

Informe sobre el Projecte de decret de reglament de turisme de Catalunya

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Departament d'Empresa i Coneixement, en el que es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre el Projecte de decret del reglament de turisme de Catalunya.

Tal com indica el Departament, el Projecte de decret es va sotmetre en el seu moment a informació pública (Edicte de 30 de juliol de 2015), i el 14 d'agost de 2015 es va sol·licitar el corresponent informe a aquesta Autoritat, informe emès en data 10 de setembre de 2015.

El Departament afegeix que, amb posterioritat al tràmit d'informació pública i de sol·licitud dels informes preceptius, s'han introduït modificacions substancials en el Projecte de decret esmentat i en el marc legal que incideix en el Projecte, per la qual cosa es sol·licita l'emissió d'un nou informe.

Analitzat el Projecte, que s'acompanya de la memòria general i la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, així com de la valoració de l'Informe d'aquesta Autoritat, de 10 de setembre de 2015 (PD 14/2015), emès en relació amb una versió anterior del Projecte de decret, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet l'informe següent.

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

El Projecte estableix en el seu preàmbul que les administracions i agents turístics catalans disposen d'un escenari complet de planificació estratègica del turisme a Catalunya. Així, al Pla estratègic de turisme de Catalunya (2005-2010) l'ha seguit el Pla estratègic de turisme 2013-2016 i les Directius nacionals de turisme de Catalunya 2020, documents aprovats pel Govern mitjançant Acord de data 4 de juny de 2013. Així mateix, l'Agència Catalana de Turisme s'ha dotat d'un Pla de màrqueting turístic de Catalunya 2013-2015, instrument inèdit i innovador de

planificació i programació de la política de promoció turística a Catalunya. Aquests dos plans integren el Pla de turisme de Catalunya 2013-2020, eina de planificació al servei de la consolidació a Catalunya d'un model turístic de competitivitat sostenible.

El preàmbul afegeix que el Projecte procura, en el marc de la Llei 13/2002, de 21 de juliol, de Turisme de Catalunya, dotar la normativa sectorial turística vigent a Catalunya de la major claredat i integració possibles.

Segons el Preàmbul, el present reglament adequa a l'àmbit sectorial turístic els règims d'intervenció administrativa a l'activitat d'allotjament turístic definits per la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, tot dotant-los de la completa necessària que exigeix el principi de seguretat jurídica, d'intervenció administrativa mínima i responsabilitat dels titulars de les activitats. En concret, el Projecte exposa que *“El nou règim d'intervenció definit per la Llei 16/2015, el qual preveu la declaració responsable per a l'habilitació dels habitatges d'ús turístic i dels establiments de turisme rural, així com la comunicació prèvia per a l'habilitació dels hotels i allotjaments similars de capacitat igual o inferior a 20 places, fa convenient clarificar definitivament i homogeneïtzar el règim d'habilitació en l'àmbit d'activitat dels allotjaments turístics.”*

L'annex I de la Llei 16/2015, citada, recull les activitats sotmeses a règim de declaració responsable (entre les quals, els allotjaments turístics i altres de curta durada), i l'Annex II recull les activitats sotmeses a règim de comunicació (entre les quals, els allotjaments turístics i altres de curta durada, si el nombre de places disponibles és inferior a 20).

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, amb especial atenció a la regulació dels allotjaments turístics; la integració i codificació de la normativa turística reglamentària; la simplificació del règim d'intervenció administrativa turística; la consolidació del Registre de Turisme de Catalunya com a eina bàsica de política turística; la previsió de noves modalitats d'allotjaments turístics, així com la millora de les eines de disciplina administrativa turística.

III

El Títol 2 del LLIBRE PRIMER del Projecte, es refereix al **Sistema d'intervenció** de les administracions en l'activitat d'allotjament turístic, i els habitatges d'allotjament turístic, i adapta aquest règim d'intervenció a les previsions, esmentades, de la Llei 16/2015.

Així, l'article 121-2.1, del Projecte estableix que els règims d'intervenció aplicables als establiments d'allotjament turístic i als habitatges d'ús turístic són els següents:

*“a) La persona titular d'un establiment de turisme rural o d'un habitatge d'ús turístic ha de presentar una única **declaració responsable**, signada pel titular de l'activitat, (...).*

b) La persona titular d'un establiment d'allotjament turístic, amb capacitat igual o inferior a 20 places, ha de presentar una **comunicació prèvia** d'inici d'activitat, signada pel titular de l'activitat (...).

c) La persona titular d'un establiment d'allotjament turístic, amb capacitat superior a 20 places, ha de presentar una **comunicació prèvia** d'inici d'activitat, signada pel titular de l'activitat (...)."

Als efectes que interessin en aquest informe, la presentació d'una declaració responsable o, si escau, d'una comunicació prèvia, implicarà un flux informatiu de dades personals, sotmeses als principis i garanties de la normativa de protecció de dades (Llei Orgànica 15/99, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), i Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD)).

Això, sens perjudici de les previsions de la normativa de protecció de dades referides a les persones jurídiques (art. 2.2 RLOPD), i a les dades d'empresaris individuals (art. 2.3 RLOPD), com es feia avinent en el Fonament Jurídic III de l'Informe PD 14/2015.

Per tant, la presentació de declaracions responsables o de comunicacions prèvies, en els termes i per als casos previstos en la Llei 16/2015 i recollits en el Projecte, pot comportar un flux informatiu de dades personals que ha de sotmetre's als principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals.

L'article 121-2, citat, disposa el següent, en els seu apartat 3:

"3. La presentació de la documentació faculta les administracions sectorials competents per a dur a terme qualsevol actuació de comprovació."

Cal fer notar que el Projecte no concreta quines podrien ser aquestes "administracions sectorials competents" que, atesos els termes de l'article 121-2.3, citat, podrien resultar habilitades per realitzar comprovacions de la documentació aportada. A més, en el mateix apartat 3, es preveu que aquestes administracions sectorials, que el Projecte no concreta, podrien dur a terme "qualsevol actuació de comprovació". Aquesta formulació, en uns termes força amplis, no dona informació clara sobre quin flux informatiu de dades personals podria arribar a produir-se, és a dir, sobre quines administracions podrien sol·licitar informació, ni sobre a quins cessionaris (altres administracions públiques) podrien demanar-la.

Més, tenint en compte la previsió del mateix article 121-2, apartat 4, segons el qual:

"4. La direcció general competent en matèria de turisme és la responsable de la comprovació inicial del compliment de les condicions normatives responsablement declarades o comunicades pel que fa als requisits sectorials turístics."

En definitiva, la lectura conjunta dels dos apartats (3 i 4), esmentats, no permet conèixer quines serien aquestes "administracions sectorials competents" que també podrien fer actuacions de comprovació, més enllà de les que ja es preveu que faci la direcció general competent en matèria de turisme.

Com es fa avinent en el FJ V de l'Informe PD 14/2015, en el cas que una comprovació o validació sigui "negativa", és a dir, en el cas que, en fer la validació de la informació, la resposta

que s'obtingui sigui negativa (supòsit en què una altra administració pública consultada negui la veracitat de les dades o afirmi desconèixer-les), *“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.”*

Segons el règim general de comunicació de dades, és necessari el consentiment dels afectats a menys que una norma amb rang de llei habiliti la comunicació (art. 11.2.a) LOPD).

Com ja s'apuntava en el dit FJ V de l'Informe PD 14/2015, l'article 11.2.c) de l'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.

També cal tenir en compte que, segons l'article 35.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya:

“Sens perjudici dels efectes concrets que en cada cas determini la legislació sectorial, la presentació de la declaració responsable en el marc d'un procediment administratiu faculta l'administració pública competent per a verificar la conformitat de les dades que s'hi contenen.”

És a dir, als efectes de l'article 11.2.a) LOPD, s'habilitaria 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, la legislació sectorial (en el cas que ens ocupa, el Projecte), és la que hauria de precisar, en la mesura del possible, les característiques específiques de la verificació que es produeix en cada àmbit.

Per tot això, des de la perspectiva de la protecció de dades, seria recomanable que el Projecte concretés, en la mesura del possible, el contingut de l'apartat 3 de l'article 121-2, citat -en connexió amb la previsió de l'apartat 4 del mateix article-, ja que en la seva redacció no aporta informació prou aclaridora.

IV

L'article 131-3 del Projecte, regula les **dades objecte d'inscripció** en el Registre de Turisme de Catalunya (Títol 3, del LLIBRE PRIMER, del Projecte).

L'apartat 1 d'aquest article disposa que són objecte d'inscripció al Registre les dades següents:

“a) Les relatives a la identificació de la persona titular.

b) *Característiques tècniques, capacitat i ubicació.*

c) *Si s'escau, categoria i distintius de qualitat atorgats dins el marc del Sistema Català de Qualitat Turística.*

Com s'infereix del que es feia avinent en el FJ V de l'Informe PD 14/2015, des de la perspectiva de la protecció de dades, resulta recomanable donar una informació precisa sobre les tipologies o categories de dades tractades.

En aquest cas, la precisió respecte el fet que el Registre de Turisme de Catalunya recull dades identificatives de la persona titular, resulta adequada i s'ha de valorar positivament.

No obstant això, fem notar que en alguns articles del Projecte es preveu que s'han de fer constar en la declaració responsable *“Les dades del propietari o propietària de l'habitatge”, “Dades de la persona gestora”, o “Dades de l'arrendatari o arrendatària”* (article 221-4, apartats 2.b) i 3.a), així com article 222-4, apartats 2.b) i 3.a), del Projecte).

En línia amb les consideracions fetes en el dit FJ V de l'Informe PD 14/2015, seria bo, des de la perspectiva de la protecció de dades, que el Projecte concretés també en aquests articles (article 221-4, apartats 2.b) i 3.a), així com article 222-4, apartats 2.b) i 3.a), del Projecte), si es tracta només de dades identificatives d'aquestes persones, o d'algun altre tipus de dades.

V

En relació amb la **publicitat de les dades inscrites** al Registre de Turisme de Catalunya, l'article 131-6, disposa el següent:

*“Als efectes de publicitat, el Registre de Turisme de Catalunya **publica les dades inscrites**, d'acord amb la normativa vigent de protecció de dades, a través d'una guia en el web del departament competent en matèria de turisme.”*

Com ha quedat dit, l'article 131-3.1, preveu la inscripció de determinades dades (apartats a) b) i c), entre d'altres, dades relatives a la identificació del titular.

En qualsevol cas, el Projecte preveu que aquestes dades, qualificades d'essencials en l'article 131-3.2 del mateix Projecte, són les que s'inscriuen, *“com a mínim”*, en el Registre de Turisme de Catalunya (art. 131-3.1).

Per tant, sembla que el Projecte deixa oberta la possibilitat que s'inscriguin en el Registre de Turisme de Catalunya altres dades essencials.

Com es feia avinent en el FJ VI de l'Informe PD 14/2015, *“(…) 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, sens perjudici d'això, en cas que la llista mínima de dades essencials, que preveu el Projecte (art. 131-3.1), s'ampliés en el futur, caldrà comptar amb la suficient habilitació legal per poder donar publicitat a aquestes altres dades que puguin incorporar-se en el Registre, i que hagin de ser objecte de publicitat.

Finalment, en línia amb el que es feia avinent en el FJ III de l'Informe PD 14/2015, i com recull el propi document de valoració del dit informe que acompanya el Projecte, es recorda que caldrà procedir, si escau, a la modificació i/o creació dels fitxers de dades que correspongui, per tal de recollir de forma adequada el tractament de dades personals derivat del Projecte (art. 20 LOPD). Això, llevat que ja existeixi algun fitxer creat que reculli el dit tractament.

VI

En relació amb la **inspecció turística** (LLIBRE SISÈ, Títol 2, arts. 621-1 i seg.), l'article 621-1 del Projecte disposa que la inspecció de turisme ha de portar a terme totes les actuacions necessàries per a garantir el compliment dels requisits, els deures, les prohibicions i les limitacions que recull la normativa turística en relació amb l'activitat i els serveis turístics, fins i tot en aquells serveis que estiguin relacionats amb la societat de la informació, de conformitat amb el que estableix la Llei de turisme de Catalunya i aquest Decret.

L'article 621-2, del Projecte, incorpora un nou apartat 4, que no es recollia en la versió anterior del Projecte, segons el qual:

“4. El personal inspector pot sol·licitar totes aquelles informacions que necessiti per al compliment de la seva comesa. Amb aquesta finalitat pot requerir l'exhibició o l'enviament dels documents i dades, i examinar-los allà on es trobin dipositats, obtenir-ne còpia, inspeccionar els arxius en suport físic o electrònic, així com requerir l'execució de tractaments i programes o procediments de gestió i suport de la documentació o la web subjecte a investigació, tot accedint als llocs on es trobin instal·lats.”

Sens perjudici que aquestes previsions s'emmarquen en les previsions de l'article 80 de la Llei 13/2002, que enumera les facultats dels inspectors de turisme, cal fer notar que el nou apartat 4 de l'article 621-2.4, del Projecte, preveu l'accés per part dels inspectors *“als llocs on es trobin instal·lats”*.

Sobre això, cal tenir en compte les previsions de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les Administracions públiques (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015), que ha d'entrar en vigor al cap d'un any de la seva publicació al BOE (disposició final setena).

Segons l'article 18.3 de la Llei 39/2015, quan les inspeccions requereixin l'entrada al domicili de l'afectat o a la resta de llocs que requereixin autorització del titular, cal ajustar-se al que disposa l'article 100 de la mateixa Llei 39/2015, relatiu a l'execució forçosa per part de les administracions públiques, segons el qual:

“(...)

3. Si és necessari entrar al domicili de l'afectat o a la resta de llocs que requereixin l'autorització del seu titular, les administracions públiques n'han d'obtenir el consentiment o, si no, l'autorització judicial oportuna.”

Per tant, atesa la previsió de l'apartat 4 de l'article 621-2, del Projecte, cal tenir en compte que l'accés als llocs a què es refereix aquest article, per part del personal d'inspecció, haurà de fer-se d'acord amb la previsió de l'article 100.3 de la Llei 39/2015, citat.

VII

L'article 642-2 del Projecte, regula l'**obligació de col·laboració amb l'Administració turística**, i disposa en el seu apartat 1 que són subjectes passius d'aquesta obligació de col·laborar amb l'Administració turística en el subministrament d'informació i dades amb transcendència turística tots aquelles persones físiques o jurídiques, públiques o privades, incloses en la Llei de turisme de Catalunya.

Aquest mateix article 642-2, disposa el següent:

“(...)

6. Els professionals no poden invocar el secret professional si les dades requerides es refereixen a les seves actuacions amb transcendència turística.”

D'entrada, la redacció d'aquest article resulta confusa, ja que es refereix a uns “professionals” que la norma examinada no concreta, de manera que no és clar si es refereix a qualsevol subjecte passiu obligat a col·laborar (art. 642-2), o a determinats professionals que, per llei, poden tenir un deure específic o reforçat de confidencialitat, o de “secret professional”, en definitiva.

Convindria, doncs, aclarir a quins “professionals” es refereix l'article 642-2.4 del Projecte o, si escau, referir-se directament als subjectes passius obligats a col·laborar, a què es refereix l'article 642-2.1 del Projecte.

En qualsevol cas, des de la perspectiva de la protecció de dades, cal fer notar que aquest deure de col·laboració amb l'Administració turística, s'ha de fer compatible amb el deure general de confidencialitat que l'article 10 de l'LOPD exigeix a qualsevol persona física que tracti dades personals:

“El responsable del fitxer i els qui intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”

Barcelona, 13 de setembre de 2016