

## SENTENCIA 4 JULIO DE 2.000

**Asunto C-424/97**

**Salomone Haim / Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein**

**Libre Circulación de personas**

**SINTESIS: Prejudicial “Responsabilidad de un Estado miembro en caso de violación del Derecho comunitario – Infracciones imputables a un organismo de Derecho público de un Estado miembro – Requisitos para la responsabilidad del Estado miembro y de un organismo de Derecho público de ese mismo Estado – Compatibilidad de una exigencia lingüística con la libertad de establecimiento”**

**(Tribunal de Justicia en Pleno)**

### **COMENTARIO.**

Responsabilidad de un Estado miembro y del Organismo de derecho público, en caso de violación del derecho comunitario.

En esta importante Sentencia reiterando la jurisprudencia anterior como las Sentencias Francovich (15-3-96); Brasserie du Peucher y Fortame (26-3-96), y otras, declara que las violaciones del Derecho Comunitario imputables a la Autoridad Pública Nacional, que originan daños a los particulares generan obligaciones a cargo de los Estados miembros, de forma que se garantice a dichos particulares la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento.

Además, declara la Sentencia, que el Derecho Comunitario no se opone que amen de la responsabilidad del propio Estado, ésta pueda recaer en un Organismo de Derecho Público que tendría la obligación de reparar a los particulares por las medidas que haya adoptado, contraviniendo el Derecho Comunitario.

Si bien el Tribunal matiza que para que exista la obligación de reparar los daños, es preciso que la norma violada confiera derechos a los particulares; que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causabilidad directa entre el incumplimiento de la obligación y el daño causado; si bien también declara que la reparación del daño no puede supeditarse a un requisito basado en el concepto de culpa que va más allá de la violación.

También declara que corresponde al Juez nacional apreciar si concurren los requisitos para que se incurra en responsabilidad si bien esta apreciación ha de realizarse a la luz del Derecho Comunitario y no del Derecho Nacional.

Esta Sentencia ha supuesto un gran avance en materia de responsabilidades.

## 1. ANTECEDENTES DE HECHO.

Mediante resolución de 8 de diciembre de 1.997, el Landgericht Düsseldorf planteó tres cuestiones prejudiciales sobre los presupuestos y requisitos para que un Estado miembro y, en su caso, un organismo de Derecho Público de dicho Estado, incurran en responsabilidad por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables, y sobre la legalidad de supeditar la autorización de un nacional de otro Estado miembro para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad al requisito de poseer un conocimiento suficiente de la lengua del Estado miembro de establecimiento.

Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de una acción ejercitada por el Sr. Haim, odontólogo, contra el organismo de Derecho público Dassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Asociación de Odontólogos adscritos a las Mutualidades del Seguro de Enfermedad de Renania del Norte; en lo sucesivo, "KVN"), con objeto de obtener la indemnización del lucro cesante que afirma haber sufrido como consecuencia de la violación del Derecho comunitario por parte de dicha Asociación.

### **El litigio principal**

El Sr. Haim, de nacionalidad italiana, está en posesión de un título de odontólogo expedido en 1.946 por la Universidad de Estambul, en Turquía, ciudad donde ejerció dicha profesión hasta 1.980.

En 1.981, obtuvo la autorización ("Approbation") para ejercer como odontólogo en la República Federal de Alemania, lo que le permitía ejercer su profesión con carácter privado en dicho Estado.

En 1.982, las autoridades belgas reconocieron la equivalencia del título turco del Sr. Haim con el título belga de licenciado en odontología. A continuación, el Sr. Haim trabajó en Bruselas como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad.

Mediante resolución de 10 de agosto de 1.988, la KVN denegó la inscripción del Sr. Haim en el Registro de Odontólogos porque no había realizado el período de prácticas preparatorio exigido por el artículo 3 del ZOK. La KVN consideraba que el Sr. Haim no podía estar exento porque no estaba en posesión de un título de un Estado miembro, sino únicamente de un título expedido por un tercer Estado y reconocido por Un Estado miembro como equivalente a un título expedido por él.

El Sr. Haim interpuso un recurso contra dicha resolución, alegando, entre otros extremos, que violaba el Tratado CEE. Tras haber solicitado el dictamen de la autoridad de tutela, es decir, del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales, que confirmó su criterio, la KVN desestimó la reclamación del Sr. Haim mediante resolución de 28 de septiembre de 1.988.

El recurso interpuesto por el Sr. Haim contra la resolución de la KVN fue desestimado mediante sentencia del Sozialgericht Düsseldorf de 28 de marzo de 1.990 y, más tarde, resolviendo sobre el recurso de apelación, mediante sentencia del Landessozialgericht Nordrhein\_Westfalen de 24 de octubre de 1.990. En la fase de casación, el Bundessozialgericht, mediante resolución de 20 de mayo de 1.992, pidió al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial sobre la interpretación del artículo 20 de la Directiva 78/686 y del artículo 52 del Tratado CEE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación).

En la sentencia de 9 de febrero de 1.994 Haim (C-319/92; en lo sucesivo, “sentencia Haim I”), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 20 de la Directiva 78/686 no prohíbe que un Estado miembro exija a un nacional de otro Estado miembro, que no posea ningún título de los enumerados en el artículo 3 de esta Directiva, un período de prácticas preparatorio para poder ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad, aunque haya sido habilitado para ejercer su profesión en el territorio del primer Estado, y que ese mismo artículo tampoco exime del período de prácticas preparatorio al nacional de un Estado miembro que posea un título expedido por un Estado tercero, aunque otro Estado miembro haya reconocido la equivalencia de este título con uno de los enumerados en el artículo 3 de la Directiva 78/686. El Tribunal de Justicia añadió, no obstante, que el artículo 52 del Tratado no permite que las autoridades competentes de un Estado miembro denieguen la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad a un nacional de otro Estado miembro que no posee ningún título de los enumerados en el artículo 3 de la Directiva 78/686, pero que ha sido habilitado para ejercer su profesión y la ha ejercido tanto en el primer Estado miembro como en el segundo, debido a que no ha realizado el período de prácticas preparatorio exigido por la legislación del primer Estado, sin verificar si la experiencia que ya acredita el interesado corresponde a la exigida por esta legislación y, en el caso, en qué medida.

Basándose en esta sentencia, el Sr. Haim obtuvo su inscripción en el Registro de Odontólogos, mediante resolución de 4 de enero de 1.995. Por razones de edad no siguió con los trámites necesarios para obtener la habilitación para el ejercicio de la profesión como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad.

No obstante, el Sr. Haim ejercitó ante el Landgericht Düsseldorf una nueva acción contra la KVN, a fin de obtener la indemnización del lucro cesante que afirma haber sufrido a consecuencia del hecho de que, desde el 1 de septiembre de 1.988 hasta finales de 1.994, obtuvo unos ingresos inferiores a los que podría haber esperado de haber ejercido en la República Federal de Alemania como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad.

El Landgericht considera que la KVN incurrió en error cuando denegó en 1.988 la inscripción del Sr. Haim en el Registro de Odontólogos, ya que no tuvo en cuenta la experiencia profesional adquirida por aquél en el marco de su actividad como odontólogo.

go de una Caja del Seguro de Enfermedad en Bélgica. No obstante, la KVN había actuado de buena fe al tomar tal decisión.

El carácter culposo de la resolución de la KVN se manifiesta en relación con el artículo 52 del Tratado, que garantiza la libertad de establecimiento. Pues bien, la cuestión de si el respeto de la libertad de establecimiento del Sr. Haim exigía tener en cuenta su experiencia profesional, y en qué medida, aún no había sido dilucidada en aquel momento.

El órgano jurisdiccional nacional llega a la conclusión de que la KVN, al denegar en 1.988, la inscripción del Sr. Haim en el Registro de Odontólogos, no incurrió en culpa alguna con arreglo a las normas de Derecho alemán.

No obstante, el órgano jurisdiccional nacional se pregunta si cabría la posibilidad de que el Sr. Haim basara directamente en el Derecho comunitario algún derecho a reparación frente a la KVN.

## 2. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

### **Sobre la primera cuestión**

Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide, en lo sustancial, que se dilucide si el Derecho comunitario se opone a que pueda generarse, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, la responsabilidad que incumbe a un organismo de Derecho público de reparar los daños causados a los particulares por las medidas que haya adoptado contraviniendo el Derecho comunitario.

Con carácter liminar, ha de recordarse que la responsabilidad por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario imputables a una autoridad pública nacional constituye un principio, inherente al sistema del Tratado, que genera obligaciones a cargo de los Estados miembros (véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1.991, Francovich y otros, asuntos acumulados C-690 y C-990; de 5 de marzo de 1.996, Brasserie du pêcheur y Factortame, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93; de 26 de marzo de 1.996, British Telecommunications, C-392/93; de 23 de mayo de 1.996, Hedley Lomas, C-5/94; de 8 de octubre de 1.996, Dillenkofer y otros, asuntos acumulados C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, y de 2 de abril de 1.998, Norbrook Laboratories, C-127/95).

Incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuere aquella a la que le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación (sentencia de 1 de junio de 1.999, Konle, C-302/97).

Sin embargo, de la jurisprudencia no se desprende que la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario deba ser necesariamente asumida por el propio Estado miembro.

La reparación de los daños causados a los particulares por medidas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario que haya adoptado un organismo de Derecho público puede ser asumida por éste.

El Derecho comunitario tampoco se opone a que pueda generarse, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, la responsabilidad que incumbe a un organismo de Derecho público de reparar los daños causados a los particulares por las medidas que haya adoptado contraviniendo el Derecho comunitario.

Incumbe al Estado, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio causado, entendiéndose que las condiciones establecidas por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna.

### **Sobre la segunda cuestión**

Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si, en el supuesto de que un funcionario nacional haya aplicado normas jurídicas nacionales contrarias al Derecho comunitario o haya aplicado el Derecho nacional de manera no conforme con el Derecho comunitario, existe una violación caracterizada, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por el mero hecho de que el funcionario no dispusiera de ningún margen de apreciación al adoptar la decisión.

Por lo que se refiere a los requisitos para que un Estado miembro esté obligado a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que le sean imputables, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que son tres, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por quienes hayan sido lesionados. La apreciación de estos requisitos varía en función de cada tipo de situación (sentencia *Norbrook Laboratories*).

Por lo que se refiere, más concretamente, al segundo de los requisitos citados, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, por una parte, una violación está suficientemente caracterizada cuando un Estado miembro, en el ejercicio de su facultad normativa, ha vulnerado, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades, y que, por otra parte, si el Estado miembro de que se trate, en el momento en que cometió la infracción, sólo disponía de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada.

La obligación de reparar los daños causados a los particulares no puede supeditarse a un requisito, basado en el concepto de culpa, que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.

Pues bien, el margen de apreciación antes mencionado es el margen de que dispone el Estado miembro considerado. Su existencia y amplitud se determinan en relación con el Derecho comunitario, y no con el Derecho nacional.

Para determinar si una infracción del Derecho comunitario constituye una violación suficientemente caracterizada, el Juez nacional que conozca de una demanda de indemnización de daños y perjuicios deberá tener en cuenta todos los elementos que caractericen la situación que se le haya sometido.

Entre los elementos que acaban de mencionarse, figuran el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho y la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario (véase la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame* antes citada, apartado 56, sobre los requisitos para que el Estado incurra en responsabilidad como consecuencia de los actos y omisiones del legislador nacional contrarios al Derecho comunitario).

En cuanto a la apreciación de los mencionados elementos en el caso de autos, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que tal apreciación corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales, conforme a las orientaciones suministradas por el Tribunal de Justicia para dicha apreciación.

A este respecto, ha de recordarse que la norma de Derecho comunitario de que se trata es una disposición del Tratado directamente aplicable desde el final del período transitorio previsto por el Tratado, que tuvo lugar mucho antes de que sucedieran los hechos del litigio principal.

A la vista de los criterios y observaciones mencionados, incumbe al órgano jurisdiccional nacional determinar si, en el asunto principal, hubo o no violación caracterizada del Derecho comunitario.

### **Sobre la tercera cuestión**

Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si los organismos competentes de un Estado miembro pueden supeditar la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad solicitada por un nacional de otro Estado miembro establecido en el primer Estado miembro y ha-

bilitado para ejercer en él su profesión, pero que no posee ningún título de los enumerados en el artículo 3 de la Directiva 78/686, al requisito de que dicho odontólogo posea los conocimientos lingüísticos necesarios para ejercer su profesión en el Estado miembro de establecimiento.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que restrinjan el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado únicamente pueden justificarse si reúnen cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse, entre otras, las sentencias de 30 de noviembre de 1.995, Gebhard, C-55/94, y de 9 de marzo de 1.999, Centros, C-212/97).

La fiabilidad de la comunicación del odontólogo con sus pacientes y con las autoridades administrativas y organismos profesionales constituye una razón imperiosa de interés general que puede justificar que la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad esté supeditada a exigencias de carácter lingüístico.

No obstante, es fundamental que las exigencias lingüísticas, destinadas a garantizar que el odontólogo pueda comunicarse eficazmente con los pacientes cuya lengua materna sea la del Estado miembro considerado, así como con las autoridades administrativas y los organismos profesionales de ese Estado, no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. A este respecto, para aquellos pacientes cuya lengua materna sea distinta de la lengua nacional es beneficioso que exista cierto número de odontólogos capaces de comunicarse asimismo con tales personas en su propia lengua.

### 3. FALLO

El Tribunal de Justicia declaró:

*“1) El Derecho comunitario no se opone a que pueda generarse, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, la responsabilidad que incumbe a un organismo de Derecho público de reparar los daños causados a los particulares por las medidas que hayan adoptado contraviniendo el Derecho comunitario.*

*2) Para determinar si ha habido o no violación caracterizada del Derecho comunitario, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ha de tenerse en cuenta el margen de apreciación de que dispone el Estado miembro considerado. La existencia y amplitud de dicho margen de apreciación deben determinarse en relación con el Derecho comunitario, y no con el Derecho nacional.*

*3) Los organismos competentes de un Estado miembro pueden supeditar la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad solicita-*

*da por un nacional de otro Estado miembro establecido en el primer Estado miembro y habilitado allí para ejercer en él su profesión, pero que no posee ningún título de los enumerados en el artículo 3 de la Directiva 78/686/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1.978, sobre reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios, al requisito de que dicho odontólogo posea los conocimientos lingüísticos necesarios para ejercer su profesión en el Estado miembro de establecimiento.”*

5. EL ABOGADO GENERAL PRESENTÓ SUS CONCLUSIONES EN AUDIENCIA PÚBLICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN PLENO EL 19 DE MAYO DE 1.999.