CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS
presentadas el 10 de enero de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Se ha planteado la presente cuestión prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE por la Deputy High Bailiff's Court de Douglas (Isla de Man). El órgano jurisdiccional nacional desea obtener determinada orientación acerca de la compatibilidad con el Derecho comunitario de una ley de la Isla de Man, exigiendo este asunto que, por primera vez, este Tribunal de Justicia examine el efecto del Derecho comunitario sobre la isla, que, al igual que las Islas del Canal, disfruta de un régimen especial en virtud del Tratado. Antes de abordar los problemas que plantean las cuestiones prejudiciales que se presentaron ante el Tribunal de Justicia, puede ser de utilidad que me refiera sucintamente a la relación poco común que se da entre la Isla de Man y tanto el Reino Unido como la Comunidad Europea.

La Isla de Man [1]

2. La Isla de Man se encuentra situada en el Mar de Irlanda, aproximadamente equidistante de Inglaterra, Gales, Escocia, Irlanda del Norte y la República de Irlanda. Su superficie es de aproximadamente 227 millas cuadradas y su población de alrededor de 68 000 habitantes, de los que casi la mitad vive en Douglas, la capital. Las principales actividades económicas de la isla son la industria ligera, agricultura, pesca, turismo, y servicios financieros.

3. La Isla de Man empezó a formar parte de la Corona inglesa en el siglo XIV, pero su situación constitucional actual data de 1866, en cuyo momento la Hacienda Pública de la Isla se separó de la del Reino Unido y se otorgó a aquélla un reducido poder de control sobre su propio gasto. Desde entonces cada vez más poderes se han ido traspasando a favor de las autoridades locales.

4. Al igual que las Islas del Canal, la Isla de Man no forma parte del Reino Unido, ni tampoco es una colonia. Normalmente se alude a la misma como una dependencia de la Corona británica, a pesar de que este término carece de un significado jurídico preciso. La isla posee su propio órgano legislativo, denominado Tynwald, que consta de la House of Keys (cámara baja) y el Legislative Council (cámara alta). El representante de la Corona en la isla, el Lieutenant-Governor, es un miembro del Legislative Council.

5. Tynwald ostenta un considerable grado de autonomía en relación con asuntos que no trascienden los contornos de la isla. Sin embargo, las Acts of Tynwald, al igual que

* Lengua original: inglés.

1 — Durante la preparación de esta parte de mis conclusiones, me ha sido especialmente útil la consulta de las observaciones escritas presentadas en el caso de autos, así como de las siguientes obras: Simmonds, «The British Islands and the Community; II — The Isle of Man» (1970) 7 *CMLRev* 454; *Informe de la Royal Commission on the Constitution* (1973), Cmnd. 5460, vol. I; Horner, «The Isle of Man and the Channel Islands — A Study of their Status under Constitutional, International and European Law», *EUI Working Paper* nº 98 (1984), y Plender, «The Protocol, the Bailiwicks and the Jersey Cow» en Plender (dir.), *Legal History and Comparative Law* (1990), p. 193. Véase también la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 25 de abril de 1978 en el asunto Tyrer/Reino Unido, Serie A, nº 26.

las Acts del Parlamento del Reino Unido, requieren la sanción real antes de convertirse en ley. Además, contrariamente a la situación con respecto a la legislación del Reino Unido, no existe norma constitucional alguna que exija que el Soberano conceda la sanción real a la legislación de la Isla de Man. Por lo tanto, el Home Secretary (Ministro del Interior) del Reino Unido, que es el miembro del Gobierno del Reino Unido principalmente responsable de las relaciones con la isla, puede aconsejar al Soberano que se abstenga de otorgar la sanción real en el supuesto de que la disposición de que se trate sea inaceptable para el Gobierno del Reino Unido. Aunque, según parece, tan sólo en raras ocasiones se ha denegado la sanción real, en la práctica se llega al resultado de que el Home Office debe aprobar todos los proyectos que emanan de la Isla.

6. Corolario del poder que ostenta Tynwald para legislar sobre asuntos meramente internos es que, en la práctica, el Parlamento británico con sede en Westminster no legisla sin el acuerdo de las autoridades de la isla sobre asuntos que solamente a ésta incumben. Sin embargo, la Royal Commission on the Constitution resolvió que, como cuestión de Derecho, el Parlamento británico ostenta poderes omnímodos para legislar en la isla sin su beneplácito.

7. La Isla de Man no se halla representada en el Parlamento del Reino Unido. Las Acts of Parliament no se extienden a la misma automáticamente, sino únicamente cuando se aplican a la isla de forma expresa o implícita. Cuando se pretende que un Act of Parliament se aplique a la isla, normalmente no se realiza directamente sino mediante la inclusión en el mismo de un precepto que dispone su extensión a la isla mediante Order in Council (una clase de legislación subordinada), juntamente con las modificaciones que procedan de acuerdo con lo que la Order establezca. Este mecanismo permite que, en cierta medida, se tengan en cuenta las especiales necesidades de la isla.

8. La Isla de Man posee su propio régimen administrativo, fiscal y jurídico así como su propia administración de justicia. Pueden recurrirse las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de la Isla de Man ante el Judicial Committee of the Privy Council, cuya sede está en Londres y contra cuyas resoluciones no cabe ulterior recurso. Entre los miembros del Judicial Committee se encuentran el Lord Chancellor y todos los Lords of Appeal in Ordinary, que normalmente integran la House of Lords. No obstante, cuando conoce de los recursos procedentes de la Isla de Man, el Judicial Committee se constituye en órgano jurisdiccional de la Isla de Man y no del Reino Unido.

9. El Reino Unido asume las relaciones internacionales de la Isla de Man, así como su defensa. La responsabilidad primeramente mencionada fue motivo de intranquilidad en la isla cuando el Reino Unido solicitó su ingreso en la Comunidad. La causa de dicha intranquilidad se centró en el apartado 4 del artículo 227 del Tratado CEE, que dispone: «Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro». Por consiguiente, a falta de acuerdos especiales, el Tratado CEE habría sido de aplicación en su integridad a la isla en el momento de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad.

10. Los habitantes de la isla consideraron que el resultado habría supuesto un perjuicio para la economía de ésta. En consecuencia el Reino Unido negoció un régimen es-

pecial para tomar en consideración la situación específica de la Isla de Man. Dicho régimen se regula en la letra c) del apartado 5 del artículo 227 del Tratado CEE, que se adicionó en virtud del Acta de Adhesión de 1972, y del Protocolo nº 3 de dicha Acta. La letra c) del apartado 5 del artículo 227 del Tratado CEE, dispone lo siguiente:

«Las disposiciones del presente Tratado sólo serán aplicables a las islas del Canal y a la isla de Man en la medida necesaria para asegurar la aplicación del régimen previsto para dichas islas en el Tratado relativo a la adhesión de nuevos Estados miembros a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado el veintidós de enero de 1972.»

En los otros Tratados se insertaron disposiciones similares: véanse la letra c) del artículo 79 del Tratado CECA y la letra d) del artículo 198 del Tratado Euratom. En el Protocolo nº 3 del Acta de Adhesión de 1972 se especifica la medida en que los Tratados CEE y Euratom se aplican a la Isla de Man. La orientación que el órgano jurisdiccional nacional desea obtener se refiere a la interpretación de dicho Protocolo.

Antecedentes de hecho y cuestiones planteadas

11. En el procedimiento principal, el Department of Health and Social Security (Isle of Man) (en lo sucesivo, «DHSS») se querelló contra el Sr. Christopher Stewart Barr y Montrose Holdings Limited con arreglo al apartado 1 del artículo 2 de la Control of Employment Act 1975 (modificada), un Act of Tynwald. Dicho precepto dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de los siguientes apartados 2 y 3, nadie tendrá derecho a:

a) ocupar un puesto de trabajo en la Isla de Man, solicitar dicho puesto o contratar la prestación de su trabajo para el mismo, excepto si se trata de un trabajador de la Isla de Man; o

b) contratar a una persona para que ocupe un puesto de trabajo en la Isla, excepto en el caso de que la persona admitida al trabajo sea un trabajador de la Isla de Man,

con la salvedad de que se esté en posesión de un permiso de trabajo expedido por el Department of Health and Social Security [...]» *(traducción no oficial).*

El apartado 2 del artículo 2 (que, según parece, no es objeto de discusión en el procedimiento principal) establece una causa de oposición a favor de un empresario que «acredita ante el Tribunal su convencimiento de que la persona contratada es un trabajador de la Isla de Man y la realización de todo lo necesario para comprobar la exactitud de su apreciación» *(traducción no oficial).* En el artículo 1 se define la expresión «trabajador de la Isla de Man». A grandes rasgos se refiere a aquellas personas en las que concurren algunos requisitos como nacimiento en la isla o largos períodos de residencia habitual en la misma. En virtud del apartado 3 del artículo 2, la prohibición contenida en el apartado 1 del artículo 2 no se aplica a ninguno de los empleos relacionados en el Anexo 1 del Act.

12. El Sr. Barr es un ciudadano británico. No es un trabajador de la Isla de Man a efectos del artículo 1 de la Control of Employment Act 1975, y Montrose Holdings Limited contrató la prestación de su trabajo en la isla entre el 1 de septiembre de 1988 y el 1 de enero de 1989. El DHSS no ha otor-

gado ningún permiso con arreglo al Act de 1975 autorizándole a desarrollar una actividad lucrativa. En el supuesto de que el Sr. Barr fuera declarado culpable, se le impondría una pena privativa de libertad por un plazo no superior a tres meses o una multa no superior a 1 000 UKL o ambas penas. Si la declaración de culpabilidad afectara a Montrose Holdings Limited, se impondría a la misma una multa no superior a 1 000 UKL.

13. De la petición de decisión prejudicial se desprende que ambos acusados admiten todos los antecedentes de hecho esenciales. Su único motivo de defensa consiste en alegar la disconformidad entre el Act de 1975 y el Protocolo nº 3, que tiene fuerza de ley en la Isla de Man en virtud de la European Communities (Isle of Man) Act 1973, un Act of Tynwald. Por consiguiente, se han planteado ante el Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Infringe la Control of Employment Act 1975, (modificada), un "Act of Tynwald" [ley de la Isla de Man], las disposiciones del Protocolo nº 3 del Acta anexa al Tratado de adhesión de 1972, en el sentido como debe interpretarse dicho Protocolo, en tanto en cuanto dicha "Act of Tynwald":

a) en relación con el desarrollo de actividades lucrativas en la Isla de Man por parte de personas distintas de los trabajadores de la Isla de Man en el sentido indicado en dicha "Act of Tynwald", modificada, prevé controles o restricciones que suponen discriminaciones en función del oficio, la profesión o la clase de trabajo;

b) en relación con el desarrollo de actividades lucrativas en la Isla de Man, depara a las personas físicas y jurídicas de la Comunidad un trato distinto del que se depara en el Reino Unido a los ciudadanos de la Isla de Man?

2) Según la interpretación correcta, ¿supone el artículo 4 de dicho Protocolo nº 3 únicamente que, con respecto a las personas físicas y jurídicas de la Comunidad, les está vedado a las autoridades de la Isla de Man establecer discriminaciones por razón de nacionalidad?»

14. No cabe duda de que el Tribunal de Justicia no puede contestar la primera cuestión tal como se formula, ya que con la misma se pretende que dicho Tribunal se pronuncie sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de una Ley concreta de la Isla de Man. Es indiscutible que el artículo 177 no reconoce al Tribunal de Justicia ninguna competencia para emitir una resolución de tal naturaleza. No obstante, existe la posibilidad de dar a las dos cuestiones una respuesta que posibilite un pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional de remisión.

La competencia del Tribunal de Justicia

15. Antes de poder abordar el fondo de las cuestiones prejudiciales, es preciso examinar si el Tribunal de Justicia es competente para admitirlas. De los apartados 2 y 3 del artículo 1 del Tratado de adhesión y del artículo 158 del Acta de adhesión se desprende claramente que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación del Protocolo nº 3, cuando se lo solicite un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros. No obstante, como ya he indicado más arriba, la Isla de Man no forma parte del Reino Unido. En consecuencia,

cabe preguntarse si procede considerar al órgano jurisdiccional de remisión como un «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros» a efectos del artículo 177.

16. No cabe duda de que, en el momento de la Adhesión del Reino Unido a la Comunidad, Tynwald consideró que esta pregunta merecía una respuesta afirmativa. Por lo tanto, el apartado 1 del artículo 2 de la European Communities (Isle of Man) Act, en su parte pertinente prevé:

«[...] todos los recursos y procedimientos previstos en los Tratados o en las disposiciones adoptadas para su aplicación, que (en virtud de los preceptos de [...] el Acta anexa al Tratado de Adhesión y de los preceptos del Protocolo) sean procedentes o puedan interponerse en la Isla de Man con arreglo a los Tratados, sin necesidad de promulgar otras disposiciones, serán reconocidos y jurídicamente válidos en la Isla de Man, y, por consiguiente, serán ejecutados, autorizados y observados [...]» *(traducción no oficial).*

El apartado 1 del artículo 3 dispone:

«En relación con cualquier acción judicial, toda cuestión relativa al sentido o al efecto de una de las disposiciones de los Tratados aplicables a la Isla de Man o a la validez, sentido o efecto de cualquier disposición comunitaria aplicable a la Isla de Man se considerará como una cuestión de Derecho (y si la misma no es objeto de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas será examinada como tal de conformidad con los principios formulados por dicho Tribunal y con toda resolución pertinente dictada por este órgano jurisdiccional [...])» *(traducción no oficial).*

Dichos preceptos demuestran claramente que Tynwald consideraba que, en su caso, a los órganos jurisdiccionales de la Isla de Man les estaba permitido entablar el procedimiento regulado por el artículo 177.

17. Considero que el criterio de Tynwald era fundado. Ello lo corrobora la letra c) del apartado 5 del artículo 227 del Tratado, a tenor del cual éste se aplica a la Isla de Man «en la medida necesaria para asegurar la aplicación del régimen previsto» por el Protocolo nº 3. Por consiguiente, en este sentido se aplica el artículo 177 a la Isla de Man: de ello, quizá se desprende, por este motivo, que los órganos jurisdiccionales de la isla están facultados a ejercer la acción prevista en el artículo 177.

18. En cualquier caso, para procurar que el Protocolo se aplique correctamente, en mi opinión es esencial que los órganos jurisdiccionales de la isla sean competentes para solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre su tenor literal. Como señalan el DHSS y el Gobierno del Reino Unido, que han presentado observaciones de forma mancomunada, si se negara a los órganos jurisdiccionales de la Isla de Man el derecho a fundarse en el artículo 177, sería difícil asegurar la interpretación y aplicación uniformes de las disposiciones de Derecho comunitario, las cuales, en virtud del Protocolo nº 3, son aplicables en la isla. Habida cuenta de la imperiosa necesidad de procurar que se alcance este objetivo, considero que cabe una interpretación amplia de la expresión «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros», que se utiliza en el artículo 177, en el sentido de que la misma alcanza a los órganos jurisdiccionales con jurisdicción en cualquier parte del territorio al que se aplica el Tratado, aunque sea parcialmente, en virtud del artículo 227. En caso contrario, los órganos jurisdiccionales de estos territorios responsables de la aplica-

ción del Derecho comunitario quedarían privados de cualquier posibilidad de consultar al Tribunal de Justicia. Una situación de tal naturaleza constituiría una grave amenaza para el buen funcionamiento del ordenamiento jurídico comunitario.

En cuanto al fondo

19. Las normas del Tratado relativas a la libre circulación de trabajadores, al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios no se aplican en la Isla de Man. La única referencia del Protocolo nº 3 a estas normas se encuentra en el artículo 2, que dispone: «El Acta de adhesión no afectará a los derechos de que gozan los ciudadanos de estos territorios en el Reino Unido. No obstante, dichos ciudadanos no se beneficiarán de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de personas y servicios». (En el caso de la Isla de Man, el término «ciudadano» se refiere principalmente a todo ciudadano británico que mantenga con la isla determinados vínculos particularmente estrechos: véase el artículo 6 del Protocolo, así como la declaración del Gobierno del Reino Unido sobre la definición del término «ciudadanos», DO 1983, C 23, p. 1.) Por consiguiente, los ciudadanos de la Isla de Man conservan sus derechos tradicionales de residencia en el Reino Unido y de acceso al mercado de trabajo en este país, pero no tienen derecho de libre circulación en el resto de la Comunidad. El Derecho comunitario no confiere a los nacionales de los Estados miembros, incluyendo los ciudadanos del Reino Unido que no lo sean de la Isla de Man, el derecho a entrar en la Isla para solicitar u ocupar en la misma un puesto de trabajo, para establecerse en su territorio con el fin de desarrollar un trabajo por cuenta propia o para prestar servicios.

20. Por este motivo, con razón los demandados no pretenden ampararse en las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación. Por el contrario, invocan el artículo 4 del Protocolo nº 3, que simplemente dispone: «Las autoridades de estos territorios [a saber, las Islas del Canal y la Isla de Man] aplicarán el mismo trato a todas las personas físicas o jurídicas de la Comunidad». Los acusados sostienen que la Ley en cuya virtud se ha entablado una acción penal en su contra, la Control of Employment Act 1975, es incompatible con el artículo 4 y, por ende, carece de eficacia.

21. Antes de examinar esta alegación, debemos comprobar si la situación de que conoce el órgano jurisdiccional de remisión encaja perfectamente en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario. En el asunto 175/78, Saunders (Rec. 1979, p. 1129), apartado 11, el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de trabajadores no pueden aplicarse «a situaciones meramente internas de un Estado miembro, es decir, a falta de todo factor de conexión con cualquiera de las situaciones previstas por el Derecho comunitario» *(traducción provisional)*. Véanse también los asuntos acumulados 35/82 y 36/82, Morson y Jhanjan (Rec. 1982 p. 3723); el asunto 180/83, Moser (Rec. 1984, p. 2539), y los asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Dzodzi (Rec. 1990, p. 3763). Se aplica el mismo límite a las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios: véase, por ejemplo, el asunto 115/78, Knoors (Rec. 1979, p. 399). El presente asunto no guarda relación con las normas que establece el Tratado en materia de libre circulación de personas, puesto que, como ya he indicado, dichas normas no se aplican a la isla. No obstante, teniendo en cuenta que se refiere al derecho de un súbdito británico a desarrollar un empleo en la Isla de Man, se podría pensar que igualmente los preceptos del Protocolo nº 3 deben excluirse en el caso

de autos, por tratarse de una situación meramente interna de un Estado miembro. De hecho, de las observaciones comunes del DHSS y el Reino Unido se desprende que podría ser éste el caso habida cuenta de que el objeto del litigio radica esencialmente en la pretensión de un ciudadano del Reino Unido de desarrollar un empleo en un territorio cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido y en el que no se aplican las disposiciones comunitarias sobre la libre circulación de trabajadores.

22. No creo que pueda aceptarse esta opinión. Hechos como los del caso de autos no son «meramente internos de un Estado miembro», por cuanto, como ya he expuesto, la Isla de Man no forma parte del Reino Unido. Además, al imponer el artículo 4 del Protocolo a las autoridades de la Isla de Man la aplicación del mismo trato a todas las personas físicas o jurídicas de la Comunidad, el artículo 4 del Protocolo se aplica claramente en relación con todos los ciudadanos de todos los Estados miembros, con inclusión del Reino Unido. Por consiguiente, no es posible hablar, como hizo el Tribunal de Justicia en la sentencia Saunders, de inexistencia de todo factor de conexión con cualquiera de las situaciones previstas por el Derecho comunitario. El efecto de la jurisprudencia del asunto Saunders estriba en permitir que un ciudadano del Reino Unido tenga menos derechos en relación con el Reino Unido que los ciudadanos de otros Estados miembros. No obstante, en modo alguno el Protocolo nº 3 supone que, en virtud del Derecho comunitario, los ciudadanos del Reino Unido ostentan menos derechos que los ciudadanos de otros Estados miembros con respecto a la Isla de Man. De ello infiero que no procede considerar los hechos del presente caso como «meramente internos de un Estado miembro», por cuyo motivo se hallan subsumidos en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

23. En consecuencia llegamos a la alegación de los acusados según la cual la Control of Employment Act 1975 es incompatible con el artículo 4 del Protocolo nº 3. El meollo de esta alegación radica en el hecho de que algunos empleos enumerados en el Anexo 1 de la Ley de 1975, que pueden desarrollar sin permiso personas que no sean trabajadores de la Isla de Man, en la práctica están reservados para los ciudadanos del Reino Unido e Irlanda. Dado que esto lo admiten todos los que han presentado observaciones, el efecto del artículo 4, en los casos en que se aplica, consiste en prohibir cualquier discriminación por razón de nacionalidad. Los acusados llegan a la conclusión de que el sistema de empleos exentos es incompatible con el artículo 4 puesto que constituye una discriminación en contra de los nacionales de los Estados miembros distintos del Reino Unido e Irlanda. No obstante, reconocen que si la Ley de 1975 deparara a los ciudadanos del Reino Unido, que no lo son de la Isla de Man, y a los súbditos irlandeses un trato igual al de los ciudadanos de los demás Estados miembros, sería conforme con el artículo 4. En otras palabras, no niegan la legalidad de la discriminación que establece la Ley de 1975 en contra de las personas que no son trabajadores de la Isla de Man.

24. Los acusados examinan pormenorizadamente el texto del Anexo 1 de la Ley de 1975, sin embargo, considero que no es preciso que el Tribunal de Justicia proceda del mismo modo, y ello por dos motivos. El primero es que el Sr. Barr es un ciudadano británico. Tanto si el análisis propuesto por los acusados a propósito de los empleos exentos es correcto como si no, él no fue víctima de una discriminación por razón de su nacionalidad. El segundo motivo es que, como expuso el Abogado de los acusados en el acto de la vista, al Sr. Barr lo contrató la sociedad Montrose Holdings Limited, cuya actividad principal consiste en la promoción inmobiliaria, como Abogado de la empresa. No se ha alegado que el puesto del Sr. Barr

constituyera un empleo exento en el sentido del Anexo 1 de la Ley de 1975. Por estos dos motivos, los preceptos de la Ley que supuestamente implican una discriminación en favor de los ciudadanos del Reino Unido e Irlanda no guardan relación alguna con la cuestión de si los acusados cometieron las infracciones que se les imputa. Por lo tanto, la compatibilidad de estas disposiciones con el Protocolo nº 3 no tiene ninguna importancia. En consecuencia no es necesario analizar el alcance de la prohibición de las discriminaciones prevista en el artículo 4 del Protocolo nº 3 y, en particular, tampoco es necesario resolver el problema de si se aplica en relación con el Tratado globalmente o sólo en relación con las disposiciones de Derecho comunitario cuya aplicabilidad a la Isla de Man ha sido explícitamente establecida.

25. En virtud de todo lo expuesto, propongo que a las cuestiones prejudiciales del Deputy High Bailiff se conteste de la siguiente forma:

«Debe interpretarse el artículo 4 del Protocolo nº 3 del Acta de adhesión en el sentido de que las autoridades de la Isla de Man no son competentes para deparar un trato discriminatorio por razón de nacionalidad a los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad. Esta disposición no impide que se aplique la legislación interna a situaciones que no comportan discriminación alguna por razón de nacionalidad.»