

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 17 de abril de 2007*

En el asunto C-470/03,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tampereen käräjäoikeus (Finlandia), mediante resolución de 7 de noviembre de 2003, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 2003, en el procedimiento entre

A.G.M.-COS.MET Srl

y

Suomen valtio,

Tarmo Lehtinen,

* Lengua de procedimiento: finés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas y K. Lenaerts, Presidentes de Sala, y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. J. Makarczyk (Ponente), G. Arestis, A. Borg Barthet y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de abril de 2005;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de A.G.M.-COS.MET Srl, por el Sr. P. Kyllönen, asianajaja;

- en nombre del Sr. Lehtinen, por el Sr. S. Kemppinen y la Sra. K. Harenko, asianajajat;

- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. N.A.J. Bel, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente;

- en nombre del la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. M. van Beek y P. Aalto, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de noviembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 98/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre máquinas (DO L 207,

p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), y los requisitos para que se genere la responsabilidad de un Estado miembro y de sus funcionarios en caso de violación del Derecho comunitario.

- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre, por una parte, A.G.M.-COS.MET Srl (en lo sucesivo, «AGM»), sociedad italiana, y, por otra, Souomen valtio (Estado finlandés) y el Sr. Lehtinen, funcionario del sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (en lo sucesivo, «Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad»), en relación con la reparación del perjuicio que AGM alega haber sufrido como consecuencia de la infracción de la Directiva.

Marco jurídico

Derecho comunitario

- 3 La Directiva define los requisitos esenciales de seguridad y de salud relativos al diseño y fabricación de las máquinas y de los componentes de seguridad así como las modalidades de evaluación de la conformidad, de declaración de conformidad y del marcado de las máquinas.
- 4 El artículo 2 de la Directiva establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas pertinentes para que las máquinas o los componentes de seguridad a los que se aplica la presente Directiva sólo se puedan poner en el mercado y poner en servicio si no comprometen la

seguridad ni la salud de las personas ni, en su caso, de los animales domésticos o de los bienes, cuando estén instalados y mantenidos convenientemente y se utilicen con arreglo a su destino.

2. La presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de establecer respetando el Tratado los requisitos que consideren necesarios para garantizar la protección de las personas y, en particular, de los trabajadores cuando utilicen las máquinas o los componentes de seguridad en cuestión, siempre que ello no suponga modificaciones de dichas máquinas o de estos componentes de seguridad en relación con las disposiciones de la presente Directiva.

[...]»

5 El artículo 3 de la Directiva dispone:

«Las máquinas y los componentes de seguridad a los que se aplica la presente Directiva deberán cumplir los requisitos esenciales de seguridad y de salud que figuran en el anexo I.»

6 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros no podrán prohibir, limitar u obstaculizar la puesta en el mercado y la puesta en servicio en su territorio de las máquinas y componentes de seguridad que cumplan las disposiciones de la presente Directiva.»

7 A tenor del artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva:

«1. Los Estados miembros considerarán conformes al conjunto de las disposiciones de la presente Directiva, incluidos los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en el capítulo II:

- las máquinas que estén provistas del marcado “CE” y acompañadas de la declaración “CE” de conformidad que se menciona en la parte A del anexo II,

- los componentes de seguridad que vayan acompañados de la declaración “CE” de conformidad que se menciona en la parte C del anexo II.

En ausencia de normas armonizadas, los Estados miembros tomarán las disposiciones que estimen necesarias para que se pongan en conocimiento de las partes afectadas las normas y especificaciones técnicas nacionales existentes que se consideren documentos importantes o útiles para la correcta aplicación de los requisitos esenciales de seguridad y de salud del anexo I.

2. Cuando una norma nacional que transponga una norma armonizada cuya referencia se haya publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* satisfaga uno o varios requisitos esenciales de seguridad, la máquina o el

componente de seguridad que se haya fabricado con arreglo a esta norma se presumirá conforme a los requisitos esenciales de que se trate.

[...]»

8 El artículo 7, apartado 1, de la Directiva prevé:

«Cuando un Estado miembro compruebe que:

— máquinas provistas del marcado “CE”,

o

— componentes de seguridad acompañados de la declaración CE de conformidad,

que se utilicen de acuerdo con su destino, pueden poner en peligro la seguridad de las personas y, en su caso, de animales domésticos o de bienes, adoptarán todas las medidas necesarias para retirar las máquinas o los componentes de seguridad del

mercado, prohibir su puesta en el mercado, su puesta en servicio o limitar su libre circulación.

El Estado miembro informará inmediatamente a la Comisión de tal medida e indicará las razones de su decisión, en particular si la no conformidad se debe:

- a) a que no se cumplen los requisitos esenciales mencionados en el artículo 3;

 - b) a una mala aplicación de las normas contempladas en el apartado 2 del artículo 5;

 - c) a una laguna en las propias normas contempladas en el apartado 2 del artículo 5.»
- 9 Con arreglo al artículo 8, apartado 2, de la Directiva, antes de la comercialización de una máquina, el fabricante debe seguir el procedimiento adecuado de evaluación de su conformidad. Del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, primer guión, de la Directiva se desprende que la conformidad de una máquina a las disposiciones ésta se certifica en principio mediante la declaración «CE» de conformidad y el marcado «CE».

- 10 Sin embargo, del considerando vigésimo primero y del artículo 8, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva se desprende que, con respecto a determinadas máquinas que presentan una mayor peligrosidad, enumeradas exhaustivamente en el anexo IV de la Directiva, se prevé un procedimiento de certificación más riguroso.
- 11 Las plataformas elevadoras para vehículos se mencionan en el anexo IV, parte A, punto 15.
- 12 A tenor del considerando decimoséptimo de la Directiva, ésta, y más concretamente su anexo I, titulado «Requisitos esenciales de seguridad y de salud relativos al diseño y fabricación de las máquinas y de los componentes de seguridad», «sólo define los requisitos esenciales de seguridad y salud de alcance general y los completa con una serie de requisitos más específicos dirigidos a determinados tipos de máquinas».
- 13 El establecimiento de requisitos más detallados se realiza a través de normas armonizadas. A este respecto, el mismo considerando precisa:

«[...] para facilitar a los productores la prueba de conformidad a dichos requisitos esenciales, convendría disponer de normas armonizadas a nivel europeo respecto a la prevención contra los riesgos derivados del diseño y fabricación de las máquinas y para posibilitar el control de la conformidad a los requisitos esenciales; [...] estas normas armonizadas europeas habrán de elaborarlasy organismos de Derecho privado y habrán de conservar la característica de textos no obligatorios; [...] para ello, el Comité europeo de normalización (CEN) y el Comité europeo de normalización electrotécnica (Cenelec) serán considerados como organismos

competentes para aprobar normas armonizadas con arreglo a las orientaciones generales de cooperación entre la Comisión y ambos organismos que se firmaron el 13 de noviembre de 1984; [...] a efectos de la presente Directiva, una norma armonizada es una especificación técnica (norma europea o documento de armonización) aprobada por cualquiera de estos organismos, o por ambos, por mandato de la Comisión, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 83/189/CEE, y en virtud de las orientaciones generales antes mencionadas.»

- 14 Las referencias relativas a las normas armonizadas se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- 15 En relación con los elevadores de vehículos, existe una norma armonizada a nivel europeo. Se trata de la norma EN 1493:1998, cuya referencia fue publicada por primera vez en 1999 (DO C 165, p. 4).
- 16 Con arreglo a su tenor, «el objeto de esta norma europea es definir las reglas para la seguridad de las personas frente a los riesgos de accidentes asociados a la utilización de elevadores de vehículos».
- 17 Su ámbito de aplicación se establece del siguiente modo:

«La presente norma se aplica a los elevadores de vehículos fijos, móviles y transferibles, que no están previstos para el levantamiento de personas, sino que

están diseñados para levantar cualquier vehículo de modo que sea posible realizar las tareas de comprobación, mantenimiento y reparación en el vehículo o debajo de él cuando se encuentra en posición levantada.

El elevador de vehículo puede consistir en una o varias unidades de levantamiento.»

Derecho nacional

- 18 La adaptación del Derecho finlandés a la Directiva se realizó mediante la Decisión nº 1314/1994 del Consejo de Ministros sobre la seguridad de las máquinas (koneiden turvallisuutta koskeva päätös).
- 19 La norma finlandesa SFS-EN 1493, que corresponde a la norma europea EN 1493:1998, fue adoptada el 8 de marzo de 1999.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 20 AGM fabrica y comercializa plataformas elevadoras para vehículos.

- 21 El 11 de mayo de 2000, el Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad recibió un informe elaborado por el työsuojelupiiri (servicio local de seguridad en el trabajo) de Vaasa en un procedimiento denominado de «control del mercado» («markkina-valvonta-asia»). Según este informe, a raíz de una inspección de la plataforma elevadora para vehículos del tipo G 35 T/E fabricada por AGM se comprobó la existencia de determinadas deficiencias, en particular un fallo de rigidez de las barras elevadoras delanteras y una resistencia insuficiente del bloqueo de seguridad de las barras.
- 22 A raíz del citado informe, el Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad envió al importador para Finlandia de dichas máquinas, la empresa Pörhön Tuontiliike (en lo sucesivo, «importador»), un escrito con fecha 18 de mayo de 2000 en el que indicaba que había razones para pensar que las plataformas elevadoras G 35 T/E fabricadas por AGM no cumplían los requisitos establecidos por la Ley 2999/1958 de seguridad en el trabajo (työturvallisuuslaki) y la Decisión nº 1314/1994 del Consejo de Ministros sobre seguridad de las máquinas.
- 23 En el marco del procedimiento así iniciado por el Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad, el Sr. Lehtinen redactó un informe el 29 de noviembre de 2000, en el que hacía constar, entre otras cosas, que el 27 de noviembre de 2000, el importador procedió a realizar una prueba del sistema de bloqueo de seguridad para comprobar que la estructura de las plataformas elevadoras de que se trata era conforme con la norma SFS-EN 1493. Según el citado informe, ese examen permitió detectar un fallo en el sistema. En opinión del Sr. Lehtinen, la norma SFS-EN 1493 exige que la estructura soporte la carga máxima autorizada incluso en las condiciones de levantamiento más desfavorables y con independencia de cuál sea el sentido en el que se coloque el vehículo sobre la plataforma elevadora. Por consiguiente, el informe instaba al Ministro a adoptar cuanto antes una decisión por la que se limitara, o incluso se prohibiera, la cesión y la utilización de las plataformas elevadoras controvertidas que ya estaban en servicio.
- 24 En un escrito de 18 de diciembre de 2000, el Sr. Lehtinen reiteró sus observaciones, pero puntualizó que se había mejorado el nuevo sistema de bloqueo proyectado por

la demandante y que, tras una prueba efectuada en Finlandia el 12 de diciembre de 2000, se estimó que su resistencia era suficiente.

25 En una reunión celebrada el 20 de diciembre de 2000, en la que estuvieron presentes representantes del importador y, por parte del Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad, el Sr. Kanerva, consejero de administración, y el Sr. Lehtinen, en calidad de perito, se admitió que el sistema de bloqueo, con arreglo a su nuevo diseño, era ya conforme con la normativa. Sin embargo, la posición definitiva de la Administración dependía todavía de una inspección de certificación realizada por un establecimiento autorizado, procedimiento que, según AGM, estaba en curso. En dicha reunión se decidió asimismo que la decisión que adoptara el Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad no se haría pública, y que correspondería al importador informar, cuando llegara el momento, a los usuarios.

26 El 20 de diciembre de 2000, el Sr. Kanerva remitió el expediente al Sr. Hurmalainen, director del Servicio de Seguridad en el Trabajo del Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad, para que adoptara una decisión. El Sr. Kanerva proponía que se prohibiera, con algunas reservas, la comercialización y la puesta en servicio de las plataformas elevadoras de que se trata. Sin embargo, el Sr. Hurmalainen no adoptó la decisión que se le había propuesto y ordenó un nuevo examen del asunto, al estimar que no disponía de suficientes elementos de juicio.

27 El 17 de enero de 2001, el Sr. Lehtinen, con la autorización de su superior jerárquico directo, y un representante del importador fueron entrevistados en el telediario de las 20.30 horas de la cadena de televisión nacional TV 1. En dicho programa, el presentador señaló que, según las autoridades finlandesas de la inspección de trabajo, las plataformas elevadoras de que se trata, a pesar de haber sido autorizadas en Italia, no se ajustaban a las normas europeas aplicables. El presentador indicó

asimismo que, según esas mismas autoridades, el dispositivo debe resistir incluso si el vehículo se presenta en las condiciones de levantamiento más desfavorables. Por su parte, el representante del importador reconoció la deficiencia del sistema de bloqueo, pero rechazó que el dispositivo de levantamiento planteara ningún otro problema y sostuvo que las barras levantadoras soportaban cualquier carga, siempre que el vehículo se colocara sobre el aparato en el sentido adecuado. Por su parte, el Sr. Lehtinen declaró que las citadas plataformas elevadoras podían suponer un peligro inmediato, ya que se obligaba a los trabajadores a trabajar debajo de la carga. Señaló asimismo que el organismo de certificación al que acudió AGM interpretó equivocadamente las normas entonces aplicables.

- 28 El 29 de enero de 2001, la Teknisen Kaupan Liitto (Confederación de comercio técnico) envió al Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad y al peruspalveluministeri (Ministro de Servicios Sanitarios y Sociales) un escrito en el que se hacían constar las deficiencias graves detectadas en los aparatos de la gama AGM. Ante el órgano jurisdiccional remitente, el Sr. Lehtinen reconoció haber participado en una ocasión, en el marco del asunto en cuestión, en una reunión de la citada Confederación, a petición de ésta.
- 29 El 8 de febrero de 2001, el Sr. Hurmalainen envió al Sr. Kuikko, agente de la Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto (Confederación de la industria y de los empresarios), un fax en el que manifestaba que se había opuesto a la prohibición de venta propuesta por los Sr. Kanerva y Lehtinen, por no haber estimado oportuno adoptar una medida que pudiera perturbar el funcionamiento del mercado interno, habida cuenta, además, de que en Finlandia se había producido un solo accidente, cuya causa era, además, incierta.
- 30 El 16 de febrero de 2001, el Sr. Hurmalainen apartó al Sr. Lehtinen de la tramitación del expediente relativo a las plataformas elevadoras, alegando que, en un asunto en

curso, había manifestado en público un punto de vista que divergía de la postura del Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad y que con ello había actuado en contra de las instrucciones y de la política de comunicación de este último. Un informe posterior de 20 de marzo de 2001, elaborado por el servicio de seguridad en el trabajo del Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad, reprochaba al Sr. Lehtinen que hubiera actuado en violación del principio de buena administración y en perjuicio de los intereses económicos de AGM al cooperar con los competidores de ésta.

- 31 El 17 de febrero de 2001, apareció en «Aamulehti», un periódico regional, un artículo titulado «Un experto advierte de las deficiencias de ciertos elevadores de vehículos». Según la resolución de remisión, dicho artículo se basaba en una entrevista con el Sr. Lehtinen y señalaba expresamente que los productos en cuestión eran las plataformas elevadoras fabricadas por AGM. Se hacía referencia asimismo al hecho de que «el Sr. Hurmalainen, jefe del Servicio de seguridad en el trabajo del Ministerio, considera que el Sr. Lehtinen había hecho tales manifestaciones a título particular».
- 32 El 22 de febrero de 2001, la Metalliväen Liitto ry (Confederación de empresas metalúrgicas) envió a las secciones especializadas de los sectores de la reparación de automóviles y de reparación mecánica, así como a los responsables de seguridad de las empresas, una nota en la que hacía constar que los elevadores de vehículos G 28, G 32 y G 35 fabricados por AGM suscitaban problemas y que «se [había] apreciado sin la menor duda que el aparato de levantamiento [era] peligroso». La citada Confederación adjuntó a su nota el informe del Sr. Lehtinen de 12 de febrero de 2001.
- 33 El 13 de junio de 2001, apareció en *Etälä-Saima*, un periódico regional, un artículo titulado «La Confederación de empresas metalúrgicas exige la prohibición de utilizar elevadores de vehículos peligrosos», con el subtítulo «Cada día 150 operarios se ven expuestos a una situación de peligro». Según este artículo, el ingeniero jefe,

especializado en este tipo de aparatos que había preparado el expediente había propuesto restricciones a la utilización de los elevadores italianos AGM y la prohibición de la venta de nuevos aparatos. El artículo indicaba también que el Sr. Hurmalainen, jefe del Servicio de seguridad en el trabajo del Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad, consideraba que no disponía de suficientes elementos de juicio y precisaba que el asunto seguía en fase de examen.

34 El 14 de junio de 2001, el Servicio de seguridad en el trabajo del Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad adoptó en este asunto una decisión en la cual declaraba, por cuanto aquí interesa, que «el informe no [había] revelado elementos que pudieran inducir al Ministerio a adoptar medidas de control del mercado con respecto al fabricante o al importador de los elevadores de vehículos [fabricados por] AGM». Dicha nota precisaba que «esta comprobación no [prejuzga] el derecho del Ministerio a adoptar tales medidas en el marco de un nuevo examen del asunto, en su caso, a resultas de informaciones complementarias o por cualquier otra causa». Para justificar su decisión, el Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad afirmaba que, «por cuanto respecta a los nuevos aparatos, el fabricante [había] subsanado los defectos detectados y el importador [había] intentado hacer lo mismo respecto a los que ya [estaban] en servicio».

35 En virtud de la Valtion virkamieslaki (Ley relativa al estatuto de los funcionarios del Estado), el 1 de octubre de 2001, el Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad remitió una advertencia por escrito al Sr. Lehtinen debido a que, si bien había sido apartado del expediente sobre los elevadores AGM el 16 de febrero de 2001, había vulnerado las obligaciones inherentes a su condición de funcionario al seguir difundiendo, en un programa informativo y en un informe dirigido a los servicios locales de seguridad en el trabajo, una presentación falsa de la posición del Ministerio y contraria a la política de comunicación de este último. La virkamieslautakunta (Comisión de recursos de los funcionarios) rechazó, mediante decisión de 6 de marzo de 2002, una reclamación interpuesta por el Sr. Lehtinen, que había solicitado la anulación de dicha advertencia. En cambio, la citada Comisión estimó que el comportamiento del Sr. Lehtinen en su entrevista televisada el 17 de enero de 2001 no era inapropiado hasta el punto de justificar una advertencia escrita. El 10 de septiembre de 2003 el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo Administrativo) confirmó esta decisión.

36 Paralelamente al procedimiento disciplinario del que era objeto, el Sr. Lehtinen solicitó el dictamen de la Julkisen sanan neuvosto (Consejo de autorregulación de los medios de comunicación en materia deontológica y de libertad de expresión) sobre si, al remitirle una advertencia, el Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad se había extralimitado en sus facultades, vulnerando la libertad de expresión y de opinión reconocida a los funcionarios. En su dictamen, emitido el 20 de marzo de 2002, dicho organismo afirmó que es deseable que los funcionarios estén autorizados para expresarse en público en debates abiertos en los medios de comunicación, dado que su participación en debates públicos relativos a sus ámbitos de actuación contribuyen a fomentar la difusión de información importante de interés general. El citado Consejo consideró que el caso del Sr. Lehtinen tenía relación con un asunto en el que estaba en juego la seguridad en el trabajo; que, en este contexto, era muy deseable e importante la celebración de un debate público, y que un funcionario como el Sr. Lehtinen tenía derecho a tomar parte en el mismo.

37 Sobre la base de todos estos elementos, AGM interpuso un recurso ante el Tampereen käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Tampere) en el que solicitaba que el Estado finlandés y el Sr. Lehtinen fueran condenados solidariamente a indemnizar el perjuicio que, en su opinión, ella había sufrido, en particular, por la reducción de su volumen de negocios en Finlandia y en otras partes de Europa.

38 Según el órgano jurisdiccional remitente, se plantea la cuestión de si, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la sentencia de 11 de julio, de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), los intercambios en la Comunidad Europea pueden haber sido obstaculizados, en las condiciones establecidas por el artículo 28 CE, cuando el Sr. Lehtinen, entonces funcionario de la autoridad competente, expresó en público una opinión negativa sobre la conformidad a las normas de determinadas plataformas elevadoras para vehículos fabricadas por AGM, opinión que a juicio de dicha empresa, pueden causar la bajada en las ventas de los productos de esta sociedad en el mercado finlandés. Habida cuenta de que el obstáculo potencial a los intercambios intracomunitarios no resulta de una decisión adoptada por la autoridad competente en virtud de disposiciones nacionales, sino de

la conducta de un funcionario de dicha autoridad, anterior a la adopción por ésta de una decisión en el asunto de que se trata, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el criterio que resulta de la sentencia *Dassonville*, antes citada, permite considerar los actos de un funcionario como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, en particular en un caso en el que, en la práctica, el efecto de tales actos ha sido el mismo que si la autoridad competente hubiese adoptado una decisión similar de conformidad con las disposiciones del Derecho nacional.

39 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la cuestión de si una plataforma elevadora como la controvertida en el asunto principal se ajusta a las normas de seguridad esenciales que impone la Directiva cuando no ha sido diseñada ni fabricada para soportar una carga en las condiciones de levantamiento más desfavorables.

40 En tales circunstancias, el *Tampereen käräjäoikeus* decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es legítimo hablar de una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a efectos del artículo 28 CE, o bien de una medida de la que procede abstenerse en el sentido del artículo 10 CE, párrafo segundo, si un funcionario especializado de la Administración del Estado encargada de la seguridad en el trabajo, pero que no tiene facultad de decisión, realiza declaraciones en el principal programa informativo televisado de una cadena nacional y en periódicos de amplia difusión, así como ante organizaciones comerciales y profesionales, después de que se haya incoado un procedimiento de control del mercado, pero sin que se haya adoptado una decisión, en condiciones tales que sus declaraciones, [realizadas] bien directamente, bien a través de otras personas, sobre los riesgos para la salud, e incluso para la vida de las personas, inherentes a un aparato comercializado por un fabricante determinado, pueden dar una imagen pública negativa del aparato controvertido e impedir su comercialización?

2) ¿Debe interpretarse la Directiva [...] en el sentido de que un elevador de vehículos es contrario a las normas esenciales de seguridad que dicha Directiva

establece si dicho aparato no ha sido fabricado de conformidad con la norma SFS-EN 1493, ni se ha tenido en cuenta en el diseño de su estructura la posibilidad de colocar el vehículo sobre las barras elevadoras en los dos sentidos de colocación y los cálculos de resistencia de cada una de las barras elevadoras no han sido realizados en previsión de las condiciones de elevación más desfavorables?

- 3) a) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿son los actos del funcionario descritos en la primera cuestión desproporcionados con respecto a su respetable objetivo de protección de la salud y de la vida de las personas y, por tanto, contrarios al Tratado CE, incluso si se da una respuesta afirmativa a la segunda cuestión, a la vista de la naturaleza de dichos actos y, en particular, de que era posible informar sobre los eventuales peligros y evitar la aparición de situaciones de riesgo utilizando medios distintos de los descritos en la primera cuestión, que tales actos fueron cometidos incluso antes de que la autoridad competente adoptase una decisión en el procedimiento de control del mercado y que, al versar específicamente sobre un producto determinado, podían perjudicar a la comercialización de éste?
- b) Si la cuestión de la proporcionalidad planteada en la letra a) de la tercera cuestión debe ser apreciada por el órgano jurisdiccional nacional, ¿es necesario que dicho órgano jurisdiccional se centre sobre todo en la eventual falta de conformidad con las normas de seguridad comunitarias o nacionales, o bien en las circunstancias de la divulgación de esta falta de conformidad?
- 4) ¿Pueden estar justificados los actos del funcionario descritos en la primera cuestión en las circunstancias expuestas en la letra a) de la tercera cuestión, por la libertad de expresión, garantizada en el artículo 10 del Convenio Europeo

para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aunque sean contrarios a los artículos 28 CE y 30 CE o al artículo 10 CE?

- 5) a) Si los actos del funcionario descritos en la primera cuestión son contrarios a los artículos 28 CE y 30 CE o al artículo 10 CE, ¿ha sido la violación suficientemente manifiesta y grave para que, si se cumplen los demás requisitos para que se genere su responsabilidad, el Estado esté obligado en virtud del Derecho comunitario a reparar los daños y perjuicios que tales actos hayan podido causar a la empresa que ha comercializado el aparato?
- b) ¿Ha sido la violación mencionada en la letra a) manifiesta y grave incluso en el supuesto de que no pudiera imputarse ningún error o negligencia a la autoridad competente (o al funcionario competente) investida de la facultad de decisión y que dicha autoridad (o dicho funcionario) no haya aprobado, en ninguna ocasión, los actos imputados ni procurado que produzcan efectos reales?
- c) ¿Puede el artículo 10 CE y, en particular, su párrafo segundo, crear derechos en favor de los particulares en las circunstancias expuestas en la primera cuestión?
- d) Además de la responsabilidad del Estado, ¿puede exigirse también la responsabilidad del propio funcionario con arreglo al Derecho comunitario, y en las mismas condiciones, por razón de sus actos descritos en la primera cuestión si éstos son contrarios al Derecho comunitario?

- e) ¿Es imposible o excesivamente difícil en la práctica obtener una reparación sobre la base del Derecho comunitario, cuando el Derecho nacional admite la reparación de perjuicios económicos distintos de los causados a las personas y a los bienes únicamente si el perjuicio es el resultado de un acto legalmente punible o del ejercicio del poder público o si, en otro caso, existen razones particularmente serias para conceder la reparación?
- 6) a) Si, en virtud de la ley nacional, se concede la reparación de un perjuicio resultante de la violación, incluida la negligencia, de normas en materia de libre circulación de mercancías, ¿exige el Derecho comunitario que [esta reparación] constituya una sanción eficaz y disuasoria? ¿Es incompatible con las normas del Derecho comunitario en materia de responsabilidad, que un funcionario que ha cometido una infracción o una negligencia a efectos de la ley nacional sólo responda del perjuicio en una proporción razonable, que no se corresponde forzosamente con la totalidad del perjuicio, e incluso que quede exento de toda responsabilidad, si sólo se le puede imputar una negligencia leve, o bien el funcionario y el Estado responsable del error o de la negligencia del funcionario sólo puedan estar obligados a reparar un perjuicio económico distinto de un perjuicio causado a las personas o a los bienes si tal perjuicio es el resultado de un acto legalmente punible o del ejercicio del poder público o si, en otro caso, existen razones particularmente serias para conceder la referida reparación?
- b) Si algunas de las limitaciones de la responsabilidad mencionadas en la letra a) de la sexta cuestión es incompatible con el Derecho comunitario, ¿debe una decisión de reparación adoptada en virtud del Derecho nacional excluir tal limitación con respecto al funcionario en cuestión, aunque incumba a éste una obligación de reparación más severa o más amplia que la que prevé la ley nacional?»

Sobre la admisibilidad

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 41 El Sr. Lehtinen expresó sus dudas sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, puesto que, en su opinión, las cuestiones planteadas por el Tampereen käräjäoikeus carecen de pertinencia.
- 42 El Sr. Lehtinen alega que el procedimiento en primera instancia ante el órgano jurisdiccional remitente no ha pasado de su fase preliminar. El objeto del desacuerdo entre las partes no ha sido definido precisamente y no se han determinado los hechos. Así, no es posible, a su juicio, en la fase en la que se encuentra el procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, precisar las cuestiones jurídicamente pertinentes para la solución del litigio.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 43 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, el procedimiento establecido en el artículo 234 CE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, a través del cual el primero aporta a los

segundos los elementos de interpretación del Derecho comunitario que precisan para resolver los litigios de que conocen (véanse, en particular, las sentencias de 12 de junio de 2003, Schmidberger, C-112/00, Rec. p. I-5659, apartado 30, y de 20 de enero de 2005, Salgado Alonso, C-306/03, Rec. p. I-705, apartado 40).

- 44 En el marco de esta cooperación, corresponde al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio, el único que posee un conocimiento directo de los hechos que lo originaron y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando éstas se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 59; de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 38; de 10 de diciembre de 2002, Der Weduwe, C-153/00, Rec. p. I-11319, apartado 31; de 21 de enero de 2003, Bacardi-Martini y Cellier des Dauphins, C-318/00, Rec. p. I-905, apartado 41, y Schmidberger, antes citada, apartado 31).
- 45 Por otra parte, del artículo 234 CE, párrafo segundo, se desprende claramente que incumbe al órgano jurisdiccional nacional decidir en qué fase del procedimiento procede plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 10 de marzo de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association y otros, 36/80 y 71/80, Rec. p. 735, apartado 5; de 30 de marzo de 2000, JämO, C-236/98, Rec. p. I-2189, apartado 30, y Schmidberger, antes citada, apartado 39).
- 46 A este respecto, es preciso señalar que el órgano jurisdiccional remitente expuso de manera detallada, en su petición de decisión prejudicial, el marco fáctico y jurídico del litigio principal así como las razones por las que solicita la interpretación de las

disposiciones de Derecho comunitario que menciona a la vista de las dudas suscitadas en cuanto a la aplicación de éstas en las circunstancias del citado litigio.

- 47 De ello se deduce que, a la vista de los hechos, tal como han sido descritos por el órgano jurisdiccional remitente, las cuestiones planteadas no han sido formuladas en una fase que no permita al Tribunal de Justicia apreciar su pertinencia para la solución del litigio principal.
- 48 Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la libre circulación de mercancías (cuestiones primera, tercera y cuarta)

- 49 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera, tercera y cuarta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en primer lugar, en las circunstancias del litigio principal, el comportamiento del Sr. Lehtinen, caracterizado por las diferentes declaraciones públicas realizadas por éste, debe considerarse imputable al Estado finlandés; en segundo lugar, si dicho comportamiento constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías a los efectos del artículo 28 CE, y, en tercer lugar, en qué medida dicho comportamiento puede estar justificado al amparo de la libertad de expresión o del objetivo de protección de la seguridad y de la salud.

- 50 Con carácter preliminar, procede recordar que, cuando un ámbito ha sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho comunitario, cualquier medida nacional en este ámbito debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de octubre de 1993, Vanacker y Lesage C-37/92, Rec. p. I-4947, apartado 9; de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec. p. I-9897, apartado 32; de 11 de diciembre de 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Rec. p. I-14887, apartado 64, y de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, Rec. p. I-11763, apartado 53).
- 51 Procede determinar, por consiguiente, si la armonización efectuada por la Directiva excluye el examen de la compatibilidad con el artículo 28 CE del comportamiento controvertido en el litigio principal.
- 52 A este respecto, procede recordar que la Directiva tiene por objeto, de conformidad con sus considerandos segundo, sexto, séptimo y noveno, garantizar la libre circulación de las máquinas en el mercado interior y cumplir los requisitos imperativos y esenciales de seguridad y de salud relativos a dichas máquinas, sustituyendo los sistemas nacionales de certificación por un sistema armonizado. A tal fin, esta Directiva enumera, en particular en su artículo 3 y en su anexo I, los requisitos esenciales de seguridad y de salud a los que deben ajustarse las máquinas y los componentes de seguridad fabricados en los Estados miembros. Con arreglo al artículo 4 de la Directiva, los Estados miembros no pueden limitar la puesta en el mercado de las máquinas que cumplan dichos requisitos esenciales y sólo si después aparecen riesgos, los Estados miembros han de adoptar las medidas necesarias, respetando los requisitos establecidos en el artículo 7.
- 53 Así, habida cuenta del alcance de la Directiva, de sus objetivos y del contenido de sus artículos 3, 4 y 7, procede considerar que armoniza de manera exhaustiva a nivel

comunitario, no sólo las normas relativas a los requisitos esenciales de seguridad de las máquinas y a la certificación de la conformidad de éstas con dichos requisitos, sino también las que se refieren a los comportamientos que pueden adoptar los Estados miembros en relación con las máquinas cuya conformidad con dichos requisitos se presume.

- 54 Por consiguiente, toda medida nacional que esté comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos antes citados de esta Directiva debe apreciarse a la vista de las disposiciones de ésta y no de las del Tratado CE, en particular el artículo 28 CE.

Sobre la existencia de un obstáculo imputable al Estado (primera cuestión)

- 55 A la vista de los apartados 52 y siguientes de la presente sentencia, es preciso reformular la primera cuestión del órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que su objeto es, fundamentalmente, que se determine si las opiniones expresadas públicamente por el Sr. Lehtinen pueden calificarse de obstáculos a la libre circulación de mercancías, a los efectos del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, imputables al Estado finlandés.
- 56 A este respecto, es preciso señalar que la imputabilidad de las declaraciones de un funcionario al Estado depende, sobre todo, de la percepción que los destinatarios hayan podido tener de dichas declaraciones.
- 57 El elemento determinante para que las declaraciones de un funcionario sean imputables al Estado reside en si los destinatarios de tales declaraciones pueden

razonablemente suponer, en el contexto dado, que se trata de posiciones que el funcionario adopta en virtud de la autoridad de su cargo.

58 A este respecto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, en particular, si:

- el funcionario es, con carácter general, competente en el sector en cuestión;
- el funcionario difunde sus manifestaciones escritas utilizando papel con el membrete oficial del servicio competente;
- el funcionario concede entrevistas televisadas en los locales de su servicio;
- el funcionario no menciona el carácter personal de sus manifestaciones y no indica que difieren de la posición oficial del servicio competente, y
- los servicios estatales competentes no adoptan, a la mayor brevedad, las medidas necesarias para disipar en los destinatarios de las declaraciones del funcionario la impresión de que se trata de una posición oficial del Estado.

- 59 Queda por examinar si las declaraciones controvertidas en el litigio principal, en el supuesto de que sean imputables al Estado finlandés, infringen el artículo 4, apartado 1, de la Directiva.
- 60 A este respecto, procede señalar que constituye un obstáculo cualquier medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario (véanse en este sentido, las sentencias Dassonville, antes citada, apartado 5, y de 9 de febrero de 1999, Van der Laan, C-383/97, Rec. p. I-731, apartado 18). Este principio se aplica asimismo a la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva.
- 61 Como se desprende de la redacción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, la prohibición que contiene sólo es aplicable si la máquina de que se trata es conforme con las disposiciones de dicha Directiva. Pues bien, en el presente asunto, los elevadores fabricados por AGM se benefician de la presunción de conformidad del artículo 5, apartado 1, de la Directiva, puesto que se había certificado su conformidad a ésta y contaban con el marcado «CE» de conformidad previsto en el artículo 10.
- 62 Sin embargo, esta presunción de conformidad no supone que los Estados miembros no puedan intervenir cuando aparezcan riesgos. Al contrario, en virtud del artículo 7, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva, el Estado miembro está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para retirar una máquina del mercado cuando compruebe que ésta, de acuerdo con su destino, puede poner en peligro la seguridad de las personas o de los bienes. En este supuesto, con arreglo al artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva, el Estado miembro está obligado a informar inmediatamente a la Comisión de tal medida e indicar las razones de su decisión.

- 63 Pues bien, de la resolución de remisión se desprende que las autoridades competentes no comprobaron la existencia de un riesgo, ni adoptaron medidas dirigidas a retirar del mercado los elevadores controvertidos en el litigio principal, ni, *a fortiori*, informaron a la Comisión de tales medidas.
- 64 Por consiguiente, dado que dichos elevadores continúan beneficiándose de la presunción de conformidad, el Estado debe respetar la prohibición de restricciones a su libre circulación establecida en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva.
- 65 Las declaraciones controvertidas que presentan estos elevadores, en diferentes medios de comunicación y en informes con una gran difusión, como contrarios a la norma EN 1493:1998 y peligrosos pueden obstaculizar al menos indirecta y potencialmente su comercialización.
- 66 A la luz de las consideraciones precedentes, procede responder a la primera cuestión que son imputables al Estado las declaraciones de un funcionario que, por su forma y circunstancias, crean en los destinatarios la impresión de que se trata de una posición oficial del Estado, y no de opiniones personales del funcionario. El elemento determinante para que las declaraciones de un funcionario se imputen al Estado reside en si los destinatarios de tales declaraciones pueden razonablemente suponer, en el contexto dado, que se trata de posiciones que el funcionario adopta en virtud de la autoridad de su cargo. En la medida en que sean imputables a dicho Estado miembro, las declaraciones de un funcionario que presentan una máquina que ha sido certificada conforme con la Directiva como contraria a la norma armonizada en este ámbito y peligrosa constituyen una infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva.

Sobre las justificaciones (cuestiones tercera y cuarta)

67 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el comportamiento del Sr. Lehtinen, en el supuesto de sea imputable al Estado finlandés, puede estar justificado por el objetivo de protección de la salud o al amparo de la libertad de expresión.

— Sobre la justificación basada en el objetivo de protección de la salud

68 La Directiva regula de manera precisa la protección de la salud cuando existe riesgo de que ésta se vea comprometida por la utilización de máquinas consideradas conformes con la citada Directiva. Así, su artículo 7, apartado 1, permite a un Estado miembro que haya comprobado la existencia de un riesgo adoptar todas las medidas necesarias para retirar las máquinas controvertidas del mercado, prohibir su puesta en el mercado, su puesta en servicio o limitar su libre circulación. Fuera de estas medidas, la Directiva no autoriza ninguna otra restricción vinculada a la protección de la salud.

69 A este respecto, en el apartado 63 de la presente sentencia se ha mencionado ya que las autoridades finlandesas competentes no adoptaron ninguna medida en virtud del artículo 7 de la Directiva.

70 Habida cuenta de que las normas relativas a los requisitos de seguridad con vistas a la puesta en el mercado de las máquinas que afectan a la libre circulación de las

mercancías están armonizadas de manera exhaustiva a nivel comunitario, un Estado miembro no puede invocar una justificación basada en la protección de la salud fuera del marco establecido en el artículo 7 de la Directiva.

- 71 Por consiguiente, el comportamiento del Sr. Lehtinen, en la medida en que es imputable al Estado finlandés, no puede estar justificado por el objetivo de la protección de la salud.

— Sobre la justificación basada en la libertad de expresión

- 72 En virtud del artículo 10, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se garantiza la libertad de expresión a todos los nacionales de los Estados miembros. Esta libertad constituye un fundamento esencial de toda sociedad democrática. Sin embargo, los Estados miembros no pueden invocar la libertad de expresión de sus funcionarios para justificar un obstáculo y eludir así su propia responsabilidad en Derecho comunitario.

- 73 A la vista de las consideraciones precedentes, procede responder a las cuestiones tercera y cuarta que, en circunstancias como las del litigio principal, una infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva por el comportamiento de un funcionario, en la medida en que sea imputable al Estado miembro al que presta sus servicios, no puede estar justificada ni por el objetivo de protección de la salud ni al amparo de la libertad de expresión de los funcionarios.

Sobre la conformidad de las plataformas elevadoras controvertidas en el litigio principal a la Directiva (segunda cuestión)

- 74 Del análisis efectuado en los apartados 60 a 65 de esta sentencia se desprende que no procede responder a la segunda cuestión.

Sobre la responsabilidad del Estado finlandés y de sus funcionarios (cuestiones quinta y sexta)

- 75 Mediante sus cuestiones quinta y sexta, el órgano jurisdiccional pretende, en esencia, que se dilucide si, en el supuesto de que se infrinjan los artículos 28 CE y 30 CE o el artículo 10 CE, concurren los requisitos para que se genere la responsabilidad del Estado finlandés con arreglo al Derecho comunitario, si éste permite, o exige, que pueda generarse la responsabilidad del funcionario cuyo comportamiento es objeto del litigio y en qué medida los requisitos para que se generen dichas responsabilidades hacen necesaria, en su caso, una interpretación del Derecho finlandés conforme al Derecho comunitario.
- 76 Sin embargo, a la vista de las consideraciones realizadas en los apartados 50 a 53 de la presente sentencia, procede dar respuesta a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente en relación con una eventual infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva.

Sobre los requisitos para que se genere la responsabilidad del Estado finlandés [quinta cuestión, letras a) a c)]

- 77 Mediante su quinta cuestión, letras a) a c), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en circunstancias como las del litigio principal, las infracciones del Derecho comunitario están suficientemente caracterizadas para generar la responsabilidad extracontractual del Estado finlandés y si los particulares que operan en el mercado pueden hacer valer derechos frente a estos Estados miembros.
- 78 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 infringida 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 (sentencias de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du Pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 51; de 2 de abril de 1998, *Norbrook Laboratories*, C-127/95, Rec. p. I-1531, apartado 107, y de 4 de julio de 2000, *Haim*, C-424/97, Rec. p. I-5123, apartado 36).
- 79 En cuanto al primer requisito, basta con señalar que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva tiene por objeto otorgar a los particulares que operan en el mercado derechos que éstos pueden invocar frente a los Estados miembros.
- 80 En cuanto al segundo requisito, el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho comunitario es suficientemente caracterizada es la inobservancia

manifiesta y grave, por parte de un Estado miembro de los límites impuestos a su facultad de apreciación (véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur y Factortame*, antes citada, apartado 55).

- 81 A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, cuando el Estado miembro, en el momento en que cometió la infracción, disponía de un margen de apreciación considerablemente reducido o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (véanse la sentencia *Norbrook Laboratories*, antes citada, apartado 109 y la jurisprudencia citada).
- 82 Pues bien, las obligaciones enunciadas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva no otorgan un margen de apreciación a los Estados miembros. En efecto, únicamente el artículo 7 de la Directiva prevé que con posterioridad surjan dudas en cuanto a la conformidad con los requisitos de ésta de una máquina que se presume conforme con dichos requisitos así como las medidas adecuadas para hacer frente a esta situación. Por consiguiente, procede considerar que una infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva cometida a través de declaraciones como las controvertidas en el litigio principal, suponiendo que puedan ser imputadas al Estado miembro, es suficientemente caracterizada.
- 83 En cuanto al tercer requisito, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si existe una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas lesionadas (véanse, en este sentido, las sentencias *Brasserie du Pêcheur y Factortame*, antes citada, apartado 65, y de 23 de mayo de 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 30).

- 84 En el presente caso, parece que las declaraciones controvertidas en el litigio principal, sujetas no obstante a una comprobación que debe efectuar el órgano jurisdiccional remitente, provocaron un descenso del volumen de negocios de AGM de 2000 a 2002 y una reducción de su margen de beneficios en 2001 y 2002. Además, las repercusiones de esas declaraciones en el mercado fueron identificadas previamente por el propio Ministro de Asuntos Sociales y de Sanidad.
- 85 Los tres requisitos examinados son necesarios y suficientes para generar, en favor de los particulares, un derecho a obtener reparación, sin excluir, no obstante, que, con arreglo al Derecho nacional, el Estado pueda incurrir en responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos (véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur y Factortame*, antes citada, apartado 66).
- 86 A la vista de las consideraciones precedentes, procede responder que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva debe interpretarse en el sentido que, por una parte, otorga a los particulares derechos y, por otra, no deja a los Estados miembros ningún margen de apreciación, en el presente asunto, con respecto a las máquinas conformes con la Directiva o que se presumen tales. La infracción de esta disposición como consecuencia de declaraciones de un funcionario de un Estado miembro, en la medida en que sean imputables a dicho Estado, constituyen una infracción suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que genera la responsabilidad de dicho Estado.

Sobre las limitaciones de responsabilidad que resultan de las disposiciones de Derecho nacional aplicables a la responsabilidad del Estado finlandés [quinta cuestión, letra e), y sexta cuestión, letra a), en parte]

- 87 El órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Derecho nacional puede añadir requisitos adicionales particulares en materia de reparación de los

daños causados por el Estado o si debe considerarse que limitaciones de responsabilidad como las previstas por el Derecho finlandés hacen en la práctica extremadamente difícil o incluso imposible la reparación de un daño resultante de una infracción, por parte de un Estado miembro, del artículo 4, apartado 1, de la Directiva.

- 88 Con carácter preliminar, es preciso subrayar que la responsabilidad de un Estado miembro basada en el Derecho comunitario no tiene como objetivo la disuasión o la imposición de una sanción, sino la reparación de los daños sufridos por los particulares como consecuencia de las infracciones del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros.
- 89 Según reiterada jurisprudencia, desde el momento en que, con arreglo al Derecho comunitario, se reúnen los requisitos del derecho a indemnización, incumbe al Estado miembro reparar, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, las consecuencias del perjuicio causado. Además, es preciso señalar que las condiciones de fondo y de forma establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables en ese contexto que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros, C-6/0 y C-9/90, Rec. p. I-5357, apartados 42 y 43, y Norbrook Laboratorios, antes citada, apartado 111).
- 90 Así, el Derecho comunitario impone una indemnización efectiva y no admite ningún requisito adicional establecido por el Derecho del Estado miembro que haga excesivamente difícil la obtención de una indemnización por daños y perjuicios o cualquier otro medio de reparación.

- 91 A este respecto, los datos facilitados por el órgano jurisdiccional remitente indican que las disposiciones del Derecho finlandés en materia de responsabilidad aplicables en el asunto principal supeditan el derecho a reparación por daños distintos de los causados a las personas o a los bienes, bien al requisito de que el daño resulte de un acto legalmente sancionable o del ejercicio del poder público, bien a que existan razones particularmente serias para ordenar dicha indemnización. Pues bien, según el órgano jurisdiccional remitente, el comportamiento del Sr. Lehtinen no corresponde a ninguno de los supuestos antes mencionados, lo que dificulta la reparación del perjuicio sufrido por AGM.
- 92 En este supuesto, se generará un derecho a obtener reparación cuando se haya acreditado que la norma jurídica violada tiene por objeto conferir derechos a los particulares y exista una relación de causalidad entre la violación suficientemente caracterizada alegada y el daño sufrido por el interesado, ya que estos requisitos son, en efecto, necesarios y suficientes para generar, a favor de los particulares, un derecho a obtener reparación (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Rec. p. I-5177, apartados 44 y 45 y la jurisprudencia citada).
- 93 En el presente caso, no puede excluirse que una infracción suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que pueda generar la responsabilidad del Estado finlandés resulte de un comportamiento imputable a éste y corresponda a un supuesto distinto de los contemplados en el Derecho nacional de que se trata.
- 94 Además, la reparación, a cargo de los Estados miembros, de los daños que han causado a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario debe ser adecuada al perjuicio sufrido por éstos. A falta de disposiciones comunitarias en este ámbito, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro fijar los criterios que permitan determinar la cuantía de la indemnización, que no pueden

ser menos favorables que los que se refieran a reclamaciones o acciones semejantes basadas en el Derecho interno y que, en ningún caso, pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación. No es conforme con el Derecho comunitario una normativa nacional que limite, con carácter general, el daño indemnizable únicamente a los daños causados a determinados bienes individuales especialmente protegidos, excluyendo el lucro cesante sufrido por los particulares (véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartado 90).

95 Procede señalar que la exclusión total, en concepto de daño reparable, del lucro cesante no puede admitirse en caso de violación del Derecho comunitario. En efecto, especialmente en los litigios de carácter económico o mercantil, tal exclusión total del lucro cesante puede hacer de hecho imposible la reparación del daño (véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartado 87).

96 Por consiguiente, procede responder que el Derecho comunitario no se opone a que el Derecho interno de un Estado miembro establezca requisitos específicos en relación con la indemnización de los daños distintos de los causados a las personas o a los bienes, siempre que tales requisitos se articulen de manera que no hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación del daño resultante de una violación del Derecho comunitario.

En cuanto a la responsabilidad personal de los funcionarios [quinta cuestión, letra d), y sexta cuestión, letra a), en parte, y letra b)]

97 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho comunitario autoriza o impone que se establezca la responsabilidad personal del funcionario a

través del cual se haya cometido una violación del Derecho comunitario y, en su caso, si esta responsabilidad puede ser objeto de limitaciones particulares.

98 El Derecho comunitario no se opone a que pueda generarse, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, la responsabilidad de un sujeto de Derecho distinto de un Estado miembro en lo que respecta a los daños causados a los particulares por las medidas que dicho sujeto de Derecho haya adoptado contraviniendo el Derecho comunitario (véase, en este sentido, la sentencia Haim, antes citada, apartado 32).

99 A la vista de las consideraciones precedentes, procede responder que, en caso de violación del Derecho comunitario, éste no se opone a que, además de la responsabilidad de un Estado miembro, pueda generarse la de un funcionario, pero tampoco lo impone.

Costas

100 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Son imputables al Estado las declaraciones de un funcionario que, por su forma y circunstancias, crean en los destinatarios la impresión de que se trata de posición oficial del Estado, y no de opiniones personales del funcionario. El elemento determinante para que las declaraciones de un funcionario se imputen al Estado reside en si los destinatarios de tales declaraciones pueden razonablemente suponer, en el contexto dado, que se trata de posiciones que el funcionario adopta en virtud de la autoridad de su cargo. En la medida en que sean imputables a dicho Estado miembro, las declaraciones de un funcionario que presentan una máquina que ha sido certificada conforme con la Directiva 98/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las máquinas, como contraria a la norma armonizada en este ámbito y peligrosa constituyen una infracción del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva.**

- 2) **En circunstancias como las del litigio principal, una infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 98/37 por el comportamiento de un funcionario, en la medida en que sea imputable al Estado miembro al que presta sus servicios, no puede estar justificada ni por el objetivo de protección de la salud ni al amparo de la libertad de expresión de los funcionarios.**

- 3) **El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 98/37 debe interpretarse en el sentido que, por una parte, otorga a los particulares derechos y, por otra, no deja a los Estados miembros ningún margen de apreciación, en el**

presente asunto, con respecto a las máquinas conformes con la Directiva o que se presumen tales. La infracción de esta disposición como consecuencia de declaraciones de un funcionario de un Estado miembro, en la medida en que sean imputables a dicho Estado, constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que genera la responsabilidad de dicho Estado.

- 4) El Derecho comunitario no se opone a que el Derecho interno de un Estado miembro establezca requisitos específicos en relación con la indemnización de los daños distintos de los causados a las personas o a los bienes, siempre que tales requisitos se articulen de manera que no hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación del daño resultante de una violación del Derecho comunitario.**

- 5) En caso de violación del Derecho comunitario, éste no se opone a que, además de la responsabilidad de un Estado miembro, pueda generarse la de un funcionario, pero tampoco lo impone.**

Firmas