas subnacionales, la selección de ODS prioritarios, la adaptación de metas a contextos locales y el establecimiento de indicadores de seguimiento. Por tanto, la localización se sitúa en el plano institucional y programático de las políticas, programas y planes. Así, supone un salto cualitativo, al incorporarlos como marco estratégico reconocido en tales procesos, llegando a integrarse explícitamente en los instrumentos de planificación territorial.

La territorialización de la sostenibilidad supone un proceso muy relacionado con la localización de los ODS, pero que va más allá. Se parte del reconocimiento de que la sostenibilidad no puede concebirse como un modelo homogéneo ni universal, sino como una construcción contextualizada que emerge de las dinámicas y capacidades propias de cada espacio urbano-turístico. Por tanto, supone la adaptación de las directrices, criterios y premisas de la sostenibilidad tanto a las características estructurales y funcionales específicas y singularidades de cada área turística litoral, como a las necesidades, intereses y aspiraciones de sus actores, públicos y privados. Por tanto, se refiere al proceso mediante el cual los principios y objetivos del desarrollo sostenible se adaptan, interpretan y operacionalizan en un territorio específico —las áreas turísticas litorales en nuestro caso—, considerando sus particularidades ambientales, sociales, económicas, culturales e institucionales desde la premisa de que no se trata de aplicar un modelo universal de sostenibilidad, sino de construir estrategias sostenibles desde estas realidades locales. De esta forma, la sostenibilidad deja de ser una meta abstracta para convertirse en un proyecto territorial tangible. Así, la territorialización se caracteriza por su naturaleza operativa, contextual y espacial, y puede producirse incluso en ausencia de una localización formal de los ODS.

Por tanto, la territorialización implica una traducción espacial de la sostenibilidad, que, aplicada al turismo, le dota de una dimensión territorial. Ello supone una reivindicación de la importancia de la escala geográfica. Implica la debida indicación del ámbito espacio-temporal de referencia, así como la importancia del cambio de escala en la gestión del desarrollo sostenible, pasando de un enfoque global o nacional a uno local y territorial, donde la planificación se basa en el conocimiento de las especificidades endógenas. Esto no sólo implica “bajar” la sostenibilidad a la escala local, sino de hacerlos propios de cada uno de esos espacios urbano-turísticos, o lo que es lo mismo, “hacerla local”. Para ello,

a diferencia de la alineación y la localización de los ODS, la territorialización supone el nivel más concreto, en el que los ODS se traducen en intervenciones reales y, por tanto, un ejercicio práctico, contextual y operativo (cuadro 1).

Cuadro 1
COMPARATIVA ENTRE ALINEACIÓN, LOCALIZACIÓN Y
TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS

Dimensión	Alineación de los ODS	Localización de los ODS	Territorialización de los ODS
Pregunta central	¿En qué medida un plan es coherente con los ODS?	¿Cómo se adaptan los ODS globales al contexto territorial?	¿Cómo se materializan los ODS en acciones concretas sobre el territorio?
Definición	Grado de coherencia conceptual y funcional entre un plan o política y los principios, objetivos o metas de los ODS	Proceso mediante el cual los ODS se integran explícitamente en políticas, planes y estrategias subnacionales	Proceso por el cual los ODS se traducen en actuaciones concretas con impacto directo en el territorio
Escala	Multiescalar (global–regional–local)	Multiescalar, con predominio macro–meso (global → regional / local)	Predominantemente meso–micro (regional / municipal / ámbito de actuación)
Nivel de análisis	Analítico y evaluativo	Estratégico y programático	Operativo y espacial
Enfoque	Conceptual y comparativo	Institucional, normativo y de planificación estratégica	Contextual, práctico y orientado a la intervención territorial
Objetivo principal	Evaluar la compatibilidad y coherencia de un plan con la Agenda 2030	Incorporar los ODS como marco explícito de la agenda de desarrollo local	Transformar los ODS en resultados tangibles y medibles en el territorio
Instrumentos habituales	Evaluaciones ex post, análisis de contenido, matrices ODS–plan	Estrategias de desarrollo sostenible, agendas urbanas, planes marco	Planes urbanísticos, proyectos de regeneración, infraestructuras, actuaciones ambientales
Actores principales	Investigadores, evaluadores, técnicos de planificación	Gobiernos regionales y locales, organismos de planificación	Gobiernos locales, gestores territoriales, sector privado, agentes sociales
Carácter de la relación con los ODS	Implícita o explícita	Generalmente explícita	Implícita o explícita
Capacidad de los PMM	Alta (implícita)	Ausente	Alta (implícita)

Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva integrada, estos tres conceptos pueden entenderse como dimensiones del proceso de implementación de la Agenda 2030, conformando un continuo analítico que va desde la coherencia conceptual (alineamiento), pasando por la adaptación estratégica (localización), hasta la acción territorial concreta (territorialización). Representan tres niveles relacionados y complementarios del proceso de implementación de los ODS, aunque no necesariamente secuenciales y obligatorios, en la medida en que responden a lógicas analíticas y operativas distintas. Sin embargo, la territorialización resulta especialmente necesaria en las áreas turísticas de litoral por una serie de cuestiones, entre las que destacamos las siguientes.

En primer lugar, estos ámbitos territoriales se comportan como sistemas territoriales complejos, heterogéneos y dinámicos, con una especificidad formal y funcional. Esto las convierte en ámbitos especializados, hasta el punto de que responden a una práctica urbana singular, formal y funcionalmente diferenciada de la ciudad convencional (Antón, 1998). Ello se debe, entre otras circunstancias, a que las áreas turísticas litorales han sido construidas específicamente por y para el turismo. Asimismo, la mayoría de estos espacios se caracterizan por la agregación de zonas situadas en diferentes etapas de los ciclos de vida según la terminología de los distintos modelos evolutivos descriptivos-predictivos, de modo que presentan distintos grados de cumplimiento de los criterios de sostenibilidad urbana. Además, gran parte de la morfología, densidades e intensidades de consumo y de ocupación del espacio no se adecúan a sus actuales criterios, estándares y requerimientos, en cuanto se han conformado con anterioridad a su generalización e imposición. Por último, son espacios urbanos segregados espacial y funcionalmente del resto del contexto territorial donde se insertan.

Las anteriores cuestiones determinan que la territorialización de la sostenibilidad en las áreas turísticas litorales requiera de una metodología *ad hoc*. Si bien existen referencias estandarizadas, sobre todo, en relación con la localización de los ODS, entre las que podemos destacar la de Kanuri *et al.* (2016), Sustainable Development Solutions Network (2016), Ayuso (2017), Schmidt *et al.* (2017), Global Taskforce of Local and Regional Governments. (2018), Liu, Bai y Chen (2019), OECD (2020), Richiedei y Pezzagno (2022), Rieiro, Amor y Aibar (2023) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025), las referidas a los destinos turísticos son más limitadas, destacando los elaborados por Alba *et al.* (2017), UNWTO y UNDP (2017), Azcárate *et al.* (2019), Palop *et al.* (2019), Turisme Comunitat Valenciana (2019) y Simancas (2023).

En segundo lugar, una de las formas de territorialización de la sostenibilidad es su integración, explícita o implícita, en los instrumentos de planificación y gestión territorial; esta perspectiva es la que abordamos en este trabajo. La Agenda Urbana Española constituye un documento estratégico no normativo —y, por tanto, de adhesión voluntaria— que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. Su Objetivo Estratégico 7 otorga un papel muy relevante a la necesidad de impulsar actuaciones orientadas a reconfigurar el actual modelo turístico de España hacia planteamientos con mayor peso de la sostenibilidad, entre otras cuestiones. Esto hace necesario reflexionar acerca de la adecuada aplicación de la Agenda Urbana Española en las áreas turísticas litorales. Sin embargo,

las Agendas Urbanas se plantean como documentos estratégicos que, en coherencia con la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y con los compromisos de la Agenda 2030, busca definir estrategias, acciones y políticas urbanas encaminadas a lograr escenarios territoriales más habitables, inclusivos, sostenibles y saludables. De esta manera, mientras el ODS 11 y la Agenda Urbana Española abordan las aspiraciones globales y nacionales en relación con la sostenibilidad urbana, respectivamente, los Planes de Acción Local de las Agendas Urbanas deben concretarlas e implementar acciones para materializarlas. Del mismo modo, la Agenda Urbana Española está redactada desde la perspectiva de las ciudades no turísticas.

Las anteriores cuestiones determinan la necesidad de adecuar dichos Planes de Acción Local de las Agendas Urbanas a las áreas turísticas litorales o dotar de su contenido a los instrumentos de planificación territorial de tales ámbitos como los PMM. Estos aparecieron por primera vez en la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, cuyas competencias, contenidos y situación dentro del sistema de planeamiento de Canarias fueron definidas en la Ley 2/2013 de 24 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, y completadas en su modificación en la Ley 9/2015, de 27 de abril. Se proyectaron como los instrumentos de carácter excepcional, vigencia indefinida y escala precisa para abordar las operaciones urbanísticas de renovación de las áreas turísticas litorales de las cuatro islas de Canarias (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) especializadas en el segmento de alojamiento vacacional costero. Esta función resulta de gran relevancia si consideramos que, si bien estas áreas solo ocupan el 1,8% de la extensión total del Archipiélago, en el año 2023 concentraron según datos de Promotur Turismo de Canarias el 89,4% de los 17.767.834 viajeros alojados, el 93,2% de las 100.227.490 pernотaciones, el 83% de los 1.270 establecimientos turísticos, el 91,1% de las 368.364 plazas alojativas (hoteleras y extrahoteleras), el 45,8% de las 195.631 plazas de vivienda vacacional y el 12,7% de la población empadronada en Canarias.

Desde este punto de vista, los PMM se plantean como las soluciones pioneras, novedosas y singulares creadas *ad hoc* para solventar la ineficacia de los instrumentos urbanísticos para superar la rigidez y la complejidad de este sistema de planificación territorial y, sobre todo, del planeamiento urbanístico que afecta a las áreas turísticas maduras litorales (Simancas y Ledesma 2016). Para ello, deben favorecer una ordenación y gestión urbanística eficaz de los espacios urbanos-turísticos litorales, con el fin de viabilizar y agilizar la ejecución de los proyectos de renovación de los espacios privados y públicos. Así, a modo de instrumentos de planificación territorial (escala supramunicipal) y de planeamiento urbanístico (municipal), las determinaciones de los PMM prevalecen jerárquicamente, complementando y, en su caso, sustituyendo a las urbanísticas vigentes. De esta manera, se proyectan con plena capacidad para establecer la ordenación completa y desarrollada, incluyendo la ordenación pormenorizada, de su área de intervención, con objeto de viabilizar la renovación urbana y edificatoria. Esto los convierte en instrumentos peculiares, en cuanto son una mezcla de plan urbanístico y proyecto técnico.

A su vez, tanto la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, como el Reglamento de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 181/2018, establecen que los PMM son instrumentos urbanísticos de ordenación

sectorial, con alcance para incluir actuaciones territoriales estratégicas y/o sectoriales. Esta perspectiva supone un importante avance en cuanto incluye una demanda en relación con la necesidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico incorporen algo parecido a la planificación estratégica para la definición de las grandes líneas de acción. Asimismo, en la medida en que buena parte de los objetivos de sostenibilidad son objetivos a largo o muy largo plazo, ya que implican un cambio de tendencias, la integración de esta visión estratégica implica la incorporación de un horizonte temporal indeterminado, que no ilimitado. Además, resulta posible modificar algunas determinaciones del PMM, dependiendo de las coyunturas turísticas, manteniendo los objetivos finales. De esta manera, los PMM se aproximan a la premisa de que una estrategia de regeneración turística no es “algo que se hace”, a modo de documento finalista, sino que constituye un proceso. Esto determina que, a diferencia de un plan, donde predomina una percepción lineal, por etapas y, frecuentemente, sectorial, constituyen instrumentos de gestión con un alcance, modo y ritmo de implantación abierto, dinámico y adaptativo, así como un horizonte temporal a largo plazo.

Este enfoque de los PMM permite avanzar hacia un modelo de planificación coordinada e integradora de todas las acciones de regeneración sobre la base de una estrategia turística coherente (UNWTO, 2007). Esta reduce la obligatoriedad de establecer una ordenación detallada de las áreas turísticas de litoral prevista en los planes generales de ordenación, con el fin de agilizar su tramitación y una revisión más dinámica. El resultado es que los PMM se plantean como un híbrido entre un plan estratégico y un instrumento de ordenación urbanística de desarrollo, instando su regulación a la concreción de un modelo turístico para el ámbito de actuación sobre el que interviene (Ledesma y García, 2021): mientras el primero aporta el análisis territorial, la definición *ad hoc* del modelo turístico, la metodología integrada de intervención y la estrategia de gestión, la segunda dimensión aporta el necesario soporte jurídico.

Esta dualidad de los PMM los convierte en instrumentos eficaces para la alineación y territorialización de la sostenibilidad, en general, y los ODS, en particular, en las áreas turísticas litorales (cuadro 1). Ello hace relevante proceder al análisis de la forma en que los términos relacionados con la sostenibilidad se incorporan explícitamente en los mismos, tanto de manera discursiva, como en su posible traducción en objetivos, medidas y criterios normativos. Esto lo convierte en una nueva aportación respecto a los trabajos precedentes en este tema (Ferrer y García, 2010; García y Ferrer, 2015; Simancas, 2015; Oanda y Ruiz, 2016; Simancas y Ledesma, 2016; Ledesma, 2017; Temes, 2017; Díaz, 2019; Instituto de Turismo de España, 2018; Comisión de Política Territorial y Urbanismo del Parlamento de Canarias, 2021; Ledesma y García, 2021a y 2021b; Valle y López, 2023).

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El análisis de la territorialización de la sostenibilidad en los PMM a través del uso de términos vinculados con la misma se ha desarrollado desde un enfoque documental y analítico. Esta se combina con la revisión cualitativa-descriptiva y cuantitativa exploratoria para la identificación cuantitativa de los términos asociados a la sostenibilidad (cuadro 2).

Cuadro 2
RESUMEN SINTÉTICO DE LA METODOLOGÍA

Dimensión	Método	Instrumento	Resultado
Identificación	Búsqueda textual sistemática	Perplexity Word search	129 menciones + 0 normativas
Clasificación	Segmentación por documento	Manual + automatizada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memorias ▪ Normativas Informes de Sostenibilidad Ambiental
Diferenciación	Análisis sintáctico/ contextual	Lectura interpretativa	Tres términos diferenciados
Cuantificación	Conteo frecuencias	Tabulación	Tablas cruzadas
Ambito territorial	Mapeo por isla/ PMM	Matriz geográfica	Desigualdad 4:1
Temporalización	Comparación pre/ post 2013	Cohortes	+445% incremento
Interpretación	Análisis crítico del discurso	Análisis de poder	Función legitimadora
Validación	Triangulación	Múltiples fuentes	Robustez de los hallazgos

La investigación utilizó una metodología mixta cuali-cuantitativa combinando el análisis de contenido cuantitativo (frecuencia de términos), el análisis crítico del discurso (función política del lenguaje), el análisis territorial (regional e insular) y el análisis temporal (evolución pre y post-Ley 2/2013). Se ha seguido el siguiente proceso secuencial metodológico:

1. Identificación de los PMM. Se ha trabajado con fuentes primarias oficiales. Se han recopilado todos los PMM aprobados oficialmente, consultando el portal institucional de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas del Gobierno de Canarias y el Boletín Oficial de Canarias, donde se publican vía decreto. De esta manera, se hizo una triangulación de fuentes: 13 PMM, dos tipos de documentos por cada PMM (Memoria de Justificación y Normativa) y cuatro islas (Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura).
2. Revisión documental exhaustiva. Análisis de las Memorias de información y ordenación (diagnóstico, objetivos, justificación y estrategias), Normativas (regulaciones, ordenanzas y criterios de gestión) e Informes de Sostenibilidad Ambiental (integración ambiental y evaluación estratégica) (cuadro 3). El resto de documentos se han excluidos del análisis debido a que carecen de textos (planos), tienen un enfoque diferente (Estudios económico-financieros y Catálogo de edificaciones).

Cuadro 3
DOCUMENTACIÓN DE LOS PMM

Documento	Función
Memoria de información	Diagnóstico situación actual
Memoria de ordenación	Justificación propuesta y sostenibilidad
Informe de Sostenibilidad Ambiental	Evaluación ambiental estratégica
Planos de información	Estado actual del área
Planos de ordenación	Propuesta de transformación
Normativa urbanística	Regulación vinculante
Catálogo de edificaciones	Clasificación por grado obsolescencia
Estudio económico-financiero	Viabilidad económica

3. Conteo por término (palabra) y por concepto (contexto). Se realizó un análisis de contenido cualitativo, en la que seleccionó y categorizó las menciones de “sostenible” (adjetivo, predicativo o atributo), “sostenibilidad” (sustantivo, como principio, objetivo o cualidad) y “desarrollo sostenible” (concepto marco e integral), seleccionando los fragmentos donde aparecían y evaluando su contexto, frecuencia y uso en secciones clave. Las apariciones en cada PMM se cuantificaron a través de Perplexity, estableciendo una distribución temática y temporal.

4. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN LOS PLANES DE MODERNIZACIÓN, MEJORA E INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD TURÍSTICA DE LAS ÁREAS TURÍSTICAS LITORALES

4.1. El uso general de los términos vinculados con la sostenibilidad

Se han identificado de 129 referencias a la sostenibilidad en los 13 PMM (tabla 1). La media de referencias por PMM es de 9.9.

Se da un predominio claro del adjetivo “sostenible” (59 menciones, el 46%) para calificar procesos, modelos o gestión. Así, se asocia habitualmente al modelo turístico que se quiere desarrollar, los criterios estratégicos y ejes de actuación, así como las propuestas para garantizar la viabilidad ambiental y social del destino, así como de gestión. Se emplea como adjetivo calificativo que acompaña de manera sectorial a procesos, modelos o actuaciones, como “*modelo sostenible*”, “*movilidad sostenible*”, “establecimientos turísticos sostenibles”, “*renovación urbana sostenible*”, “*gestión sostenible de recursos*”, “*desarrollo urbano sostenible*”, *etc.*, siempre vinculados con las dimensiones ambiental y urbanística. De esta manera, se aplica de manera superficial a cualquier cuestión sin definir criterios, sin una definición conceptual rigurosas y operativa, sin compromiso institucional explícito y sin limitar opciones de flexibilización posterior. No hay que obviar, que el uso de este término es más fácil de apropiar, menos vinculante y más versátil para

aplicar a cualquier actuación, así como permite máxima flexibilidad interpretativa. Este predominio del término “sostenible” sin compromiso sustantivo, sin definir qué lo hace sostenible y vacío de contenido, refleja una estrategia de apropiación semántica, modo de *greenwashing* discursivo (Font y McCabe, 2017) y sin vocación transformadora o de transición estructural del modelo actual de las áreas turísticas litorales.

Tabla 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS TÉRMINOS POR PMM

Isla	PMM	Año de aprobación	Sostenible	Sostenibilidad	Desarrollo Sostenible	Total
Lanzarote	PMM Puerto del Carmen I	2011	3	2	1	6
	PMM Puerto del Carmen II	2014	12	10	3	25
	PMM Costa Teguise I	2012	0	0	0	0
	PMM Costa Teguise II	2015	12	7	2	21
Tenerife	PMM Adeje	2015	10	10	6	26
	PMM Puerto de la Cruz	2015	7	4	5	16
	PMM Costa San Miguel	2015	0	0	0	0
	PMM Puerto Santiago	2015	0	0	0	0
Fuerteventura	1º PMM Corralejo	2012	2	2	2	6
	2º PMM Corralejo	2015	2	3	2	7
	PMM Morro Jable	2015	4	3	2	9
Gran Canaria	PMM Maspalomas Costa Canaria	2013	4	3	1	8
	PMM Costa de Mogán	2015	3	1	1	5
Total			59	45	25	129

Fuente: PMM. Elaboración propia.

El segundo término más utilizado es el de “sostenibilidad (45 menciones, el 35%). Se usa como sustantivo abstracto, que denota cualidad o principio, por ejemplo, “sostenibilidad ambiental”, “criterios de sostenibilidad”, “informe de sostenibilidad ambiental”,

“sostenibilidad del destino”, y “sostenibilidad económica”. Se utiliza en los capítulos de diagnóstico, los objetivos ambientales, la justificación y líneas estratégicas, el análisis de alternativas y los indicadores de seguimiento. Se refiere a la cualidad o principio de sostenibilidad aplicado al destino, al plan o a las actuaciones. Se utiliza como un principio evaluable, pero no exigible.

El término de “desarrollo sostenible” es el que aparece con menor frecuencia (25 menciones, el 19%). Aparece como marco conceptual general en referencias normativas y estratégicas, vinculadas con la legislación (la Ley 2/2013), las políticas públicas (Plan de Turismo Español Horizonte 2020, Acuerdo por la Competitividad y Calidad del Turismo en Canarias) o los objetivos generales de los PMM. Se vincula tanto con la adaptación de los PMM a las directrices y marcos internacionales, directrices autonómicas, como con la justificación normativa de integración ambiental (Informe de Sostenibilidad Ambiental, planes estratégicos y legislación de referencia). Este término se utiliza de manera genérica como “concepto paraguas” y para aludir al modelo teórico que requiere un equilibrio integral de triple impacto entre las dimensiones económica, social y ambiental de la sostenibilidad.

4.2. Diferencias del uso general de los términos vinculados con la sostenibilidad entre generaciones de PMM

Existe una diferencia en el uso de los términos entre los cuatro PMM de primera generación, aprobados en virtud de la Ley 6/2009, y los nueve de segunda, formulados con posterioridad de la Ley 2/2013 (tabla 2).

Tabla 2
FRECUENCIA EN EL USO DE LOS TÉRMINOS VINCULADOS CON LA SOSTENIBILIDAD

Término	Anteriores a la ley 2/2013		Posteriores a la ley 2/2013		Incremento absoluto	Incremento relativo
	Número	%	Número	%		
Sostenible	9	45	50	46	+41	+455.6%
Sostenibilidad	7	35	38	35	+31	+442.9%
Desarrollo Sostenible	4	20	21	19	+17	+425.0%
TOTAL	20	100	109	100	+89	+445.0%
Media por PMM	5.0		12.1		+7.1	+142.2%
Número de PMM	4		9		+5	+125%

Fuente: PMM. Elaboración propia.

El uso de los 20 términos en los PMM de primera generación respondió a un espacio de discurso marginal, donde la mención de términos asociados a sostenibilidad es escasa (media de 5 menciones por PMM). Se concentran en las secciones introductorias y diagnósticos, a modo de argumento flexible y de justificación, pero sin una definición clara, ni alusión en objetivos estratégicos y recomendaciones específicas. Se emplea de manera esporádica, discursiva, genérica, condicionada y aspiracional débil (“sería deseable...”, “se intentará incorporar...”, “se debe contribuir...”, “podrá contribuir a...”) y sin un marco conceptual y unas referencias internacionales. Asimismo, su uso cumple una función retórica limitada, en la medida en que aparece como coletilla al final de frases, no estructura argumentaciones y no justifica cuestiones clave. La narrativa discursiva sobre sostenibilidad es dispersa y subordinada. No se traslada a las normativas y medidas concretas; así, la narrativa se separa de la regulación. Tampoco se establecen metas cuantificables ni responsabilidades. Por tanto, la sostenibilidad se utiliza como un recurso de justificación básica, de reconocimiento formal y sin efecto operativo y, por tanto, sin capacidad transformadora del modelo de las áreas turísticas litorales objeto de regeneración.

En cuanto al uso específico de los términos, el epíteto “sostenible” se usa nueve veces (el 45% del total) para hacer calificar vagamente a los sustantivos “desarrollo” (4 veces), “turismo” (3), “modelo” (1) y “gestión” (1). El sustantivo “sostenibilidad” se utiliza 7 veces (un 35% del total) como un principio general —pero no desarrollado— y aspiracional marginal en relación con los criterios de sostenibilidad” (2), los principios de sostenibilidad (2), la sostenibilidad ambiental (2) y la sostenibilidad del destino (1). El término de “desarrollo sostenible” se menciona cuatro veces (el 20% del total) a modo de concepto marco para hacer referencia al turismo (2 veces), el modelo (1) y los principios (1), pero sin desarrollo de los mismos. De esta manera, el campo semántico es restringido y repetitivo (“principios”, “ambiental”, “modelo”, “turismo”, “modelo”, “desarrollo”). Estos términos se utilizan de manera acrítica, banal, ambigua, discrecional y arbitraria, a modo de tautología y “cajón de sastre”, con un elevado contenido teórico, con significados conceptuales y connotaciones contrapuestas; en este sentido, su polisemia se aprovecha de manera estratégica, pues para cada actor significa de forma diferente, logrando un consenso aparente, pero no real. Asimismo, da la impresión que la sostenibilidad es un neologismo que se emplea como un mero valor añadido, como si fuera un estado o imagen ideal, prácticamente utópico, ético o ideológico, de las actuaciones a implementar en las áreas turísticas litorales.

El uso de los tres términos en las memorias (visión y justificación narrativa) e informes ambientales correspondientes al procedimiento de evaluación ambiental estratégica (diagnóstico territorial, análisis justificativo, memoria ambiental o económica) evidencia una cierta preocupación y una intención verbal por alinear las áreas turísticas litorales y los procesos de regeneración urbana a los principios de la sostenibilidad (cuadro 4). Sin embargo, estas menciones tienen carácter meramente conceptual, genérico y justificativo, vinculándose, sobre todo, con la legislación ambiental y con el enfoque urbanístico-técnico sin discurso sostenible sólido propio de los PMM de primera generación inherente a la Ley 6/2009.

Cuadro 4
ANÁLISIS CONTEXTUAL DE LA APARICIÓN DE LOS TÉRMINOS EN LAS MEMORIAS

Sección del PMM	Frecuencia	Tipo de uso	Función
Introducción y antecedentes	Alta	Contextualización legislativa y estratégica	Justificación a modo de elemento legitimador
Diagnóstico territorial	Media	Análisis de impactos ambientales y territoriales	Identificación de los problemas
Objetivos y criterios estratégicos	Alta	Definición de objetivos sostenibles	Promesa política y aspiración técnica
Líneas de actuación	Media	Descripción de intervenciones (movilidad, espacios públicos)	Justificación de las necesidades operativas
Evaluación ambiental (ISA)	Alta	Análisis de sostenibilidad ambiental	Cumplimiento de la ley
Indicadores/seguimiento	Nula	Ausencia total de términos	No aparece

Fuente: PMM. Elaboración propia.

La Ley 2/2013 marcó un punto de inflexión en el uso de los tres términos, con la excepción de los PMM de Costa San Miguel y Puerto Santiago, en los que se sigue sin existir menciones a los mismos. Así, se incrementa su frecuencia (12.1 menciones por PMM frente a 5) como consecuencia del incremento significativo del uso de los tres términos, de 20 a 109 menciones, multiplicándose por 5.4 (tabla 3).

Este incremento no fue solo cuantitativo, sino que el discurso se vuelve más formal, estructurado y sofisticado. Así, la sostenibilidad pasa a ser el eje central del discurso de toda la estructura textual y conceptual de los documentos. De manera general, se presenta como objetivo estratégico en todos los capítulos y fases de los PMM, llegando incluso, a plantearse acciones concretas. Asimismo, los términos aparecen sistemáticamente en todas las secciones, estructura capítulos completos y aparece en títulos y subtítulos (“modelo de sostenibilidad”, “actuaciones sostenibles”, “gestión sostenible”, “programas de sostenibilidad”). También aparecen en los objetivos estratégicos, estructura argumentaciones completas y sirve para justificar todas las decisiones clave.

Este cambio también se aprecia en su forma de utilización imperativa aparente (“la sostenibilidad es el eje central del PMM”, “se garantizará la sostenibilidad”, “el PMM se compromete con...”, “todas las actuaciones estarán orientadas a...”, “el destino será gestionado de forma sostenible”, “el PMM se compromete con...”, “se asegurará un modelo

sostenible”), produciéndose una inversión de sentido: mientras que lo que en 2012 era un principio crítico, en 2015 es un recurso discursivo positivo, un ritual de modernidad, a modo de principio natural e irrefutable de un paradigma. Este cambio en el uso de los términos vinculados con la sostenibilidad da cuenta de su utilización como instrumentos de legitimación sofisticada.

Tabla 3
DISTRIBUCIÓN DE LAS MENCIONES A LA SOSTENIBILIDAD SEGÚN LAS GENERACIONES DE LOS PMM

Isla	PMM	Anterior a la Ley 2/2013 (PMM de primera generación)		Posterior a la Ley 2/2013 (PMM de segunda generación)	
		Número de menciones	Promedio por PMM	Número de menciones	Promedio por PMM
Lanzarote	Puerto del Carmen I	6	3	-	23
	Puerto del Carmen II	-		25	
	Costa Teguisse I	0		-	
	Costa Teguisse II	-		21	
Tenerife	Adeje	-	-	26	10.5
	Puerto de la Cruz	-		16	
	Costa San Miguel	-		0	
	Puerto Santiago	-		0	
Fuerteventura	1º Corralejo	6	6.0	-	8.0
	2º Corralejo	-		7	
	Morro Jable	-		9	
Gran Canaria	Maspalomas	8	8.0	-	5.0
	Costa de Mogán	-		5	

Fuente: PMM. Elaboración propia.

También existe una mayor sofisticación discursiva, en coherencia con su pretensión explícita de “sostenibilizar” el modelo turístico canario, proyectar una imagen de modernidad y responsabilidad ambiental, así como alinearlos con tendencias internacionales. Así, tales términos aparecen en los diagnósticos, objetivos y líneas de actuación de los PMM de segunda generación. Asimismo, se asocian a conceptos específicos como, por ejemplo, movilidad sostenible, eficiencia energética, gestión sostenible de recursos, etc. Además, se define vagamente lo que es la sostenibilidad y se mencionan sus tres dimensiones. A pesar de ello, sigue sin abordarse de manera integral, aunque aparece de forma

transversal, sobre todo en los capítulos de diagnóstico ambiental, evaluación estratégica y modelo turístico. Igualmente, presenta un enfoque sectorial y parcial, que explica un predominio de la sostenibilidad ambiental y una escasa referencia a la social y económica.

También se aprecian cambios cualitativos en el uso de los tres términos. El campo semántico se amplía, utilizándose nuevas palabras que acompañan a la sostenibilidad para legitimar («garantizar», «asegurar», «compromiso», «eje central»), calificar («integral», «ambiental», «social», «económica»), institucionalizar («evaluación», «seguimiento», «indicadores») o dar valor («calidad», «competitividad», «innovación»). No obstante, llama la atención que se elude el uso de palabras inherentes al paradigma de la sostenibilidad y que implican restricciones, límites o verificaciones, tales como “límite”, “restricción”, “prohibición”, “sanción”, “cuota máxima”, “capacidad de carga”, “reducción”, “impacto ambiental máximo”, “eliminación de emisiones”, “verificación”, “auditorías” o “sanciones”. De esta manera, los PMM de segunda generación incorporan nuevos temas vinculados con la sostenibilidad (cuadro 5).

Cuadro 5
TEMAS NUEVOS INCORPORADOS EN LOS PMM DE SEGUNDA GENERACIÓN

Tema	PMM de primera generación	PMM de segunda generación	Explicación
Triple dimensión	Ausente	Presente	Sofisticación conceptual
Sostenibilidad integral	Ausente	Presente	Lenguaje de integración
Evaluación de sostenibilidad	Ausente	Presente	Aparenta verificación
Indicadores	Ausente	Presente	Se mencionan, pero sin especificar
Transversalidad	Ausente	Presente	Aparenta integración

El adjetivo “sostenible” se menciona 50 veces (46% del total), frente a las 9 de los PMM de primera generación. Se utiliza para calificar tanto a términos ya citados en los PMM de primera generación, esto es, turismo, 15 veces (su uso se multiplicado por 5), modelo, 7 (x7) y gestión, 6 (x6), como otros nuevos: renovación (8 menciones), movilidad (4), crecimiento (3), calidad (2), competitividad (2), infraestructura (2), planificación (1). Así, de adjetivo ocasional se transforma en uno universal aplicable a cualquier sustantivo

relacionado con turismo. De esta manera, el calificativo “sostenible” se convierte en un comodín lingüístico que puede añadirse a cualquier palabra para darle legitimidad.

El término de sostenibilidad se menciona 38 veces (el 35% del total), frente a las 7 de los PMM de primera generación. Se utiliza para aludir a la “sostenibilidad del destino” (10 veces), la sostenibilidad ambiental (8), la sostenibilidad social (5), la sostenibilidad económica (4), la sostenibilidad integral (3), los criterios de sostenibilidad (3), los principios de sostenibilidad (2), la evaluación de sostenibilidad (2) y los indicadores de sostenibilidad (1). Así, pasa de ser un principio marginal a un concepto aparentemente estructurante y central.

El término desarrollo sostenible se menciona 21 veces (19% del total), frente a las 4 de los PMM aprobados antes de Ley 2/2013. Se utiliza a modo de marco conceptual explícito pero superficial relativo al “desarrollo sostenible del destino” (7 veces), “el modelo de desarrollo sostenible” (5), “los principios del desarrollo sostenible” (3), “los objetivos de desarrollo sostenible” (2) —distintos a los ODS— y “la estrategia de desarrollo sostenible” (2), “el desarrollo turístico sostenible” (2).

A pesar del incremento cuantitativo en el uso de los términos (+445%), susceptible de interpretarse como un mecanismo de legitimación mediante la saturación discursiva a través de la sostenibilidad, las proporciones se mantienen idénticas ($\pm 1\%$) (tabla 2). De esta manera, la estructura terminológica es invariante entre generaciones de PMM, o lo que es lo mismo, la Ley 2/2023 intensifica el discurso sin alterar la jerarquía conceptual. Esto deriva del hecho de que en la propia ley se optó por una deliberada narrativa ambigua de la sostenibilidad, reduciéndola a un mero compromiso, en lugar de considerarla una argumentación conceptual convincente; la razón es que la primera no requiere operativización. De esta manera, esta intensificación discursiva uniforme de la utilización de los términos sigue siendo meramente legitimadora, con connotaciones positivas, sin refinamiento conceptual y especialización terminológica. Asimismo, carece de operativización a través de criterios técnicos exigibles e indicadores de medición de seguimiento o metas cuantitativas. Además, la sostenibilidad aparece como concepto secundario frente a la competitividad y la renovación física de los espacios públicos y privados de las áreas turísticas litorales, que son los ejes centrales de los PMM; prueba de ello es que, frente a las 121 menciones a los términos vinculados con la sostenibilidad, otros relacionados con tales temas tiene una mayor frecuencia, como renovación/modernización (más de 300 veces), calidad (más de 200) o competitividad (más de 150). En definitiva, se asume que con la mera mención de la sostenibilidad ya es suficiente, sin necesidad de otorgarle carácter vinculante.

Este punto de inflexión de la Ley 2/2013 no se produce en relación con la Normativa de los PMM. Así, las menciones explícitas a los tres términos siguen siendo inexistentes en el articulado y en los textos explicativos de las Normativas, incluyendo los anexos urbanísticos, económicos y de ordenación. Ello explica el patrón estructural de concentrar las 129 menciones de sostenibilidad en las Memorias de Justificación de los PMM, no existiendo, por tanto, ninguna traslación a documentos vinculantes, con lo que la sostenibilidad no se traslada a los requerimientos urbanísticos y regulatorios, al igual que tampoco son referencias para la implementación de las determinaciones contempladas en los PMM. Por esta razón, éstos carecen de metas vinculantes, entendidas

como resultados específicos, medibles y con plazos definidos, a modo de compromisos prácticos y los principales retos que deben superarse para su logro. Estas constituyen acciones concretas, cuantificables y verificables destinadas a identificar la viabilidad desde la perspectiva de la sostenibilidad del área turística litoral objeto de regeneración por parte del correspondiente PMM. Esto los convierte en instrumentos propios del Derecho indicativo (*soft law*) en relación con la sostenibilidad, pudiendo, incluso, ser planteado como un “derecho ornamental o ceremonial”, al transformarla en un “derecho no aplicado” o “simbólico”.

El resultado es que, mientras la Ley 2/2013 fue un éxito jurídico y administrativo para los PMM de segunda generación, resultó un fracaso sustantivo respecto a la sostenibilidad, al no cambiar nada respecto a los de primera generación. Esta circunstancia resulta lógica, si cabe, en los PMM de primera generación, centrados en las intervenciones fundamentalmente físicas y urbanísticas, pero llama la atención en los de segunda, que incorporan una perspectiva más integrada.

Esta paradoja de sostenibilidad convierte a los PMM en documentos meramente aspiracionales desde su punto de vista, al carecer de capacidad operativa y carácter vinculante en relación con la misma. Este hecho se explica, en cierta medida, en que las normativas de los PMM se centran en la definición de parámetros urbanísticos (edificabilidad, altura, ocupación, etc.), los usos del suelo (clasificaciones, compatibilidades, restricciones, etc.), los procedimientos administrativos (tramitación de actuaciones, licencias, plazos, etc.), así como el régimen de intervención (delimitación de ámbitos, sistemas de ejecución, etc.). Ello supone una limitación conceptual, en cuanto la sostenibilidad se plantea como un principio justificativo, pero no como un elemento operativo.

Esta situación dual generada por la omisión de la sostenibilidad en las Normativas de los PMM y su presencia exclusiva en las Memorias de justificación no es casual o accidental, sino que responde al propio diseño legislativo de la Ley 2/2023: mientras que requiere explícitamente la sostenibilidad en los PMM, exigiendo “la renovación urbana sostenible”, a la vez que su artículo 30 establece la “justificación de la sostenibilidad de las actuaciones” como un contenido mínimo de los PMM, siendo las Memorias como los documentos adecuados para ello, también permite simultáneamente su ausencia operativa. Esto explica su presencia en las Memorias, como documentos del futuro promisorio, y su omisión en las Normativas, en cuanto implican un presente restrictivo, donde debe primar lo obligatorio, lo verificable y el lenguaje claro, preciso y operativo. De esta manera, se evita el uso de conceptos abstractos, ambiguos, discursivos, aspiracionales y difíciles de evidenciar, como los criterios cualitativos, principios éticos o marcos conceptuales vinculados con la sostenibilidad, que podrían debilitar el carácter vinculante de las Normativas y, por tanto, limitar su función regulatoria. Esto también evita la judicialización de los PMM, en cuanto se reducen las cuestiones vinculantes —y, por tanto, demandables—.

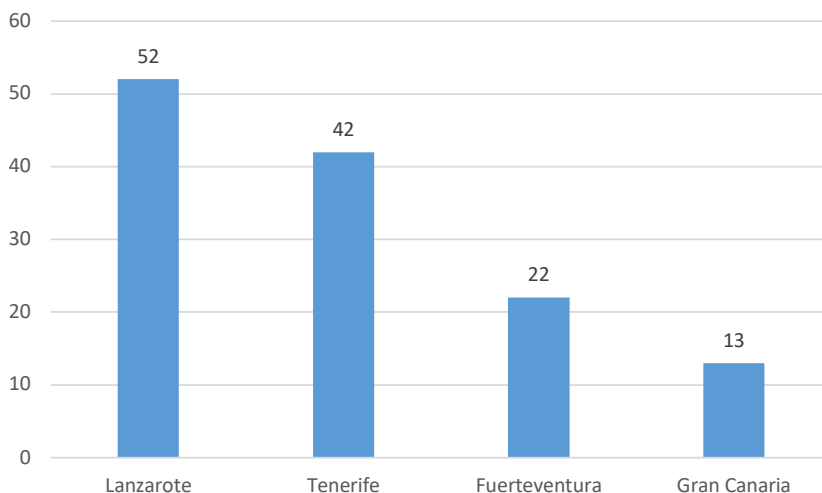
Esta brecha discursiva-normativa facilita el cumplimiento del fin último de los PMM, esto es, promover una ordenación y gestión urbanística eficaz de los espacios urbanos-turísticos litorales, que viabilice y agilice la ejecución de los proyectos de renovación de los espacios privados y públicos. Así, se trata de no obstaculizar el planteamiento de Simancas (2015) de que el principal *leitmotiv* de algunos planes es servir de

soporte instrumental de los convenios de planeamiento o gestión, proyectándose como la solución más ágil y rápida para dar cobertura jurídica a actuaciones de renovación ante la ineficacia de los planes generales de ordenación en esta materia. Estos permiten la suscripción voluntaria y consensuada de acuerdos bilaterales de voluntades, con naturaleza jurídico-administrativa, entre el correspondiente Ayuntamiento y las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de los intereses y derechos urbanísticos de la parcela objeto de renovación de los espacios privados (alojamientos turísticos y equipamientos). El resultado es que los convenios quedan exentos de la ordenación contenida para determinados ámbitos y, por consiguiente, de la aplicación directa de la ordenación contenida en el correspondiente plan general de ordenación. Por su parte, los convenios aportan a los PMM de la operatividad que precisan, a la vez que constituyen su parte ejecutiva.

3.3. Análisis insular de las menciones a la sostenibilidad en los PMM

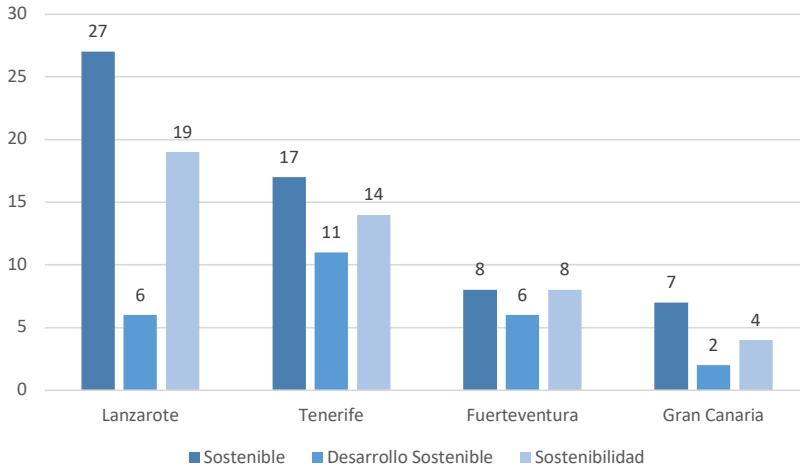
Diez de los 13 PMM mencionan los tres conceptos. Sin embargo, el patrón de distribución insular presenta una situación dual: mientras los PMM de Lanzarote y Tenerife son los que contienen un mayor número de menciones a los tres términos, acaparando el 72,9% del total, los de Fuerteventura y Gran Canaria comparten una pauta de baja intensidad en su uso (gráfico 1). La frecuencia de uso de los términos también es diferente en cada isla (gráfico 2), al igual que su distribución insular según se trata de un PMM de primera generación o de segunda (gráfico 3).

Gráfico 1
DISTRIBUCIÓN INSULAR DEL USO DE TÉRMINOS VINCULADOS CON LA SOSTENIBILIDAD



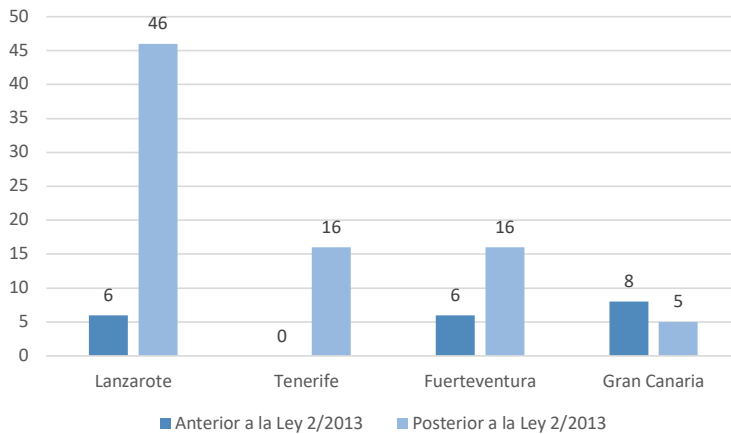
Fuente: PMM. Elaboración propia.

Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN INSULAR DE LOS TÉRMINOS VINCULADOS CON LA SOSTENIBILIDAD



Fuente: PMM. Elaboración propia.

Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN INSULAR DE LOS TÉRMINOS VINCULADOS CON LA SOSTENIBILIDAD SEGÚN EL TIPO DE PMM



Fuente: PMM. Elaboración propia.

Los PMM de Lanzarote son los que presentan la frecuencia más alta (46 de las 129 referencias, el 35,6% del total) de términos relacionados con sostenibilidad entre todas

las islas, así como el máximo número medio de referencias por plan (13). Las 52 menciones (el 40,3% del total) se reparten en 27 “sostenible”, 19 de “sostenibilidad” y 6 “desarrollo sostenible”. Esta reiteración del discurso sostenible obedece, en gran medida, a la Ley 2/2013, con el consiguiente efecto en una diferencia en el uso entre los PMM de primera y los de segunda generación; así, de 6 menciones se pasa a 46 y de una media de 3 referencias por PMM a 23, lo que los convierte en los planes que más los utiliza. Estos últimos atribuyen protagonismo explícito a la sostenibilidad, con una integración discursiva significativa, pero sin reflejar sistemas de indicadores internacionalizados. Así, por ejemplo, mientras los términos aparecen solo seis veces en el primer PMM de Puerto del Carmen, en el segundo lo hacen en 25 veces; por su parte, de no aparecer en el PMM Costa Tegui I se pasa a una presencia significativa en el II, con 21 menciones. Existe un predominio claro del adjetivo “sostenible” (27 frente a 19 del uso del término “sostenibilidad”) para calificar actuaciones.

Las 42 referencias (el 32,6% del total) de los términos en los PMM de Tenerife representan el 35% del total. Llama la atención que el 62% de las menciones aparecen en la Memoria del PMM de Adeje, seguida del de Puerto de la Cruz, siendo inexistentes en Costa San Miguel y Puerto Santiago; a pesar de ello, el número medio de menciones por PMM es la segunda (10.5) de las cuatro islas. Existe una distribución relativamente equilibrada del uso de los tres términos: sostenible (17), sostenibilidad (11) y desarrollo sostenible (14); llama la atención que en esta isla es donde este último término se utiliza más (11 menciones, lo que supone el 44% del total), lo que refleja un enfoque más institucional y normativo, aunque sin traslación a las normativas. Las referencias en el de Puerto de la Cruz —“sostenible” (7), “desarrollo sostenible” (5), “sostenibilidad” (4)— sólo aparecen en el documento de memoria, siendo nulo en de la normativa. Esto muestra una situación dual entre el PMM de Adeje y Puerto de la Cruz, con un alineamiento discursivo significativo con los principios del desarrollo sostenible, y los otros planes, con un desfase o escaso desarrollo; consideramos que la especialización profesional técnica de los coordinadores de ambos PMM ha influido sobremanera. Estos términos aparecen principalmente en el contexto de la planificación estratégica del modelo turístico sostenible, la sostenibilidad ambiental y económica del desarrollo turístico, y la necesidad de gestionar los impactos territoriales de manera sostenible. En cualquier caso, la sostenibilidad se plantea como una estrategia de competitividad, no como un valor identitario de las áreas turísticas litorales objeto de los PMM.

Las 22 menciones (el 17,1%) presenta un equilibrio entre los términos “sostenible” (8), “sostenibilidad” (8) y “desarrollo sostenible” (6), a la vez que aparecen en todas las memorias de los PMM de Fuerteventura, pero con una baja frecuencia media por plan (7.3). Esto supone un incremento modesto respecto al de las dos islas anteriores. Representa el 18% del total de referencias en todos los PMM, incluso entre los de diferentes generaciones, solo un incremento de 2 menciones de media y muy por debajo de la media total (7.1 menciones). Ello demuestra una persistente resistencia estructural a incluir la sostenibilidad como elemento discursivo de los PMM, así como sus enfoques técnico-urbanísticos sin apropiación de los principios de la sostenibilidad. En este sentido, su uso está vinculado con la mejora ambiental y la competitividad turística, alineado con políticas autonómicas previas, no internacionales. Da la impresión que el uso del discurso sostenible

es genérico, sin especialización en ningún término, sin apropiación discursiva significativa y sin énfasis particular, a modo de cumplimiento formal.

La presencia de los 13 términos (10,1% del total) en los PMM de Gran Canaria es bastante limitada (“sostenible”: 7, “desarrollo sostenible”: 2, “sostenibilidad”: 4), representando el 11% de la totalidad de las referencias; la media es también la más baja (6.5 menciones por PMM). Llama la atención que el número de menciones en los PMM de segunda generación disminuye respecto a los de la primera. Estas menciones hacen referencia a la mejora del espacio turístico, la calidad ambiental y la competitividad, siguiendo las líneas estratégicas autonómicas. En cualquier caso, se trata de un discurso argumentativo marginal del paradigma de la sostenibilidad en la memoria, con una nula traslación a la normativa efectiva. Esto da la impresión de que la sostenibilidad no forma parte de la renovación de las áreas turísticas litorales objeto de los PMM. Resulta significativo que éstos son los únicos en los que el uso de los tres términos disminuye en los aprobados tras la promulgación de la Ley 2/2013. En este sentido, consideramos que estos planes no aprovecharon las potencialidades de esta norma para actualizarse conceptualmente en esta materia.

En resumen, los términos han sido integrados en los PMM de Lanzarote de manera discursiva avanzada, sobre todo, los elaborados después de la Ley 2/2013. Los PMM de Tenerife (Adeje y Puerto de la Cruz) lo han hecho de manera selectiva. Por su parte, la integración de los términos en los PMM de Fuerteventura y Gran Canaria ha sido mínima.

Los PMM con una mayor frecuencia son el de Adeje (20,2%), Puerto del Carmen II (19,4%), Costa Teguisse II (16,3%) y Puerto de la Cruz (12,4%). Llama la atención que cuatro PMM (los de Costa de Mogán, Costa Teguisse I, Costa San Miguel y Puerto Santiago) no hay ninguna alusión a los tres términos, presentando un enfoque técnico-urbanístico tradicional sin integración del discurso sostenible. Como se puede apreciar, las áreas turísticas litorales consolidadas (Adeje, Puerto del Carmen, Costa Teguisse y Puerto de la Cruz) muestran una correlación positiva fuerte respecto al uso intensivo de los términos. Ello puede deberse a la necesidad de resolver los problemas de obsolescencia y pérdida de competitividad. En contra, aquéllas no consolidadas carecen completamente de discurso sostenible. Por tanto, parece que la sostenibilidad es una respuesta discursiva a problemas de saturación, no una estrategia preventiva.

Por otra parte, la correlación entre menciones de sostenibilidad y densidad alojativa es prácticamente nula ($r = -0.004$) (gráfico 4), evidenciando desconexión entre intensidad discursiva en Memorias y restricciones operativas en normativas. De hecho, las áreas que más mencionan a la sostenibilidad (Adeje con 26 menciones) mantienen las densidades más elevadas (150 plazas /ha), mientras que la única área con alineamiento coherente entre discurso y práctica es el PMM de Costa Teguisse I (21 menciones, 32.5 plaza/ha). Esta correlación negativa vuelve a revelar que la sofisticación discursiva funciona como un mecanismo de legitimación. Así, la distribución territorial identifica tres modalidades. La primera agrupa áreas (Adeje, Puerto de la Cruz, Puerto del Carmen II) que presentan una paradoja alta (sofisticación discursiva con densidades altas) (23.1%). La segunda (Costa San Miguel, Puerto Santiago, Costa de Mogán), mayoritaria (38.5%), combina un discurso escaso o nulo con densidades críticas, sugiriendo que una intensificación turística procede independientemente de legitimación discursiva. La tercera (Corralejo, Morro

Jable), minoritaria (30.8%), mantiene una coherencia, al presentar una baja sofisticación discursiva con densidades moderadas. Por tanto, existe una desconexión fundamental entre el discurso de sostenibilidad y las características de la realidad territorial objeto de regeneración.

Gráfico 4
CORRELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE MENCIONES DE LOS TÉRMINOS DE SOSTENIBILIDAD Y LA DENSIDAD ALOJATIVA DE LAS ÁREAS TURÍSTICAS DE LOS PMM



Fuente: PMM. Elaboración propia.

Por último, la sostenibilidad no aparece en las áreas turísticas litorales en crecimiento, sino en aquéllas que presentan síntomas de declive, e incluso, decadencia, que, por tanto, necesitan afrontar procesos de regeneración urbana sostenible; un ejemplo es el PMM de Puerto del Carmen: mientras que el I, desarrollado en una fase de consolidación (2012), sólo hay seis menciones, el II, en un momento de regeneración (2017), hay 25 referencias. Por consiguiente, la sostenibilidad en los PMM responde a estrategias de posicionamiento competitivo de destinos en crisis de madurez, para lo cual, en cierta manera, parece que la renovación urbana sostenible se proyecta como una estrategia de diferenciación y de adecuación a una demanda turística y social cada vez más exigente en estándares sostenibles.

3. CONCLUSIONES

Los PMM constituyen los instrumentos específicos del proceso de regeneración urbana de las áreas turísticas litorales. Ello determina la necesidad, en términos conceptuales, de

alinearse con los principios de la sostenibilidad. Esta debería aparecer de manera transversal, cumpliendo las funciones estructurales y retóricas en los PMM. Así, todos incluyen secciones y apartados donde la sostenibilidad se presenta como uno de los principios rectores tanto en la definición del modelo turístico-urbano como en sus estrategias de renovación.

A pesar de ello, se ha evidenciado una paradoja de la sostenibilidad en los PMM: existe una desconexión sistemática entre el discurso y la práctica territorial. Ello se debe a que las menciones que aluden a la sostenibilidad se concentran en las Memorias justificativas y no se reflejan en las normativas vinculantes. Esta inflación semántica proporcional del discurso de la sostenibilidad no se acompaña con una transformación conceptual y operativa de la territorialización de la sostenibilidad en las áreas turísticas litorales, al carecer de operatividad y carácter vinculante. De esta manera, el lenguaje de la sostenibilidad se usa como principio justificativo, pero no como una exigencia normativa, por lo que no condiciona las determinaciones urbanísticas y las actuaciones específicas. Ello hace que la sostenibilidad se limite a ser una preocupación discursiva, flexible, no restrictiva —no limita—, aspiracional y justificativa. Esto hace que la mención a la sostenibilidad es más comunicativa que comunicativa.

Por tanto, supone un mero ejercicio simbólico y de adjetivación universal (turismo sostenible, renovación sostenible, movilidad sostenible, etc.), pero sin afección estructural y vocación transformadora. Esto constituye una importante limitación de los PMM: si bien mencionan los términos, lo hacen a modo de contexto discursivo, sin operativización normativa. Ello se debe a que, aunque constituye un principio jurídico, sigue siendo un objetivo difícil de alcanzar, en parte debido a su complicada, ambigua, indefinida y controvertida naturaleza jurídica, que puede interpretarse de más de una manera, generando confusión o conflicto.

Todo lo anterior provoca una banalización de la sostenibilidad en los PMM. Ello nos lleva a pensar que, de manera general, el lenguaje de la sostenibilidad se ha incorporado a los PMM como adaptación a presiones normativas o técnicas, que no se traducen en cambios regulatorios efectivos. Así, los tres términos analizados sirven para afrontar procesos de regeneración de las áreas turísticas litorales de manera performativa: se da la apariencia de compromiso con la misma mediante una cierta saturación terminológica (“se actúa como sostenible”), pero sin transformar estructuras, al carecer de compromisos jurídicamente vinculantes. Esto hace que, a diferencia de lo pretendido en la Ley 2/2013, los PMM continúan con el modelo de planeamiento y gestión urbanístico de los espacios urbanos-turísticos litorales bajo legitimaciones discursivas, sin abordar una verdadera transición del modelo hacia la sostenibilidad. Esto le otorga un valor simbólico a la sostenibilidad, no un principio rector operativo vinculante.

Esta trivialización del concepto de sostenibilidad lleva a su reducción a una etiqueta retórica o simbólica, en lugar de ser concebido como un paradigma de la renovación urbana de las áreas turísticas litorales. Esta dilución discursiva debilita su significado epistemológico y práctico, dando lugar a marcos de gestión que invocan la sostenibilidad sin un compromiso real y que, por tanto, generan un discurso vacío de contenido operativo, sin mecanismos vinculantes ni métricas verificables. Esto hace que los PMM constituyan un caso paradigmático de cómo se puede asumir un lenguaje crítico vincu-

lado con la sostenibilidad, haciéndolo funcionar como una herramienta sofisticada de legitimación de determinadas decisiones e intereses. Así, la citada paradoja de la sostenibilidad conlleva la tensión entre su utilización como un contexto discursivo como mecanismo de legitimación política y técnica, capaz de justificar y reforzar el actual modelo de las áreas turísticas litorales, y su inacción operativa concreta, evidenciada por la ausencia de regulaciones vinculantes, indicadores verificables y acciones efectivas. Ello demuestra que la sostenibilidad funciona más como un símbolo que como un paradigma transformador de regeneración de tales espacios urbanos-turísticos. Ello impide que los PMM favorezcan una verdadera transición hacia la sostenibilidad de las áreas turísticas litorales.

Declaración responsable: Las/os autoras/es declaran que no existe ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo. Las tareas se han distribuido del modo siguiente. El diseño general del artículo ha sido obra de Moisés Simancas, así como el apartado de Discusión de resultados. Las fuentes de información históricas y administrativas y las representaciones cartográficas han recaído en David González. La aplicación metodológica, decisiones al respecto, redacción del texto y revisión bibliográfica y legislativa ha sido responsabilidad de ambos autores.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Alba, E., Martínez, P., y Gómez, R. (2017). *Los objetivos de desarrollo sostenible en el turismo: Retos y oportunidades para destinos turísticos sostenibles*. Universidad de Alicante / Instituto de Estudios Turísticos.
- Ayuso, A. (2017). *La localización de los objetivos de desarrollo sostenible: Retos y oportunidades para los gobiernos locales*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Antón, S. (1998). La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. *Documentos d'Anàlisi Geogràfica*, (32), 17-43.
- Azcárate, C., Ruiz, J., y Fernández, M. (2019). Implementación de los ODS en destinos turísticos españoles: Experiencias y buenas prácticas. *Revista Española de Turismo Sostenible*, 12(2), 45-62.
- Brouder, P. (2017). Evolutionary economic geography: Reflections from a sustainable tourism perspective. *Tourism Geographies*, 19(3), 438-447. <https://doi.org/10.1080/14616688.2016.1274774>
- Comisión de Política Territorial y Urbanismo del Parlamento de Canarias. (2021). *Informe sobre la implementación y resultados de los PMM en Canarias*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Territorialization of the Sustainable Development Goals in Latin America and the Caribbean: A manual for implementation of voluntary local reviews at the subnational level (LC/TS.2024/26)*. CEPAL.
- Díaz, F. (2019). Eficacia y limitaciones de los instrumentos de política pública en turismo: Los PMM en Canarias. *Revista de Administración Pública*, (211), 221-250.

- Ferrer, J., y García, S. (2010). Políticas públicas y planificación turística en España: Análisis de los Planes de Modernización y Mejora (PMM). *Revista de Estudios Turísticos*, (222), 45–66.
- Font, X., y McCabe, S. (2017). Sustainability and marketing in tourism: Its contexts, paradoxes, approaches, challenges and potential. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(7), 869–883. <https://doi.org/10.1080/09669582.2017.1301721>
- García, A., y Ferrer, J. (2015). La gestión del turismo en el marco de la sostenibilidad: Críticas a los PMM en Canarias. En M. Sánchez (Ed.), *Turismo y sostenibilidad en las Islas Canarias* (pp. 89–112). Ediciones Turísticas.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments. (2018). *Towards the localization of the SDGs: Local and regional governments' report to the 2018 HLPF*. Global Taskforce / UCLG / UNDP.
- Hall, C. M. (2019). Constructing sustainable tourism development: The 2030 Agenda and the managerial ecology of sustainable tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(7), 1044–1060. <https://doi.org/10.1080/09669582.2018.1455235>
- Instituto de Turismo de España. (2018). *Planificación y políticas turísticas en España: La experiencia de los PMM*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Kanuri, C., Revi, A., Espey, J., y Kuhle, H. (2016). *Getting started with the SDGs in cities: A guide for stakeholders*. Sustainable Development Solutions Network.
- Ledesma, O. (2023). Análisis de ejecución de los planes de renovación turística en Canarias: El caso del PMM de Puerto de la Cruz. *Investigaciones Turísticas*. Universidad de Alicante.
- Ledesma, O., y García, M. (2021a). Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad (PMM): Un instrumento singular de ordenación urbanística para la renovación de las áreas turísticas de Canarias. *Planur-e: Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño Urbano*, 9.
- Ledesma, O., y García, J. I. (2021b). Los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de primera generación de Canarias: Una aproximación analítica descriptiva. *Cuadernos de Turismo*, 48, 95–122. <https://doi.org/10.6018/turismo.492681>
- Liu, J., Bai, Y., y Chen, Y. (2019). Localizing the sustainable development goals at the city level: A conceptual framework. *Sustainability*, 11(20), 5720.
- López, F., Vera, J. F., Torres, A., y Ivars, J. (2022). *El turismo, ¿fin de época? Desafíos de España como destino turístico en un nuevo escenario*. Universitat de València. <https://doi.org/10.7203/PUV-OA-863-4>
- Oanda, H., y Ruiz, M. (2016). La política de renovación turística en Canarias: Análisis crítico de los PMM. *Papeles de Turismo*, 138, 117–135.
- OECD. (2020). *A territorial approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*. OECD Publishing.
- Palop, J., Navarro, L., y Torres, F. (2019). *La localización de los objetivos de desarrollo sostenible en el turismo: Guía para destinos locales*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo / Instituto de Estudios Turísticos.
- Pié, R., y Barba, R. (1996). Segunda residencia y turismo versus residencia permanente. En R. Barba y R. Pié (Eds.), *Arquitectura y turismo: Planes y proyectos* (pp. 43–48). Universitat Politècnica de Catalunya / Secretaría General de Turismo.

- Pulido, J. I., y López, Y. (2023). La necesidad de la sostenibilidad del turismo. En M. Simancas, R. Hernández, y N. Padrón (Coords.), *Transición hacia un turismo sostenible: Perspectivas y propuestas para abordar el cambio desde la Agenda 2030* (pp. 27–35). Fundación Fyde CajaCanarias. <https://doi.org/10.25145/b.2023.04>
- Richiedei, A., y Pezzagno, M. (2022). Territorializing and monitoring sustainable development goals in Italy: An overview. *Sustainability*, 14(5), 3056.
- Rieiro, M., Amor, V., y Aibar, C. (2023). “Localizing” the sustainable development goals: A multivariate analysis of Spanish regions. *AIMS Environmental Science*, 10(3), 356–381. <https://doi.org/10.3934/environsci.2023021>
- Sanz, C. y Anton, S. (2014). The evolution of destinations: Towards an evolutionary and relational economic geography approach. *Tourism Geographies*, 16(4), 563–579.
- Schmidt, L., Guerra, J., y Ferreira, J. (2017). Implementing the sustainable development goals at the local level: Opportunities and challenges. *Revista Internacional de Desarrollo Local*, 3(2), 45–63.
- Simancas, M. (2015). *La moratoria turística de Canarias: La reconversión de un destino turístico maduro desde la ordenación del territorio*. Universidad de La Laguna.
- Simancas, M. (2023). La territorialización de la Agenda 2030 en los destinos turísticos. En M. Simancas, R. Hernández, y N. Padrón (coords.), *Transición hacia un turismo sostenible* (pp. 71–84). Fundación Fyde CajaCanarias. <https://doi.org/10.25145/b.2023.04>
- Simancas, M. (2024). La regeneración sostenible de las áreas turísticas maduras del litoral. En R. Hernández-Martín y C. León (Coords.), *Fundamentos para la medición de la sostenibilidad del turismo: El Observatorio Turístico de Canarias* (pp. 239–268). McGraw Hill. <https://doi.org/10.25145/b.2024.05>
- Simancas, M. (2025). La ordenación territorial sostenible de los destinos turísticos: Un nuevo enfoque para un viejo tema. En J. Casado, M. Simancas, y J. I. Pulido (Coords.), *Técnicas y herramientas de planificación territorial sostenible de destinos turísticos* (pp. 83–116). Tirant Lo Blanch.
- Simancas, M., y Ledesma, O. (2016). La planificación territorial de la política de renovación de las áreas turísticas maduras: Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(2), 335–352. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.022>
- Simancas, M., Temes, R., y García, A. (2020). Intervención de regeneración en áreas turísticas de litoral: Una propuesta de homogeneización terminológica. *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), 7037. <https://doi.org/10.5821/ace.15.43.7037>
- Sustainable Development Solutions Network. (2016). *Indicators and a monitoring framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs*. SDSN.
- Temes, R. (2017). La renovación de las ciudades turísticas en Canarias: Una respuesta meditada pero contradictoria. *Ciudades*, 20, 223–243.
- Turisme Comunitat Valenciana. (2019). *Agenda 2030 y turismo sostenible en la Comunitat Valenciana: Implementación de los ODS en destinos turísticos*. Generalitat Valenciana.
- UNWTO y UNDP. (2017). *Sustainable development goals and tourism: Integrating the SDGs into tourism planning and management*. World Tourism Organization / United Nations Development Programme.

Valle, P., y López, C. (2023). La regulación urbanística y la planificación turística en las Islas Canarias: Análisis de los instrumentos de ordenación. En M. Pérez (Ed.), *Planificación territorial y turismo sostenible* (pp. 144–170). Ediciones Académicas.