Tourism Law

ABOGADOS

INFORME JURÍDICO COMPARATIVO DE T&L A CEHAT SOBRE NUEVA REGULACIÓN REGISTRO DOCUMENTAL E INFORMACIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS QUE EJERCEN ACTIVIDADES DE HOSPEDAJE Y ALQUILER DE VEHÍCULOS A MOTOR.

El presente informe tiene por objeto analizar los cambios normativos que se van a producir una vez entre en vigor el Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre, *por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor* en relación con la anterior regulación, y en particular, con respecto la Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entradas de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.

Teniendo en cuenta que la nueva norma amplía el conjunto de datos personales a recabar y comunicar por parte de los establecimientos que se dediquen a la actividad de hospedaje, se hará igualmente mención a la compatibilidad de esta norma con el Reglamento y la Ley Orgánica de protección en materia de datos personales, así como en Servicios de Pago.

2.- ANTECEDENTES Y LEGISLACIÓN

2.1. Antecedentes

El pasado 27 de octubre de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor (también para este informe RD 933/2021).

Esta norma pretende dotar de un nuevo contenido a lo dispuesto en el artículo 25 de Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana según el cual "*Las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, transporte de personas, acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante*

establecimientos abiertos al público comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor, compraventa de joyas y metales, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, centros gestores de residuos metálicos, establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho, o de venta de productos químicos peligrosos a particulares, quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables", que venía siendo regulado por una disposición preconstitucional, el Decreto 1513/1959, de 18 de agosto, y la normativa de desarrollo, entre la que destaca la Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entradas de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.

En relación con esta última orden cabe destacar la reciente modificación que se produjo en marzo de 2021 con la Orden INT/321/2021, de 31 de marzo, y en la que se habilitó la firma de los partes de entrada de viajeros en soporte digital y que los libros-registro sean conservados en ese formato con la finalidad de adecuar este procedimiento a las medidas de seguridad de los usuarios frente al COVID19.

Por lo que se refiere al RD 933/2021, y en referencia a la actividad de hospedaje, el mismo tiene por objeto ampliar las personas obligadas a cumplir con las obligaciones contenidas en este mediante una definición de dicha actividad en la que se incluyen los intermediarios y operadores turísticos que realizan la actividad de intermediación para la contratación de este tipo de servicio, así como las viviendas turísticas de corta duración explotadas por empresas o particulares, directamente, o a través de centrales de reservas, así como el contenido de los datos a comunicar.

La nueva normativa entrará en vigor el día 27 de abril de 2021, si bien, todo el apartado correspondiente a las obligaciones de comunicación resultará de aplicación el día 2 de enero de 2023. Asimismo, se prevé la adopción de disposiciones por parte del Ministerio del Interior para desarrollar y ejecutar el contenido del RD 933/2021.

2.2 Legislación

- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

- Decreto 1513/1959, de 18 de agosto en relación con los documentos que deben llevar los establecimientos de hostelería referentes a la entrada de viajeros.
- Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entradas de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.
- Orden de 28 de julio de 1966 por la que se aprueba la ordenación turística de los campamentos de turismo.
- Orden de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico.
- Decreto 393/1974, de 7 de febrero, sobre identificación y registro de los usuarios de determinados establecimientos turísticos y de quienes alquilen vehículos, con o sin conducto.
- Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor.
- Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) no 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.
- Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera.

3.- ANÁLISIS DE LA NORMA

3.1.- Estudio comparativo del RD 933/2021 en relación con la anterior regulación.

El RD 933/2021 da una nueva regulación a la obligación que existe por parte de las personas físicas o jurídicas que se dedican a la actividad de hospedaje (entre otras) a las obligaciones de registro documental e información.

Para clarificar y delimitar los cambios que se producen respecto de dichas obligaciones, se procederá a comparar las mismas en relación con la normativa anterior, realizando una relación en cuanto a obligaciones y contenido que permita clarificar qué obligaciones son introducidas por la nueva norma, qué obligaciones continúan vigentes y qué obligaciones son eliminadas.

3.1.1 Novedades obligacionales del RD 933/2021

a.- Definición de la actividad de hospedaje

Frente a la anterior regulación que existía sobre los sujetos que, dedicados a la actividad de proporcionar habitación o espacio para pernoctar, con normativa dispersa (establecimientos de hostelería referenciados en el artículo 1 del Decreto 1513/1959, y , campings, apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico regulados en la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 28 de julio de 1966 y en el artículo 1 del Decreto 393/1974, de 7 de febrero de 18 de agosto), la nueva regulación uniforma su ámbito de aplicación para obligar a todas las empresas que se dediquen a la actividad de hospedaje, sea cual sea la modalidad, personalidad del titular y modelo de organización.

En este sentido, el RD 933/2021 incluye en la actividad de hospedaje, lo siguiente:

- Actividades "clásicas" de hospedaje a las que resultaba de aplicación la obligación de llevar el registro de viajeros aún cuando se realicen de manera no profesional.
- Operadores turísticos que presten servicios de intermediación entre las empresas dedicadas a la hospedería y los consumidores (Agencias de viaje y turoperadores).
- Plataformas digitales dedicadas a la intermediación en la actividad de pernoctación a través de internet, presten o no el servicio subyacente objeto de mediación, siempre que ofrezcan servicios en España (OTAs).

b.- Obligatoriedad de firmar los partes de entrada por mayores de 14 años.

La obligación de firmar los partes de entrada de los viajeros se reduce de los 16 años de la anterior regulación a los 14 años con la regulación actual. Además, se obliga a que los acompañantes de los menores de 14 años proporcionen los datos de éstos cuando sean mayores de edad.

c.- Obligatoriedad de velar por la exactitud de los datos proporcionados en los partes de entrada y hojas de registro.

El nuevo RD 933/2021 establece la responsabilidad de las empresas que se dedican a la actividad de hospedaje a que los datos que se hagan constar en los partes de entrada y hojas de registro sean exactos, lo que obligará a aquellas a prestar especial diligencia y prueba cuando cumplimenten éstos. El incumplimiento de esta obligación

puede ser considerado una infracción leve en los términos previstos en el artículo 37.9 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

d.- Informatización del registro de viajeros y momento de conservación de los datos.

El libro registro de viajeros se ha de llevar de manera informática, y deberá contener los datos que se relacionan en los anexos I.

Frente a la anterior regulación, en la que el plazo de tres años para conservar los datos se contaba desde la fecha de la última de las hojas registro que los integraban, cuando entre en vigor la norma, dicho plazo se contará desde la finalización del servicio.

e.- Comunicación de datos de la empresa de hospedaje previa al inicio de actividad.

Toda empresa que se vaya a dedicar a la actividad de hospedaje deberá facilitar una serie de datos a la autoridad competente (Policía Nacional, Guardia Civil), en el plazo de diez días desde el cumplimiento de los trámites administrativos exigibles para el desarrollo de la actividad y en cualquier caso antes del inicio de ésta. El procedimiento se desarrollará reglamentariamente.

En la norma no se indica qué obligación tienen los establecimientos que ya ejercen la actividad de hospedaje en e momento de la publicación del RD 933/2021, por lo que sería conveniente que se clarificara que esta obligación solo resulta de aplicación respecto de los nuevos establecimientos.

Los datos a proporcionar en esta comunicación previa son los siguientes:

Datos de la empresa arrendadora: Nombre o razón social del titular; CIF o NIF; Municipio; Provincia; Teléfono fijo y/o móvil; Dirección de correo electrónico; Web de la empresa; Url para identificar el anuncio. Datos del establecimiento: Tipo de establecimiento; Denominación; Dirección completa; Código postal; Localidad y provincia.

f.- Cómputo del plazo de comunicación de los datos de los viajeros a las autoridades

El RD 933/2021 establece dos momentos a partir de los cuales se computa el plazo de 24 horas para efectuar la comunicación de los datos:

- Al realizar la reserva o la formalización del contrato o, en su caso, su anulación.
- Al inicio de los servicios contratados.

El hecho de que se establezcan estos dos momentos de inicio, sin distinguir si se refieren a las dos actividades obligadas (alquiler de vehículos y hospedaje), crea incertidumbre sobre la aplicación de las mismas. Incluso podría interpretarse que el establecimiento hotelero está obligado a comunicar dos veces los datos de un mismo viajero: cuando realiza la reserva a través de su web, cuando llega el viajero al establecimiento para iniciar el servicio.

Esto supone un cambio en relación con la anterior regulación ya que la comunicación debía efectuarse dentro veinticuatro horas siguientes al comienzo del alojamiento de cada viajero; se trataba de una obligación clara para el establecimiento hotelero.

g.- Ampliación de los datos de comunicación a las autoridades al incluir los datos de la transacción.

Junto con los datos personales de los viajeros, también se obliga a los establecimientos que realicen la actividad de hospedaje a facilitar los siguientes datos sobre la transacción (contratación del hospedaje):

Datos del contrato: Número de referencia; Fecha; Firmas. Datos de la ejecución del contrato: Fecha y hora de entrada; Fecha y hora de salida. Datos del inmueble: Dirección completa; Número de habitaciones; Conexión a Internet. Datos del pago; Tipo (efectivo, tarjeta de crédito, plataforma de pago, transferencia...); Identificación del medio de pago; tipo de tarjeta y número, IBAN cuenta bancaria, solución de pago por móvil, otros; Titular del medio de pago; Fecha de caducidad de la tarjeta; Fecha del pago.

Este conjunto de datos, y en particular, los referentes al pago presentan un grave problema en cuanto a su recogida y tratamiento, así como a cumplir con la obligación de comunicación; por un lado se trata de datos económicos que al estar asociados a personas tienen un nivel de tratamiento y protección dos; por otro lado, cuando el medio de pago es electrónico, ni siquiera el establecimiento hotelero puede disponer de ellos ni cumplir con la obligación de exactitud, ya que los proveedores de medios de pago (expedidores de tarjetas de pago o TPVS) con quienes custodian los mismos, y por razones de seguridad y siguiendo protocolos aprobados por el Banco de España, los encriptan, de manera que el receptor del pago (establecimientos hoteleros) no

puede disponer de ellos si no es obteniendo copia del propio medio con el que se efectúa.

h.- Ampliación de datos personales de viajeros

Frente al anterior parte oficial aprobado en la Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos, en el que se indicaban los datos personales de los viajeros a facilitar, se amplían dichos datos a las siguientes categorías: Número de soporte del documento; Fecha de nacimiento; lugar de residencia habitual; Teléfono fijo; Teléfono móvil; Número de viajeros; relación de parentesco entre los viajeros (en el caso de que alguno sea menor de edad).

i.- Comunicación de datos por vía electrónica

Se impone la obligación de comunicación de todos los datos a los que se refiere el RD 933/2021 por medios telemáticos, salvo que la actividad de hospedaje no se realice de manera profesional.

j- Tipificación de nuevas infracciones

Se cataloga como infracción leve, en relación con el artículo 37.9 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, las siguientes conductas:

- Las irregularidades o deficiencias en la cumplimentación de los registros previstos en este real decreto.
- La realización de las comunicaciones obligatorias fuera del plazo establecido.

Además, se establece un régimen de responsabilidad directo de la empresa por la infracción cometida aún cuando no sea autora del hecho en que consista la infracción.

3.1.2.- Obligaciones que permanecen vigentes

a.- Parte de entrada y firma del mismo.

EL RD 933/2021 mantiene la obligación de que el viajero firme un parte de entrada que debe ser proporcionado por el establecimiento/empresa que se dedique a la actividad de hospedaje.

La firma podrá realizarse en papel o de manera electrónica, modificación que ya se introdujo en marzo de 2021 con la Orden INT/321/2021, de 31 de marzo, y al habilitar la firma de los partes de entrada de viajeros en soporte digital y que los libros-registro fueran conservados en ese formato con la finalidad de adecuar este procedimiento a las medidas de seguridad de los usuarios frente al COVID19.

b.- Elaboración de un Registro Documental o Libro Registro

Los datos recabados en los partes de entrada deben conservarse en un Registro Documental, si bien, como hemos especificado en el apartado anterior, se realizará de manera electrónica.

c.- Conservación de datos durante el plazo de 3 años

Se mantiene la obligación de conservar los datos durante un plazo de 3 años, aunque el cómputo del mismo a cambiado, siendo el de la nueva norma la fecha de finalización del servicio.

d.- Comunicación de los datos de los viajeros en un plazo de 24 horas.

Los datos existentes en el Registro Documental deben comunicarse de manera inmediata, y en cualquier caso un plazo de 24 horas, igual que la anterior regulación, si bien el cómputo de dicho plazo se modifica tal y como hemos indicado anteriormente.

e.- Datos personales de viajeros objeto de conservación y comunicación

Continúa existiendo la obligación de recabar y comunicar los siguientes datos personales de los viajeros: Nombre; Apellidos; Sexo; Documento de Identificación; Número de Documento de Identificación; Fecha Expedición de Documento; Fecha de Nacimiento; País de Nacionalidad; Fecha de Entrada.

f.- Tipificación como infracción grave el incumplimiento de las obligaciones de comunicación y llevanza de Registro Documental.

Si bien el RD 933/2021 recoge como infracciones graves tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, el incumplimiento de las obligaciones de comunicación y llevanza de Registro Documental, dicha tipificación ya existía en el artículo 36).20 de dicha Ley Orgánica.

3.1.3.- Obligaciones que desaparecen

a.- Impreso del Parte de Entrada de Viajeros

Desaparece la obligación de imprimir el parte de entrada de viajeros, si bien dicha circunstancia ya se daba con las medidas adoptadas en marzo de 2021 para adecuar su registro a la situación sanitaria por pandemia de COVID19.

b.- Llevanza física del Libro Registro de Viajeros

La anterior regulación obligaba a crear un Libro Registro con los partes firmados de los viajeros que constituían cuadernos con un mínimo de 100 hojas y un máximo de 500 hojas. Ahora existirá un registro documental de carácter informático que individualizará los asientos de cada uno de los datos registrados.

3.2. Adecuación del RD 933/2021 a la normativa en materia de protección de datos personales.

El Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor, al tener como base y finalidad el registro documental e información previstas en la normativa de protección de la seguridad ciudadana para las personas físicas o jurídicas, la normativa de protección de datos que le aplica es la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, y así lo define en su art. 7

Por tanto, de la información que se determina en los anexos al RD 933/2021 para solicitar a las empresas de hospedaje, lo único a valorar en relación a la protección de datos de las personas físicas, según la *Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación*, es si se piden excesivos datos y ello contradice el principio de minimización de los datos.

En la referida LO 7/2021, al igual que se recoge en el Reglamento y en la LOPDGDD, se hace referencia a dicho principio en su Artículo 6., cuyos apartados b) y c) en relación a los Principios relativos al tratamiento de datos personales, se determina que:

"Los datos personales serán:

(…)

b) Recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados de forma incompatible con esos fines.

c) Adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que son tratados. (minimización de datos)

(…)"

Desde este punto de vista, y a nuestro juicio, más allá de los datos de filiación, tipo de documento de identificación y número resulta completamente innecesarios y contrarios a este principio de minimización de datos, teniendo en cuenta que la obligación impuesta al establecimiento hotelero lo es con carácter rutinario y no en relación a una investigación de hechos en concreto.

3.3.- Adecuación del RD 933/2021 en relación con la normativa en materia de pagos digitales. (PSD2 y Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financieros).

Teniendo en cuenta que se impone la obligación de recabar y comunicar los datos correspondientes a la transacción del hospedaje, entre ellos los del pago, cabe plantearse si dicha normativa contraviene la normativa en materia de pagos y que en el caso español está delimitada por lo previsto en el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financieros, el cual transpone la directiva PSD2 y en el Reglamento (UE) 2018/389 de la de 27 de noviembre de 2017 por el que se complementa la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación para la autenticación reforzada de clientes y unos estándares de comunicación abiertos comunes y seguros.

Este conjunto normativo impone a los proveedores de servicios de pago (expendedores de tarjetas de crédito y TPVS entre otros) un conjunto de obligaciones que tiene por finalidad asegurar la confidencialidad de los datos existentes en medios de pago para evitar todo tipo de fraudes; se trata de un conjunto de obligaciones adoptado por el Sistema de Bancos Centrales Europeo entre los que se encuentra el Banco de España; entre aquéllas, se encuentra la obligación de encriptar los datos realizados electrónicamente, de manera que el ordenante del pago (cliente) evite exponer dichos datos para que terceros, incluidos receptores del pago (establecimiento hotelero) realicen transacciones económicas no autorizadas.

Esto deriva en que a un establecimiento hotelero el resulta imposible cumplir con la totalidad de los datos de transacción existentes en el anexo del RD 933/2021 ya que no disponen de dicho dato, del que sólo dispone el proveedor de servicios de pago.

Para cumplir con la obligación el establecimiento hotelero tendría que modificar su relación contractual con el proveedor de servicios de pago para permitirle acceder a este dato (lo que no va a ocurrir, dado que en ese caso el proveedor de servicios de pago se expone a una sanción por infracción en materia de seguridad relacionada

con pagos electrónicos) o a recabar directamente ese dato del propio cliente cuando vaya a registrarse, el cual podría negarse entendiendo que el dato proporcionado es excesivo para la finalidad por la cuál se recaba.

Por tanto, tomando todo ello en consideración, y siempre a nuestro juicio, consideramos que la recogida de datos relativos a la transacción de la operación resulta inviable por parte del establecimiento hotelero.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Con independencia de que el RD 933/2021 amplia la obligación de registro y comunicación para incluir a intermediarios físicos y virtuales en la celebración de contratos de hospedaje, y elimina el registro de viajeros en papel, lo cierto es que las obligaciones de las empresas que se dedican a esta actividad, aumentan no sólo por el matiz que se les da a las ya existentes (parte de viajeros, elaboración de registro documental informático), sino también desde el punto de vista sustancial, incluyendo un nuevo procedimiento que se asemeja a un "alta de ficheros" ante las autoridades competentes por aquellas empresas de hospedaje que vayan a iniciar esta actividad.

No obstante, lo sustantivo de la modificación radica en el contenido de los propios datos a recabar en el parte de entrada, ampliando, no sólo la categoría de datos personales (teléfono, mail, relación de parentesco con menores de edad), sino también estableciendo como nueva categoría la correspondiente a los datos de la transacción.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de las transacciones se realizan de manera electrónica, siendo que dichos datos son tratados por los proveedores de servicios de pago, sin que los establecimientos tengan acceso a ellos por razones de seguridad, la recogida de estos datos se antoja cuanto menos inviable, sino contraria al principio de minimización de los datos personales.

De cualquier manera, cabe esperar que ello pueda solucionarse por parte del Ministerio del Interior haciendo uso de la facultad que le atribuye el RD 933/2021 para modificar el contenido de los anexos al mismo, o de dictar normas de desarrollo.

Ahora bien, por parte de T&L se ha hecho la consulta al Ministerio del Interior sobre la previsión de elaborar dichas normas o si las mismas se someterán a trámites de información pública; a dicha consulta se ha respondido por parte del Servicio de Atención al Ciudadano de dicho Ministerio indicando que por parte de ese

departamento no se tiene conocimiento sobre las previsiones de publicación de las normas de desarrollo de dicha orden.

En Madrid, a 4 de noviembre de 2021.

Tourism & Law
ABOGADOS

MADRID

C/ Irún, 7, 1ª Planta
28008, Madrid
91 188 16 34 info@tandl.es

www.tourismandlaw.es