

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 4 de julio de 2000 \*

En el asunto C-424/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Landgericht Düsseldorf (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Salomone Haim**

y

**Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,**

una decisión prejudicial sobre la responsabilidad de un Estado miembro y, en su caso, de un organismo de Derecho público de ese Estado, por los daños causados por una violación del Derecho comunitario, así como 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 de acogida,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; D.A.O. Edward (Ponente), L. Sevón y R. Schintgen, Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. Haim, por el Sr. H. Ungewitter, Abogado de Dusseldorf;
  
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, A. Dittrich, Ministerialrat del Bundesministerium für Justiz, y C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agentes;
  
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. A. Samoni-Rantou, Consejera Jurídica del Servicio Jurídico especial — Sección de Derecho comunitario del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Sra. S. Vodina y el Sr. G. Karipsiadis, funcionarios del mismo Servicio, en calidad de Agentes;
  
- en nombre el Gobierno español, por la Sra. N. Díaz Abad, Abogado del Estado, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno italiano, por el profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. P.G. Ferri, avvocato dello Stato;
  
- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. E. Brattgård, departementsråd del Utrikesdepartementet, en calidad de Agente;
  
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por la Sra. E. Sharpston, Barrister;
  
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. B. Mongin y P. van Nuffel, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. B. Wägenbaur, Abogado de Hamburgo,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Haim, representado por el Sr. U. Faust, Abogado de Aquisgrán; de la Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, representada por el Sr. B. Bellwinkel, Abogado de Dusseldorf; del Gobierno alemán, representado por el Sr. A. Dittrich; del Gobierno danés, representado por el Sr. J. Molde, Jefe de División del udenrigsminister, en calidad de Agente; del Gobierno helénico, representado por la Sra. A. Samoni-Rantou y el Sr. G. Karipsiadis; del Gobierno español, representado por la Sra. N. Díaz Abad; del Gobierno francés, representado por la Sra. A. de Bourgoing, chargée de mission de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente; del Gobierno italiano, representado por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato; del Gobierno sueco, representado por el Sr. A. Kruse, departementsråd del Utrikesdepartementet, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. E. Sharpston, y de la

Comisión, representada por el Sr. B. Mongin, asistido por el Sr. B. Wägenbaur, expuestas en la vista de 9 de marzo de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de mayo de 1999;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante resolución de 8 de diciembre de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de diciembre siguiente, el Landgericht Düsseldorf planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), 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.
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de una acción ejercitada por el Sr. Haim, odontólogo, contra el organismo de Derecho público Kassenzahnärztliche 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.

## Derecho comunitario

- 3 La Directiva 78/686/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, 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 (DO L 233, p. 1; EE 06/02, p. 32), prevé, en su artículo 2, que cada Estado miembro reconocerá los diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo expedidos por los otros Estados miembros, enumerados taxativamente en el artículo 3 de esa misma Directiva, y les dará en su territorio, para el acceso a la práctica odontológica y el ejercicio de la misma, igual efecto que a los diplomas, certificados y otros títulos por él concedidos.
- 4 El artículo 18, apartado 3, de la Directiva 78/686, dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros harán de forma que, en su caso, los beneficiarios puedan adquirir, en su interés y en el de sus pacientes, los conocimientos lingüísticos necesarios para el ejercicio de su actividad profesional en el Estado miembro de acogida.»

- 5 A tenor del artículo 20 de la Directiva 78/686:

«Los Estados miembros que exijan a sus propios nacionales la realización de un período de prácticas preparatorio para reconocerlos como odontólogos de un seguro de enfermedad, podrán imponer la misma obligación a los nacionales de los otros Estados miembros durante un período de ocho años a partir de la

notificación de la presente Directiva. La duración máxima del período de prácticas será de seis meses.»

## Derecho nacional

- 6 El artículo 21 del Zulassungsordnung für Zahnärzte (Reglamento de 28 de mayo de 1957, que regula el ejercicio como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad: BGBl. 1957 I, p. 582), en su versión modificada (en lo sucesivo, «ZOK»), dispone lo siguiente:

«No será apto para el ejercicio de la medicina en las Cajas del Seguro de Enfermedad el odontólogo aquejado de graves deficiencias psíquicas o que afecten a su personalidad y, en particular, quien haya padecido toxicomanía o alcoholismo en el período de cinco años previo a la presentación de su solicitud.»

## El litigio principal

- 7 El Sr. Haim, de nacionalidad italiana, está en posesión de un título de odontólogo expedido en 1946 por la Universidad de Estambul, en Turquía, ciudad donde ejerció dicha profesión hasta 1980.
- 8 En 1981, 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.

- 9 En 1982, 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. Entre noviembre de 1991 y agosto de 1992, interrumpió esta actividad para trabajar con su hijo en el consultorio que éste tenía en Alemania.
- 10 En 1988, el Sr. Haim solicitó ante la KVN su inscripción en el Registro de Odontólogos para poder ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad.
- 11 Según el artículo 3, apartado 2, del ZOK, la referida inscripción está supeditada al requisito de haber realizado un período de prácticas preparatorio, de dos años de duración como mínimo. No obstante, con arreglo al artículo 3, apartado 4, del ZOK, están exentos de este requisito los odontólogos que hayan obtenido en otro Estado miembro un título reconocido por el Derecho comunitario y que hayan sido habilitados para ejercer su profesión.
- 12 Mediante resolución de 10 de agosto de 1988, 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.
- 13 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 1988.

- 14 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 1990 y, más tarde, resolviendo sobre el recurso de apelación, mediante sentencia del Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen de 24 de octubre de 1990. En la fase de casación, el Bundessozialgericht, mediante resolución de 20 de mayo de 1992, 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).
- 15 En la sentencia de 9 de febrero de 1994, Haim (C-319/92, Rec. p. I-425; 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 tal caso, en qué medida.
- 16 Basándose en esta sentencia, el Sr. Haim obtuvo su inscripción en el Registro de Odontólogos, mediante resolución de 4 de enero de 1995. 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.
- 17 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 1988 hasta finales de 1994, 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.

- 18 El Landgericht considera que la KVN incurrió en error cuando denegó en 1988 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 de una Caja del Seguro de Enfermedad en Bélgica. No obstante, la KVN había actuado de buena fe al tomar tal decisión.
- 19 En efecto, por un lado, el artículo 3 del ZOK no preveía la posibilidad de tener en cuenta la experiencia profesional adquirida por un odontólogo en el extranjero a efectos de eximirle de la obligación de realizar un período de prácticas preparatorio de dos años.
- 20 Por otro lado, 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. Según el órgano jurisdiccional remitente, tan sólo a partir de la sentencia de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357), se hizo evidente que la experiencia profesional del Sr. Haim debía ser tomada en consideración.
- 21 El órgano jurisdiccional nacional llega a la conclusión de que la KVN, al denegar en 1988, la inscripción del Sr. Haim en el Registro de Odontólogos, no incurrió en culpa alguna con arreglo a las normas de Derecho alemán relativas a la responsabilidad administrativa de los poderes públicos, de manera que la acción de indemnización de daños y perjuicios ejercitada por el Sr. Haim carece de fundamento en Derecho interno.

- 22 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, dado que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que todo Estado miembro es responsable de los daños ocasionados a los particulares por infracciones del Derecho comunitario que le sean imputables, y ello también es así en caso de adopción de un acto administrativo contrario a Derecho.
- 23 Además, habida cuenta del argumento de la KVN según el cual, aun en el supuesto de que el Sr. Haim hubiera estado inscrito en el Registro de Odontólogos a partir de 1988, no habría obtenido la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad debido a su insuficiente conocimiento de la lengua alemana, el órgano jurisdiccional nacional se plantea si las autoridades nacionales tienen derecho a supeditar dicha autorización a requisitos de carácter lingüístico en el caso de una persona como el Sr. Haim.
- 24 En tales circunstancias, el Landgericht Düsseldorf decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- « 1) Cuando un funcionario de un organismo de Derecho público jurídicamente independiente de un Estado miembro infringe el Derecho comunitario primario al aplicar el Derecho nacional en el marco de una decisión individual, ¿puede generarse la responsabilidad del organismo de Derecho público, además de la responsabilidad del Estado miembro?
- 2) Si se responde en sentido afirmativo, en el supuesto de que un funcionario nacional haya aplicado normas de Derecho nacional contrarias al Derecho comunitario o haya aplicado el Derecho nacional de manera no conforme

con el Derecho comunitario, ¿existe una violación caracterizada de este último Derecho por el mero hecho de que el funcionario no dispusiera de ningún margen de apreciación al adoptar su decisión?

- 3) ¿Pueden los organismos competentes de un Estado miembro supeditar la autorización para ejercer como facultativo de una Caja del Seguro de Enfermedad solicitada por un nacional de otro Estado miembro que ha sido habilitado para ejercer la profesión en el primer Estado miembro pero no posee ningún título de los enumerados en el artículo 3 de la Directiva 78/686, al requisito de poseer los conocimientos lingüísticos necesarios para el ejercicio de su profesión en el país de establecimiento?»

### Sobre la primera cuestión

25 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.

26 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 1991, Francovich y otros, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357, apartado 35; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 31; de 26 de marzo de 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec. p. I-1631, apartado 38; de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 24; de 8 de octubre de 1996, Dillenkofer y otros, asuntos acumulados C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845, apartado 20, y de 2 de abril de 1998, Norbrook Laboratories, C-127/95, Rec. p. I-1531, apartado 106).

- 27 Tal como han indicado en lo fundamental todos los Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia y la Comisión, y según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación (sentencia de 1 de junio de 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, apartado 62).
- 28 Por tanto, los Estados miembros no pueden liberarse de la mencionada responsabilidad ni invocando el reparto interno de competencias y responsabilidades entre las entidades existentes en su ordenamiento jurídico interno ni alegando que la autoridad pública autora de la violación del Derecho comunitario no disponía de las competencias, conocimientos o medios necesarios.
- 29 Sin embargo, de la jurisprudencia citada en los apartados 26 y 27 de la presente sentencia 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 para que se cumplan sus obligaciones comunitarias.
- 30 En efecto, en lo que atañe a los Estados miembros de estructura federal, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, si los cauces procesales que ofrece el ordenamiento interno permiten una protección efectiva de los derechos que otorga a los particulares el ordenamiento comunitario, sin que resulte más difícil ejercer dichos derechos que aquellos que les otorga el ordenamiento jurídico interno, la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata (sentencia Konle, antes citada, apartados 63 y 64).

- 31 Lo anterior es asimismo aplicable a aquellos Estados miembros, tengan o no estructura federal, en los que determinadas competencias legislativas o administrativas son ejercidas de modo descentralizado por entidades territoriales dotadas de cierta autonomía o por cualquier otro organismo de Derecho público jurídicamente distinto del Estado. En estos Estados miembros, por lo tanto, 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.
- 32 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.
- 33 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, sin perjuicio del derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho comunitario desde el momento en que se reúnen los requisitos de la responsabilidad de un Estado miembro por violación del 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 y no pueden articularse de manera que hagan, en la práctica, imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (sentencias, antes citadas, Francovich y otros, apartados 41 a 43, y Norbrook Laboratories, apartado 111).
- 34 En vista de lo anterior, procede responder a la primera cuestión que 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 haya adoptado contraviniendo el Derecho comunitario.

## Sobre la segunda cuestión

- 35 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.
- 36 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 *Norbroom Laboratories*, antes citada, apartado 107).
- 37 Estos tres requisitos se exigen tanto cuando los daños cuya reparación se solicita se derivan de una inactividad del Estado miembro, por ejemplo, en el caso de que éste no haya adaptado el Derecho interno a una Directiva comunitaria, como cuando resultan de la adopción de un acto legislativo o administrativo contrario al Derecho comunitario, con independencia de que haya sido adoptado por el propio Estado miembro o por un organismo de Derecho público jurídicamente independiente del Estado.
- 38 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 (véanse las sentencias, antes citadas, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, apartado 55; *British Telecommunications*, apartado 42, y *Dillenkofer*, apartado 25), 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 (véanse las sentencias, antes citadas, Hedley Lomas, apartado 28, y Dillekofer, apartado 25).

39 A este respecto, procede recordar que 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 (sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 79).

40 Pues bien, el margen de apreciación mencionado en el apartado 38 de la presente sentencia 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. Por consiguiente, el margen de apreciación que el Derecho nacional, en su caso, confiera al funcionario o a la Institución que haya violado el Derecho comunitario carece de importancia a este respecto.

41 De la jurisprudencia citada en ese mismo apartado 38 se desprende también que una mera infracción del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro puede constituir una violación suficientemente caracterizada, pero no la constituye necesariamente.

42 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.

43 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).

- 44 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 (sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartado 58), conforme a las orientaciones suministradas por el Tribunal de Justicia para dicha apreciación (sentencia *Konle*, antes citada, apartado 58).
- 45 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.
- 46 No obstante, en el momento en que el legislador alemán adoptó el artículo 3 del ZOK y cuando, posteriormente, la KVN denegó la inscripción del Sr. Haim en el Registro de Odontólogos, el Tribunal de Justicia aún no había dictado la sentencia *Vlassopoulou*, antes citada, en cuyo apartado 16 este Tribunal declaró por primera vez que, cuando ante un Estado miembro se presenta una solicitud de autorización para practicar una profesión cuyo ejercicio está supeditado, según la legislación nacional, a la posesión de un título o de una capacitación profesional, incumbe a dicho Estado miembro tomar en consideración los títulos, certificados y otros diplomas que el interesado haya obtenido con objeto de ejercer esa misma profesión en otro Estado miembro, efectuando una comparación entre las aptitudes acreditadas por dichos títulos y los conocimientos y capacitación exigidos por las disposiciones nacionales.
- 47 Aplicando este mismo principio, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 29 de la sentencia *Haim I*, 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 tal caso, en qué medida.

- 48 A la vista de los criterios y observaciones mencionados en los apartados 43 a 47 de la presente sentencia, incumbe al órgano jurisdiccional nacional determinar si, en el asunto principal, hubo o no violación caracterizada del Derecho comunitario.
- 49 Procede, pues, responder a la segunda cuestión prejudicial que, 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.

### Sobre la tercera cuestión

- 50 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 habilitado 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.

- 51 El órgano jurisdiccional remitente indica que tales exigencias lingüísticas pudieran ser contrarias al artículo 18, apartado 3, de la Directiva 78/686, así como al artículo 52 del Tratado.
- 52 En cuanto al artículo 18, apartado 3, de la Directiva 78/686, es preciso hacer constar que las normas sobre reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo, recogidas en la Directiva 78/686, no se aplican a los títulos obtenidos en un país tercero, aun cuando tales títulos hayan sido reconocidos por un Estado miembro como equivalentes a los títulos expedidos en dicho Estado miembro (véase la sentencia de 9 de febrero de 1994, Tawil-Albertini, C-154/93, Rec. p. I-451, apartado 13).
- 53 Dado que el título del Sr. Haim fue expedido por un país tercero, y a pesar de haber sido reconocido por otro Estado miembro como equivalente a un título de los mencionados en el artículo 3 de la Directiva 78/686, no está incluido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.
- 54 Por consiguiente, no procede plantearse la cuestión de si, en un caso como el controvertido en el litigio principal, la exigencia de conocimientos lingüísticos para la concesión de la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad resulta o no contraria al artículo 18, apartado 3, de dicha Directiva.
- 55 Por otra parte, basándose directamente en el artículo 52 del Tratado, el Sr. Haim alega que, contrariamente a las indicaciones del órgano jurisdiccional nacional, el artículo 21 del ZOK no puede justificar el requisito de poseer conocimientos lingüísticos como los que se le exigieron en el litigio principal. Esta disposición prevé que el odontólogo aquejado de graves deficiencias psíquicas o que afecten a su personalidad y, en particular, quien haya padecido toxicomanía o alcoholismo en el período de cinco años previo a la presentación de su solicitud de autorización para ejercer la medicina en las Cajas del Seguro de Enfermedad, no

será apto para ejercerla. Según el Sr. Haim, de las situaciones mencionadas como ejemplo en dicha disposición se desprende claramente que ésta no contempla ni podría contemplar una insuficiencia en materia lingüística.

- 56 A este respecto, si bien es verdad que el artículo 21 del ZOK, según sus propios términos, no parece referirse a los conocimientos lingüísticos del interesado, no incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco de una remisión prejudicial, pronunciarse sobre la interpretación que deba darse a una disposición de Derecho nacional y, más concretamente, sobre la cuestión de a qué tipos de insuficiencias se refiere una disposición como el artículo 21 del ZOK.
- 57 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 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 37, y de 9 de marzo de 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, apartado 34).
- 58 Si bien, en el marco del reparto de competencias entre los Tribunales comunitarios y los nacionales, corresponde en principio al órgano jurisdiccional nacional comprobar si en el asunto pendiente ante él concurren los indicados requisitos, el Tribunal de Justicia, al resolver sobre la cuestión prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su interpretación.
- 59 A este respecto, según subraya el Abogado General en los puntos 105 a 113 de sus conclusiones, 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. En efecto, tanto la comunicación con los pacientes como la observancia de las normas deontológicas y jurídicas específicas de la odontología en el Estado miembro de establecimiento y la ejecución de las tareas administrativas requieren un conocimiento apropiado de la lengua de ese Estado.

- 60 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.
- 61 Procede, pues, responder a la tercera cuestión prejudicial que 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 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, al requisito de que dicho odontólogo posea los conocimientos lingüísticos necesarios para ejercer su profesión en el Estado miembro de establecimiento.

## Costas

- 62 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, danés, helénico, español, francés, italiano, sueco y del Reino Unido, así como por la Comisión de las

Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Landgericht Düsseldorf mediante resolución de 8 de diciembre de 1997, declara:

- 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 haya 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 solicitada 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 1978, 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.

Rodríguez Iglesias	Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Gulmann	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Wathelet	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de julio de 2000.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias