

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 12 de junio de 2003 *

En el asunto C-112/00,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Oberlandesgericht Innsbruck (Austria), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge

y

Republik Österreich,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 34 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE, 29 CE y 30 CE, tras su modificación), en relación con el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), y sobre los requisitos de la responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de los daños causados a los particulares por las infracciones del Derecho comunitario,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet y R. Schintgen (Ponente), Presidentes de Sala; los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, P. Jann y V. Skouris, las Sras. F. Macken y N. Colneric, y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. H.A. Rühl (administrador principal);

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge, por los Sres. K.-H. Plankel, H. Mayrhofer y R. Schneider, Rechtsanwälte;
- en nombre de la República de Austria, por el Sr. A. Riccabona, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. H. Dossi, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. N. Dafniou y el Sr. G. Karipsiadis, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. M.A. Fierstra, en calidad de agente;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. J.C. Schieferer, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge, representada por el Sr. R. Schneider; de la República de Austria, representada por el Sr. A. Riccabona; del Gobierno austriaco, representado por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente; del Gobierno helénico, representado por la Sra. N. Dafniou y el Sr. G. Karipsiadis; del Gobierno italiano, representado por el Sr. O. Fiumara; del Gobierno neerlandés, representado por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente; del Gobierno finlandés, representado por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente, y de la Comisión, representada por los Sres. J.C. Schieferer y J. Grunwald, en calidad de agente, expuestas en la vista de 12 de marzo de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 1 de febrero de 2000, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de marzo siguiente, el Oberlandesgericht Innsbruck planteó, con arreglo al

artículo 234 CE, seis cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 30, 34 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE, 29 CE y 30 CE, tras su modificación), en relación con el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), y sobre los requisitos de la responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de los daños causados a los particulares por las infracciones del Derecho comunitario.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge (en lo sucesivo, «Schmidberger») y la República de Austria acerca de la autorización concedida tácitamente por la autoridad competente de esta última a una asociación con fines esencialmente medioambientales para organizar una concentración en la autopista del Brenner que tuvo como efecto el bloqueo total de la circulación por ésta durante casi treinta horas.

Marco jurídico nacional

- 3 El artículo 2 de la Versammlungsgesetz (Ley sobre el derecho de reunión) de 1953, en su versión modificada más tarde (en lo sucesivo, «VslgG»), establece:

«1. Cuando se organice una reunión pública o cualquier reunión abierta a la participación pública sin límite de participantes, deberá ser comunicada por escrito a la autoridad competente (artículo 16) con al menos 24 horas de antelación al momento de celebración previsto, con indicación de la finalidad, el lugar y la hora de dicha reunión. La autoridad deberá recibir la comunicación a más tardar 24 horas antes del momento previsto para la celebración de la reunión.

2. Si así se solicita, la autoridad certificará la presentación de la comunicación [...]»

4 Con arreglo al artículo 6 de la VslgG:

«La autoridad competente prohibirá las reuniones cuyo fin sea contrario a las leyes penales o cuya celebración ponga en peligro la seguridad pública o el bien común.»

5 El artículo 16 de la VslgG establece:

«A efectos de la presente ley, se entenderá, en general, por “autoridad competente”:

- a) en los lugares bajo su jurisdicción, los servicios de la policía federal;
- b) en el lugar donde está la sede del Landeshauptmann [jefe del Gobierno del Land], si no existe ningún servicio de policía federal, la Sicherheitsdirektion [Dirección Superior de la policía]; [...]
- c) en cualquier otro lugar, la Bezirksverwaltungsbehörde [autoridad administrativa comarcal].»

- 6 El artículo 42, apartado 1, de la Straßenverkehrsordnung (Código de la circulación) de 1960, en su versión modificada (en lo sucesivo, «StVO»), prohíbe la circulación rodada de vehículos pesados de mercancías a remolque entre las 15.00 y la medianoche de los sábados así como entre la medianoche y las 22.00 de los domingos y días festivos legales, cuando el peso total máximo autorizado del vehículo pesado de mercancías o del remolque sobrepase las 3,5 toneladas. Igualmente, conforme al apartado 2 de dicha disposición, durante los períodos indicados en el apartado 1, se prohíbe la circulación de vehículos pesados de mercancías, vehículos articulados y vehículos de tracción autónoma que tengan un peso máximo total autorizado de más de 7,5 toneladas. Se prevén determinadas excepciones, en particular para el transporte de leche, productos fácilmente perecederos o animales de abasto (excepto para el transporte de ganado mayor por autopista).
- 7 El artículo 42, apartado 6, de la StVO prohíbe la circulación de los vehículos pesados de mercancías que tengan un peso máximo total autorizado superior a 7,5 toneladas entre las 22.00 y las 5.00; los trayectos realizados en particular por vehículos de bajo nivel de ruido no están afectados por esta prohibición.
- 8 De conformidad con el artículo 45, apartados 2 y siguientes, de la StVO, las excepciones relativas a la utilización de las carreteras se concederán previa petición individual y siempre que se cumplan determinados requisitos.
- 9 El artículo 86 de la StVO establece:

«Desfiles. Si se prevé utilizar la carretera a estos efectos y sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones, las reuniones al aire libre, los desfiles públicos o de tradición local, las fiestas populares, las procesiones u otras concentraciones similares han de comunicarse a la administración de que se trate con tres días de anticipación por su organizadores [...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 10 De los autos del litigio principal se desprende que el 15 de mayo de 1998, la asociación Transitforum Austria Tirol, cuyo objetivo es la «protección del espacio vital en la región de los Alpes», informó a la Bezirkshauptmannschaft Innsbruck, con arreglo a los artículos 2 del VslgG y 86 de la StVO, de que tendría lugar una concentración desde las 11.00 de la mañana del viernes 12 de junio de 1998 hasta las 15.00 del sábado 13 de junio de 1998 en la autopista del Brenner (A 13), que supondría durante ese período de tiempo el cierre a toda circulación por dicha autopista en el tramo comprendido entre el área de descanso del Europabrücke y el peaje de Schönberg (Austria).

- 11 El mismo día, el presidente de dicha asociación dio una conferencia de prensa, a continuación de la cual los medios de comunicación austriacos y alemanes difundieron la información relativa al cierre de la autopista del Brenner. Los automóvil-club austriaco y alemán, que también habían sido avisados, proporcionaron igualmente informaciones prácticas a los automovilistas, indicando concretamente que debían evitar dicha autopista durante el período en cuestión.

- 12 El 21 de mayo de 1998, la Bezirkshauptmannschaft solicitó a la Sicherheitsdirektion für Tirol instrucciones respecto a la concentración anunciada. El 3 de junio de 1998, el Sicherheitsdirektor dio orden de no prohibirla. El 10 de junio de 1998, tuvo lugar una reunión de los miembros de varias autoridades locales con objeto de garantizar el desarrollo sin tropiezos de dicha concentración.

- 13 Al estimar que dicha concentración era legal con arreglo al Derecho austriaco, la Bezirkshauptmannschaft decidió no prohibirla, pero no examinó si su decisión podía conculcar el Derecho comunitario.

- 14 Dicha concentración se organizó efectivamente en el lugar y día indicados. En consecuencia, los vehículos pesados de mercancías que habrían debido utilizar la autopista del Brenner quedaron inmovilizados el viernes 12 de junio de 1998 desde las 9.00. Dicha autopista se reabrió al tráfico el sábado 13 de junio de 1998 hacia las 15.30, sin perjuicio de las prohibiciones de circulación aplicables en virtud de la normativa austriaca, por lo que respecta a los camiones de más de 7,5 toneladas durante determinadas horas de los sábados y domingos.
- 15 Schmidberger es una empresa de transportes internacionales con domicilio social en Rot an der Rot (Alemania) que dispone de seis vehículos pesados de mercancías «silenciosos y limpios» provistos de remolques. Su actividad principal consiste en transportar madera de Alemania a Italia y acero de Italia a Alemania. Para ello sus vehículos pesados utilizan esencialmente la autopista del Brenner.
- 16 Schmidberger interpuso un recurso ante el Landesgericht Innsbruck (Austria) que tiene por objeto que se condene a la República de Austria a pagarle una indemnización de 140.000 chelines austriacos (ATS) en concepto de daños y perjuicios, debido a la imposibilidad de que cinco de sus camiones utilizaran la autopista del Brenner durante cuatro días consecutivos, habida cuenta de que, por un lado, el jueves 11 de junio de 1998 era día festivo en dicho Estado miembro, mientras que el 13 y 14 de junio siguientes eran sábado y domingo, y que, por otro lado, la normativa austriaca establece una prohibición de circulación de camiones de más de 7,5 toneladas durante la mayor parte de los fines de semana y de los días festivos. Dicha autopista constituye la única vía de tránsito que sus vehículos pueden utilizar entre Alemania e Italia. En opinión de Schmidberger, la no prohibición de la concentración y la falta de intervención de las autoridades austriacas para impedir el bloqueo de esta ruta constituyen un obstáculo a la libre circulación de mercancías. Al no poder justificarse por los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión de los manifestantes, dicho obstáculo infringe el Derecho comunitario y, por consiguiente, puede suponer la responsabilidad del Estado miembro de que se trate. En el caso de autos, el perjuicio sufrido por Schmidberger consiste en la inmovilización de sus vehículos pesados de mercancías (50.000 ATS), los gastos fijos relativos a los conductores (5.000 ATS) y un lucro cesante que se deriva de los descuentos concedidos a los clientes a causa de los considerables retrasos en el transporte de las mercancías y del hecho de que no se llevaran a cabo seis trayectos entre Alemania e Italia (85.000 ATS).

- 17 La República de Austria solicitó que se desestimara dicho recurso, debido a que la decisión de no prohibir la concentración anunciada se había tomado tras un examen minucioso de la situación, a que se habían difundido previamente informaciones sobre la fecha del cierre de la autopista del Brenner en dicho Estado miembro, en Alemania y en Italia, y a que dicha concentración no había dado lugar a embotellamientos importantes ni a otros incidentes. En opinión de la República de Austria, el obstáculo a la libre circulación que resulta de una manifestación está autorizado en la medida en que no sea permanente y grave. La apreciación de los intereses controvertidos ha de inclinarse del lado de las libertades de expresión y de reunión, puesto que los derechos fundamentales son intangibles en una sociedad democrática.
- 18 Tras señalar que no se había demostrado que los camiones de Schmidberger debieran utilizar la autopista del Brenner los días 12 y 13 de junio de 1998 ni que hubiera sido imposible, una vez la empresa afectada tuvo conocimiento de la organización de la concentración, modificar los itinerarios para evitar un perjuicio, el Landesgericht Innsbruck, mediante sentencia de 23 de septiembre de 1999, desestimó el recurso, debido a que dicha sociedad de transporte, por un lado, no había cumplido los requisitos (de Derecho material austriaco) sobre la carga de la alegación y de la prueba del daño financiero alegado y, por otro lado, no había cumplido con su obligación (de Derecho procesal austriaco) de exponer todos los hechos en los que se basa la demanda y que son necesarios para la solución del litigio.
- 19 Schmidberger interpuso entonces recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Oberlandesgericht Innsbruck, quien estima que es preciso tener en cuenta las exigencias del Derecho comunitario cuando se cuestionan, como en el presente caso, derechos basados, al menos parcialmente, en él.
- 20 A este respecto, es importante determinar, en primer lugar, si el principio de libre circulación de mercancías, eventualmente en relación con el artículo 5 del Tratado, obliga a un Estado miembro a garantizar el libre acceso a las principales vías de tránsito y si dicha obligación prevalece sobre los derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión y la libertad de reunión, garantizados por los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»).

- 21 En caso afirmativo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en segundo lugar, si la infracción del Derecho comunitario así observada está suficientemente caracterizada para generar la responsabilidad del Estado. Se plantean en particular cuestiones de interpretación por lo que respecta a la determinación del grado de precisión y de claridad de los artículos 5, 30, 34 y 36 del Tratado.
- 22 En el caso de autos, la responsabilidad del Estado puede generarse a raíz de una acción normativa equivocada —al no haber adaptado el legislador austriaco la normativa en materia de libertad de reunión a las obligaciones derivadas del Derecho comunitario y, en particular, del principio de libre circulación de mercancías— o a causa de una infracción administrativa —al estar obligada la autoridad nacional competente, conforme al deber de cooperación y de lealtad invocado en el artículo 5 del Tratado, a interpretar el Derecho interno de conformidad con las exigencias de este Tratado en materia de libre circulación de mercancías, en la medida en que dichas obligaciones derivadas del Derecho comunitario son directamente aplicables—.
- 23 El mencionado órgano jurisdiccional alberga dudas, en tercer lugar, sobre la naturaleza y el importe del derecho a obtener una indemnización como consecuencia de la responsabilidad del Estado. Se plantea la cuestión del rigor con el que ha de probarse la causa y la cuantía del perjuicio ocasionado por la infracción legislativa o administrativa del Derecho comunitario y desea saber, en particular, si existe también derecho a obtener indemnización en el supuesto de que la cuantía del perjuicio sólo pueda demostrarse mediante estimaciones a tanto alzado.
- 24 Por último, el órgano jurisdiccional remitente manifiesta sus dudas en cuanto a la regulación nacional del ejercicio del derecho a obtener una indemnización como consecuencia de la responsabilidad del Estado. Se pregunta si las normas austriacas sobre la carga de la alegación y de la prueba de un derecho y sobre la obligación de exponer todos los hechos necesarios para la solución del litigio cumplen el principio jurisprudencial de efectividad, en la medida en que los derechos basados en el ordenamiento jurídico comunitario no están siempre definidos de entrada en su totalidad y el solicitante experimenta verdaderas

dificultades a la hora de exponer con exactitud todos los hechos exigidos por la normativa austriaca. En el presente caso, el contenido del derecho a obtener una indemnización no está claro ni en cuanto al fundamento ni en cuanto a su importe, de modo que resulta necesario plantear una cuestión prejudicial. Ahora bien, el razonamiento del órgano jurisdiccional de primera instancia podría impedir el ejercicio de derechos basados en el Derecho comunitario al desestimar la pretensión basándose en principios jurídicos nacionales y eludir por motivos meramente formales las cuestiones relevantes del Derecho comunitario.

25 Al considerar que la solución del litigio necesita por tanto la interpretación del Derecho comunitario, el Oberlandesgericht Innsbruck decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Deben interpretarse los principios de libre circulación de mercancías en el sentido del artículo 28 CE (antiguo artículo 30) y siguientes o de otras disposiciones de Derecho comunitario en el sentido de que un Estado miembro está obligado a mantener libres de todo tipo de restricciones y obstáculos las rutas de tránsito más importantes bajo cualquier circunstancia o al menos en la medida de lo posible y razonable, y concretamente de tal modo que, en particular, no debe autorizarse una manifestación de carácter político convocada en una ruta de tránsito o, al menos, debe disolverse posteriormente cuando o tan pronto como dicha manifestación pueda celebrarse fuera de la ruta de tránsito con un impacto similar sobre la opinión pública?

- 2) El hecho de que las disposiciones nacionales de un Estado miembro sobre el derecho de reunión y la libertad de reunión no contengan ninguna indicación de que, al efectuar la ponderación entre la libertad de reunión y el interés público, deben tenerse en cuenta también los principios de Derecho comunitario, especialmente las libertades fundamentales y, en el presente caso, en particular, las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, cuando ello supone que se autorice y celebre una manifestación de carácter político de veintiocho horas de duración que, unida a una prohibición nacional general preexistente de circular los días festivos, hace que una ruta esencial para el transporte intracomunitario de mercancías permanezca cerrada, concretamente para la mayor parte del tráfico de

camiones, durante cuatro días —a excepción de una breve interrupción de unas pocas horas—, ¿constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario para generar, con arreglo a los principios del Derecho comunitario, la responsabilidad de dicho Estado miembro si concurren los demás requisitos al efecto?

- 3) La decisión de una autoridad nacional según la cual las disposiciones del Derecho comunitario y, en particular, las relativas a la libre circulación de mercancías y a los deberes generales de cooperación y lealtad del artículo 10 CE (antiguo artículo 5), no se oponen a la celebración de una manifestación de carácter político de veintiocho horas de duración que, unida a la prohibición nacional general preexistente de circular los días festivos, hace que una ruta esencial para el transporte intracomunitario de mercancías permanezca cerrada, concretamente para la mayor parte del tráfico de camiones, durante cuatro días —a excepción de una breve interrupción de unas pocas horas—, por lo que dicha manifestación no debe prohibirse, ¿constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario para generar, con arreglo a los principios del Derecho comunitario, la responsabilidad de un Estado miembro si concurren los demás requisitos?

- 4) ¿Debe atribuirse a la finalidad de una manifestación de carácter político autorizada por las autoridades, consistente en reivindicar un espacio vital saludable y llamar la atención sobre los peligros para la salud de la población ocasionados por el creciente tránsito de camiones, una importancia mayor que a las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de mercancías en el sentido del artículo 28 CE?

- 5) ¿Debe considerarse que existe un daño que genera un derecho a indemnización por responsabilidad del Estado cuando la persona perjudicada, si bien puede probar que se daban todas las condiciones para la obtención de un beneficio, en el presente caso la posibilidad de realizar transportes transfronterizos de mercancías con los camiones que explota, pero que tuvieron que estar inactivos durante cuatro días como consecuencia de la manifestación de veintiocho horas de duración, no puede sin embargo demostrar que perdiera un porte concreto?

6) En caso de respuesta negativa a la cuarta cuestión:

El deber de cooperación y lealtad que impone el artículo 10 CE (antiguo artículo 5) a las autoridades nacionales y, en particular, a los órganos jurisdiccionales, y el principio de efectividad, ¿deben tenerse en cuenta de tal modo que las normas nacionales de Derecho material o procesal que limitan la invocación de derechos basados en el Derecho comunitario, como en este caso el derecho a una indemnización por responsabilidad del Estado, deben dejarse sin aplicar hasta que exista una total certeza sobre el contenido de los derechos conferidos por el Derecho comunitario, en caso necesario tras recurrir al Tribunal de Justicia mediante una petición de decisión prejudicial?»

Sobre la admisibilidad

- 26 La República de Austria expresó ciertas dudas sobre la admisibilidad de la presente cuestión prejudicial, al alegar básicamente que las cuestiones planteadas por el Oberlandesgericht Innsbruck son puramente hipotéticas e irrelevantes para la solución del litigio principal.
- 27 En efecto, la acción judicial entablada por Schmidberger, dirigida a exigir la responsabilidad de un Estado miembro por infracción del Derecho comunitario presupondría, en opinión de Austria, que dicha sociedad ha aportado la prueba de un perjuicio efectivo derivado de la infracción alegada.
- 28 Ahora bien, Schmidberger no ha conseguido demostrar ante los dos órganos jurisdiccionales nacionales que han conocido sucesivamente del litigio principal, la existencia de un perjuicio personal concreto —apoyando con elementos

precisos la afirmación de que sus vehículos pesados de mercancías estaban obligados a utilizar la autopista del Brenner, los días en que se celebró en ella la concentración, en sus operaciones de transporte entre Alemania e Italia—, ni, en su caso, que cumplió con la obligación que le incumbía de limitar el perjuicio que pretende haber sufrido, exponiendo las razones por las cuales no pudo elegir una ruta diferente de la que estaba cerrada.

- 29 En estas circunstancias, según la República de Austria, la respuesta a las cuestiones planteadas no resulta necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente pueda pronunciarse o, por lo menos, la petición de decisión prejudicial es prematura mientras los hechos y elementos de prueba pertinentes no se han acreditado completamente ante dicho órgano jurisdiccional.
- 30 A este respecto, es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, el procedimiento previsto 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 18 de octubre de 1990, Dzodzi, asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763, apartado 33; de 8 de noviembre de 1990, Gmurzynska-Bscher, C-231/89, Rec. p. I-4003, apartado 18; de 16 de julio de 1992, Meilicke, C-83/91, Rec. p. I-4871, apartado 22; y de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R, C-413/99, Rec. p. I-7091, apartado 31).
- 31 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 refieran a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véanse, 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, y de 21 de enero de 2003, Bacardi-Martini y Cellier des Dauphins, C-318/00, Rec. p. I-905, apartado 41).

- 32 Sin embargo, el Tribunal de Justicia también ha declarado que, en supuestos excepcionales, le corresponde examinar las circunstancias en las que el órgano jurisdiccional nacional se dirige a él (véase, en este sentido, la sentencia *PreussenElektra*, antes citada, apartado 39). En efecto, el espíritu de colaboración que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial supone que, por su parte, el juez nacional tenga en cuenta la función confiada al Tribunal de Justicia, que es contribuir a la administración de justicia en los Estados miembros y no la de formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas (sentencias *Bosman*, apartado 60; *Der Weduwe*, apartado 32, y *Bacardi-Martini y Cellier des Dauphins*, apartado 42, antes citadas).
- 33 Así, el Tribunal de Justicia ha estimado que no puede pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma comunitaria, solicitadas por el órgano jurisdiccional nacional, no tienen relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véanse las sentencias *Bosman*, apartado 61; y *Bacardi-Martini y Cellier des Dauphins*, apartado 43, antes citadas).
- 34 En el presente caso, es preciso señalar que no resulta evidente que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente encajen en alguno de los ejemplos a los que se refiere la jurisprudencia recordada en el apartado anterior.
- 35 En efecto, el recurso interpuesto por *Schmidberger* se dirige a obtener que se condene a la República de Austria a indemnizar el perjuicio que, según afirma, le había causado la violación del Derecho comunitario alegada, consistente en que las autoridades austriacas no prohibieron una concentración que supuso el bloqueo total de la circulación por la autopista del Brenner durante casi treinta horas sin interrupción.

- 36 De ello se deduce que la petición de interpretación del Derecho comunitario formulada en estas circunstancias por el órgano jurisdiccional remitente se ha suscitado indiscutiblemente en un litigio real y efectivo entre las partes en el procedimiento principal, el cual no puede considerarse por tanto de carácter hipotético.
- 37 Además, de la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional nacional expuso, de forma precisa y detallada, las razones por las que considera que resulta necesario, para la solución del litigio del que conoce, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre diversas cuestiones de interpretación del Derecho comunitario, entre las cuales figura, en particular, la relativa a los elementos que han de tomarse en consideración a efectos de practicar la prueba del daño supuestamente sufrido por Schmidberger.
- 38 Por añadidura, de las observaciones presentadas por los Estados miembros como respuesta a la notificación de la resolución de remisión y por la Comisión, de conformidad con el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, se desprende que la información contenida en dicha resolución les permitió pronunciarse debidamente sobre el conjunto de cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia.
- 39 Es preciso añadir que el artículo 234 CE, párrafo segundo, revela 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, asuntos acumulados 36/80 y 71/80, Rec. p. 735, apartado 5, y de 30 de marzo de 2000, *JämO*, C-236/98, Rec. p. I-2189, apartado 30).
- 40 Resulta asimismo indiscutible que el órgano jurisdiccional remitente definió de manera suficiente el marco tanto fáctico como jurídico en el que formula su petición de interpretación del Derecho comunitario y que proporcionó al Tribunal toda la información necesaria para que éste pudiera responder eficazmente a dicha petición.

- 41 Por otra parte, resulta lógico que el órgano jurisdiccional remitente solicite al Tribunal de Justicia, en un primer momento, que determine cuáles son los tipos de daños que se pueden tener en cuenta, en el marco de la responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de la violación por parte de este último del Derecho comunitario —y, en particular, le inste a clarificar la cuestión de si la indemnización está en función tan sólo del perjuicio realmente sufrido o si comprende asimismo el lucro cesante que se funda en estimaciones a tanto alzado, y si la víctima ha de intentar evitar o reducir dicho perjuicio, y en qué medida—, antes de que dicho órgano jurisdiccional se pronuncie sobre los diferentes elementos concretos de prueba considerados pertinentes por el Tribunal de Justicia en el marco de la valoración del daño realmente sufrido por Schmidberger.
- 42 Por último, en el marco de una acción de responsabilidad ejercida contra un Estado miembro, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia no sólo sobre el requisito relativo a la existencia de un daño y sobre las formas que éste puede revestir y las modalidades de prueba con él relacionadas, sino que considera también necesario plantear varias cuestiones sobre otros requisitos para incurrir en dicha responsabilidad y, en particular, sobre los puntos de si el comportamiento de la autoridad nacional controvertida en el asunto principal constituye una violación del Derecho comunitario y de si este último puede ser la base del derecho de la supuesta víctima a ser indemnizada.
- 43 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, no puede sostenerse que, en el asunto principal, el Tribunal de Justicia ha de pronunciarse sobre una cuestión de naturaleza manifiestamente hipotética o irrelevante para la resolución que el órgano jurisdiccional remitente ha de dictar.
- 44 Por el contrario, de dichas consideraciones se desprende que las cuestiones planteadas por el tribunal remitente responden a una necesidad objetiva para la resolución del litigio del que conoce, en el que ha de dictar una resolución que pueda tomar en consideración la sentencia del Tribunal de Justicia y las informaciones que se le han proporcionado a éste, en particular, en la resolución de remisión, le permiten responder de manera eficaz a dichas cuestiones.

- 45 En consecuencia, es admisible la petición de decisión prejudicial del Oberlandesgericht Innsbruck.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 46 Con carácter preliminar, es preciso señalar que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente suscitan dos problemas concretos relacionados entre sí, aunque diferentes.
- 47 En efecto, por un lado, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre si el cierre total de la autopista del Brenner durante cerca de treinta horas sin interrupción, en condiciones como las del asunto principal, constituye un obstáculo incompatible con la libre circulación de mercancías y si, por consiguiente, ha de considerarse que constituye una violación del Derecho comunitario. Por otro lado, las cuestiones se refieren más concretamente a los requisitos para que pueda exigirse la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares como consecuencia de la inobservancia del Derecho comunitario.
- 48 Por lo que respecta a este último aspecto, el órgano jurisdiccional remitente solicita en particular ciertas precisiones sobre la cuestión de si y, en su caso, en qué medida, en circunstancias como las del asunto del que conoce, la violación del Derecho comunitario —suponiendo que quede demostrada— reviste un carácter suficientemente manifiesto y grave para generar la responsabilidad del Estado miembro de que se trate. Asimismo, pregunta al Tribunal de Justicia sobre la naturaleza y la prueba del daño que se ha de indemnizar.

- 49 Dado que, lógicamente, esta segunda serie de cuestiones sólo necesita ser examinada en el supuesto de que se responda afirmativamente a la primera cuestión, tal y como se recoge en la primera frase del apartado 47 de la presente sentencia, procede que el Tribunal de Justicia se pronuncie previamente sobre los diferentes aspectos suscitados en el marco de dicha cuestión, que en esencia es el objeto de las cuestiones primera y cuarta.
- 50 A la luz de los elementos que resultan de los autos del asunto principal remitidos por el órgano jurisdiccional nacional así como de las observaciones escritas y orales presentadas ante el Tribunal de Justicia, ha de considerarse que dichas cuestiones se dirigen a determinar si el hecho de no haber impedido la autoridad competente de un Estado miembro una concentración con fines esencialmente medioambientales, que tuvo como resultado el bloqueo total, durante cerca de 30 horas sin interrupción, de una vía de comunicación importante como es la autopista del Brenner, constituye un obstáculo no justificado al principio fundamental de libre circulación de mercancías recogido en los artículos 30 y 34 el Tratado, en relación en su caso con el artículo 5 de éste.

Sobre la existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías

- 51 A este respecto, es importante recordar de entrada que la libre circulación de mercancías constituye uno de los principios fundamentales de la Comunidad.
- 52 Así, el artículo 3 del Tratado CE (actualmente artículo 3 CE, tras su modificación), situado en la primera parte de éste, titulada «Principios», dispone en su letra c) que, para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 del mismo Tratado, la acción de la Comunidad implicará un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos, en particular, a la libre circulación de mercancías.

- 53 El artículo 7 A del Tratado CE (actualmente artículo 14 CE, tras su modificación), establece en su párrafo segundo, que el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías en particular estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de dicho Tratado.
- 54 Este principio fundamental es desarrollado en particular por los artículos 30 y 34 del Tratado.
- 55 En concreto, el artículo 30 establece que quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Del mismo modo, el artículo 34 prohíbe entre estos últimos las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente.
- 56 Conforme a reiterada jurisprudencia desde la sentencia de 11 de julio de 1974, *Dassonville* (8/74, Rec. p. 837) apartado 5, estas disposiciones, situadas en su contexto, deben entenderse en el sentido de que tienden a la supresión de todos los obstáculos, directos o indirectos, reales o potenciales, a las corrientes de intercambios en el comercio intracomunitario (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de diciembre de 1997, *Comisión/Francia*, C-265/95, Rec. p. I-6959, apartado 29).
- 57 Así es como el Tribunal de Justicia declaró en concreto que, como medio indispensable para la realización del mercado sin fronteras interiores, el artículo 30 no prohíbe sólo las medidas de origen estatal que, en sí mismas, creen restricciones al comercio entre los Estados miembros, sino que puede también aplicarse cuando un Estado miembro se abstenga de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a obstáculos a la libre circulación de mercancías debidos a causas que no sean de origen estatal (sentencia *Comisión/Francia*, antes citada, apartado 30).

- 58 En efecto, el hecho de que un Estado miembro se abstenga de actuar o, en su caso, siga sin adoptar medidas suficientes para impedir determinados obstáculos a la libre circulación de mercancías, creados especialmente por acciones de particulares en su territorio contra productos originarios de otros Estados miembros, puede obstaculizar los intercambios intracomunitarios tanto como un acto positivo (sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 31).
- 59 En consecuencia, los artículos 30 y 34 del Tratado obligan a los Estados miembros no sólo a no adoptar ellos mismos actos o comportamientos que puedan constituir un obstáculo a los intercambios, sino también, en relación con el artículo 5 del Tratado, a tomar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar en su territorio el respeto de dicha libertad fundamental (sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 32). En efecto, conforme a dicho artículo 5, los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado y a abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de dicho Tratado.
- 60 Habida cuenta de la función atribuida a la libre circulación de mercancías en el sistema de la Comunidad y, en particular, para el buen funcionamiento del mercado interior, esta obligación que incumbe a cada Estado miembro de garantizar la libre circulación de los productos en su territorio mediante la adopción de las medidas necesarias y apropiadas a fin de impedir cualquier obstáculo causado por actos de particulares se impone sin que sea preciso distinguir si tales actos afectan a los flujos de importación o exportación o bien al mero tránsito de mercancías.
- 61 En efecto, del apartado 53 de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, resulta que el asunto que dio lugar a dicha sentencia se refería no sólo a la importación, sino también al tránsito por Francia de productos procedentes de otros Estados miembros.

- 62 De lo anterior se desprende que, por lo que respecta a una situación como la que es objeto del litigio principal, la autoridad nacional competente, cuando se enfrenta a obstáculos al ejercicio efectivo de una libertad fundamental reconocida en el Tratado, como la libre circulación de mercancías, y que se derivan de actuaciones llevadas a cabo por particulares, está obligada a adoptar las medidas apropiadas al objeto de garantizar dicha libertad en el Estado miembro de que se trate, aun cuando, como en asunto principal, tales mercancías se encuentren tan sólo en tránsito por Austria de camino a Italia o Alemania.
- 63 Procede añadir que dicha obligación de los Estados miembros es tanto más esencial cuando se trata de un eje de carreteras de especial importancia, como es la autopista del Brenner, que constituye una de las principales vías de comunicación terrestre para los intercambios entre la Europa septentrional y el norte de Italia.
- 64 De todo lo anterior, se desprende que el hecho de no haber impedido la autoridad competente de un Estado miembro una concentración que supuso el bloqueo total, durante cerca de treinta horas sin interrupción, de una vía de comunicación importante como la autopista del Brenner puede restringir el comercio intracomunitario de mercancías y, por consiguiente, constituye una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, en principio incompatible con las obligaciones de Derecho comunitario que se derivan de los artículos 30 y 34 del Tratado, en relación con el artículo 5 de éste, a menos que el hecho de no haber impedido dicha concentración pueda estar objetivamente justificado.

Sobre la posible justificación del obstáculo

- 65 En su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si el objetivo de la concentración de los días 12 y 13 de junio de 1998 —durante la cual los manifestantes pretendían llamar la atención del público sobre la

amenaza que para el medio ambiente y la salud pública constituye el aumento constante de la circulación de vehículos pesados de mercancías por la autopista del Brenner e incitar a la autoridad competente a reforzar las medidas para reducir dicho tráfico y la consiguiente contaminación en la región extremadamente sensible de los Alpes— puede prevalecer sobre las obligaciones del Derecho comunitario en materia de libre circulación de mercancías.

- 66 Sin embargo, aun cuando la protección del medio ambiente y de la salud pública, en particular en dicha región, puede, en determinadas circunstancias, constituir un objetivo legítimo de interés general que justifique una restricción a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, entre las que figura la libre circulación de mercancías, es preciso señalar, como hizo el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, que los objetivos específicos de dicha concentración no son, como tales, determinantes en el contexto de una acción judicial como la entablada por Schmidberger, que tiene por objeto exigir responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de la alegada violación del Derecho comunitario, derivada de la circunstancia de que las autoridades nacionales no impidieron que se obstaculizara el tráfico en la autopista del Brenner.
- 67 En efecto, para determinar las circunstancias en las que puede generarse la responsabilidad de un Estado miembro y, en particular, por lo que respecta a la cuestión de si éste incurrió en una violación del Derecho comunitario, únicamente deben tenerse en cuenta la acción u omisión imputables a dicho Estado.
- 68 En el caso de autos, únicamente hay que tener en cuenta, por tanto, el objetivo perseguido por las autoridades nacionales en el momento de la decisión de autorizar tácitamente o de no prohibir dicha concentración.

- 69 Pues bien, de los autos del asunto principal se desprende a este respecto que las autoridades austriacas se basaron en consideraciones relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales de los manifestantes en materia de libertad de expresión y de libertad de reunión, que están reconocidos y garantizados por el CEDH y por la Constitución austriaca.
- 70 En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional menciona asimismo la cuestión de si el principio de libre circulación de mercancías garantizado por el Tratado prevalece sobre dichos derechos fundamentales.
- 71 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia y que, para ello, éste se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido. El CEDH reviste en este contexto un significado particular (véanse, en especial, las sentencias de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, Rec. p. I-2925, apartado 41; de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, Rec. p. I-1611, apartado 37, y de 22 de octubre de 2002, Roquette Frères, C-94/00, Rec. p. I-9011, apartado 23).
- 72 Los principios elaborados por dicha jurisprudencia han sido reafirmados en la exposición de motivos del Acta Única Europea y posteriormente en el artículo F, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (sentencia Bosman, antes citada, apartado 79). Según dicha disposición «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario».

- 73 De ello se deduce que no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos de esta manera (véanse, en particular, las sentencias ERT, antes citada, apartado 41, y de 29 de mayo de 1997, Kremzow, C-299/95, Rec. p. I-2629, apartado 14).
- 74 Por tanto, al imponerse el respeto de los derechos fundamentales tanto a la Comunidad como a sus Estados miembros, la protección de tales derechos constituye un interés legítimo que puede justificar, en principio, una restricción a las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario, incluso en virtud de una libertad fundamental garantizada por el Tratado como la libre circulación de mercancías.
- 75 Asimismo, conforme a reiterada jurisprudencia, desde el momento en que una situación nacional está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, como ocurre en el asunto principal, el Tribunal de Justicia, cuando conoce de un asunto planteado con carácter prejudicial, debe proporcionar a los órganos jurisdiccionales nacionales todos los elementos de interpretación necesarios para la apreciación de la conformidad de dicha situación con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia, tal como están expresados, en particular, en el CEDH (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartado 28).
- 76 En el caso de autos, las autoridades nacionales se basaron en la necesidad de respetar los derechos fundamentales garantizados tanto por el CEDH como por la Constitución del Estado miembro afectado para permitir que se impusiera una limitación a una de las libertades fundamentales consagradas por el Tratado.
- 77 El presente asunto plantea por tanto la cuestión de la necesaria conciliación de las exigencias de la protección de los derechos fundamentales en la Comunidad con las que se derivan de una libertad fundamental consagrada por el Tratado y, más concretamente, la cuestión del alcance respectivo de las libertades de expresión y

de reunión, garantizadas por los artículos 10 y 11 del CEDH, y de la libre circulación de mercancías, cuando las primeras se invocan como justificación de una restricción a la segunda.

- 78 A este respecto, hay que observar, por un lado, que si bien la libre circulación de mercancías constituye uno de los principios fundamentales en el sistema del Tratado, en determinadas circunstancias puede ser objeto de restricciones por las razones enumeradas en el artículo 36 del mismo Tratado o en concepto de exigencias imperativas de interés general reconocidas conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde la sentencia de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral*, «*Cassis de Dijon*» (120/78, Rec. p. 649).
- 79 Por otro lado, si bien los derechos fundamentales controvertidos en el asunto principal están expresamente reconocidos por el CEDH y constituyen fundamentos esenciales de una sociedad democrática, del propio texto del apartado 2 de los artículos 10 y 11 de dicho Convenio resulta sin embargo que las libertades de expresión y de reunión pueden ser también objeto de determinadas limitaciones justificadas por objetivos de interés general, en la medida en que dichas excepciones estén previstas por la ley, respondan a una o más finalidades legítimas con arreglo a dichas disposiciones y sean necesarias en una sociedad democrática, es decir, estén justificadas por una necesidad social imperiosa y, en particular, sean proporcionadas a la finalidad legítima perseguida (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de junio de 1997, *Familiapress*, C-368/95, Rec. p. I-3689, apartado 26, y de 11 de julio de 2002, *Carpenter*, C-60/00, Rec. p. I-6279, apartado 42, así como TEDH, sentencia *Steel* y otros contra Reino Unido, de 23 de septiembre de 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, § 101).
- 80 Por tanto, los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica garantizados por el CEDH tampoco constituyen —contrariamente a otros derechos fundamentales reconocidos por el mismo Convenio, como el derecho de toda persona a la vida o la prohibición de la tortura y del trato inhumano o degradante, que no toleran ninguna restricción— prerrogativas absolutas, sino que deben considerarse según su función en la sociedad. Por

consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de esos derechos, en la medida en que éstas respondan efectivamente a objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido por tales restricciones, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos protegidos (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de abril de 1992, Comisión/Alemania, C-62/90, Rec. p. I-2575, apartado 23, y de 5 de octubre de 1994, X/Comisión, C-404/92 P, Rec. p. I-4737, apartado 18).

- 81 En tales circunstancias, es preciso ponderar los intereses en juego y determinar, habida cuenta del conjunto de circunstancias de cada caso, si se ha observado un justo equilibrio entre dichos intereses.
- 82 A este respecto, la autoridad competente dispone de una amplia facultad de apreciación. No obstante, procede verificar si las restricciones impuestas a los intercambios intracomunitarios son proporcionadas a la finalidad legítima perseguida, a saber, en el caso de autos, la protección de los derechos fundamentales.
- 83 En lo que se refiere al asunto principal, es importante señalar de entrada que las circunstancias que lo caracterizan se distinguen netamente de la situación examinada en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, invocada por Schmidberger como precedente pertinente en el contexto de la acción judicial que entabló en Austria.
- 84 En efecto, respecto a los elementos de orden fáctico establecidos por el Tribunal de Justicia en los apartados 38 a 53 de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, es preciso señalar, en primer lugar, que la concentración controvertida en el litigio principal tuvo lugar tras una solicitud de autorización fundamentada en el Derecho nacional y después de que la autoridad competente hubiera decidido no prohibirla.

85 En segundo lugar, debido a la presencia de manifestantes en la autopista del Brenner, se impidió la circulación rodada en una sola ruta, en una única ocasión y durante cerca de treinta horas. Además, el obstáculo a la libre circulación de mercancías que se derivó de dicha concentración tuvo un alcance limitado en comparación tanto con el ámbito geográfico como con la gravedad intrínseca de los problemas de que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Francia, antes citada.

86 En tercer lugar, no se ha discutido que mediante dicha concentración unos ciudadanos ejercieron sus derechos fundamentales al manifestar públicamente una opinión que consideraban importante en la vida de la colectividad; asimismo ha quedado acreditado que esta manifestación pública no tenía por objeto obstaculizar los intercambios de mercancías de naturaleza u origen concretos. En cambio, en el asunto Comisión/Francia, antes citado, la finalidad perseguida por los manifestantes era claramente impedir la circulación de determinados productos procedentes de Estados miembros distintos de la República Francesa, no sólo mediante obstáculos al transporte de las mercancías aludidas, sino también mediante la destrucción de las que se dirigían o estaban en tránsito por Francia, incluso cuando se encontraban ya a la venta en los comercios del Estado miembro en cuestión.

87 En cuarto lugar, hay que recordar que en el caso de autos se habían tomado diversas medidas de regulación y de acompañamiento por parte de las autoridades competentes con objeto de limitar en lo posible las alteraciones de la circulación rodada. Por ello, en particular, dichas autoridades, incluidas las fuerzas policiales, los organizadores de la manifestación y varias asociaciones de automovilistas colaboraron para garantizar el buen desarrollo de la concentración. Mucho antes de la fecha en la que ésta debía celebrarse, se había lanzado una amplia campaña de información por parte de los medios de comunicación y de los automóvil-club, tanto en Austria como en los países limítrofes, y se habían previsto varias rutas alternativas, de manera que los operadores económicos

afectados estaban debidamente informados de las restricciones a la circulación aplicables en la fecha y el lugar de la concentración prevista y se encontraban en condiciones de tomar con tiempo todas las medidas eficaces para evitar dichas restricciones. Además, se había desplegado un servicio de orden en el propio lugar donde se debía celebrar la manifestación.

- 88 Por otra parte, ha quedado acreditado que la actuación aislada de que se trata no generó un clima general de inseguridad que tuviera un efecto disuasivo sobre los flujos de intercambio intracomunitarios en su conjunto, contrariamente a los problemas graves y repetidos de orden público controvertidos en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Francia, antes citada.
- 89 Por último, por lo que se refiere a otras posibilidades consideradas por Schmidberger respecto a dicha concentración, procede, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que disponen los Estados miembros, considerar que, en circunstancias como las del caso de autos, la autoridad nacional competente pudo estimar que una prohibición pura y simple de ésta constituía una interferencia inaceptable en los derechos fundamentales de los manifestantes a reunirse y expresar pacíficamente su opinión en público.
- 90 En cuanto a la imposición de requisitos más estrictos en lo referente tanto al lugar —por ejemplo, por el borde de la autopista del Brenner— como a la duración —limitada a sólo algunas horas— de la concentración en cuestión, podía haberse percibido que constituía una restricción excesiva que privaría a la actuación de una parte esencial de su alcance. Si bien la autoridad nacional competente ha de intentar limitar en lo posible los efectos que sobre la libertad de circulación no deja de tener una manifestación en la vía pública, no es menos cierto que le corresponde ponderar este interés con el de los manifestantes, que pretenden llamar la atención de la opinión pública sobre los objetivos de su actuación.

- 91 Si bien es cierto que una actuación de este tipo genera normalmente algunos inconvenientes para las personas que no participan en ella, en particular por lo que respecta a la libertad de circulación, tales inconvenientes pueden en principio admitirse desde el momento en que la finalidad perseguida es esencialmente la manifestación pública y expresada legalmente de una opinión.
- 92 A este respecto, la República de Austria alega, sin que se haya negado este extremo, que, en cualquier caso, todas las soluciones factibles de sustitución hubieran llevado consigo el riesgo de reacciones difíciles de controlar y que podrían causar alteraciones mucho más graves de los intercambios intracomunitarios así como de orden público, con el riesgo de convertirse en manifestaciones «salvajes», en confrontaciones entre partidarios y adversarios del movimiento reivindicativo o en actos violentos por parte de manifestantes que se considerasen lesionados en el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- 93 En consecuencia, la autoridad nacional, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación que se le ha de reconocer en la materia, pudo considerar razonablemente que el objetivo legítimamente perseguido por dicha concentración no podía alcanzarse en el caso de autos mediante medidas menos restrictivas de los intercambios intracomunitarios.
- 94 A la luz de las consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones primera y cuarta que el hecho de no haber prohibido la autoridad competente de un Estado miembro una concentración en circunstancias como las del asunto principal no es incompatible con los artículos 30 y 34 del Tratado, en relación con el artículo 5 de éste.

Sobre los requisitos de responsabilidad del Estado miembro

- 95 De la respuesta dada a las cuestiones primera y cuarta se deduce que, habida cuenta del conjunto de circunstancias de un asunto como el sometido al órgano jurisdiccional remitente, no cabe reprochar a la autoridad competente el haber incurrido en una violación del Derecho comunitario que pueda generar la responsabilidad del Estado miembro afectado.
- 96 En estas circunstancias, no procede pronunciarse sobre las demás cuestiones planteadas que se refieren a algunos de los requisitos de la responsabilidad en que incurre un Estado miembro como consecuencia de los daños causados a particulares debido a una inobservancia por éste del Derecho comunitario.

Costas

- 97 Los gastos efectuados por los Gobiernos austriaco, helénico, italiano, neerlandés y finlandés y por la Comisión, 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 Oberlandesgericht Innsbruck mediante resolución de 1 de febrero de 2000, declara:

El hecho de no haber prohibido la autoridad competente de un Estado miembro una concentración en circunstancias como las del asunto principal no es incompatible con los artículos 30 y 34 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE y 29 CE, tras su modificación), en relación con el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE).

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
Jann	Skouris	Macken
Colneric		von Bahr
Cunha Rodrigues		Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de junio de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias