

## **Informe sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament de turisme de Catalunya**

### **Antecedents**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de la Direcció General de Turisme del Departament d'Empresa i Ocupació en el que es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament de turisme de Catalunya.

Analitzat el Projecte, que s'acompanya de la memòria general i la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

### **Fonaments Jurídics**

I

(...)

II

El Projecte estableix en el seu preàmbul que atesa la importància del turisme per al nostre país, les administracions i agents turístics catalans disposen d'un escenari complet de planificació estratègica del turisme a Catalunya a mig i llarg termini, format pel Pla de turisme de Catalunya 2013-2020, com a eina de planificació al servei de la consolidació a Catalunya d'un model turístic de qualitat, d'alt valor afegit i de competitivitat sostenible.

L'evolució del turisme a Catalunya ha obligat a prendre en consideració el seu impacte en el conjunt de l'ordenament jurídic, i en aquest sentit estableix *"la transversalitat del turisme, la valoració de l'impacte i la incidència de la seva activitat al territori i la comunitat d'acollida, així com la complexitat i multisectorialitat en la seva aprehensió són, així, elements que determinen, necessàriament, el nou enfocament tècnic-jurídic del present Decret."*

El Departament exposa que amb aquest Projecte de decret es pretén configurar un autèntic Codi Turístic Català, adequant la normativa turística reglamentària de les empreses i activitats turístiques a la realitat del sector, l'adaptació de la regulació del Fons per al Foment del Turisme a la Llei 5/2012, del 200 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, i la integració i codificació de tota la normativa turística reglamentària en un únic Decret. No es tracta d'una nova regulació en sentit estricte, sinó d'una nova estructuració normativa d'establiments empreses i activitats que, en gran part ja recull la normativa vigent.

Els objectius del projecte normatiu, tal i com s'assenyala a la memòria del Projecte són entre d'altres, l'actualització de la normativa turística, integració i codificació de la normativa turística reglamentària, simplificació del règim d'intervenció administrativa turística, consolidació del Registre de Turisme de Catalunya, previsió de noves modalitats d'allotjaments turístics, supressió de la regulació del règim de preus i reserves en els establiments d'allotjament turístic, i millora de les eines de disciplina administrativa turística.

### III

En relació amb l'àmbit d'aplicació del Projecte, l'article 111-2 del mateix estableix que s'aplica a *"als subjectes, serveis, activitats i administracions que integren el sector turístic de Catalunya, de conformitat amb el que disposa la Llei de turisme de Catalunya."*

La Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, defineix els subjectes turístics, en el seu article 2.b) com: *el conjunt de persones físiques o jurídiques que, com a prestadores de serveis, promotores del desenvolupament del sector o d'activitats concretes, treballadores o usuàries, tenen una relació directa amb el sector turístic.*  
(...)"

L'article 211-3 del Projecte concreta: *"S'entén per titular d'un establiment d'allotjament turístic aquella persona, física o jurídica, propietària o no dels locals i/o instal·lacions, que l'explota comercialment sota els principis d'unitat empresarial d'explotació i responsabilitat en el compliment de la normativa turística i multisectorial que l'hi sigui d'aplicació."*

D'aquests articles es desprèn que es tractaran dades d'empreses sota la forma de persona jurídica, així com també dades de persones físiques que tenen les consideració d'empresaris individuals i també les dades de persones físiques que actuïn com a representants de les empreses.

En relació amb les persones jurídiques, cal assenyalar que la Llei Orgànica 15/99, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) es refereix exclusivament a les persones físiques o als col·lectius de persones físiques sobre les quals es pretén obtenir dades de caràcter personal. Queda per tant fora del control de la legislació de protecció de dades, la informació que es refereix a persones jurídiques, tret que aquesta informació objecte de tractament faci referència a les persones físiques que actuen en representació seva (art. 2.2 Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD)).

Així mateix, cal tenir en compte que el RLOPD, exclou del règim d'aplicació de la normativa de protecció de dades personals les dades relatives a empresaris individuals amb la condició de comerciants, industrials o naviliers, sempre que aquestes dades facin referència a aquesta condició (article 2.3). En qualsevol cas, la interpretació que es faci de l'article 2.3 del RLOPD no ha de contradir el que es pugui desprendre de la pròpia LOPD i per tant, s'haurà de fer una interpretació restrictiva de l'esmentat article 2.3 del RLOPD per tal d'evitar que determinats supòsits de tractament de dades de caràcter personal quedin fora del control de la normativa de protecció de dades.

El citat article 2.3 del RLOPD vincula l'exclusió de les dades d'empresaris individuals del seu règim d'aplicació a la finalitat per a la qual s'utilitzen les dades. És a dir, l'exclusió opera mentre les dades de l'empresari individual s'utilitzin en un context que podríem qualificar com d'estrictament professional o comercial. Ara bé, atesa la dificultat en molts supòsits de separar els aspectes referits exclusivament a la condició d'empresari dels referits a la vida personal, es considera convenient igualment en aquests casos incloure el tractament de les seves dades en l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades. Per tant, caldrà donar compliment als principis i obligacions continguts a la LOPD.

Entre les obligacions derivades de la normativa de protecció de dades, es recorda que el responsable del tractament de les dades ha de complir amb l'obligació de crear, o si escau modificar, els fitxers corresponents, que resultin necessaris per a tractar les dades personals en el marc de l'objecte del Projecte de decret. (art. 20 LOPD)

En aquest sentit, es fa avinent que el fitxer "*Registre públic en l'àmbit turístic*", va ser creat per l'Ordre IUE/458/2010, de 17 de desembre, per la qual es regulen els fitxers que contenen dades de caràcter personal del Departament d'Innovació, Universitats i Empresa, publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya l'1 d'octubre de 2010, i inscrit al Registre de Protecció de Dades de Catalunya. Aquest fitxer va ser modificat per l'Ordre EMO/379/2012, de 12 de novembre, de regulació de fitxers que contenen dades de caràcter personal del Departament d'Empresa i Ocupació.

El Projecte de decret, al seu article 121-6, estableix que seran objecte d'inscripció en aquest Registre les empreses, establiments i activitats turístiques.

Revisada la informació continguda en el fitxer, es fa notar que el fitxer "Registre públic de l'àmbit turístic" té per finalitat la recollida de dades de persones propietàries o representants de les entitats que duen a terme activitats de caràcter turístic. Aquesta finalitat podria donar cabuda a les activitats que regula el Projecte de decret, i en concret, les que s'inscriuen al registre de Turisme de Catalunya. No obstant això, la referència a "persones propietàries" sembla força més restrictiva que els subjectes afectats pel Projecte. Igualment, caldria adequar altres apartats del fitxer a la nova regulació. Així, per exemple, en l'apartat "*persones afectades*" no s'inclouen les dades relatives a les persones que exerceix com a guia de turisme o altres que no tenen la condició de "propietàries", tal com es desprèn de l'article 211-3 del Projecte. També, a l'apartat estructura del fitxer, caldria adequar-lo a les dades que es preveuen inscriure a l'article 121-9 del Projecte.

Així, revisada la informació continguda en el fitxer, caldria preveure la modificació del fitxer "*Registre públic de l'àmbit turístic*", que es podria dur a terme en aquest mateix Decret –previ informe del projecte de fitxer per part d'aquesta Autoritat- o, si escau, mitjançant una Ordre del Conseller competent, d'acord amb l'apartat primer de la disposició addicional tercera de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

## IV

També cal fer una observació en relació amb la clàusula informativa prevista als formularis de l'Oficina de Gestió Empresarial de declaració responsable per les activitats turístiques relatives a establiments hoteleres, establiments de turisme rural, càmpings, apartaments turístics, així com també als formularis de sol·licitud de categorització d'establiment de turisme rural de Catalunya, i la sol·licitud d'especialització en hotel gastronòmic, disponibles al web Canal Empresa.

En aquests formularis s'informa que les dades que facilita la persona que complimenta el formulari esmentat, s'incorporaran al fitxer "*Registres públics competencials*", amb la finalitat de disposar de les dades referents a propietaris o representants de les entitats que desenvolupen o realitzen activitats de caràcter turístic. El cert és però que entre els fitxers aprovats per l'Ordre EMO/379/2012, de 12 de novembre, no apareix cap fitxer amb aquesta denominació. Més aviat sembla una referència genèrica al fitxer sectorial que correspongui.

Per tal d'oferir una informació precisa sobre el fitxer al qual s'incorporaran les dades, caldria revisar aquesta clàusula per tal d'informar que, en aquest cas, les dades relatives als titulars d'aquest tipus d'activitats turístiques s'incorporaran al "*Registre Públic en l'àmbit turístic*".

## V

El títol II del llibre primer de la Proposta de decret contempla la inscripció d'ofici al Registre de Turisme de Catalunya, així com l'obligació de les persones titulars d'un establiment, empresa o activitat turística a fer una declaració responsable prèvia a la seva posada en funcionament. Així mateix, també estableix en l'article 121-6 la possibilitat de verificar per part de la Direcció General de Turisme les dades que s'hagin declarat.

En relació amb la declaració responsable, l'article 35.3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, faculta l'administració pública competent per verificar la conformitat de les dades que s'hi contenen.

En aquest sentit, es valora positivament que en els formularis per la declaració responsable de les activitats dedicades al Turisme disponibles al web de l'Oficina de Gestió Empresarial (OGE), s'informi que l'Administració podrà fer les comprovacions que consideri necessàries en relació amb les dades declarades.

Igualment, el decret a l'article 121-2.2, preveu que "*la direcció general competent en matèria de turisme és la responsable de la verificació a posteriori del compliment de les condicions normatives responsablement declarades en l'àmbit sectorial turístic.*"

La verificació de la informació facilitada pel titular de qualsevol dels allotjaments o activitat turístiques contemplades al Projecte de decret en la declaració responsable, en la mesura que es tracta d'una actuació que afecta a la informació personal del titular en tant aquesta permetrà confirmar la seva certesa, constitueix un tractament de dades personals (art. 3.c) LOPD). La obligació que estableix la pròpia LOPD (art. 4) al responsable del fitxer per tal de mantenir les dades personals exactes i posades al dia de manera que responguin amb veracitat a la situació

actual de l'afectat (art. 4.3 LOPD), permet concloure que les actuacions de verificació de dades personals per part de les administracions públiques han de constituir un exercici habitual del tractament de la informació personal.

La validació o confirmació de la veracitat de les dades personals aportades en la declaració responsable (que podríem anomenar "verificació positiva"), en la mesura que no comportaria comunicar o revelar noves dades personals a un tercer diferent de l'afectat, sinó únicament demanar informació sobre si les dades que ha facilitat el propi interessat són correctes, no es podria considerar pròpiament com una revelació de dades personals en el sentit establert a l'article 3.i) de la LOPD, no essent d'aplicació el règim previst per a les comunicacions o cessions de dades a la normativa de protecció de dades, i per tant, no caldria comptar amb el consentiment previ de l'afectat per dur-la a terme.

Ara bé, en cas de "verificacions negatives", és a dir, en cas que, en fer aquesta validació, la resposta que s'obtingui sigui negativa (supòsit en que l'altra administració pública negui la veracitat de les dades o afirmi desconèixer-les), cal tenir present que aquesta Autoritat considera (com ja ha exposat en diversos dictàmens, CNS 26/2010, CNS 13/2012, CNS 16/2012, disponibles al web [www.apd.cat](http://www.apd.cat)) que això implica, d'alguna manera, modificar la informació de què es disposa, no considerant certa o suficientment contrastada la informació que l'afectat hauria facilitat a través de la declaració responsable, i per tant, en aquest cas sí que estaríem davant una "revelació de dades de caràcter personal a tercers diferents de l'interessat", de tal manera que aquestes "verificacions negatives", seran considerades als efectes de la normativa de protecció de dades, comunicacions o cessions de dades (art. 3.i) LOPD), essent doncs d'aplicació el règim previst a l'article 11 LOPD.

L'article 11.1 de la LOPD estableix que *"les dades de caràcter personal objecte de tractament, només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat."*

Aquesta regla troba però determinades excepcions, entre les quals i als efectes que ens interessin cal destacar la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (article 11.2.a) de la LOPD) o que el tractament respongui a la lliure i legítima acceptació d'una relació jurídica el desenvolupament, el compliment i el control de la qual impliqui necessàriament la connexió del tractament esmentat amb fitxers de tercers, tenint en compte que la comunicació només és legítima quan es limiti a la finalitat que la justifica (article 11.2.c) de la LOPD).

En aquest cas, la previsió de l'article 11.2.c) de la LOPD podria donar cobertura suficient a les "verificacions negatives" d'informació, atesa la existència d'una relació jurídica entre el ciutadà i l'administració pública (una relació administrativa), el desenvolupament, el compliment i el control de la qual implicaria necessàriament la connexió (o consulta) amb fitxers de tercers (d'una altra administració), per la qual cosa no requeriria comptar amb el consentiment dels afectats.

A més, la realització d'aquestes verificacions negatives d'informació estarien també habilitades amb una norma amb rang de llei (article 11.2.a) de la LOPD), en concret, per allò que disposa l'article 35.3 de la Llei 26/2010, ja exposat, que habilita l'administració competent per fer les

verificacions, positives o negatives, necessàries per comprovar la veracitat de les dades aportades en la declaració responsable per l'afectat.

Ara bé, per considerar aquestes actuacions adequades des del punt de vista de la normativa de protecció de dades personals, i que no sigui necessari comptar amb el consentiment de l'afectat, la comprovació de la veracitat de les dades personals, ha de consistir únicament en una resposta per part de l'administració cedent del tipus "no és cert" o bé "no consta aquesta informació", sense que l'administració pública requerida faciliti altres dades personals complementàries o diferents de les que ja es disposa.

En qualsevol cas s'ha de fer notar que, en relació amb les declaracions responsables de determinades activitats turístiques, en alguns articles es preveu que s'han de fer constar en la declaració responsable "*dades*" relatives a propietaris, persones gestores arrendataris etc. (arts. 221-4.2.d), 221-4.3.a), 222-5-2.c) o 222-5.3.a) ). En aquests casos seria bo que es concretés si es tracta només de "*dades identificatives*" d'aquestes persones, o algun altre tipus de dades.

## VI

L'article 121-11 del projecte estableix que les dades de les empreses, activitats i establiments inscrites en el registre es fan públiques a través d'una guia en el web del Departament. D'acord amb aquest mateix article la publicació es farà "*d'acord amb la normativa vigent en matèria de protecció de dades*".

El fet que les dades relatives a persones físiques que consten en el registre puguin ser consultades per terceres persones constitueix, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, una comunicació de dades personals (art. 3.i) LOPD).

D'acord amb la normativa de protecció de dades personals només es poden comunicar dades de caràcter personal a tercers quan es compti amb el consentiment de l'interessat o es compleixi algun dels supòsits establerts als articles 11 i 21 de la LOPD, en compliment del règim general de cessió o comunicació de dades personals.

Així doncs, per accedir a informació del registre que contingui dades personals, s'haurà de comptar amb el consentiment previ de l'interessat (art. 11.1 LOPD), consentiment que no és necessari quan, entre d'altres excepcions, una llei o norma amb rang de llei l'habiliti, d'acord amb l'art. 11.2.a) LOPD, o en algun dels altres supòsits previstos directament a la LOPD.

No és descartable que en el moment de fer la declaració responsable, es pugui demanar a les persones físiques afectades el seu consentiment pel que fa a la publicitat de les dades que s'inclouen al registre. En aquest cas les persones afectades haurien de poder optar lliurement per la publicitat o no de la informació que els afecta.

Ara bé, a manca de consentiment de les persones afectades, i tenint en compte les previsions ja esmentades de l'article 11 de la LOPD, caldria que una llei establís el règim de publicitat dels actes inscrits. A manca d'una regulació específica, atesa la naturalesa administrativa d'aquests registres, caldrà tenir en compte les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC).

*“Artículo 37 Derecho de acceso a la información pública*

*Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.”*

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern, no preveu la publicació, amb caràcter general, de la informació inclosa a tots els registres administratius, ni, específicament, del registre concret que es regula en aquest decret. NO obstant això, estableix a l'article 8.1.m) que poden s'han de fer públiques aquelles informacions que es puguin considerar d'interès públic.

Per altra banda, la Llei 19/2014 reconeix el dret de tots els ciutadans a accedir a la informació pública (art. 18).

En qualsevol cas, tant si es tracta de l'exercici del dret d'accés com de la publicació de la informació directament per part de l'administració –publicitat activa-, d'acord amb l'article 7.1 de la Llei 19/2014, seran d'aplicació les limitacions que preveu la mateixa llei als articles 21, 23 (en el cas de dades especialment protegides) i 24.

En el cas que ens ocupa, ateses les dades que consten al registre, la naturalesa de les activitats i les funcions que s'atribueixen a aquest registre a l'article 73 de la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, no sembla que, pel que fa a les dades relatives a la identificació de la persona física titular de l'empresa, establiment o activitat turística, i pel que fa a les característiques de l'empresa, establiment o activitat, hi hagi cap impediment a la publicitat d'aquestes dades.

Ara bé, s'ha de tenir en compte que l'article 121-9 del projecte preveu la inscripció en el registre de les sancions greus o molt greus. Aquesta inscripció s'adequa al que estableix l'article 95.1 de la Llei 13/2002. No obstant això, s'ha de tenir en compte que l'article 95.2 de l'esmentada Llei, només preveu la publicació de les infraccions molt greus i només en els casos en què en imposar-se la sanció se n'hagi establert la publicació un cop esdevingui ferma en via administrativa. Això a banda de les infraccions en matèria de publicitat per a les quals l'article 95.3 ja preveu un règim específic de publicitat.

Doncs bé, a la vista d'aquesta regulació, seria bo que l'article 121-11 recollís el règim de publicitat de les sancions en els termes exposats, perquè la mera referència a que la publicació es farà “*d'acord amb la normativa vigent en matèria de protecció de dades*”, resulta poc aclaridora sobre el règim aplicable.

## VII

Finalment, el Projecte de decret estableix l'opció de presentar la declaració responsable mitjançant la finestreta única empresarial.

En aquest sentit, es fa avinent que el Departament haurà de tenir en compte les previsions de la Llei 29/2010, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic català (art. 15), que estableix una sèrie de criteris que cal observar a l'hora d'incorporar els mitjans electrònics en l'actuació del sector públic, especialment, *"l'impacte de la incorporació dels mitjans electrònics en la seguretat de la documentació i la informació i les dades de caràcter personal que contenen"* (apartat d).

Barcelona, 10 de setembre de 2015