

Análisis del Real Decreto Ley 5/2019, sobre medidas de contingencia ante un «*brexit duro*»

Belén Navarro Carmona

Abogada

Área de Banca, Mercado de Capitales y Seguros de Gómez-Acebo & Pombo

El pasado 1 de marzo fue aprobado el Real Decreto Ley 5/2019, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

Esta nota examina el plan de contingencia aprobado con extraordinaria y urgente necesidad por el Gobierno de España en respuesta a las recomendaciones de la Comisión Europea y como reacción defensiva ante la deriva que están tomando los debates del Parlamento británico sobre la forma y plazo de materialización de la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

El real decreto ley aborda la problemática del brexit en distintos sectores tratando de salvaguardar los derechos de los ciudadanos y de crear un marco jurídico que dote de certidumbre a un proceso de consecuencias desconocidas.

Desde que el Reino Unido comunicó su decisión de abandonar la Unión Europea el pasado 29 de marzo del 2017, el Gobierno de España, siguiendo las recomendaciones de Europa, ha venido trabajando en intensificar las labores de preparación frente a un escenario de retirada sin acuerdo.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

En este contexto, el pasado 1 de marzo del 2019, fue aprobado en nuestro ordenamiento jurídico el Real Decreto Ley 5/2019, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

El real decreto ley incorpora una serie de medidas de carácter temporal orientadas a contrarrestar, en la medida de lo posible, los efectos indeseados derivados de un «*brexit duro*» en aquellos ámbitos de competencia estatal indispensables para favorecer una transición adecuada a la nueva situación derivada de la consideración del Reino Unido como un «tercer Estado» y con el objetivo último de conferir seguridad jurídica y preservar los intereses de ciudadanos y operadores económicos al amparo del derecho de libre circulación.

El reciente real decreto ley se articula en torno a cinco capítulos, cinco disposiciones adicionales y seis disposiciones finales, a lo largo de cuya redacción se pretende dar respuesta a distintas cuestiones de interés común para España y el Reino Unido (ciudadanía, Seguridad Social, aduanas, asistencia sanitaria, educación, etcétera).

1. El **capítulo I**, titulado «**Disposiciones generales**», regula el objeto de la norma, el mecanismo de reciprocidad exigible para algunas de las medidas legislativas que en ella se adoptan y su carácter temporal cuando así se haya establecido, habilitando la posibilidad de prórroga. A tal efecto, se prevé la suspensión por el Gobierno de aquellas medidas para las que, transcurrido el plazo mínimo de dos meses desde su entrada en vigor, las autoridades británicas no concedan un tratamiento equivalente a las personas físicas o jurídicas de nacionalidad española en cada uno de los ámbitos afectados.
2. El **capítulo II**, a lo largo de siete secciones, aborda disposiciones en materia de ciudadanía que requieren una adopción urgente para evitar el impacto derivado de un *brexit duro* sobre los nacionales del Reino Unido que han ejercido el derecho a la libre circulación antes de la fecha de retirada:
 - Las secciones 1.^ª y 2.^ª regulan, respectivamente, cuestiones relativas a la residencia y al trabajo de los nacionales del Reino Unido residentes en España. En este sentido, se introduce un régimen *ad hoc* para regularizar la situación de irregularidad sobrevenida a la que se enfrentarían los nacionales del Reino Unido y sus familiares residentes en España, que dejarían de considerarse ciudadanos de la Unión Europea para pasar a encuadrarse, como ciudadanos de terceros países, en el régimen general de extranjería. Adicionalmente, se confirma la validez de los certificados de registro y tarjetas de familia hasta su sustitución por los nuevos documentos, así como la legalidad de la residencia en España de los que residieran en ella con anterioridad a la fecha de retirada, y se regulan los requisitos para el acceso a la residencia de larga duración.

Por su parte, mediante la sección 2.^ª, el real decreto ley articula el procedimiento para la emisión de una autorización de trabajo a los nacionales del Reino Unido que

reúnan la condición de trabajadores fronterizos, remitiendo la regulación de los aspectos más técnicos al Consejo de Ministros.

- La *sección 3.ª* regula el acceso a la profesión y su ejercicio, así como las normas aplicables al acceso y mantenimiento de la condición de empleados públicos de los nacionales del Reino Unido. Como principales medidas, se garantiza la continuidad del ejercicio de las profesiones o actividades profesionales reconocidas en España que vinieran ejerciendo de manera permanente antes de la retirada efectiva (1) a los nacionales de Reino Unido residentes en España, (2) a los nacionales españoles o de cualquier otro Estado miembro y (3) a los nacionales de países terceros que tuvieran reconocido un trato equivalente. No obstante, estas previsiones se encuentran condicionadas a la concesión de un tratamiento recíproco por las autoridades británicas competentes.

De forma análoga, se prevé que los nacionales del Reino Unido que tengan la condición de funcionarios de carrera antes de la retirada efectiva continúen prestando sus servicios en las mismas condiciones y se hace constar la posibilidad de que los extranjeros con residencia legal en España puedan acceder a la condición de empleado público como personal laboral.

- La *sección 4.ª*, «Relaciones laborales», garantiza a los nacionales del Reino Unido que trabajen en España la continuidad en la aplicación de la normativa sobre supuestos de desplazamiento de trabajadores, así como el mantenimiento de los comités de empresa europeos.
- Las *secciones 5.ª* y *6.ª* incorporan medidas de seguridad social y de asistencia sanitaria destinadas a garantizar su acceso a los ciudadanos que hayan tenido o tengan vínculos con el Reino Unido.

Así, a lo largo de la *sección 5.ª*, se establecen medidas de protección de derechos de los trabajadores de los sistemas de seguridad social de los nacionales del Reino Unido que estén o hayan estado sujetos a la legislación española de seguridad social o residan en España en la fecha de retirada, así como medidas de protección de los derechos de los nacionales españoles afectados por la retirada del Reino Unido y nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de Suiza.

En materia de pensiones, España seguirá exportando las pensiones contributivas y sus correspondientes revalorizaciones reconocidas a nacionales del Reino Unido, cualquiera que sea el país de residencia de los beneficiarios. De igual modo, los pensionistas españoles que residan en el Reino Unido, incluso con posterioridad a la fecha de retirada, continuarán percibiendo sus pensiones contributivas, revalorizaciones y complementos «por mínimos que tuvieran reconocidos».

Asimismo, los nacionales del Reino Unido residentes en España se beneficiarán de la acumulación de periodos de seguro acreditados en España y en el Reino Unido y del

cálculo de las pensiones contributivas de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, así como de las prestaciones por incapacidad temporal, maternidad y paternidad que, en su caso, pudieran corresponderles. Esta medida será aplicable a los nacionales españoles que acrediten cotizaciones en el Reino Unido y en España con anterioridad a la fecha de retirada.

Entre otras medidas relevantes, el real decreto ley prevé que los nacionales del Reino Unido puedan acceder a las prestaciones por desempleo abonadas por España, por los periodos cotizados en el Reino Unido antes de la fecha de retirada, siempre que las últimas cotizaciones se hayan efectuado en España y mientras se mantenga la residencia en ella. En los mismos términos, se reconoce a los nacionales españoles y de los Estados miembros de la Unión Europea el cómputo de las prestaciones por desempleo.

La sección 6.^a articula, en torno a los principios de continuidad y reciprocidad, las medidas transitorias aplicables a la prestación de la asistencia sanitaria en ausencia de instrumento internacional de armonización. En este sentido, España continuará prestando asistencia sanitaria en los mismos términos y condiciones establecidos con anterioridad a la retirada y durante un plazo de veintidós meses desde la entrada en vigor del real decreto ley siempre que, como contrapartida, el Reino Unido garantice estas mismas condiciones. En este contexto, se declara la eficacia y validez de la vigencia tanto de las tarjetas sanitarias expedidas para la obtención de asistencia sanitaria como de los documentos que, en su caso, deberán ser aportados en defecto de éstas.

- La sección 7.^a, titulada «Educación», permite a los alumnos procedentes de los sistemas educativos del Reino Unido o Gibraltar continuar acogiéndose a los procedimientos de acceso a la Universidad española durante los cursos 2019-2020 y 2020-2021, en los mismos términos previstos para los alumnos de sistemas educativos de los Estados miembros de la Unión Europea.
3. El **capítulo III, «Cooperación policial y judicial internacional»**, regula el régimen transitorio de aplicación a los procedimientos de cooperación policial y judicial a partir de la retirada efectiva del Reino Unido, fecha a partir de la cual los procedimientos de cooperación judicial internacional entre España y el Reino Unido pasarán a regirse por lo establecido en los convenios internacionales vigentes entre las partes y por la legislación nacional que resulte de aplicación.
 4. El **capítulo IV** aborda el régimen relativo a **«Actividades económicas»** en cuatro secciones diferenciadas:
 - La *sección primera* versa sobre el *impacto del brexit en los servicios financieros* y establece una serie de medidas de contingencia para garantizar la continuidad de los contratos de servicios financieros prestados en España por entidades financieras establecidas en el Reino Unido o en Gibraltar.

En este sentido, como regla general, los contratos de prestación de servicios financieros suscritos con anterioridad a la fecha de retirada entre España y entidades establecidas en el Reino Unido mantendrán su vigencia tras dicha retirada y conservarán sus efectos. Llegados a este punto, la norma diferencia entre contratos sujetos y no sujetos a autorización y habilita un régimen temporal que sólo será de aplicación a los contratos sujetos a autorización.

Así, las entidades financieras establecidas en el Reino Unido que, una vez que sea firme la retirada, perderán el pasaporte europeo y pasarán a encuadrarse en el régimen aplicable a países terceros deberán obtener una nueva autorización de la autoridad británica competente para poder realizar en España las siguientes actividades en relación con la gestión de dichos contratos:

- Renovación e introducción de modificaciones que supongan la prestación de nuevos servicios en España.
- Renovación e introducción de modificaciones que afecten a obligaciones esenciales de las partes.
- Las actividades derivadas de la gestión de los contratos que requieran autorización.
- Celebración de nuevos contratos.

Esta autorización tendrá carácter provisional, con una duración de nueve meses de vigencia a contar desde la fecha de retirada del Reino Unido.

- La *sección segunda* regula el *régimen aduanero*; autoriza a las autoridades aduaneras para empezar a tramitar, desde la publicación del real decreto ley, las solicitudes de decisión previstas en el artículo 22 del código aduanero de la Unión que presenten los operadores afectados, anticipándose a la consideración del Reino Unido como tercer Estado.
- La *sección tercera* regula el *régimen jurídico transitorio aplicable a los operadores económicos del Reino Unido o de Gibraltar en relación con los procedimientos de contratación pública*. En este sentido, se establece que los operadores económicos británicos que participaron en procedimientos de contratación pública iniciados previamente a la retirada del Reino Unido tendrán la misma consideración que las empresas pertenecientes a Estados miembros de la Unión Europea. Este régimen transitorio se establece en términos de reciprocidad, de manera que su aplicación queda condicionada a la concesión por las autoridades británicas de un tratamiento recíproco a los operadores españoles.
- Por su parte, la *sección cuarta* regula el régimen aplicable (a) a las autorizaciones y licencias de conducción; (b) a las autorizaciones en materia de importación y exportación de material de defensa, y (c) a las autorizaciones sobre armas, explosivos, artículos pirotécnicos y cartuchería:

- a) La regulación del *régimen aplicable a autorizaciones y licencias de conducción expedidos por la autoridad británica* establece una solución para que los mencionados títulos sigan siendo válidos para conducir en el territorio español tras la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. Así, se fija un periodo transitorio de nueve meses durante el cual los ciudadanos residentes en España titulares de un permiso de conducción expedido por las autoridades británicas podrán canjear su permiso de conducción por otro permiso español, de conformidad con la normativa vigente en materia de tráfico, situación que será viable en la medida en que se mantenga el sistema actual de verificación de los permisos de conducción establecido en el ámbito de la Unión Europea. Transcurrido el plazo de nueve meses, a los permisos de conducción expedidos por las autoridades británicas se les aplicaría la normativa española prevista para los permisos de conducción expedidos por terceros países, momento a partir de cual ya no sería posible el canje por otro título español hasta la firma, en su caso, de un futuro convenio bilateral de canje de permisos de conducción entre España y el Reino Unido.
 - b) Siguiendo el orden de la sección, después se declara la *validez de las autorizaciones otorgadas en aplicación del artículo 2 del Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, aprobado por el Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto*, que tengan como país de destino o país de procedencia el Reino Unido y que se encuentren en vigor.
 - c) Por último, *se declara válido el mantenimiento, hasta la fecha establecida de expiración, de las autorizaciones y consentimientos previos de transferencias de armas, explosivos, artículos pirotécnicos y cartuchería expedidos con anterioridad a la fecha de retirada del Reino Unido de la Unión Europea*. Adicionalmente, se especifica la prohibición, a partir de la fecha de retirada del Reino Unido de la Unión Europea, de la venta en el mercado de cualquier explosivo o artículo pirotécnico en cuyo procedimiento de evaluación de la conformidad haya participado un organismo notificado del Reino Unido.
5. En el **capítulo V** se abordan, en dos secciones separadas, **el régimen aplicable a la actividad de las empresas transportistas entre España y el Reino Unido y el régimen relativo a servicios aeroportuarios, en relación con las prestaciones públicas por salida de pasajeros embarcados con destino a un aeropuerto en el Reino Unido**.
- La *sección primera, sobre transporte por carretera*, diferencia entre (a) *el régimen aplicable al transporte de mercancías por carretera* y (b) *el régimen de transporte de viajeros en autobús*.

En relación con el primero, la redacción del artículo 25 permite que las empresas transportistas establecidas en el Reino Unido puedan circular con carga por el territorio español para operaciones de transporte cuyo punto de salida y punto de llegada se encuentre, respectivamente, en territorio británico o en territorio español, siempre y cuando cuenten

con licencia o autorización para circular por el Reino Unido, con excepción de los transportes actualmente liberalizados en la normativa comunitaria.

En lo concerniente al transporte de viajeros en autobús, el artículo 26 prevé, como marco de aplicación a los transportes discrecionales de viajeros en autobús efectuados en territorio español por parte de empresas establecidas en el Reino Unido, el previsto en los tratados internacionales de los que sean parte tanto el Reino Unido como España o la Unión Europea, o bien el previsto en las normas de organizaciones internacionales de las que sean miembros tanto el Reino Unido como España o la Unión Europea, dado que a partir del 1 de abril el Reino Unido se integrará como miembro de pleno derecho al Acuerdo Interbús. Adicionalmente, se recoge la validez —hasta su fecha de expiración— de las autorizaciones de transporte regular internacional de viajeros actualmente vigentes entre el territorio del Reino Unido y el territorio de España.

Por último, el artículo 27 establece, en clave de reciprocidad, la obligatoriedad de las empresas establecidas en el Reino Unido anteriormente mencionadas de cumplir con determinadas condiciones (jornada de trabajo, tiempo de conducción y descanso, instalación y uso del tacógrafo, etcétera).

- La *sección segunda* del capítulo V, relativa al *régimen relativo a las prestaciones públicas por salida de pasajeros embarcados con destino a un aeropuerto en el Reino Unido, pospone la consideración del Reino Unido como «destino internacional»* —a efectos de las prestaciones patrimoniales previstas en la Ley 21/2003— con el objeto de graduar el efecto de este cambio y minimizarlo en la llegada de pasajeros británicos.
6. Para terminar, el real decreto ley se cierra con una última parte que contiene las disposiciones adicionales y finales necesarias para completar la regulación:
- La disposición adicional primera, autoriza a ICEX España Exportación e Inversiones, E. P. E., M. P., para convocar ocho plazas de personal laboral, del grupo profesional técnico, adicionales a las correspondientes a su tasa de reposición de efectivos, que resultan necesarias para reforzar tanto la actividad del ICEX en España, como en la Oficina Comercial en Londres.
 - Siguiendo la misma línea que la anterior, la disposición adicional segunda autoriza a las autoridades portuarias para convocar cincuenta plazas de personal laboral adicionales con el fin de garantizar la seguridad en las operaciones portuarias.
 - La disposición adicional tercera especifica la aplicación del régimen de transportes de mercancías y de viajeros en autobús con origen o destino en Gibraltar.
 - La disposición adicional cuarta regula las solicitudes de homologación y declaración de equivalencia de títulos procedentes de universidades, centros e instituciones del Reino Unido, para las que no se exigirá la apostilla del Convenio de La Haya cuando hubieran

sido presentadas ante las autoridades españolas con anterioridad a la retirada efectiva del Reino Unido.

- Por su parte, la disposición adicional quinta prevé que, en los supuestos en los que sea preciso celebrar contratos en el ámbito del sector público para hacer efectivas las medidas contenidas en el real decreto ley o para adaptar la situación a las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, podrán resultar de aplicación los artículos 119 y 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en los términos establecidos en dichas disposiciones.
- La disposición final primera determina que las disposiciones reglamentarias que resulten modificadas por la presente norma podrán, a su vez, ser modificadas por normas de rango reglamentario.
- La disposición final segunda contiene los títulos competenciales estatales, con especificación de los preceptos concretos que se dictan al amparo de las habilitaciones mencionadas.
- La disposición final tercera prevé un régimen simplificado para la emisión de los certificados veterinarios, sanitarios y fitosanitarios de los productos agrícolas, ganaderos y agroalimentarios que se exijan para la futura exportación al Reino Unido.
- La disposición final cuarta, relativa a los créditos presupuestarios, establece que las medidas recogidas en el real decreto ley se financiarán de conformidad con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dentro de las disponibilidades presupuestarias.
- La disposición final quinta autoriza al Gobierno y a las personas titulares de los departamentos ministeriales, en el ámbito de sus competencias, a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el real decreto ley; autoriza al Gobierno para prorrogar mediante real decreto los plazos establecidos en aquél y declara *ex lege*, a los efectos del artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la urgencia en la tramitación de los proyectos de disposiciones generales que tengan por objeto el desarrollo del real decreto ley, dando cuenta al Consejo de Ministros.
- Por último, la disposición final sexta establece que la entrada en vigor del real decreto ley se corresponderá con el día en que los tratados de la Unión Europea dejen de aplicarse al Reino Unido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.3 del Tratado de la Unión Europea, cubriendo así el vacío normativo que se produciría en esa circunstancia. No obstante, el real decreto ley no entrará en vigor en caso de que, previamente a dicha fecha, haya entrado en vigor un acuerdo de retirada formalizado entre la Unión Europea y el Reino Unido, de conformidad con el artículo 50.2 del Tratado de la Unión Europea.