

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS_(srcampos@uvigo.es; sonia.rodriguez-campos@xunta.es)_Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo_Directora de la Escuela Gallega de Administración Pública, España

El fomento del turismo cultural desde el sector público: el caso de la red de paradores *



O fomento do turismo cultural desde o sector público: o caso da rede de paradores

Fostering Cultural Tourism from the Public Sector

&Resumen: El turismo es un sector esencial y estratégico de la economía nacional. Como se desprende de este trabajo, la intervención directa del Estado mediante la explotación y gestión de redes hoteleras se justifica, como en el caso de cualquier empresario privado, en la obtención de rentabilidad. Pero no sólo en esto. También en la promoción turística de lugares que pese a su belleza son poco rentables para la iniciativa privada, así como en la defensa del patrimonio cultural español. A estos fines obedece de forma señalada la red de paradores que, pese a los cambios experimentados en su régimen jurídico, constituye en nuestro país el más claro exponente de un turismo de calidad articulado sobre la rehabilitación de inmuebles monumentales y el fomento del patrimonio cultural y natural.

&Palabras clave: turismo cultural, fomento, Patrimonio Histórico, paradores, empresa pública, rehabilitación, desarrollo sostenible; interés público.

&Abstract: Tourism is an essential and strategic sector of the national economy. As it is argued in this article, direct intervention from the State towards the exploitation and management of hotel networks is justified, as it is the case with any other private entrepreneur, in securing rentability. But it is not only this. Besides, it is justified by the tourist promotion of places that despite their beauty are not very profitable for private initiative as well as the defense of Spanish cultural heritage. The network of paradores responds to these aims, which, in spite of changes introduced in its regulation, constitutes the most clear exponent of a tourism of quality in our country, articulated on the basis of the restoration of monumental real estate and the promotion of natural and cultural heritage.

&Key words: cultural tourism, historic heritage, paradores, public enterprise, restoration, sustainable development, public interest

* El presente trabajo constituye la aportación de la autora a la obra colectiva "El camino de Santiago y otros itinerarios" actualmente en prensa.

Preliminar

La consideración del turismo como sector estratégico de la economía nacional motiva, a comienzos del siglo XX, cierta intervención pública dirigida a fomentar la entrada de extranjeros en España y a dictar medidas de policía u ordenación en el incipiente sector. La misma consideración y el incremento exponencial de la afluencia turística en nuestro país justifican que, sin abandonar dichas actuaciones, a partir de 1951 la Administración comience a ostentar y ejercitar facultades de intervención directa en la actividad turística, llegando incluso a articular diversos instrumentos para operar en el sector como un empresario más¹.

En efecto, durante los años venideros el Estado asume actividades concretas dirigidas a facilitar el alojamiento y manutención de los turistas, a organizar viajes e incluso a realizar de hecho el transporte. Entre estas facetas merece ser destacada la gestión y explotación hotelera mediante dos instrumentos paradigmáticos de dicha intervención: la *Empresa Nacional de Turismo S. A (ENTURSA)* y la red de albergues y paradores, incardinados primero en la propia Administración y desde 1990 en la sociedad estatal denominada *Paradores de Turismo de España, S. A.*

Por las razones que más adelante se expondrán, actualmente esta sociedad aglutina la totalidad de los establecimientos turísticos estatales dando muestras de una gestión que, aunque en régimen de libre competencia, se rige por ciertos parámetros ajenos al resto de los empresarios del sector. Ilustrativa al respecto es la localización de los paradores en lugares escogidos de nuestra geografía y en edificios emblemáticos por su valor histórico-artístico, ubicación que a su vez habilita el fomento de la cultura y de las tradiciones propias de las distintas regiones peninsulares. Este aspecto es esencial a los efectos que aquí interesan porque ha contribuido decisivamente a dotar a la red de una identidad propia y a convertirla en uno de los más claros exponentes del turismo cultural en nuestro país.

I. INTRODUCCIÓN AL SECTOR PÚBLICO TURÍSTICO

La intervención directa del Estado en el turismo da comienzo con un Decreto de 13 de octubre de 1949 por el que se encomienda al Instituto Nacional de Industria (en adelante INI) la creación de una empresa mixta para la explotación de los transportes turísticos por carretera. No es otro el fin social de *Autotransportes Turísticos Sociedad Anónima (ATESA)*, que constituye, en lo que ahora interesa, el primer referente del sector público turístico. Integrada en dicho grupo, se la dota de un parque de autocares y de vehículos dando comienzo su actividad como empresa transportista y de alquiler de coches. En 1961 amplía sus actividades con la prestación de servicios como agencia de viajes mayorista y minorista, aspecto éste que se intensifica con la compra de *Viajes Marsans, S.A.*

Habrían de pasar bastantes años para la constitución de otra empresa pública en el sector, si bien dedicada a la construcción de establecimientos turísticos de calidad: la *Empresa Nacional de Turismo S. A (ENTURSA)*. Esta entidad se vincula también al INI, que la constituye por escritura pública de 14 de febrero de 1964 suscribiendo un capital totalmente liberado de trescientos millones de pesetas que podría incrementarse al paso de los años. A tal fin, poco antes el Consejo de Ministros se había pronunciado favorablemente sobre la creación de una empresa cuyo objeto sería el previsto en el art. 1 del Decreto 3221/1963, de 22 de noviembre: “la construcción de alojamientos turísticos y complejos deportivos a ellos anejos, la creación y mejora de caza y pesca y aquellas otras obras y construcciones turísticas que el Gobierno le encomiende”.

Por lo demás, el mismo precepto preveía también la incorporación a la nueva empresa de las instalaciones hoteleras que a tal fecha dependiesen directa o indirectamente del INI, previsión que en su caso habría de comportar la explotación de las mismas. No fue otro el destino del Hostal de los Reyes Católicos de Santiago de Compostela que, dependiente de dicho Instituto, fue traspasado a ENTURSA el mismo año en que se creó ésta. Pero antes de entrar en mayores consideraciones al respecto, debe advertirse que el objeto social referido nunca fue exclusivo de esta sociedad estatal. Como podrá comprobarse en el siguiente epígrafe, el Estado venía construyendo y explotando establecimientos turísticos con anterioridad a la constitución de la misma.

En efecto, desde 1928 dicha intervención se había encomendado a sucesivos órganos administrativos de los que dependieron los albergues y paradores. Es el caso del *Patronato Nacional de Turismo (1928-1938)* y de la *Dirección General de Turismo (1939-1951)*. El siguiente paso importante se produce en 1958, pues la prestación de servicios de alojamiento turístico pasa a realizarse mediante un organismo autónomo de nueva creación: la *Administración Turística Española (ATE)*. Ésta asume entonces la explotación y la gestión de la “*Red de Establecimientos Turísticos propiedad del Estado*”, cadena que comprendía cuatro clases: paradores, albergues de carretera, refugios de montaña y hosterías³.

Pocos años después de la creación de dicho órgano administrativo, la *Empresa Nacional de Turismo S.A. (ENTURSA)* se haría también cargo de la gestión y explotación de establecimientos turísticos, y ello aún cuando, conforme a la idea original, dichas funciones debería ejercerlas el empresario privado mediante arriendo.

La ampliación del cometido de ENTURSA obedece a criterios de rentabilidad, lo que también justifica el abandono de la idea originaria de hoteles de carácter monumental y la opción, en consecuencia, por otras instalaciones más convencionales que razonablemente comportarían un menor coste. Aún así, sin embargo, la empresa no llegó a obtener los beneficios esperados y su influencia en el conjunto de la oferta hotelera española fue escasa. Prueba de ello es que, comparada con el otro organismo público que se dedicó a la misma finalidad —es decir, la Administración Turística Española (ATE)— resulta que mientras ENTURSA sólo llegó a explotar doce hoteles, la red que ésta gestionaba alcanzó los ochenta y nueve establecimientos en 1982⁴. Esto supone que a comienzos de los años ochenta el Estado gestionaba un centenar de alojamientos de naturaleza muy diversa (desde hoteles en edificios monumentales a hoteles de ciudad⁵, pasando por establecimientos en destinos de playa).

La faceta hotelera del Estado y sus dos instrumentos — ATE y ENTURSA— se mantuvieron sin cambios sustanciales hasta que se traspasa al sector privado la *Empresa Nacional de Turismo*. A este resultado se llega tras un proceso que se inicia a finales de 1984, coincidiendo con un cambio de dirección del INI que plantea, entre otras medidas de recuperación, una reestructuración basada en tres criterios: primero, *enajenación de empresas cuyo negocio estaban fuertemente internacionalizados*; segundo, *venta de empresas cuya línea de negocio no era de interés para el grupo*; y tercero, *disolución de las empresas en casos de inviabilidad manifiesta*.

Considerando que ENTURSA sólo obtuvo beneficios durante sus primeros años de funcionamiento y que, por esto mismo, modernizar sus hoteles comportaba una notable dificultad, su venta se perfilaba como la mejor alternativa en el marco de una política más amplia de privatización industrial y empresarial puesta en marcha por el ejecutivo. Es así que el 20 de noviembre de 1985 el Consejo de Ministros autoriza dicha operación a favor

de “Hoteles de Lujo Españoles” por la totalidad de las acciones representativas del capital social valoradas en 5186 millones de pesetas. De este modo se liquida la *Empresa Nacional de Turismo*, cuya existencia había sido reiteradamente puesta en entredicho por coincidir su actividad —la explotación de hoteles singulares y de calidad— con la de ATE. En este organismo pasan a integrarse, precisamente, tres establecimientos de ENTURSA que por su monumentalidad o posición estratégica se excluyen del traspaso referido: el *Hostal de los Reyes Católicos*, el *Hostal de San Marcos* y el *Hotel Muralla de Ceuta*.

Análogo final tendría la otra empresa pública mencionada —*Autotransporte Turístico Español, S.A* (ATESA)-, siendo también razones de índole económica las que avalan su privatización. De acuerdo con lo antes señalado, además de facilitar vehículos de transporte colectivo o individual, esta empresa actuó también como agente de viajes mayorista y minorista, realizando estas actividades por medio de empresas filiales, particularmente *Viajes Marsáns, S.A*. Pero como consecuencia de una crisis de notable entidad, entre 1981 y 1985 el Estado abandona el papel que venía desarrollando como empresario del transporte y agente de viajes. Tras haberse operado la correspondiente venta de acciones, el INI decide desprenderse de ATESA que venía dando pérdidas. Poco después le llegaría el turno a *Viajes Marsáns*, agencia que también se privatiza⁶.

En este contexto de transferencia al sector privado de activos concretos, los paradores no se privatizan aún cuando, como es natural, también les afecta la crisis referida. La Administración Turística Española (ATE) prosigue su gestión manteniendo su tradicional naturaleza jurídica durante la década de los ochenta. Pero esto no significa que se obvie la necesidad de saneamiento económico y financiero de la cadena. Ni mucho menos. Es precisamente tal necesidad la que motiva que en 1990 dicho organismo autónomo se transforme en la sociedad estatal “Paradores de Turismo de España, S. A”, transformación que completa la evolución de la red en cuanto a las formas jurídicas adoptadas y de la que se da cumplida cuenta en el siguiente epígrafe.

II. LA RED DE PARADORES EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DEL ESTADO: FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN EN CUANTO A LAS FORMAS JURÍDICAS ADOPTADAS

Los orígenes de los establecimientos que aquí se mencionan se sitúan a principios del siglo XX, época en la que satisfacer la demanda del turista extranjero que visitaba nuestro país y mejorar la imagen internacional de las posadas, ventas y fondas españolas se revelaron como necesidades públicas manifiestas. Así pues, prestar servicios turísticos en las mejores condiciones justificó la creación de una estructura hotelera —por aquel entonces inexistente-, que en las ciudades y parajes más hermosos de España diese hospedaje a los viajeros que se adentraban en la península. El proyecto así planteado se sometió a la consideración del rey Alfonso XIII y en 1910 se encomendó a Benigno de la Vega-Inclán y Flaquer (marqués de la Vega-Inclán), que lo impulsó desde su condición de Comisario Regio de Turismo⁷. A esta Comisaría creada por *Real Decreto de 19 de junio de 1911*⁸ y orgánicamente dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, debemos, por lo tanto, la construcción del primer establecimiento de la que sería la *Red de Paradores Nacionales y Albergues de Carretera*.

De acuerdo con la propuesta efectuada en 1926 por el Marqués de Vega-Inclán, el lugar elegido para la ubicación del primero de estos alojamientos fue la sierra de Gredos⁹. En el verano de ese mismo año comienzan las obras que finalizarían el 9 de octubre de 1928 con la inauguración por el mencionado monarca del que sería, como he dicho, el primer

establecimiento turístico estatal. Durante algún tiempo sus huéspedes fueron principalmente los interesados en practicar la caza, afición ésta que desde siempre se ha atribuido a los más pudientes; pero al paso de los años la idea de viajar —o del turismo, si se prefiere— se impuso respecto de otro tipo de consideraciones, de tal forma que progresivamente se transformó en una actividad accesible a todas las personas con un mínimo poder adquisitivo.

Lo que aquí interesa es que la expansión turística motivó la apertura de nuevos paradores en lugares escogidos a tal fin. A este respecto se tuvo en cuenta un criterio que debería seguirse en todo caso: que las distancias entre ellos pudiesen recorrerse en una jornada en los coches de la época. La ubicación de tales alojamientos, por tanto, nunca ha sido casual.

El calculado emplazamiento de los paradores ha sido una constante a lo largo de su historia, aspecto éste que se relaciona estrechamente con la permanencia de los objetivos básicos a los que obedecen. En síntesis, el planteamiento que tradicionalmente se ha hecho —y que se sigue haciendo— radica, en primer lugar, en que el Estado debe favorecer la creación de plazas hoteleras en lugares que pese a su atractivo turístico resulten poco rentables para la iniciativa privada. Pero hay otro aspecto también importante, y es que siempre que sea posible ha de optarse por el aprovechamiento de edificios y recintos de reconocida importancia histórica para la instalación del parador.

Inaugurado el Parador de Gredos, los esfuerzos se dirigen a consolidar la estrategia inicialmente planteada. Se trata, en definitiva, de fomentar el turismo español mediante la instalación de nuevos Paradores en espacios monumentales y parajes de gran belleza natural. Éste fue uno de los cometidos del *Patronato Nacional de Turismo*, que en virtud del *Real Decreto de 25 abril de 1928* sustituyó a la Comisaría Regia y asumió sus funciones¹⁰. No obstante, en este aspecto deben hacerse ciertas precisiones. Si el órgano precedente había optado por el fomento del turismo al objeto de coordinar los diversos organismos competentes en materia turística, el Patronato Nacional fue más allá; incidió con mayor intensidad en dicho fomento contribuyendo a mejorar la imagen de España en el ámbito internacional. En este período se generaliza una política tendente a intervenir en la edificación de hoteles en determinados lugares y con determinada calidad, aprobándose un *Plan General de Paradores* que se encomendó a la denominada “Junta de Paradores y Hosterías del Reino” en 1928.

Desde entonces la red fue expandiéndose progresivamente. Sucesivas inauguraciones de paradores en Oropesa (Toledo-1930), Úbeda (Jaén-1930), Ciudad Rodrigo (Salamanca-1931) o Mérida (Badajoz-1933) son claros ejemplos de cómo se adecuaron las peculiaridades del hospedaje con la restauración de castillos, palacios y conventos. De este modo se rescataron de la ruina y del abandono monumentos vinculados al patrimonio histórico español, evidenciándose el éxito de la iniciativa proyectada por la antigua Comisaría Regia en un corto período de tiempo. De hecho, la construcción de otros muchos paradores que siguieron al de Gredos dotó a España de un atractivo turístico y de una proyección internacional insólita en aquella época. Piénsese que los años treinta estuvieron tristemente marcados por los conflictos bélicos. En el ámbito internacional coinciden con el período de entreguerras y en el caso de España enmarcan la guerra civil.

Pero aunque pueda resultar un tanto sorprendente, tras la contienda librada en la península el Estado promocionó el turismo oficial¹¹. Incluso antes de que el conflicto hubiese finalizado se creó el *Servicio Nacional de Turismo*, que asumió las funciones de la Junta de Paradores. Después, por Ley de 8 de agosto de 1939, dicho Servicio pasó a denominarse *Dirección General de Turismo*. Este órgano estuvo adscrito al Ministerio de la Gobernación hasta 1951, año en el que pasó a depender del Ministerio de Información y Turismo¹². El

cambio fue consecuencia de la norma de creación de este Departamento ministerial — *el Decreto-Ley de 19 de abril (o de julio) de 1951-*, que encomendó al nuevo Ministerio las competencias turísticas y a la Dirección General el ejercicio de facultades de intervención directa en el sector¹³.

A los efectos que aquí interesan, el papel desempeñado por este órgano directivo es fundamental porque durante décadas tuvo encomendada la gestión de los paradores. En este extremo únicamente deben advertirse ciertos cambios de régimen jurídico. Si en la fase inicial del Ministerio es la propia Dirección General de Turismo la que gestiona y explota la *Red de Establecimientos Turísticos del Estado*, desde 1958 tales funciones se encomiendan a la ya mencionada Administración Turística Española (ATE), que se constituye como organismo autónomo dependiente de la citada Dirección General¹⁴.

Poco después, en 1962, ATE pasa a depender de la Subsecretaría de Turismo pero mantiene su naturaleza jurídica, según se desprende de un *Decreto de 14 de junio* del mismo año. Pero el cuadro organizativo cambia nuevamente tras la aprobación del Real Decreto de 210/1979, de 11 de marzo, que hizo depender a la Administración Turística Española del recién creado *Ministerio de Comercio y Turismo*, a través de la Dirección General de Empresas Turísticas. Bien es cierto, no obstante, que la reorganización no afectó a la configuración y funciones de ATE, que continuó siendo un organismo autónomo de los previstos en el párrafo 1.b) del art. 4º de la Ley General Presupuestaria de 1979.

En el período que acaba de referirse —es decir, 1962/1979-, la Red de Alojamientos Turísticos del Estado experimenta un notable crecimiento. Los estudios al respecto afirman que en la década de los sesenta llegó a contar con una treintena de establecimientos (entre albergues y paradores)¹⁵, un número que no dejó de aumentar en los años posteriores.

Esta tendencia ha venido manteniéndose al margen de los cambios organizativos que afectasen a la Red. En virtud de una Ley de Presupuestos del Estado de 1990, el organismo autónomo ATE se transforma en una sociedad estatal con la denominación de "Paradores de Turismo de España, S.A."¹⁶. Por consiguiente, desde 1991 esta peculiar cadena hotelera adopta la forma de sociedad anónima mercantil y tiene personalidad jurídica propia, aspectos estos que no implican cambio alguno en la titularidad de sus acciones. El cien por cien de éstas pertenecen al Estado, lo que significa, como es evidente, que el capital social de la empresa es totalmente público. A este respecto debe advertirse, por último, que queda reservada a la misma la gestión hostelera pero no la propiedad de los edificios, que pertenece en su mayoría al Patrimonio del Estado.

Con esta configuración ha llegado al momento actual la red de paradores. De acuerdo con la filosofía que tradicionalmente la ha inspirado, catorce de ellos están instalados en castillos, catorce en antiguos conventos, nueve en palacios, cuatro en casas solariegas, tres en recintos históricos, y cuarenta y seis en edificios de nueva planta, de los cuales dieciséis responden a la arquitectura local. Así pues, al objeto de establecer una clasificación puede decirse que tales establecimientos se configuran en inmuebles de importancia histórica, monumental o artística, o bien en edificios de construcción típica regional. En esto se diferencian los llamados *paradores históricos* de los *paradores regionales*¹⁷, que por lo demás tienen en común ciertas características y objetivos que se expondrán a lo largo de las siguientes páginas y que los individualizan con respecto a cualquier otro alojamiento turístico.

Atendiendo al primero de los aspectos señalados, los *aspectos que en esencia configuran la identidad de los paradores* son los siguientes¹⁸: primero, su *estratégica situación* en lugares escogidos por su valor monumental o por su belleza paisajística; segundo, su *instalación*

preferentemente en edificios de manifiesto valor histórico o artístico —no obstante, ya se ha señalado que es también frecuente la construcción de edificios de nueva planta, supuesto en el cual deben adaptarse al estilo de la región o de la comarca en la que se ubican-; y tercero y último, su *decoración acorde en todo caso con la estética del entorno*, y en este sentido, conforme al “tipismo” de la región.

III. ASPECTOS ESENCIALES DEL SECTOR PÚBLICO TURÍSTICO EN LA ACTUALIDAD: EXPLOTACIÓN COMERCIAL Y PERMANENCIA DE FINES DE INTERÉS PÚBLICO

La rentabilidad que comporta el turismo justifica la progresiva asunción de la actividad hotelera por empresarios privados hasta llegar a asumirla casi en exclusiva. En este contexto, sin embargo, los paradores no han dejado de ser gestionados y explotados por el Estado, cometidos que en el momento presente desarrolla en concurrencia con los particulares y con sometimiento a las reglas del libre mercado. Estos matices un tanto obvios determinan que la actividad de gestión económica que desarrolla “Paradores de Turismo de España S.A” obedezca, en esencia, a la obtención de rentabilidad que persigue cualquier agente turístico. Pero esto no significa que el *status* de la Administración y el del resto de los empresarios del sector se equiparen en el tráfico privado. Ni mucho menos, pues de acuerdo con el art. 103.1 CE cualquier forma de actividad administrativa debe justificarse en el servicio objetivo al interés general, aspecto éste que diferencia de forma sustancial a los paradores de cualquier otro alojamiento turístico. Por lo demás, este importante matiz explica asimismo la doble faz que razonablemente comporta la gestión de tales establecimientos. Y es que si por una parte la sociedad pública “Paradores” viene adoptando planes estratégicos dirigidos a incrementar la competitividad y la eficiencia de la red, por otra mantiene el servicio a concretos fines de interés general cuya permanencia justifica su titularidad pública.

En este orden de consideraciones, la sociedad responsable de los paradores pretende ofrecer un servicio de calidad diferenciado y optimizar su gestión al objeto de incrementar beneficios¹⁹. Este planteamiento que, por cierto, es idéntico al que a tal fin rige la actuación del empresario privado, se ha traducido en el empleo de técnicas propias de este sector. Así lo demuestra la creación de un *departamento de innovación y desarrollo*, la realización de *auditorías internas* (dirigidas a revisar los sistemas de gestión y los equipamientos de la cadena) y la reestructuración de un nuevo *departamento de Calidad y Desarrollo Sostenible*. Esto último obedece a la idea de que ambos conceptos van unidos, pues un turismo de calidad como el que representan los paradores implica —o debería implicar— un desarrollo soportable ecológicamente a largo plazo y viable en términos económicos. Además, la empresa que nos ocupa ha tenido en cuenta que el respeto ambiental redundará en mejoras en el ahorro energético y de consumos, ahorro que, según viene sosteniéndose, pasa por la eficiencia en la gestión de recursos energéticos y naturales²⁰.

En suma, razones como las mencionadas justifican que, de forma progresiva, “Paradores” haya implantado en sus establecimientos un *sistema de gestión medioambiental* al objeto de acreditar la efectiva conservación del entorno en el que se ubican. Por lo demás, cualquiera de las medidas señaladas obedece a la consecución de la excelencia empresarial que pretende todo operador —público o privado— y que en el caso de dicha empresa pública obedece a la necesidad de ocupar un puesto de liderazgo en el sector sin que ello obstaculice lo que ha de seguir siendo primordial: su actuación como instrumento de la política turística del Estado, y en este sentido, al servicio de diversos intereses públicos concurrentes.

El interés general se desprende de los objetivos que tradicionalmente han correspondido a la red y que se cifran en los siguientes: primero, el *desarrollo económico en relación con un sector de importancia esencial para España como es el turístico*; segundo, la *defensa del patrimonio histórico de titularidad estatal*; y tercero, la *difusión de la riqueza cultural y paisajística de nuestro país*. Estos constituyen los que razonablemente pueden considerarse los objetivos esenciales de la red, pero no son los únicos.

Desde el punto de vista de los intereses públicos en presencia, merece también ser destacado que los paradores suplen la ausencia de plazas hoteleras en determinadas zonas del país en las que sirven de polo de atracción a la iniciativa privada, lo que a su vez redundaría en *diversificación de la oferta turística, menor saturación* de los destinos más habituales —que son normalmente los de sol y playa-, y por consiguiente, menor deterioro ambiental²¹. Desde esta perspectiva los paradores contribuyen notablemente al desarrollo del *“turismo sostenible”*, es decir, aquel que no supone una amenaza para el medio ambiente físico o para los recursos culturales. Por otra parte resulta que, por análogas razones, su actual gestión favorece lo que se conoce como *“turismo alternativo”*, modalidad que comporta la promoción y defensa del patrimonio natural y cultural, garantizando al tiempo un turismo viable económicamente y equitativo desde el punto de vista de sus enclaves.

En fin, la permanencia de estos fines de interés general legitima la de los paradores en la esfera pública y pone de manifiesto que, pese a las coincidencias y a los paralelismos que puedan establecerse entre la actividad hotelera convencional y la del ente gestor de tales establecimientos, la gestión de la red difiere de la privada, particularmente en aquellos aspectos que no comportan rentabilidad²². Es por ello que si bien la actividad hotelera en edificios singulares no es exclusiva de *“Paradores de Turismo de España”*, sí lo es, en cambio, haber sabido aunar eficazmente la actividad empresarial —o si se prefiere, de gestión económica— con el fomento de las costumbres y de las actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura de nuestro país.

IV. PARADORES Y LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL

A. Breves consideraciones sobre la vinculación entre turismo y patrimonio: el turismo cultural

La modalidad turística que aquí se refiere comprende cualquier actividad consistente en *“realizar viajes, visitas y estancias a lugares geográficos para conocer los hechos históricos, artísticos, culturales y antropológicos que forman parte del patrimonio cultural de la humanidad, a través de los monumentos histórico-artísticos, museos, manifestaciones culturales y de espectáculos, rutas e itinerarios histórico-monumentales, asistencia a seminarios, simposios culturales, cursos de idiomas en el extranjero, manifestaciones folclóricas y antropológicas (artesanía, festivales de música, folk, jornadas gastronómicas, danzas típicas, etc.)”*²³. Por lo demás dicha categoría no es sino un segmento del turismo vacacional que ha evolucionado de forma paralela al concepto de patrimonio cultural, evolución que se ha traducido en un creciente interés por los elementos que menciona el art.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español: inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. Tales son los elementos que conforme al mencionado precepto integran nuestro patrimonio histórico, concepto que asimismo comprende *“el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, parques y jardines, que tengan valor artístico, histórico o antropológico”*²⁴.

En lo que aquí interesa, el turismo cultural representa en Europa un tercio de la demanda —el mismo porcentaje que el turismo de sol y playa— y en nuestro país cuenta cada vez con más adeptos²⁵. Esto explica, entre otras razones, el considerable aumento del número de hoteles españoles instalados en edificios históricos y/o monumentales, una tendencia que comporta la creciente interconexión entre patrimonio cultural y turismo²⁶.

En el ámbito jurídico hace tiempo que se asumió la realidad de esta relación²⁷. Ya en 1964 la *Carta de Venecia de Conservación y Restauración del Patrimonio Histórico* destacaba la importancia que revisten la protección y la conservación de éste en orden a su futura función social, toda vez que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural comporta un empobrecimiento nefasto del acervo común de una determinada sociedad.

Posteriormente se perfiló de forma más nítida el concepto de “turismo cultural” vinculándolo al de desarrollo sostenible, lo que implica apostar por una gestión global de los recursos con el fin de asegurar su permanencia y conservar el patrimonio natural y cultural. Ello se pone de manifiesto en la *Carta del Turismo Sostenible* elaborada a resultas de la Conferencia Mundial del Turismo Sostenible que tuvo lugar en Lanzarote, en 1995.

Como no podía ser de otro modo, las instituciones comunitarias no han obviado la importancia del turismo cultural como recurso y fuente de ingresos para los Estados miembros, trascendencia que justifica sus recomendaciones en orden a que desde este ámbito se proponga “una oferta turística sostenible y de calidad, haciendo valer en particular su diversidad de paisajes y su extraordinaria riqueza cultural”²⁸. En estos términos se ha pronunciado la Comisión, que apoya esta forma de turismo alternativo mediante diversos proyectos y el apoyo a cuantas actividades sirvan a su promoción.

Entre éstas destaca la nueva iniciativa “Encrucijadas de Europa”²⁹, dirigida a promocionar los itinerarios culturales europeos y a sensibilizar acerca de su potencial turístico a los interesados, empresas, gestores de destinos turísticos y Administraciones nacionales y locales. En cuanto al por qué de la opción por el fomento de tales rutas, la Comisión la justifica en el hecho de que son transnacionales y representativas del patrimonio y de los valores comunes europeos. Actualmente hay veintinueve itinerarios de este tipo que cruzan ciudades, localidades y comunidades rurales de todo el continente y que presentan a Europa como destino turístico único³⁰.

Por lo demás, se calcula que el turismo cultural representa el cuarenta por ciento del turismo europeo³¹. Dicho esto, fácilmente se comprenderá que no sea la Comisión la única que considera conveniente favorecer dicha modalidad turística. El Consejo de Europa no alberga duda alguna acerca de las ventajas de su adecuada gestión —tanto desde el punto de vista económico como del incremento de empleo-, toda vez que ambas instancias han evaluado, con resultados positivos, el impacto de la promoción de los itinerarios culturales en las pequeñas y medianas empresas del sector³².

Ya en el ordenamiento jurídico español, la normativa turística otorga singular relevancia a los bienes culturales —indistintamente de si son muebles o inmuebles— al considerarlos recursos turísticos que deben ser respetados y preservados evitando su degradación o destrucción. Esta premisa se recoge de una u otra forma en la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español* —en adelante LPHE— y en las diferentes leyes autonómicas reguladoras del turismo, normativa que por otra parte tiene un denominador común a los efectos que aquí interesan: entender que la protección y conservación del acervo cultural de cualquier territorio es un objetivo que debe regir, de forma prioritaria, la política turística adoptada en el mismo.

Dado que un repaso a las leyes autonómicas en la materia excedería la extensión y los objetivos de este capítulo, las siguientes páginas harán mención exclusivamente a la LPHE en cuanto que, al fin y al cabo, es la norma de cabecera en lo relativo a los bienes culturales de titularidad estatal.

B. La promoción turística a través de la rehabilitación de inmuebles monumentales y de la defensa del patrimonio etnográfico

De acuerdo con lo señalado anteriormente, no sólo la empresa pública que nos ocupa presta servicios de hostelería en edificios de reconocido valor histórico y artístico. Conscientes del atractivo que comporta para buena parte del público alojarse en un palacio renacentista o en un castillo medieval, han ido *in crescendo*, tanto en nuestro país como en el resto de Europa, el número de cadenas hoteleras que desarrollan su actividad en edificios monumentales³³. La razón de tal incremento es obvia. Radica en la rentabilidad que comporta dicho atractivo, un aspecto sin duda determinante tanto para el empresario privado como para el ente gestor de los paradores, y que justifica que además de la gestión y la explotación de los inmuebles elegidos a tal fin, asuman, cuando es necesario, la rehabilitación e incluso la reconstrucción de algunas de sus partes.

Sin embargo, resultando lo dicho incuestionable, debe asimismo reconocerse que todo lo concerniente a la recuperación de edificios monumentales con fines turísticos adquiere particular relevancia en relación a la sociedad estatal que nos ocupa. Más aún, dicha faceta constituye uno de los aspectos más emblemáticos de la red, pues si tradicionalmente la estudiada ubicación de los paradores ha constituido una de sus señas de identidad, durante los últimos años la empresa ha venido primando su expansión en recintos singulares por su valor histórico-artístico³⁴.

Esta estrategia ha hecho de la red de paradores uno de los mejores y más sólidos promotores del turismo cultural en nuestro país, consideración que no sólo deriva de la amplia labor de rehabilitación de inmuebles monumentales que en numerosas ocasiones comporta dicha opción, sino también de un notable esfuerzo de recuperación del patrimonio etnográfico.

En el primer aspecto mencionado, dicha labor de rehabilitación se traduce en un importantísimo número de paradores de cuya estética se desprende un manifiesto valor histórico-artístico y que abren sus puertas en castillos, conventos, palacios y hospitales, caso este último del Parador de Santo Domingo de la Calzada o del Hostal de los Reyes Católicos (hoy Parador de Santiago de Compostela), cuya labor asistencial estuvo históricamente vinculada al peregrinaje³⁵. A estas clases hay que añadir otras menos habituales tales como las *construcciones de carácter defensivo y casas de tipo señorial*, modalidades que junto con los Monasterios de Cangas de Onís, Santo Estevo (Ourense) y Monforte de Lemos (Lugo), completan la diversidad constructiva de los paradores históricos.

Como fácilmente se comprenderá, el valor histórico-artístico de estos recintos exige el adecuado nivel de protección que sólo el Derecho puede brindarles. Es por esto que la mayoría de los paradores ubicados en inmuebles como los señalados han sido declarados Bienes de Interés Cultural (en adelante BIC) con la categoría de *monumentos*, circunstancia a la que se suma el hecho de que no es en absoluto infrecuente que formen parte de *Conjuntos Históricos* declarados y protegidos como tales³⁶. Tal es precisamente el caso del Hostal de los Reyes Católicos, que además de poseer la calificación de monumento es parte del Conjunto Histórico-Artístico de Santiago de Compostela, coincidencia a la que cabe añadir que esta ciudad es Patrimonio de la Humanidad desde su declaración como tal en 1985.

Asimismo, sin perjuicio de integrar conjuntos históricos conforme a la LPHE, han sido declarados también monumentos los Paradores de Alarcón, Alcalá, León, Olite, Tortosa,

Zafra y Zamora. A otros, en cambio, sólo les corresponde una de esas calificaciones, de tal forma que mientras los de Hondarribia, Jaén, Oropesa y Plasencia, tienen la consideración de monumentos, carecen de ella pero son parte del conjunto histórico en el que se localizan los paradores de Baiona, Cambados, Monforte de Lemos, Sigüenza, y el Palacio Ducal de Lerma.

Cualquiera de los mencionados gozan, pues, de la singular protección y tutela que conforme al art. 9 de la LPHE corresponde a los bienes de interés cultural, categoría que no en vano pasa por ser la más relevante de las integrantes del Patrimonio Histórico Español. Por lo demás, el reconocimiento legal de dicha relevancia y la consiguiente declaración de un parador como bien de interés cultural conlleva una serie de efectos que ponen al descubierto el intenso régimen de intervención administrativa que ya se ha estudiado³⁷.

Los objetos de interés cultural que puedan encontrarse en los paradores son también objeto de tutela, pues no en vano las leyes distinguen entre muebles e inmuebles al trazar el régimen jurídico de los bienes que integran el patrimonio cultural. Al objeto de ofrecer una exposición lo más sistemática y ordenada posible, también en un momento anterior se analizó el pertinente régimen de protección distinguiendo entre los pertenecientes a paradores declarados BIC y aquellos otros encontrados en establecimientos históricos de la red que no tienen tal consideración³⁸.

Bien es cierto, no obstante, que aunque los bienes muebles contenidos en los paradores pueden ser declarados de interés cultural en atención a su valor desde este punto de vista, tal declaración recae mayoritariamente sobre los inmuebles. Este resultado es comprensible si se tiene en cuenta que los primeros cuentan con una categoría específica de protección: el Inventario General al que acceden todos los bienes muebles relevantes que no han sido declarados BIC; en relación a los otros, en cambio, únicamente resulta aplicable la categoría jurídica de protección que ambos tipos de bienes comparten.

Y una última precisión al respecto: declarados de interés cultural o no, inventariados o no, el deber de conservación, mantenimiento y custodia de los bienes de interés cultural —muebles e inmuebles— gestionados por “Paradores de Turismo de España, S. A”, es uno de los que con mayor intensidad incumbe —y vincula— a la empresa. De ello no cabe duda alguna a la luz del art. 36.1 de la LPHE, precepto que al igual que los concordantes de las Leyes autonómicas aprobadas en la materia, consagra el correspondiente mandato positivo de hacer en los siguientes términos: “Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes”.

De forma un tanto genérica e imprecisa, pues, configura el legislador estatal ese deber que, sin embargo, sienta con claridad los destinatarios del mismo, que no son otros que los titulares de bienes integrantes del patrimonio histórico. A ellos concierne su mantenimiento en el estado que en cada caso exija la adecuada preservación de su valor cultural, de ahí que el precepto opere en un doble sentido: por una parte, exigiéndoles cuantas actuaciones concretas sean necesarias para la conservación del bien del que se trate; por otra, prohibiendo todas aquéllas que puedan degradarlo, resultando indistinto a estos efectos cuál sea su finalidad o justificación. De ello se extrae que lo establecido en el art. 36.1 de la LPHE comporta, en concreta referencia a la sociedad estatal que nos ocupa, el deber de custodiar los paradores históricos en las condiciones que garantizan que los ciudadanos puedan admirar la monumentalidad y los valores culturales inherentes a los mismos.

En cuanto a la labor aludida de recuperación del patrimonio etnográfico, la empresa pública que nos ocupa promociona itinerarios culturales —caso, por ejemplo, del Camino

de Santiago-, fomenta la gastronomía propia de la zona en la que se ubica cada parador y organiza talleres y cursos para dar a conocer oficios artesanales, peculiaridades históricas y, en general, la cultura popular de sus enclaves. Es así como “*Paradores de Turismo de España*” contribuye a la defensa del patrimonio etnográfico, pues el art. 46 de la LPHE sienta que tal categoría es comprensiva de “los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y las actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales”. En estos términos se configura una nueva categoría de bienes culturales cuyo régimen jurídico se condensa en el art. 47 de la misma norma, precepto cuyos apartados 1 y 2 remiten el de los bienes etnográficos muebles e inmuebles al común de unos y otros. Así pues, mientras que a los primeros se les aplica la regulación de los bienes que figuran en el Inventario General, a los inmuebles les corresponde el mismo régimen de protección que los BIC.

Para terminar en lo concerniente a la contribución del ente gestor de los paradores a la conservación del patrimonio etnográfico, no estará de más apuntar que dicha labor dista de ser intrascendente desde el punto de vista de la promoción y defensa del patrimonio histórico, pues ya ha debido quedar claro que esta categoría no sólo es comprensiva de los inmuebles y objetos muebles de interés cultural, sino también de nuestras costumbres gastronómicas, creencias... Y todo ello en el marco de la cada vez más pujante vinculación entre turismo y patrimonio habida cuenta que, en un contexto altamente competitivo como el actual, la oferta de elementos vinculados a la cultura tradicional como la arquitectura popular y religiosa, todo lo que tenga que ver con las costumbres etnográficas de un pueblo —incluido el patrimonio inmaterial-, y la posibilidad de alojamiento en lugares emblemáticos por su valor histórico-artístico, redundan en un mayor atractivo e incremento de beneficios.

En fin, rehabilitación de edificios monumentales, conservación de bienes muebles de interés cultural y recuperación del patrimonio etnográfico son tres facetas que permiten concluir la importancia de dicha empresa pública desde el punto de vista de la defensa del patrimonio histórico español, y en consecuencia, la de su solidez como referente del turismo cultural en nuestro país.

V. CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto en las páginas precedentes, la gestión pública de los paradores, independientemente de las formas jurídicas adoptadas, nunca ha traicionado los objetivos fundacionales de la red. Sinónimo de turismo de calidad, la estudiada ubicación de dichos establecimientos siempre ha servido a la conservación del patrimonio histórico y a la difusión de la variada riqueza cultural y paisajística de nuestro país. Prueba de ello es que, además de abrir sus puertas en nueve ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad, más de la mitad de los paradores se localizan en un entorno monumental.

Por otra parte, el fomento de rutas y destinos culturales, la proyección de una imagen de modernidad y calidad de nuestra hostelería o la contribución al desarrollo económico de zonas poco beneficiadas, no son sino reflejo de la política turística que el Estado ha venido defendiendo a lo largo de los años. En este aspecto, los paradores de turismo han venido constituyendo un eficaz instrumento al servicio de los fines planteados por el aquel, que ha ostentado su titularidad y dispuesto su régimen jurídico a la luz de los cambiantes principios por los que se rige la intervención pública en la economía.

NOTAS

1. La intervención administrativa en el turismo está estrechamente vinculada a la propia evolución de la organización administrativa en la materia, por lo que sus fundamentos y su desarrollo son esencialmente los mismos. Resumiendo en lo fundamental, en sus orígenes dicha organización tiene como principal objeto fomentar el turismo a través de diversos órganos como la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo (1905), la Comisión Regia del Turismo (1911) o el Patronato Nacional del Turismo (1928). Desde 1951 las competencias turísticas se ejercen a través de la Dirección General de Turismo y se constatan facultades de intervención directa acompañadas de una exhaustiva y densa producción normativa. Esta tendencia se advierte particularmente desde la creación del Ministerio de Información y Turismo en 1962, época en la que además de reglamentarse la totalidad de las actividades y de las empresas inherentes al sector, se amplió el ámbito de intervención al atribuirse las competencias correspondientes a dos Direcciones Generales: la de Promoción Turística y la de Empresas y Actividades Turísticas. Para un planteamiento más exhaustivo al respecto, vid. J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2004, págs. 55 y ss.
2. Como agente de viajes el Estado actuó siempre mediante empresas filiales, como fue el caso de Viajes Marsans. En 1980 ATESA fue definitivamente transferida a esta empresa por el INI, operación ésta que no impidió que el Instituto siguiese controlando su Consejo de Administración por disponer de la mayoría de su capital social. Véase A. CALONGE VELÁZQUEZ, "Aproximación al estudio del sector público turístico", en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo*, t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 3081.
3. No obstante, las funciones asumidas por ATE se extendieron también a la gestión de servicios complementarios. Por una parte, a los espacios de uso deportivo bajo la denominación de "Establecimientos Turísticos de Deporte", que eran los cotos de caza y pesca y el campo de golf de Torremolinos. Por otra, asumió asimismo la puesta en marcha de itinerarios turísticos, las denominadas "Rutas Nacionales de Turismo". Esta actividad constituyó una iniciativa dirigida a generar movimiento turístico mediante la promoción de itinerarios escogidos. Vid. M. VELASCO GONZÁLEZ, *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 120.
4. Estos datos en VELASCO GONZÁLEZ, *La política turística*, op. cit., pág. 193.
5. Ejemplo de estos "hoteles urbanos" fueron el Hostal de los Reyes Católicos (Santiago de Compostela), el Hostal de San Marcos (León) y el Hotel Muralla de Ceuta, las tres construcciones sobre monumentos histórico-artísticos que llevó a cabo ENTURSA. Sería precisamente por su monumentalidad que años después se excluirían de las negociaciones de venta de dicha empresa y pasarían, en consecuencia, a integrar la red de paradores.
6. Sobre la privatización de ATESA y Viajes Marsans, vid. VELASCO GONZÁLEZ, *La política turística*, op. cit., págs. 226 y 384.
7. Este cargo era designado libremente por el Gobierno con la categoría de jefe superior de la Administración civil, que desempeñaba gratuitamente sus funciones. Éstas consistían en dirigir las propias de la Comisaría Regia de Turismo, consistentes desde 1911 en la coordinación de los diversos organismos competentes que fueron surgiendo en todo el ámbito turístico. En referencia a las concretas atribuciones de dicha Comisaría y a su organización, J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, "Organización administrativa del turismo", en el vol. col. *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, pág. 56.
8. Gaceta de Madrid, núm. 171, de 20 de junio de 1911.
9. Los datos a este respecto se han tomado de N. CARO, *Paradores de España*, Agualarga, Madrid, 2003, pág. 9. Véase asimismo L. FERNÁNDEZ FUSTER, *Historia general del turismo de masas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, págs. 281 y ss.; M^a. M. CEBALLOS MARTÍN, "Aspectos histórico-jurídicos de la entidad estatal empresarial Paradores de Turismo", DA, núm. 259-260 (2001), pág. 356; J. L. PALMA FERNÁNDEZ, "Ordenación jurídica de los Paradores de Turismo de España", en el vol. col. *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial* (dirigido por D. BLANQUER CRIADO), Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 116.
10. Véase PÉREZ FERNÁNDEZ, "Organización administrativa...", cit., pág. 57.
11. Tal aspecto ha sido destacado por CALONGE VELÁZQUEZ, "Aproximación...", cit., pág. 3979.
12. Así consta en PALMA FERNÁNDEZ, "Ordenación jurídica...", cit., pág. 117, y en CALONGE VELÁZQUEZ, "Aproximación...", cit., pág. 3979.
13. El dato no es en absoluto irrelevante, pues hasta entonces la actividad administrativa desarrollada era, en su mayor parte, de fomento turístico. No obstante, esta tendencia había empezado a manifestarse antes. Según C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, ya desde finales de los años treinta el fomento había ido disminuyendo a medida que aumentaba la actividad de limitación administrativa (*Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2^a ed. 2003, pág. 66).
14. El cambio referido se relaciona estrechamente con la aprobación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 27 de diciembre de 1958, que vino a avalar la creación de numerosos organismos autónomos.
15. PALMA FERNÁNDEZ, "Ordenación jurídica...", cit., pág. 119.
16. Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado (art. 81 Dos, punto 1).
17. En relación a ambas categorías, vid. CARO, *Paradores...*, op. cit. Asimismo, si bien en concreta referencia a los de valor histórico-artístico, F. ONTAÑÓN y J. ESLAVA GALÁN, *Paradores históricos*, Lunweg, Madrid, 1999.
18. Vid. CEBALLOS MARTÍN, "Aspectos histórico-jurídicos...", cit., págs. 360 y 361.
19. Las actuaciones previstas a tales fines se recogen en los Planes Estratégicos de la empresa "Paradores de Turismo", que no son sino las hojas de ruta por las que discurre su gestión a los efectos allí contemplados. Su contenido puede consultarse en la página web de la empresa (www.paradores.es).
20. Prueba de lo dicho es la iniciativa denominada "Parador verde". Esta iniciativa se recoge en el plan estratégico 2009-12 y establece una serie de actuaciones concretas para garantizar la sostenibilidad, la eficiencia energética, el consumo responsable y la responsabilidad social empresarial. A tales fines, la iniciativa contempla expresamente medidas tales como el ahorro energético, la reducción de emisión de gases, la utilización de energías limpias y recursos renovables, la eliminación del Fuel-Oil, la implantación de dispositivos para ahorrar agua, etc. Además de estas medidas, la empresa ha previsto, por otra parte, elaborar un "protocolo verde" de estándares de sostenibilidad con la intención de que lo aplique no sólo "Paradores de Turismo" sino todo el sector. Estos datos en la dirección electrónica www.paradores.es.
21. Bien es cierto, no obstante, que la sostenibilidad referida no puede lograrse únicamente mediante la diversificación turística, y esto por dos razones: la primera, por la vocación minoritaria de los lugares en los que pueden llevarse a cabo nuevas formas de turismo como el cultural o el deportivo; por otra parte, porque tales destinos minoritarios suelen presentar una mayor fragilidad ambiental, de ahí que la diversificación no sea suficiente y sean necesarios, para prevenir cualquier daño del entorno, el empleo de concretos mecanismos de control ambiental.

22. Este planteamiento es perfectamente lógico considerando que la sociedad estatal que nos ocupa no dispone por norma del margen de decisión que corresponde, con carácter general, a los agentes económicos ajenos a la Administración. Al respecto cabe apostillar que los entes instrumentales carecen de autonomía de la voluntad, resultando indiferente a estos efectos que desarrollen su actividad bajo formas de Derecho privado. Ello implica que la legitimidad de las actuaciones de dichos entes depende de la observancia de las ordenadas establecidas por el art. 103.1 de la CE, y en este sentido, del cumplimiento del principio de eficacia y del servicio objetivo al interés general. En consecuencia, si respecto de la actuación privada es indiferente, dentro del ámbito de lo lícito, cuáles sean las motivaciones y los objetivos perseguidos, cualquier actuación de las entidades que integran el sector público ha de poder justificarse en la satisfacción de intereses públicos concretos.
23. Esta definición en J. MONTANER MONTEJANO, J. ANTICH CORGOS Y R. ARCARÓNS SIMÓN, "Diccionario de turismo", Madrid, 1998, págs. 372 y 373.
24. Art. 1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español in fine.
25. Según la Organización Mundial del Turismo, la popularidad de la mencionada actividad está aumentando en todo el mundo con mayor rapidez que la mayoría de los segmentos del turismo. Así lo destaca en el Informe que lleva por título "Turismo: Panorama 2020" (vid., en concreto, el Vol. 7: Previsiones y perfiles de los segmentos de mercado), OMT, Madrid, 2002. De acuerdo con esta tendencia, en España el turismo cultural ha experimentado el notable crecimiento que arriba se indica, incremento que, como se advierte en los estudios al respecto, resulta fácilmente comprensible habida cuenta del enorme potencial de recursos naturales y culturales con los que cuenta nuestro país. En este sentido, véase, por ejemplo, E. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, "Turismo y patrimonio cultural", en J. M. Pérez Fernández (Dir.), Derecho Público del Turismo, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, pág. 163.
26. En el sentido indicado, la tendencia a aprovechar edificios de valor histórico y artístico por parte de las cadenas hoteleras ha ido en crescendo en nuestro país. Ilustrativo al respecto es el caso de AC, Sol Meliá o NH, que han abierto sus puertas en ciertos establecimientos considerados únicos por su monumentalidad bajo una determinada marca distintiva ("Selección Oro" en el caso de los NH, AC Selection, etc.). Pero no sólo cadenas hoteleras tan consolidadas como las referidas pueden jactarse de prestar sus servicios en palacetes e inmuebles singulares. Otras más modestas en cuanto al número de establecimientos que agrupan que no sólo ofrecen alojamiento en hoteles de nueva construcción, sino también en edificios emblemáticos de la historia y de la cultura de nuestro país. Es el caso de Estancias de España, de Hosterías-Hospederías Reales, y de Hoteles con Encanto. Entre los establecimientos ubicados en inmuebles históricos que agrupa esta última destacan la Casa de Carmona —en la localidad del mismo nombre— y Las Casas de la Judería en Sevilla. El primero está ubicado en el palacio de Lasso de la Vega y mantiene la estructura original del siglo XVI. El segundo no es sino la antigua residencia del Duque de Béjar, que se conserva incluyendo las estancias destinadas al servicio y a los invitados. Ambos ejemplos se mencionan en E. VADILLO LOBO, "Paradores de Turismo de España y el Patrimonio cultural", Estudios Turísticos, núm. 150 (2001), pág. 89, que asimismo hace referencia a los establecimientos dependientes de las otras dos agrupaciones mencionadas.
27. Sobre tal interconexión y el modo en el que ha venido evolucionando, véase MARTÍNEZ JIMÉNEZ, "Turismo y patrimonio cultural", cit., págs. 161 a 163, así como la documentación que se menciona en el mismo lugar.
28. Vid. Comunicación de la Comisión "Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo", Bruselas, COM (2010) 352/3.
29. Al respecto puede consultarse el apartado dedicado al turismo cultural de la página web de la Comisión Europea (www.ec.europa.eu), lugar en el que los itinerarios arriba mencionados se presentan como un medio privilegiado para promocionar la oferta turística cultural europea.
30. Por lo demás, su diversidad los hace particularmente atractivos; desde rutas de peregrinación, como el camino de Santiago de Compostela, pasando por los itinerarios de Mozart o la ruta de los vikingos; de la ruta del olivar a la ruta mercantil hanseática... Vid. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/cultural/routes/index_en.htm, donde asimismo consta que en junio de 2014 Galicia albergará las terceras "Encrucijadas de Europa".
31. El dato se ha extraído de la ya mencionada página web de la Comisión Europea.
32. Al respecto puede verse el estudio "El impacto de los itinerarios culturales europeos en la innovación, competitividad y agrupación de las PYME", accesible a través del enlace ec.europa.eu
33. Entre las organizaciones supranacionales que destinan sus recursos a la promoción y comercialización de hoteles ubicados en edificios monumentales destaca la European Federation of Traditional Accommodation and Historic Houses, que reúne a varias agrupaciones hoteleras para llevar a cabo una promoción conjunta. Estas agrupaciones integran a su vez a los hoteles y restaurantes localizados en edificios históricos de un mismo país, como sucede con Estancias de España y Hosterías-Hospederías Reales, que desarrollan su actividad en nuestro país; los Pride of Britain, en el Reino Unido; Irish Country Houses, en Irlanda; Château Accueil, en Francia; Sholshotels & Herrenhauser, en Austria; Abitare la Storia, en Italia; así como las Pousadas, en Portugal. Otra organización que persigue fines del tipo de los mencionados es la denominada Europe Traditionae Consortium, si bien presenta algunas diferencias en relación a la anterior de las que da cuenta E. VADILLO LOBO, "Paradores...", cit., pág. 86.
34. Entre las inauguraciones más significativas a estos efectos se encuentran el parador de la Granja de San Ildefonso y el de Alcalá de Henares. Para la puesta en funcionamiento del primero se rehabilitaron dos edificios tradicionalmente vinculados a la Administración del Real Sitio de San Ildefonso: la Casa de Infantes y el Cuartel de Guardias de Corps; en cuanto al otro —el parador de Alcalá de Henares, el esfuerzo ha sido también notable porque ocupa un colegio-convento de dominicos de Santo Tomás que data del siglo XVII. Este inmueble y la Hostería del Estudiante —situada en el antiguo Colegio de San Jerónimo (fundado por el Cardenal Cisneros en 1510), frente al Patio Trilingüe de la Universidad de Alcalá de Henares— forman parte del conjunto monumental de la ciudad Complutense, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1998. Además, por poner algún otro ejemplo cabe asimismo mencionar el parador ubicado en el Monasterio de Santo Estevo (Ourense) y el parador de Fray Bernardo de Fresneda (Santo Domingo de la Calzada). Este último ocupa el Convento de San Francisco (siglo XVI), que se encuentra en plena Ruta Jacobea. Más recientes son los paradores que han abierto sus puertas en la alcazaba musulmana de Lorca (Murcia), en la Iglesia y en el Convento de San Francisco de Morella (Castellón), así como en una antigua hostería de la Red en el caso del parador de La Cruz de Tejada (Gran Canaria).
35. En efecto, la construcción del parador de Santiago obedece a la necesidad que advierten los Reyes Católicos de dar hospedaje a los peregrinos y "cumplido y decoroso servicio a todos los devotos enfermos y sanos que a la ciudad llegaren". Con tal objeto se construye entre 1511 y 1524 el antiguo hospital Real de peregrinos en la plaza del Obradoiro, un espacio urbano monumental compuesto además por la catedral, el colegio de San Jerónimo y el palacio de Raxoi —actual sede del ayuntamiento-. El estilo arquitectónico de la fachada del parador y otros detalles al respecto pueden consultarse F. ONTAÑÓN Y J. ESLAVA GALÁN, Paradores históricos, cit., págs. 32 a 43.
36. El art. 14.2 de la LPHE habilita la referida coincidencia al disponer que "Los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural".
37. S. RODRÍGUEZ-CAMPOS, "La defensa del patrimonio histórico desde la Administración Turística del Estado", REDA, núm. 147 (2010), en particular págs. 629 a 637.
38. Vid. S. RODRÍGUEZ-CAMPOS, "La defensa del patrimonio histórico...", cit., págs. 635 a 637.