

El Estado empresario  
y la defensa del patrimonio  
cultural: régimen jurídico  
de la red de paradores  
nacionales

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ

PRÓLOGO

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

III ARANZADI

© Sonia Rodríguez-Campos González, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

**Primera edición:** Febrero 2025

**Depósito Legal:** M-5219-2025

**ISBN versión impresa:** 978-84-1078-960-9

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1078-961-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## *Índice General*

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS.....	13
NOTA PRELIMINAR.....	15
PRÓLOGO .....	19
PRESENTACIÓN.....	25

### **I ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PARADORES. LOS FUNDAMENTOS**

#### CAPÍTULO PRIMERO

<b>INTRODUCCIÓN AL SECTOR PÚBLICO TURÍSTICO .....</b>	<b>33</b>
---	-----------

#### CAPÍTULO SEGUNDO

<b>LA RED DE PARADORES EN LA HISTORIA DEL TURISMO ESPAÑOL .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Inicios y evolución de la cadena.....</b>	<b>39</b>
<b>2. Factores identitarios y distintivos de los paradores: su configuración como regionales o históricos. Clasificación .</b>	<b>43</b>

#### CAPÍTULO TERCERO

<b>LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DEL ESTADO .....</b>	<b>47</b>
<b>1. Planteamiento previo .....</b>	<b>47</b>

	<u>Página</u>
<b>2. La Administración General turística del Estado . . . . .</b>	<b>49</b>
2.1. <i>Primera etapa (1905 a 1951): del fomento de la actividad turística a la intervención directa mediante la construcción, gestión y explotación de establecimientos hoteleros públicos . . . . .</i>	<i>49</i>
2.2. <i>Segunda etapa (1951 a 1977): la descentralización funcional a través de la Administración Turística Española (ATE) . . . . .</i>	<i>52</i>
2.3. <i>Tercera etapa: desde 1977 hasta el presente. La Carta Magna como punto de inflexión en la organización administrativa turística y la consecuente importancia de los instrumentos de cooperación . . . . .</i>	<i>54</i>
<b>3. La Administración Institucional . . . . .</b>	<b>59</b>
3.1. <i>El Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) . . . . .</i>	<i>61</i>
3.2. <i>Paradores de turismo de España, S.M.E., S.A. . . . .</i>	<i>64</i>

#### CAPÍTULO CUARTO

<b>LA DIVERSA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA TURÍSTICA: EL CASO DE LOS PARADORES . . . . .</b>	<b>67</b>
---	-----------

## II EL MARCO CONSTITUCIONAL

#### CAPÍTULO QUINTO

<b>REFERENCIA A LAS BASES DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ECONOMÍA. . . . .</b>	<b>79</b>
---	-----------

#### CAPÍTULO SEXTO

<b>LOS PARADORES DE TURISMO COMO EJERCICIO DE LA INICIATIVA PÚBLICA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA . . . . .</b>	<b>85</b>
---	-----------

#### CAPÍTULO SÉPTIMO

<b>BIENES Y DERECHOS CONSTITUCIONALES IMPLÍCITOS EN LA REALIDAD DE LOS PARADORES . . . . .</b>	<b>91</b>
--	-----------

CAPÍTULO OCTAVO

**EL COMPLEJO FUNDAMENTO COMPETENCIAL DE LA TITULARIDAD DEL ESTADO ..... 97**

**III  
LA ORDENACIÓN JURÍDICA DE LA RED**

CAPÍTULO NOVENO

**ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA BAJO FORMAS DE DERECHO PRIVADO E INCIDENCIA EN EL SECTOR TURÍSTICO ..... 109**

**1. Alcance de la «huida» del Derecho administrativo: en especial, su proyección en los aspectos organizativos y la postura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea .... 109**

*1.1. El recurso al Derecho privado en cuanto a las formas de actuación ..... 111*

*1.2. La renuncia a las formas jurídico-administrativas y la jurisprudencia europea ..... 114*

*1.3. La privatización material de sectores administrativos: la venta de patrimonios públicos ..... 117*

**2. El turismo como ámbito de intervención en régimen de Derecho privado ..... 118**

CAPÍTULO DÉCIMO

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RED DE PARADORES ..... 121**

**Planteamiento general ..... 121**

**1. Los antecedentes (1905-1990): de la gestión indiferenciada a la descentralización funcional ..... 122**

**2. Configuración actual: Paradores de Turismo de España como sociedad mercantil de titularidad pública ..... 127**

*2.1. Aspectos relevantes ..... 127*

	<i><u>Página</u></i>
2.2. <i>La estrategia gestora de la red: empleo de técnicas del sector privado por razones de competitividad y permanencia de los objetivos de interés público inherentes a los paradores</i> .....	135
<b>3. Actuaciones concretas en defensa del patrimonio cultural español</b> .....	<b>140</b>
3.1. <i>Rehabilitación del patrimonio monumental y régimen de especial protección de los paradores históricos: condiciones y efectos de la declaración de bien de interés cultural</i> .....	140
3.2. <i>Conservación de bienes muebles de interés cultural</i> .....	145
3.3. <i>Recuperación del patrimonio etnográfico</i> .....	148
<b>4. Las empresas estatales de hostelería en el Derecho comparado: el caso de <i>Pousadas de Portugal</i></b> .....	<b>149</b>

#### IV

#### BALANCE Y PERSPECTIVAS

<b>BALANCE Y PERSPECTIVAS</b> .....	<b>153</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>175</b>

## *Prólogo*

El libro que el lector tiene en sus manos colma un clamoroso hueco existente en nuestra literatura jurídico-administrativa. No existía hasta ahora, efectivamente, una monografía dedicada al régimen jurídico de la red de paradores nacionales, situación ciertamente anómala, si se considera la singularidad de que el Estado asuma, por persona jurídico-privada interpuesta, la condición de empresario hostelero. Condición que, por lo demás, asume con notable éxito, según se infiere de las consideraciones que sobre la eficacia y la rentabilidad de su actuación se contienen en esta obra, dándose así un categórico mentís a quienes defienden la congénita incapacidad del sector público para competir con eficacia con las empresas privadas.

La pluma limpia y precisa de la Profesora Rodríguez-Campos ya se había proyectado en el pasado sobre el sector turístico, siendo de destacar su artículo «La defensa del patrimonio histórico desde la Administración turística del Estado», publicado en la REDA en el año 2010, y su trabajo «El fomento del turismo cultural desde el sector público: el caso de la red de paradores», que vio la luz en una obra colectiva cuatro años después. El libro que tengo el gusto y el honor de prologar se inscribe, pues, en una fecunda línea investigadora previa, en la que ahora se ahonda con un análisis completo del régimen jurídico de esta red de establecimientos hoteleros de la que tantos hemos disfrutado.

El objeto del libro es, ciertamente, muy concreto. Se trata de una específica manifestación de la actividad prestacional de la Administración en un sector determinado. Y la lectura del libro permite conocer con precisión los detalles del régimen jurídico de tal actividad. Pero, como ocurre siempre con los estudios de calidad de Derecho Administrativo sectorial, la autora incardina las cuestiones específicas abordadas en las categorías generales que conforman el armazón conceptual del Derecho administrativo y, en consecuencia, entra de lleno en lo que ella misma conceptúa como «temas ya clásicos de permanente actualidad e interés», esto es, las grandes cuestiones relativas a la legitimidad de la intervención pública y a los límites a los que la misma ha de sujetarse. Solo así avanza la ciencia jurídico-administrativa y, a medio plazo, la jurisprudencia y el propio Derecho positivo, típicamente por ese orden: superando la simple hiperespecialización sectorial, mediante el recurso, en el plano dogmático, a las aludidas categorías generales y, en el plano aplicativo, a los principios generales del

Derecho. Ello sin perjuicio, claro está, del necesario enriquecimiento, adaptación y evolución de aquéllas y de éstos, pues la realidad los tensiona en medida notable e incluso los desborda en no pocas ocasiones.

Así, el libro analiza la ubicación de la actividad hostelera del Estado en la teoría general de las formas de acción administrativa, que, con terminología hoy superada y en términos en exceso simplificadores, clasificaba aquella en policía, fomento y servicio público. En posición que comparto, la Profesora Rodríguez-Campos opta por entender que nos hallamos ante una manifestación de la «actividad de gestión económica», por considerar que la estructura jurídica de la actividad realizada a través de la red de paradores nacionales se ajusta a los rasgos definidores de tal categoría, ya que se produce una dación de bienes al mercado, con prestación en éste de servicios, sin vocación de monopolio, sino en concurrencia con la iniciativa privada, y sin ejercicio de poderes exorbitantes. Por lo demás, y partiendo de que, como es obvio, no se trata en ningún caso de la prestación de un servicio público, la autora rechaza que la actividad en cuestión pueda calificarse como prestación de un servicio de interés económico general, categoría esta última cuyos perfiles son todavía difusos en ocasiones, por más que no pueden dejar de reconocerse los avances producidos en su delimitación, debidos en gran medida a la labor de los Tribunales. Baste mencionar, a título de ejemplo, las relevantes consideraciones que, en relación con la distinción entre las nociones de servicio público y servicio de interés económico general, se contienen en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2023 (recurso de casación 3260/2023).

Particular atención dedica la obra, por otra parte, al análisis de la legitimidad de la actuación de la Administración como empresaria hostelera, considerando los límites que a la iniciativa pública en la actividad económica, reconocida por el art. 128.2 CE, imponen el art. 103.1 de la propia Norma Fundamental (exigencia de que la actividad se dirija al servicio de los intereses generales) y la jurisprudencia en la materia. La respuesta de la autora, fundamentada y convincente, a tal cuestión es inequívocamente positiva: existen relevantes intereses públicos que justifican la actividad empresarial que desarrolla el Estado a través de la red de paradores. En concreto, el desarrollo económico sostenible de un sector de importancia esencial para España, como es el turístico, muy particularmente en su proyección exterior; la preservación del patrimonio histórico-artístico de titularidad estatal; la difusión de la cultura y el respeto del medio natural; y el fomento de la gastronomía tradicional y de calidad.

El hecho de que la Administración gestione la Red de Paradores Nacionales a través de una sociedad mercantil pública da lugar a que esta obra aborde también el eterno tema de la «huida» del Derecho administrativo. Se trata de una cuestión que sigue estando dotada de enormes actualidad e interés, supuesta, entre otras circunstancias, la frecuencia con la que la Administración emplea la figura de la encomienda de gestión para encargar a sociedades mercantiles

públicas tareas que, según los casos, están próximas, bordean o entrañan el ejercicio de autoridad pública. Los pronunciamientos judiciales al respecto, inevitablemente casuísticos, muestran la dificultad de fijar límites precisos a esta particular modalidad de «huida» del Derecho Público. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2020 (recurso de casación 5429/2019) fija como doctrina que, «como regla general, la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia». Contrástese tal pronunciamiento con el contenido en la Sentencia del propio Tribunal Supremo de 12 de abril de 2023 (recurso de casación 8778/2021), en la que, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, se declara que, «en determinadas circunstancias extraordinarias y cuando una Administración que no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas, puede acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades, en concreto a una sociedad mercantil estatal que tiene la consideración de medio propio de la Administración», añadiéndose que «esta colaboración puede estar referida no solo a trabajos técnicos o materiales concretos y específicos sino también puede solicitar su auxilio en la gestión y en la tramitación de procedimientos que tiene encomendados reservándose el órgano administrativo el control y la decisión que ponga fin procedimiento».

En todo caso, la Profesora Rodríguez-Campos insiste en los límites a la utilización instrumental por la Administración del Derecho Privado, afirmando, en expresión feliz, que en su actividad empresarial «el Estado sigue siendo Estado», de lo que se deduce que no puede actuar en el tráfico privado como si fuese un particular más, pues no lo es y «no puede renunciar a su propia naturaleza».

El examen del complejo sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia turística da pie, por otra parte, a una excelente y clara exposición de la denominada «Constitución territorial económica», en la que se da cuenta de las tres grandes proyecciones del principio constitucional de unidad en este ámbito, esto es, la unidad del sistema económico nacional, la unidad del mercado interior y la unidad de la política económica. En lo que atañe concretamente a la red de paradores nacionales, la cuestión dista, por lo demás, de ser pacífica, supuestas la reivindicación por algunas Comunidades autónomas de la titularidad de los Paradores, la plasmación de la misma en previsiones legales autonómicas (por ejemplo, la contenida en el Decreto Legislativo aragonés 1/2016: «el Gobierno de Aragón negociará

con la Administración del Estado el traspaso de los medios materiales y personales de los paradores de turismo ubicados en territorio aragonés») y la inexistencia de jurisprudencia constitucional al respecto. También en esta concreta materia, pues, como en otras muchas, más de 40 años después de la aprobación de los Estatutos de Autonomía y no obstante la profundísima descentralización territorial del poder político llevada a cabo, la cuestión de la distribución competencial sigue estando, en lo que parece un proceso sin final, políticamente abierta.

Hay otras muchas cuestiones generales abordadas por la obra, de forma más o menos detallada, pero siempre certera. Entre otras, la relativa a la eficacia de los «principios rectores de la política social y económica» contenidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución; la atinente al contenido y los límites de la libertad de empresa constitucionalmente reconocida; la concerniente a la aplicación a las sociedades mercantiles públicas de la legislación de contratos del sector público, con particular referencia a las que no tienen la condición de poder adjudicador, como es el caso de «Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A.»; la referida a la denominada «reserva constitucional de Derecho público», en particular en materia organizativa, etc. Un amplísimo elenco de cuestiones, pues, que acreditan que el tema del libro (régimen jurídico de la red de paradores nacionales), es, como prácticamente cualquier otro de Derecho Administrativo sectorial, un «tema testigo», en el que se ponen en juego las grandes cuestiones de la disciplina.

Todo ello, claro está, adicionalmente a la materia concreta objeto del libro, de enorme interés de por sí. La autora analiza la evolución histórica al respecto, comprendida la etapa, afortunadamente breve (entre 1952 y 1962), en la que los paradores fueron protegidos frente a la competencia a través de la figura de los denominados «perímetros negativos de protección», consistente en la prohibición de la instalación de establecimientos hoteleros privados a determinadas distancias de aquéllos (10 kilómetros en carretera y 200 metros en los cascos de población). Se da cuenta asimismo de la evolución de la Administración Turística del Estado y se analiza en detalle el régimen jurídico de la red, incluyendo útiles referencias al caso de Pousadas de Portugal. Particular vigor y expresividad tiene, por último, el Capítulo final, rubricado «Balance y perspectivas», acreditativo de la amplitud de miras y de la madurez científica de la autora.

Creo de estricta justicia afirmar que esta obra supera holgadamente las muy elevadas expectativas generadas por la Profesora Rodríguez-Campos, quien une a su brillante trayectoria académica su excelente labor como Directora de la Escola Galega de Administración Pública (EGAP), a la que, con determinación y discreción, ha sabido llevar a una posición de privilegio entre las instituciones similares. A ello ha contribuido en medida relevante la calidad de los trabajos

publicados en la Revista Galega de Administración Pública (REGAP), cuya dirección también asume nuestra autora.

Y, ahora, el futuro. La Profesora Rodríguez-Campos se halla en una posición óptima para culminar su dedicación científica al Derecho Administrativo Turístico mediante la publicación de un libro general sobre la materia, que se convierta en la obra de referencia en este relevante sector del ordenamiento jurídico-administrativo. Su actualidad es indudable, bastando al respecto con aludir a las denominadas viviendas de uso turístico. Su interés científico también, como acredita este libro. Creo no equivocarme si aventuro que muchos de sus lectores van a pedir a la autora que publique ese Curso o, mejor Tratado de Derecho Administrativo Turístico. Yo lo hago ya en estas líneas, que con esto tocan a su fin.

Madrid, a 5 de febrero de 2025

Juan José Lavilla Rubira



ARANZADI  
DERECHO  
ADMINISTRATIVO

Este libro examina el modelo de intervención pública en el turismo, analizando su evolución histórica, fundamentos constitucionales y ordenación jurídica. A través de un enfoque jurídico-administrativo, estudia la combinación de gestión turística, preservación del patrimonio cultural y objetivos de interés público. La obra ofrece un análisis profundo de la estructura organizativa y funcional de Paradores, sus implicaciones.

ISBN: 978-84-1078-960-9

