

CASO PLATFORM «ÄRZTE FÜR DAS LEBEN» CONTRA AUSTRIA

Artículos 11 y 13 (Protección de la libertad de reunión) Sentencia de 21 de junio de 1988

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido conforme al artículo 43 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y a los preceptos pertinentes de su Reglamento, en una Sala compuesta por los siguientes Jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente; F. Gölcüklü, F. Matscher, J. Pinheiro Farinha, R. Macdonald, A. Spielmann, J. A. Carrillo Salcedo, y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto.

Después de deliberar en privado los días 25 de marzo y 25 de mayo de 1988,

Dicta la siguiente Sentencia, aprobada en dicha última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») sometió este caso al Tribunal el 14 de mayo de 1987, dentro del plazo de tres meses que establecen los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo su origen en una demanda, número 10126/82, contra Austria, presentada ante la Comisión el 13 de septiembre de 1982 por una asociación, la *Plattform Ärzte für das Leben* (Plataforma o Grupo «Médicos para la Vida»), en virtud del artículo 25.

El escrito de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48, párrafo *d*), y a la declaración austriaca de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46).

Se pretende que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto que el Estado demandado incumplió las obligaciones que resultan del artículo 13 del Convenio.

2. La asociación demandante, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3. *d*) del Reglamento del Tribunal, anunció su propósito de participar en el procedimiento pendiente y nombró abogado a este respecto (art. 30).

3. La Sala, que debía constituirse con siete Jueces, comprendía de oficio al señor F. Matscher, como Juez elegido por su nacionalidad austriaca (art. 43 del Convenio), y al señor R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. *b*) del Reglamento]. El Presidente, con fecha 23 de mayo de 1987, designó, mediante sorteo celebrado ante el Secretario, a los cinco miembros restantes, los señores J. Pinheiro Farinha, R. Macdonald, J. Gersing, A. Spielmann y A. M. Donner (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento). Posteriormente, los señores F. Gölcüklü y J. A. Carrillo Salcedo, Jueces suplentes, sustituyeron a los señores Donner y Gersing, imposibilitados para actuar (arts. 22.1 y 24.1 del Reglamento).

4. El 20 de junio de 1987, el Presidente autorizó al Letrado de la asociación demandante para que se expresara en alemán (art. 27.3).

5. El señor Ryssdal, después de hacerse cargo de la Presidencia de la Sala (art. 21.5), y de consultar, por medio del Secretario, al agente del Gobierno austriaco («el Gobierno»), al delegado de la Comisión y al abogado de la entidad demandante,

a) resolvió, el 8 de julio de 1987, que no procedía en esta fase del procedimiento la presentación de Memorias (art. 37.1);

b) el 3 de noviembre de 1987 señaló el 21 de marzo de 1988 como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38).

6. El 16 de septiembre de 1987 el Secretario del Tribunal recibió la reclamación presentada por la asociación demandante en virtud del artículo 50 del Convenio.

7. La vista se celebró públicamente el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. El Tribunal celebró antes una reunión preparatoria.

Han comparecido:

- *Por el Gobierno:*

el señor H. Türk, asesor jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, agente;

el señor W. Okresek, de la Cancillería Federal;

el señor A. Holzhammer, del Ministerio Federal del Interior, asesores jurídicos.

- *Por la Comisión:*

el señor Batliner, delegado.

- *Por la asociación demandante:*

el Letrado señor A. Adam, abogado.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas de los señores Türk y Okresek, en nombre del Gobierno, del señor Batliner en el de la Comisión, y del señor Adam, abogado de la entidad demandante.

HECHOS

8. *Plattform Ärzte für das Leben* es una asociación de médicos que luchan contra el aborto y pretenden que se modifique la legislación austriaca a este respecto. En 1980 y 1982 organizó dos manifestaciones perturbadas por otros manifestantes opuestos, a pesar de la presencia de un gran número de policías.

I. La manifestación de Stadl-Paura

A. Su organización

9. La asociación demandante decidió celebrar en la iglesia de Stadl-Paura (Alta Austria), el 28 de diciembre de 1980, una misa y después una manifestación ante la clínica de un médico que practicaba abortos. En cumplimiento de lo que exige el artículo 2 de la Ley de Reuniones de 1953 (apartado 40 del informe de la Comisión), presentó el 30 de noviembre un escrito a este respecto en la Comisaría de Policía del distrito de Wels-Land. La policía no puso ningún reparo

y autorizó a los manifestantes a utilizar la vía pública. En cambio, prohibió otras manifestaciones proyectadas por partidarios del aborto, pero anunciadas posteriormente, porque coincidían en el tiempo y en el lugar con la de *Plattform*.

10. Los organizadores, temiendo, no obstante, que se produjeran incidentes, quisieron modificar sus proyectos poco antes de que empezara la manifestación, en contacto con las autoridades locales. Desistieron de manifestarse ante la clínica del cirujano y acordaron, en su lugar, acudir en procesión ante un altar levantado en una elevación bastante lejos de la iglesia en que debía celebrarse la ceremonia religiosa.

11. Los representantes de la policía les advirtieron que la mayor parte de las fuerzas de seguridad se habían situado ya a lo largo del itinerario previsto en principio y que, debido a las características del terreno, el nuevo que se proyectaba no era conveniente para vigilar los movimientos de la multitud. No se negaron a protegerles, pero hicieron constar que sería imposible - con independencia de la dirección escogida o que se escogiera- impedir que los manifestantes contrarios arrojaran huevos o perturbaran tanto la manifestación como la ceremonia religiosa.

B. Los incidentes

12. Durante la misa, numerosos manifestantes opuestos -que no habían presentado, parece, el aviso exigido por la Ley de Reuniones- se agruparon ante la iglesia sin que la policía los disolviera; y perturbaron la manifestación que se encaminaba hacia la ladera de la colina, mezclándose con los manifestantes y dificultando con sus gritos el rezo del rosario. Sucedió lo mismo en la ceremonia celebrada al aire libre: unas quinientas personas intentaron interrumpirla utilizando altavoces, y arrojaron sobre los reunidos huevos y manojos de hierba.

13. Al final de la ceremonia, cuando los ánimos estaban tan excitados que podían producirse actos violentos, las unidades especiales antidisturbios, que hasta ese momento no habían intervenido, formaron un cordón entre los grupos contrincantes, lo cual permitió que la procesión volviera a la iglesia.

14. El Presidente de la asociación, en una carta dirigida a la Dirección de Seguridad de Alta Austria, calificó la conducta de los manifestantes contrarios como «relativamente pacífica»: en otras ocasiones, los adversarios de *Plattform* habían agredido a sus miembros y atacado a los policías.

C. Los recursos interpuestos después de la manifestación

1. Los recursos de la propia asociación

a) El recurso jerárquico

15. El 21 de enero de 1981 la asociación demandante interpuso un recurso jerárquico o disciplinario (*Dienstaufsichtsbeschwerde* -apartados 47 a 50 del informe de la Comisión), acusando a la policía local de no haber protegido suficientemente a la manifestación.

La Dirección de Seguridad de Alta Austria consideró irreproachable la conducta de los agentes de policía y acordó no tomar ninguna medida disciplinaria contra ellos. Alegó la dificultad de proteger totalmente a una manifestación al aire libre contra los insultos y el lanzamiento de objetos que no parece que pusieran en peligro la integridad física de los participantes; y añadió que la policía no actuó para evitar alteraciones más graves.

b) El recurso constitucional

16. *Plattform* recurrió después ante el Tribunal Constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) (apartados 41 a 43 del Informe de la Comisión), alegando que la pasividad de las autoridades locales permitió en el caso de autos un ataque a las libertades de reunión y de culto religioso garantizadas por la Constitución austriaca.

El 11 de diciembre de 1981, el Tribunal Constitucional examinó a varios testigos para comprobar los hechos con la suficiente claridad. En resolución del 1 de marzo de 1982 se declaró incompetente y, en consecuencia, no admitió a trámite el recurso, poniendo de manifiesto que la reclamación de la asociación demandante no impugnaba manifiestamente una «resolución» ni un acto de compulsión administrativa directa, a tenor del artículo 144 de la Constitución (Colección oficial de Sentencias del Tribunal Constitucional, núm. 9334/1982).

2. Diligencias judiciales promovidas de oficio

a) Actuaciones penales

17. *Plattform* no promovió actuaciones penales mediante la presentación de una querrela o una denuncia (apartados 58 a 64 del informe de la Comisión).

En cambio, la Dirección de Seguridad de la Alta Austria y la policía local abrieron una información contra personas desconocidas por alterar el orden en una reunión. Por su parte, una entidad privada, la «Österreichische Bürgerinitiative zum Schutz der Menschenwürde», se querelló contra uno de los que se manifestaron en contra, un diputado, por obstaculizar una ceremonia religiosa, por incitar a la animosidad (arts. 188 , 189 y 283 del Código Penal) y por infringir el artículo 2 de la Ley de Reuniones de 1953 . Se presentaron también dos querellas contra otras dos personas.

No obstante, el Ministerio Fiscal de Wels, con fecha 1 de abril de 1981, sobreseyó las actuaciones, con arreglo al artículo 90 del Código de Procedimiento Penal .

b) Actuaciones administrativas

18. Se sancionó a una persona, detenida en flagrante delito arrojando huevos, con una multa de 1.000 chelines austriacos, impuesta en aplicación del artículo IX de la Ley que promulgó las que regulan el procedimiento administrativo (apartado 66 del informe de la Comisión).

II. La manifestación de Salzburgo

19. La jefatura de policía competente autorizó una segunda manifestación contra el aborto que debía desarrollarse el 1 de mayo de 1982 en la plaza de la catedral de Salzburgo. El mismo día tenía que celebrarse en dicha plaza una reunión por un aniversario del partido socialista, pero tuvo que suspenderse porque el escrito anunciándola se había presentado después del de la asociación demandante.

La manifestación empezó a las dos horas y cuarto de la tarde y terminó con una hora de oración en el interior de la catedral.

Alrededor de la una y media unas quinientas personas, expresando ruidosamente su protesta, cruzaron las tres arcadas de entrada a la plaza y se reunieron en el atrio del templo. Un centenar de policías formaron un cordón alrededor de los manifestantes de «Plattform» para protegerlos contra las agresiones directas. También alteraron el orden unos

simpatizantes de un partido de extrema derecha (NPD), quienes decían apoyar a «Plattform». La policía pidió al presidente de ésta que ordenara que se dispersaran, pero no tuvo éxito.

Para evitar alteraciones en la ceremonia religiosa, la policía dispuso el abandono de la plaza.

20. No se entabló ningún procedimiento después de estos incidentes. La asociación demandante, a la vista de la resolución del Tribunal Constitucional de 1 de marzo de 1982, consideró inútil la presentación de un segundo recurso.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

21. La asociación *Plattform Ärzte für das Leben* acudió a la Comisión el 13 de septiembre de 1982, con su demanda número 10126/82. Alegaba que no contó con la suficiente protección de la policía durante sus manifestaciones del 28 de diciembre de 1980 en Stadtl-Paura y del 1 de mayo de 1982 en Salzburgo, con lo cual se violaron los artículos 9, 10 y 11 del Convenio. Invocó además el artículo 13, porque, en su opinión, el ordenamiento legal austriaco no le proporcionó ningún «recurso efectivo ante una jurisdicción nacional» para asegurar el ejercicio de los derechos controvertidos.

22. El 17 de octubre de 1985, la Comisión declaró inadmisible la demanda, por manifiesta falta de fundamento, en cuanto a las reclamaciones en el ámbito de los artículos 8, 10 y 11; por el contrario, la admitió a trámite en relación al artículo 13. En su informe del 12 de marzo de 1987 (art. 31), opinó por unanimidad que se había violado dicho precepto.

El texto íntegro de su informe y el resumen del Derecho y de los usos internos pertinentes se incluyen en un anexo a esta Sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL

23. En la vista celebrada el 21 de marzo de 1988, el Gobierno pidió al Tribunal que declarara que «no se había infringido lo dispuesto en el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos», y que los hechos de autos no ponen de manifiesto, por tanto, ninguna violación del Convenio».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

24. Sostiene la entidad demandante que no pudo disponer en Austria de ningún recurso efectivo para reclamar al amparo del artículo 11. Invoca, a este respecto, el artículo 13, redactado en los términos siguientes:

«Toda personas cuyos derechos y libertades reconocidos en este Convenio hayan sido violados, tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional, incluso cuando se haya cometido la violación por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

25. El argumento principal del Gobierno es que la posible aplicación del artículo 13 depende de la violación de un precepto esencial del Convenio. Como prueba de su razonamiento cita el texto francés en que figuran las palabras *ont été violés* (literalmente, han sido violados), más claras, en su opinión, que las inglesas correspondientes *are violated* (son violados).

El Tribunal no comparte esta opinión. Según su propia jurisprudencia, el artículo 13 garantiza

un recurso efectivo ante una «jurisdicción» nacional a cualquiera que se considere víctima, por motivos defendibles, de una violación de los derechos y libertades protegidos por el Convenio; cualquier otra interpretación le dejaría sin sentido (véase la reciente Sentencia Boyle y Rice, de 27 de abril de 1988, serie A, núm. 131, pág. 23, apartado 52).

26. Aunque la reclamación sobre el artículo 11 se haya declarado inadmisibile por falta manifiesta de fundamento, la Comisión la ha considerado defendible a efectos del artículo 13. El Gobierno entiende que es contradictorio declarar una misma reclamación manifiestamente mal fundada en el ámbito de un precepto de fondo o esencial y, sin embargo, defendible en cuanto al artículo 13.

27. No pretende el Tribunal dar una definición abstracta de lo que es «defendible». Para comprobar la posible aplicación del artículo 13 en el caso de autos le basta averiguar, a la vista tanto de los hechos como de la naturaleza de las cuestiones de Derecho planteadas, si la alegación de incumplimiento de los requisitos del artículo 11 era defendible a pesar de que la Comisión la había rechazado por manifiesta falta de fundamento. En la resolución de la Comisión en el trámite de admisión se pueden encontrar indicaciones útiles sobre el carácter defendible de la reclamación de que se trata (Sentencia ya citada en el Caso Boyle y Rice, serie A, núm. 131, págs. 23 y 24, apartados 54 y 55).

28. Ante la Comisión, *Plattform* criticó a las autoridades austriacas por haber ignorado el verdadero significado de la libertad de reunión al no garantizar con sus actos concretos el desarrollo normal de sus manifestaciones.

29. En opinión del Gobierno, el artículo 11 no crea ninguna obligación positiva de proteger las manifestaciones. La libertad de reunión pacífica -reconocida por el artículo 12 de la Ley fundamental austriaca de 1867- pretendía sustancialmente proteger al individuo contra las directas injerencias del Estado. El artículo 11, a diferencia de algunos otros preceptos del Convenio y de la Constitución austriaca, no es aplicable a las relaciones entre particulares. En cualquier caso, la elección de los medios que hay que utilizar en una determinada situación depende de la facultad discrecional del Estado.

30. La Comisión, en su resolución de 17 de octubre de 1985 sobre la admisión de la demanda, trató extensamente la cuestión de si el artículo 11 obliga implícitamente al Estado a proteger las manifestaciones contra quienes pretenden dificultarlas o perturbarlas; y su contestación a esta pregunta fue afirmativa.

31. El Tribunal no tiene que elaborar una teoría general de las obligaciones positivas que pueden deducirse del Convenio, pero debe interpretar el artículo 11 antes de pronunciarse sobre el carácter defendible de la reclamación de la asociación demandante.

32. Sucede a veces que una determinada manifestación molesta o irrita a personas contrarias a las ideas o reivindicaciones que promueve. Sin embargo, los participantes deben poder celebrarla sin temer los posibles actos violentos de sus oponentes, ya que este temor podría disuadir a las asociaciones o a otros grupos que defienden sus opiniones o intereses comunes de expresarse abiertamente sobre cuestiones palpitantes de la vida de la sociedad. En una democracia, el derecho de contramanifestación no puede llegar hasta paralizar el ejercicio del de manifestarse.

Por consiguiente, la libertad real y efectiva de reunión pacífica no se reduce a un mero deber de no interferirse por parte del Estado; una concepción simplemente negativa no estaría de acuerdo con el objeto y la finalidad del artículo 11. Este precepto, lo mismo que el artículo 8, requiere, a veces, medidas positivas incluso, si es necesario, en el ámbito de las relaciones

entre individuos (véase, *mutatis mutandis*, la Sentencia X e Y contra los Países Bajos, de 26 de marzo de 1985, serie A, núm. 91, pág. 11, apartado 23).

33. El Tribunal, coincidiendo con el Gobierno y con la Comisión, comprueba que el Derecho austriaco procura proteger las manifestaciones por una acción positiva así. Por ejemplo, los artículos 284 y 285 del Código Penal consideran un delito el hecho de disolver, impedir o perturbar una reunión que no ha sido prohibida; y, por otra parte, los artículos 6, 13 y 14.2 de la Ley de Reuniones, que autorizan en determinados casos a las autoridades públicas a prohibir, terminar o disolver por la fuerza una reunión, son aplicables también a las contramanifestaciones (apartados 54 y 40 del informe de la Comisión).

34. Aunque los Estados Contratantes deben tomar medidas razonables y adecuadas para el desarrollo pacífico de las manifestaciones legales, no pueden garantizarlo absolutamente y tienen amplias facultades discrecionales en la elección de los medios que se han de utilizar (véanse, *mutatis mutandis*, las Sentencias Abdulaziz, Cabales y Balkandali, de 28 de mayo de 1985, serie A, núm. 94, págs. 33 y 34, apartado 67; y Rees, de 17 de octubre de 1986, serie A, núm. 106, págs. 14 y 15, apartados 34 a 37). En esta materia, la obligación que asumen los Estados, en virtud del artículo 11 del Convenio, es la de tomar las medidas, no la de garantizar el resultado.

35. Según la asociación demandante, la policía permaneció completamente pasiva en las dos manifestaciones a que se refiere este litigio. El Gobierno y la Comisión no están de acuerdo con esta apreciación; en su opinión, no se justificaba la intervención inmediata por la falta de actos violentos graves, y porque, además, habría provocado ataques personales.

36. El Tribunal no ha de pronunciarse sobre la oportunidad o la eficacia de la táctica que siguieron en este caso las fuerzas de seguridad; sólo debe averiguar si se puede defender la opinión de que las autoridades competentes no tomaron las medidas necesarias.

37. En cuanto a los incidentes del 28 de diciembre de 1980 en Stadl-Paura (véanse los apartados 9 a 13, precedentes), hay que destacar, ante todo, la prohibición de las dos manifestaciones proyectadas por los partidarios del aborto por su coincidencia, en el tiempo y en el lugar, con la de «Plattform» anunciada desde el 30 de noviembre. Además, se desplegaron numerosos agentes, de uniforme o de paisano, a lo largo del recorrido previsto en principio, y los miembros de la policía no negaron su protección a la asociación demandante, incluso después del cambio de itinerario que decidió prescindiendo de sus reparos. Finalmente no hubo daños materiales ni enfrentamientos de importancia: los participantes en la contramanifestación gritaron, agitaron banderas y arrojaron huevos o manojos de hierba, pero la procesión y la ceremonia religiosa al aire libre pudieron desarrollarse hasta el final; y unidades especiales antidisturbios se interpusieron entre los grupos opuestos en el momento en que la excitación de ánimos amenazaba convertirse en actos violentos.

38. Los organizadores de la manifestación de Salzburgo en 1982 (apartado 19, anterior) habían escogido la fecha del 1 de mayo, día del tradicional desfile socialista, que tuvo que anularse en cuanto a la plaza de la catedral porque la asociación demandante había anunciado con anterioridad la celebración de sus actos. Además, se envió un centenar de policías al lugar de los hechos para separar a los participantes de sus adversarios y evitar el peligro de agresiones directas; los agentes hicieron abandonar la plaza para impedir cualquier perturbación de la ceremonia religiosa.

39. Queda, pues, claro que las autoridades austriacas no dejaron de tomar las medidas razonables y adecuadas.

No se ha formulado, por tanto, ninguna alegación defendible sobre la violación del artículo 11; y, en consecuencia, el artículo 13 no es aplicable al caso de autos.

El Tribunal, por estos fundamentos y por unanimidad,

Falla que no se ha violado el artículo 13.

Hecha en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 21 de junio de 1988.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

ANEXO I

EL DERECHO Y LOS USOS INTERNOS APLICABLES

(Según el informe de la Comisión de 12 de marzo de 1987)

La legislación y la práctica en Austria sobre el ejercicio del derecho a la protección de la libertad de reunión

a) *La garantía constitucional de la libertad de reunión*

i) *Los preceptos de fondo*

38. Según el artículo 12 de la Ley fundamental de 1867 sobre los derechos generales de los ciudadanos (*Boletín de Legislación Imperial*, núm. 142), los austriacos disfrutaban, entre otros, del derecho de reunión, cuyo ejercicio se regula por disposiciones especiales. El derecho de reunión tiene además un fundamento constitucional: el artículo 11 del Convenio, que en Austria ostenta el rango de precepto constitucional (véase el art. 11 de la Ley constitucional de 4 de marzo de 1964, *Boletín de Legislación Federal*, núm. 59).

39. Las disposiciones especiales a que se refiere el artículo 12 de la Ley fundamental se contienen en la Ley sobre las reuniones (*Versammlungsgesetz*). Estas disposiciones se promulgaron por primera vez en 1867 (Boletín de Legislación Imperial, núm. 135) y se han mantenido expresamente en vigor por el artículo 149 de la Constitución federal y refundido en 1953 (*Boletín de Legislación Federal*, núm. 98). Desde entonces se citan con el nombre de Ley de 1953 sobre las reuniones.

40. La Ley contiene, entre otros, los siguientes preceptos:

Artículo 1 Las reuniones públicas se autorizarán conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 2

1. La persona que se proponga organizar una reunión pública, o cualquier otra abierta en general a todos, deberá presentar a las autoridades un escrito a este respecto por lo menos

veinticuatro horas antes, haciendo constar el objeto, el lugar y la hora de la reunión. El escrito debe llegar a las autoridades por lo menos veinticuatro horas antes de la hora prevista para la celebración de la reunión.

2. Si así se les pide, las autoridades expedirán un certificado de la presentación del escrito. No se exigirá ningún reintegro por dicho escrito.

Artículo 6 Las autoridades prohibirán las reuniones cuyo objeto se oponga a la legislación penal o que pongan en peligro la seguridad o el bienestar públicos.

Artículo 11 1. Las personas que organizan y son responsables de la reunión son las que, en primer lugar, deben cuidar de que se respete la ley y se mantenga el orden.

2. Las mismas personas deben actuar inmediatamente para impedir las declaraciones o actos contrarios a la ley. Si no se cumplen sus instrucciones, los organizadores darán por terminado en el acto la reunión.

Artículo 12 Las autoridades pueden enviar a cualquier reunión de la clase a que se refiere el artículo 2 uno o varios representantes, a quienes colocarán en el sitio que prefieran de la reunión, informándoles de cuanto les interese sobre los organizadores y los oradores del acto.

Artículo 13 1. Se prohibirá cualquier reunión organizada infringiendo la ley y, si es necesario, las autoridades la darán por terminada.

2. De la misma manera, el representante de la autoridad o, en su defecto, ésta misma, dispondrá la suspensión de una reunión organizada legalmente si en ella se cometen actos ilegales o que pongan en peligro el orden público.

Artículo 14 1. Cuando se dé por terminada la reunión, todos los asistentes deberán abandonar el sitio en que se celebre y dispersarse inmediatamente.

2. En el supuesto de desobediencia, se podrá emplear la fuerza para disolver a los participantes.

ii) *El recurso constitucional*

41. En el ordenamiento jurídico de Austria, la fiscalización del respeto del derecho constitucional de reunión se atribuye exclusivamente al Tribunal Constitucional. Según la jurisprudencia, cualquier violación de la ley de reuniones se debe considerar como un ataque directo a este derecho constitucional, garantizado por el artículo 12 de la Ley fundamental (véase la *Compilación oficial de las sentencias del Tribunal Constitucional*, núm. 2002/50) y por el artículo 11 del Convenio (*ibidem*, núms. 7762/76, 8610/79 y 9103/81). Por consiguiente, el Tribunal administrativo no puede ejercitar una fiscalización complementaria de la legalidad de la aplicación de la legislación de reuniones. El propio Tribunal se ha declarado incompetente para conocer de tales asuntos (*Compilación oficial de las sentencias del Tribunal administrativo*, núm. 7096 A).

42. La competencia del Tribunal Constitucional para conocer y fallar las reclamaciones sobre violación de los derechos garantizados constitucionalmente, como el derecho de reunión, se funda en el artículo 144 de la Constitución federal. El apartado 1 de dicho precepto, según el texto de 1975, dispone lo siguiente (Compilación de la legislación federal, núm. 302):

«El Tribunal Constitucional conocerá de los recursos contra las resoluciones de las

autoridades administrativas cuando el recurrente alegue que se han violado sus derechos por la aplicación de un Decreto ilegal, de una ley inconstitucional o de un Tratado contrario a Derecho. En estos mismos casos, el Tribunal resolverá las reclamaciones contra el ejercicio de una potestad administrativa directa de mando o de compulsión contra una persona determinada...»

43. Los actos administrativos que no se pueden considerar como una «resolución administrativa» ni como «actos de compulsión administrativa directa contra una persona determinada» no son recurribles ante el Tribunal Constitucional.

b) Medidas administrativas para proteger el ejercicio de la libertad de reunión, en especial las de protección por la policía

i) Preceptos de fondo

44. La Ley de Reuniones establece medidas administrativas para proteger las reuniones legales. Aunque la Ley no lo prevea expresamente, el dispositivo que permite prohibir (art. 6) o dar por terminadas (art. 13) las reuniones ilegales o que pongan en peligro el orden público se utiliza de hecho con frecuencia para afrontar las contramanifestaciones cuya celebración pueda dificultar el legal ejercicio de derecho de reunión de los primeros manifestantes.

45. Además, el artículo 14.2 de la Ley de Reuniones prevé expresamente que se recurra a la fuerza para disolver una reunión, y este precepto se puede aplicar también frente a los participantes en una contramanifestación ilegal. El despliegue de fuerzas de seguridad para estos fines se da por supuesto. El Tribunal Constitucional ha reconocido que las autoridades de policía tienen el deber de proteger las reuniones legales que no pueden prohibirse por el exclusivo motivo de que corran el peligro de que las perturben las contramanifestaciones (Compilación oficial de las sentencias del Tribunal Constitucional, núm. 8609/79).

46. La policía dispone de amplias facultades discrecionales para mantener la paz pública, el orden y la seguridad, incluida la protección de las manifestaciones. A este respecto, la ley no prevé ningún derecho subjetivo para los manifestantes que no sea su derecho constitucional de reunión [véase el apartado a)].

ii) El procedimiento ante las autoridades administrativas: el recurso disciplinario o jerárquico

47. No existe un procedimiento administrativo formal para conseguir que se proteja especialmente a una manifestación. Las resoluciones que se toman a este respecto por las autoridades de policía competentes, bien a petición de los interesados, bien por su propia iniciativa, son por lo general de naturaleza interna. Como consecuencia, no se pueden impugnar mediante un recurso administrativo ante una autoridad superior.

48. Para plantear la cuestión de la insuficiencia de la protección dispensada por la policía ante los órganos superiores competentes, hay que utilizar el llamado recurso jerárquico. Este recurso no se limita a la reivindicación de los derechos subjetivos y a las alegaciones sobre la actuación ilegal de las autoridades, sino que puede emplearse también para criticar el ejercicio por éstas de su potestad discrecional en el marco de la ley, y en especial para examinar si fue el adecuado.

49. En definitiva, el recurso jerárquico no es más que una sugerencia, formulada a la autoridad superior competente, para que utilice sus facultades de revisión sobre su subordinado conforme al artículo 20.1 de la Constitución federal. Se incluye, en especial, en estas facultades el derecho de dictar instrucciones vinculantes a la autoridad inferior tanto en

relación al caso concreto de que se trate como con carácter general para el futuro. El superior jerárquico puede también decretar medidas disciplinarias contra los funcionarios responsables o tomar las que considere adecuadas. Las medidas de fiscalización que se tomen no dependen de ningún derecho del demandante, sino que son más bien consecuencia del deber que tiene la autoridad superior de garantizar una buena administración que respete la ley.

50. El demandante no tiene ningún derecho a exigir medidas especiales como resultado de su recurso jerárquico, y, sobre todo, no lo tiene a reclamar el ejercicio efectivo de las facultades fiscalizadoras. Ni tampoco tiene derecho a que se resuelva su queja o a informaciones sobre las medidas que se tomen. De hecho, suele dársele alguna información, salvo cuando la queja parezca abusiva o manifiestamente infundada.

iii) El procedimiento en la vía judicial: exigencia de la responsabilidad administrativa

51. En algunos casos, la falta de suficiente protección de una manifestación por la policía puede motivar también un procedimiento en reclamación de responsabilidad de la Administración. Las condiciones para ello se establecen en la Ley de Responsabilidad Administrativa (*Amtshaftungsgesetz*) (*Boletín de Legislación Federal*, núm. 20/1949, modificada).

52. El artículo 1 de dicha ley dispone que los organismos públicos tienen obligación de indemnizar, conforme a los preceptos del Derecho civil, los daños que hayan causado sus órganos a las personas o a sus bienes por actuación ilegal o negligente en el ejercicio de sus facultades legales. Por tanto, sólo la actuación ilegal o negligente del órgano de que se trate puede originar una reclamación. No se puede presentar una reclamación contra un determinado órgano. Además, ha de existir una relación de causa a efecto entre la actuación administrativa y el daño que se alega. La víctima sólo tiene derecho a una indemnización pecuniaria. La jurisprudencia ha puntualizado que solamente se pueden indemnizar los daños materiales y que no hay fundamento legal para pedir una indemnización por los daños morales.

53. El procedimiento se divide en dos fases. En la primera, la parte lesionada debe reclamar previamente ante la entidad pública de que se trate, por ejemplo, en el caso de órganos de la policía, ante la Federación. Si transcurridos tres meses el órgano competente de la Administración pública no acepta la reclamación, se puede acudir a los tribunales civiles.

c) La protección del derecho de reunión por el Derecho penal

i) Los preceptos de fondo

54. El Código Penal (*Boletín de Legislación Federal*, núm. 60, 1974) contiene los siguientes preceptos especiales sobre la protección de las reuniones:

Artículo 284.-Disolución por la fuerza de una reunión El que impida o disuelva, por la fuerza o por la amenaza de emplearla, una reunión, un desfile o una manifestación análoga que no haya sido prohibida, será castigado con la pena de un año de prisión como máximo.

Artículo 285.-Actos para impedir o perturbar una reunión El que impida o perturbe gravemente una reunión no prohibida:

1. Obstruyendo la entrada de la reunión.
2. Impidiendo u obstruyendo la entrada de una persona con derecho de asistencia o

molestándola gravemente, de tal manera que le sea imposible o difícil asistir a la reunión.

3. Entrando en la reunión sin estar autorizado.

4. Apartando a una persona encargada de la dirección de la reunión o autorizada para mantener el orden u oponiéndose violentamente a una de sus instrucciones sobre el desarrollo del acto.

Será castigado con la pena de seis meses de prisión como máximo o con la de una multa equivalente como máximo a 360 veces el tipo de interés diario.

55. Las reuniones religiosas están protegidas además por el artículo 189 (perturbación de un acto religioso), redactado en los siguientes términos:

1. El que impida o perturbe por la fuerza o amenazando usarla una ceremonia religiosa legal o los actos de culto aislados de la misma naturaleza celebrados por una iglesia o una comunidad religiosa reconocida en Austria será castigado con la pena de dos años de prisión como máximo.

2. El que 1) En un lugar dedicado al culto religioso, admitido por la ley, de una iglesia o comunidad religiosa en Austria.

2) Durante un acto público de culto religioso, admitido por la ley y celebrado por una iglesia o comunidad religiosa reconocida en Austria, o 3) Por medio de un objeto directamente consagrado al culto, admitido por la ley, por una iglesia o comunidad religiosa reconocida en Austria.

Perturbe de manera que pueda suscitar una justificada repulsa, será castigado con la pena de seis meses de prisión como máximo o con la de multa equivalente a 360 veces como máximo el tipo de interés diario.

56. Además, la injerencia en las manifestaciones mediante el empleo ilegal de la fuerza puede incidir también en el artículo 105 del Código Penal , redactado en la siguiente forma:

1. El que obligue a otra persona, por la fuerza o por medio de amenazas especialmente graves, a realizar un determinado acto, a tolerarlo o a abstenerse de hacerlo, será castigado con la pena de un año de prisión como máximo.

2. El acto no será ilegal si el empleo de la fuerza o las amenazas, como medios de alcanzar la finalidad pretendida, no son contrarios a la moral.

57. Los delitos regulados por el Código Penal no sólo se pueden cometer por los que realizan directamente los actos incriminados, sino también por los que inducen a ejecutarlos o toman parte en su ejecución (art. 2). El hecho deliberado de no impedir los actos delictivos se sancionará además como un delito distinto conforme al artículo 286 del Código Penal , y el abuso de una facultad pública es un delito según el artículo 302. Por consiguiente, es posible, en principio, que se proceda penalmente contra los funcionarios que no impiden que se cometan infracciones penales o que abusen de sus facultades oficiales en relación a la protección de una manifestación. Sin embargo, no se podrá actuar contra los funcionarios si no se cumplen las condiciones específicas que establecen los artículos 2 , 12 , 286 ó 302 del Código Penal .

ii) *La apertura de actuaciones penales*

58. Todos los delitos que se han descrito anteriormente son perseguibles de oficio por el Fiscal. La apertura de las diligencias depende, pues, por lo general del Ministerio Público. Tiene éste la misión especial, en virtud del artículo 34 del Código de Procedimiento Penal (1960 ; texto refundido publicado en el *Boletín de Legislación Federal*, núm. 631/1975), de perseguir de oficio todos los delitos que conozca y que no sean de los que sólo se puedan sancionar a petición de la víctima o de otra parte interesada. Además, el Fiscal tiene la obligación de admitir y de examinar las denuncias de delitos (art. 86) y de emprender las investigaciones necesarias (arts. 87 y 88). Por último, le corresponde resolver si hay fundamentos suficientes para promover las actuaciones o sobreseer un asunto (*Zurücklegung der Anzeige*, art. 90).

59. Todos tienen el derecho de denunciar los delitos. Aparte del Ministerio Fiscal propiamente dicho, la policía, los jueces de instrucción y los tribunales de distrito tienen también la obligación de admitir y examinar estas denuncias y de trasladarlas a los miembros competentes del Ministerio Público (art. 86). Sin embargo, el derecho de denunciar un delito no implica el de conseguir que se incoe efectivamente un procedimiento penal.

60. Todas las autoridades tienen obligación de dar cuenta rápidamente al Ministerio Fiscal de todos los delitos que comprueben o de que tengan conocimiento (principio de legalidad, art. 84 del Código de Procedimiento Penal). Esta obligación se aplica también a la policía que, además, debe efectuar las investigaciones necesarias bajo la autoridad del Fiscal (art. 88). Hay que añadir que la policía tiene facultades especiales para detener, incluso sin orden judicial, si se sorprende al delincuente en el mismo momento o inmediatamente después de cometer el delito o, en los demás casos, si existe un peligro inmediato (art. 177).

61. La parte lesionada puede personarse en el procedimiento penal como parte civil, para conseguir que el Tribunal de lo penal falle sobre la responsabilidad civil del delincuente (art. 47 del Código de Procedimiento Penal). No obstante, los tribunales austriacos han puntualizado en reiterada jurisprudencia que en esta vía sólo se puede pedir una indemnización por los daños materiales. La comparecencia como parte civil alegando un daño moral u otros intereses es inadmisibles.

62. En determinadas circunstancias, se permite a una parte civil que entable y prosiga un procedimiento penal en lugar del Fiscal como acusador privado (art. 84). Esta posibilidad se da, en especial, si el Ministerio Público sobresee el asunto conforme al artículo 90 (véase apartado 58). En tal caso, se debe efectuar la correspondiente notificación a la parte lesionada y, si anuncia su propósito de mantener sus pretensiones de naturaleza civil (véase el precedente apartado 61), puede presentar una petición de apertura de un procedimiento de investigación previa (art. 48.1). La Sala de revisión del Tribunal regional resuelve definitivamente sobre esta petición, es decir, que si deniega la apertura solicitada no cabe ya ningún recurso, y la parte lesionada sólo puede plantear su pretensión civil en el marco de un procedimiento ordinario de esta naturaleza. Sin embargo, si se acepta lo pedido, la parte civil ocupa generalmente el lugar del Ministerio Fiscal en el procedimiento posterior, sin perjuicio de algunas limitaciones (art. 49.2). Se sigue informando al Fiscal del desarrollo y puede volver a asumir sus funciones (art. 49.1). La parte civil tiene también un derecho análogo para continuar el procedimiento cuando el Fiscal lo sigue al principio y, posteriormente, resuelve sobreseerlo (art. 48, apartados 2 y 3).

63. Como la posibilidad de actuar como parte privada presupone una reclamación de naturaleza civil sólo se da si se cumplen las condiciones del artículo 47; es decir, que sólo cabe en el supuesto de daños materiales mientras que los morales u otros interesados no se consideran suficientes.

64. El incumplimiento para las autoridades (incluidos los órganos de la acusación y la policía) de las expresadas obligaciones con arreglo al Código de Procedimiento Penal puede provocar actuaciones en la vía penal (por ejemplo, por abuso de poder, conforme al art. 302 del Código Penal). También puede servir de fundamento a un recurso jerárquico (apartados 48 a 50, anteriores) o a una reclamación de responsabilidad administrativa (apartados 51 a 53).

d) *La protección del derecho de reunión por el Derecho penal administrativo (Verwaltungsstrafrecht)*

i) *Preceptos de fondo*

65. Las disposiciones del Derecho penal que protegen las manifestaciones o las ceremonias religiosas se complementan con los preceptos del Derecho penal administrativo que establecen sanciones para las infracciones leves.

66. Interesan, a estos efectos, los preceptos siguientes: El artículo 19 de la Ley de Reuniones , que dispone que las infracciones legales a las que no sea aplicable el Derecho penal común son infracciones administrativas a las que se puede imponer una pena de hasta seis semanas de prisión o una multa hasta 5.000 chelines austriacos.

El artículo IX-1-(1) de la Ley que promulgó la de Procedimiento Administrativo (Boletín de Legislación Federal, núm. 172/1950, corregido por el núm. 232/1977), a cuyo tenor la alteración del orden público en un sitio público comportándose en forma que pueda causar molestias se sancionará como infracción administrativa con una multa hasta 3.000 chelines austriacos o, si concurrieran circunstancias agravantes, con la pena de dos semanas de prisión, como máximo.

El artículo II, apartado 4.2, de la segunda Ley constitucional (disposiciones transitorias) (*Boletín de Legislación Federal*, núm. 393/1929), según el cual el incumplimiento de las instrucciones de la policía se castigará como una infracción administrativa.

67. Estas medidas se refieren principalmente al comportamiento de las personas que pretenden perturbar una manifestación; pero, en principio, son aplicables también a los funcionarios, en especial si incitan a la comisión de infracciones administrativas o si la facilitan (art. 7 de la Ley sobre infracciones administrativas, *Boletín de Legislación Federal*, núm. 172/1950).

ii) *La apertura de los procedimientos penales administrativos*

68. Se regulan estos procedimientos por la Ley sobre las infracciones administrativas. El principio fundamental es que la investigación o instrucción oficial se efectúa por la autoridad que debe resolver, en el caso de que se trata, la Jefatura de distrito. No hay funcionarios especialmente encargados de las actuaciones, aparte de la autoridad que resuelve.

69. En principio, el procedimiento se entabla y tramita de oficio (art. 25). La Ley se refiere a la denuncia de las infracciones administrativas (*Anzeige*, art. 40); pero no dispone que otros órganos, incluida la policía, tengan la obligación especial de denunciarlas. Las demás autoridades están obligadas solamente por los principios constitucionales y generales de legalidad (art. 18 de la Constitución federal) y de ayuda mutua (art. 22).

70. A diferencia de lo establecido en la legislación de procedimiento penal, las personas privadas no tienen el derecho de pedir la apertura o la continuación de un procedimiento. Sólo cabe formular una reclamación civil en relación con el procedimiento de que se trata cuando la

legislación de fondo aplicable así lo dispone (art. 57 de la Ley sobre las infracciones administrativas). En los preceptos de Derecho sustantivo, antes citados, no se establece dicha posibilidad.

ANEXO II

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

(Formulada en el Informe de la Comisión de 12 de marzo de 1987)

A. La cuestión litigiosa

87. La única cuestión que se sigue discutiendo es si la asociación demandante tiene derecho «a la concesión de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional», como exige el artículo 13 del Convenio, por haber sido insuficiente, según alega, la protección de su libertad de reunión.

B. La posible aplicación del artículo 13

88. El artículo 13 del Convenio dispone lo siguiente:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en este Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional, incluso cuando se ha cometido la violación por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

89. La Sentencia dictada en el caso Silver y otros, el 25 de marzo de 1983 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, serie A, núm. 61, pág. 42, apartado 113), interpretó el precepto transcrito en la forma siguiente:

« a) la persona que, razonablemente, se considere víctima de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio debe disponer de un recurso ante una jurisdicción nacional para que se resuelva sobre su reclamación y conseguir, si procede, su reparación (Sentencia Klass y otros, de 6 de septiembre de 1978, serie A, núm. 28, pág. 29, apartado 64);

b) la jurisdicción de que habla el artículo 13 no ha de ser necesariamente un tribunal de justicia, pero si no lo es, se han de tener en cuenta sus facultades y las garantías que ofrece para apreciar la eficacia del recurso que ante ella se interponga (*ibidem*, pág. 30, apartado 67);

c) el conjunto de los recursos que proporcione el Derecho interno puede cumplir las exigencias del artículo 13, aunque ningún recurso por sí solo las cumple (véanse, *mutatis mutandis*, la Sentencia X contra el Reino Unido, de 5 de noviembre de 1981, serie A, núm. 46, pág. 26, apartado 60, y la Sentencia Van Droogenbroeck de 24 de junio de 1982, serie A, núm. 50, pág. 32, apartado 56);

d) ni el artículo 13 ni en general el Convenio imponen a los Estados contratantes una determinada manera para asegurar en su Derecho interno la efectiva aplicación de todas las disposiciones de dicho Instrumento, por ejemplo incorporándolos a su propio Ordenamiento (Sentencia Sindicato sueco de conductores de locomotoras de 6 de febrero de 1976, serie A, núm. 20, pág. 18, apartado 50).

Se deduce de dicho principio que la aplicación del artículo 13 en un caso determinado

dependerá de la manera que el Estado contratante de que se trate haya escogido para cumplir la obligación, impuesta por el artículo 1, de reconocer directamente a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el título I del Convenio (Sentencia Irlanda contra el Reino Unido, de 18 de enero de 1978, serie A, núm. 25, pág. 91, apartado 239).»

90. Resulta de todo lo dicho que el derecho a un recurso efectivo conforme al artículo 13 no depende de la existencia de una violación de otro derecho o de otra libertad reconocidos en el Convenio (Caso Silver y otros, informe de la Comisión de 11 de octubre de 1980, serie B, núm. 51, págs. 102 a 104, apartados 445 a 451).

91. Sin embargo, para que el artículo 13 sea aplicable se requiere que la alegación de una violación de un precepto del Convenio sea defendible (Sentencia Klass, antes citada en el apartado 89). Los criterios para afirmar que la pretensión es defendible se desarrollaron por la Comisión en el caso James y Sarah Boyle contra el Reino Unido (informe de la Comisión de 7 de mayo de 1986, apartado 74). La reclamación debe reunir los siguientes elementos:

Referirse a un derecho o a una libertad garantizados por el Convenio.

No ser totalmente infundada, según los hechos de autos, y Plantear, a primera vista, un problema en relación al Convenio.

92. En el caso de que ahora se trata, la asociación demandante invoca su derecho a un recurso efectivo con arreglo al artículo 13 en cuanto a las violaciones alegadas del artículo 11 como consecuencia de una protección insuficiente de determinadas manifestaciones. La posible aplicación del artículo 13 depende de si el agravio era defendible en el ámbito del artículo 11.

93. A este respecto, la Comisión recuerda su resolución sobre la admisión a trámite de 17 de octubre de 1985 (anexo II). Entendió entonces que el derecho a la libertad de reunión pacífica, en el sentido del artículo 11.1 del Convenio, comprende el de ser protegido contra una manifestación contraria, y que una reclamación por insuficiente protección no queda fuera del alcance de dicho precepto. Se deduce además de los términos de esta resolución que la alegación de la asociación de que se protegió insuficientemente a sus manifestaciones era, por lo menos, defendible en las especiales circunstancias del caso, aunque en definitiva resultara falta de fundamento.

94. A este respecto, se puede diferenciar el caso de autos de la demanda número 10746/84, «Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel» contra Suiza (Resolución de 16 de octubre de 1986), en la que la Comisión entendió que la queja de los demandantes en relación al artículo 13 era manifiestamente mal fundada, puesto que no habían demostrado que podían razonablemente considerarse víctimas de la violación de otros derechos reconocidos por el Convenio e invocados por ellos. Esta comprobación se basaba en la especial naturaleza del derecho aducido en el caso (art. 10 del Convenio), el cual, en cuanto a la concesión de licencias de radio, está limitado por los términos del Convenio, al decirse en el apartado 1 del mismo artículo *in fine* que la facultad discrecional corresponde a las autoridades nacionales. No hay ninguna restricción de esta naturaleza que sea inherente al derecho invocado por la asociación demandante en el caso de autos, que es el derecho a la libertad de reunirse pacíficamente reconocido por el artículo 11 del Convenio.

95. Resulta de lo dicho que el artículo 13 es aplicable y que, por tanto, la asociación demandante tenía derecho a «la concesión de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional» para defender su reclamación en el ámbito del artículo 11.

C. El alcance del recurso que exige el artículo 13

96. Respecto a la siguiente cuestión de si realmente existía un recurso efectivo, observa el Gobierno que la Comisión, al llegar a la conclusión de que era inadmisibile la reclamación de la asociación demandante en el ámbito del artículo 11, reconoció expresamente que el dispositivo legal del Derecho austriaco para la protección de las manifestaciones, tal como se aplicó en este caso, reunía las condiciones exigidas por el artículo 11. Esto confirma, en opinión del Gobierno, que el conjunto de los recursos que proporciona el Derecho austriaco para la protección de las manifestaciones era suficiente para atender las finalidades pertinentes del Convenio. Por este motivo, no era necesario conceder a la entidad demandante un específico recurso que le permitiera conseguir la revisión de la alegada insuficiente protección de sus manifestaciones. Esto supondría llevar demasiado lejos la idea de la protección legal. El Gobierno cita, a este respecto, la Sentencia en el caso Klass y otros, de 6 de septiembre de 1978 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, serie A, núm. 28, pág. 31, apartado 70), que reconoce que los recursos de alcance limitado pueden ser suficientes, en determinadas circunstancias, a los efectos del artículo 13.

97. Sin embargo, la aplicación del artículo 13 no es superflua cuando se cumplen efectivamente los requisitos del artículo 11 o de cualquier otro de fondo del Convenio. El artículo 13 añade una garantía a la obligación de cumplir los preceptos sustantivos del Convenio: el derecho de conseguir la fiscalización de dicho cumplimiento a escala nacional y no solamente ante los órganos del Convenio que, en principio, desempeñan tan sólo una función subsidiaria para examinar de nuevo las resoluciones internas en esta materia (véase el caso citado James y Sarah Boyle contra el Reino Unido, informe de la Comisión de 7 de mayo de 1986, apartado 73).

98. Entiende la Comisión que sólo un recurso al alcance de la asociación demandante como tal podía cumplir las exigencias del artículo 13. Un recurso contra las personas privadas que perturbaron el desarrollo de la manifestación de que se trata no es suficiente: sus actos no son ataques al artículo 11 susceptibles de fundamentar la presentación de una demanda ante la Comisión. El artículo 13 exige la posibilidad de quejarse efectivamente por el incumplimiento por las autoridades de su deber de proteger el ejercicio de la libertad de reunión contra dichos actos, porque la concesión de esta protección forma parte de la responsabilidad del Estado en el terreno del artículo 11 (véase la resolución sobre la admisión a trámite, anexo II, apartado 6, de los fundamentos de Derecho).

99. La excepción formulada en el caso Klass, a cuyo tenor los recursos del alcance limitado pueden ser suficientes en determinadas circunstancias, no es aplicable aquí. Aquel caso se refería a unas medidas secretas de vigilancia que, por su propia naturaleza, tenían que seguir siendo reservadas y no podían darse a conocer a los interesados, a quienes, por tanto, no cabía conceder un recurso inmediato y completo contra ellas. No existe en el caso de autos una situación análoga en la que la posibilidad de un recurso vaya al encuentro de una medida que afecte al ejercicio de un derecho reconocido por el Convenio.

D. La eficacia de los recursos disponibles en este caso

100. La Comisión examinará sucesivamente los siguientes recursos:

a) el recurso constitucional, b) el recurso jerárquico, c) la acción de responsabilidad administrativa, d) el procedimiento penal, e) el procedimiento penal administrativo.

a) *El recurso constitucional*

101. La asociación demandante utilizó este recurso con motivo de su primera manifestación en Stadl-Paura. El Tribunal Constitucional se declaró incompetente con fundamento en el artículo 144 de la Constitución federal, a cuyo tenor sólo se puede interponer un recurso constitucional contra las resoluciones administrativas o los actos que impliquen una compulsión administrativa directa (apartados precedentes 42 y 43). Según el Tribunal Constitucional, la pasividad de las autoridades a que se refería la reclamación en el caso de autos no estaba incluida en ninguna clase de actos impugnables (véase el apartado 32, anterior).

102. A la vista de esta resolución, la asociación demandante considera evidente que un recurso constitucional no es un recurso efectivo en un caso como el presente. El Gobierno señala, sin embargo, que la cuestión de la suficiente protección de una manifestación no queda fuera como tal de la competencia del Tribunal Constitucional. En su opinión, la asociación demandante habría podido conseguir la revisión de esta cuestión si hubiera provocado una resolución de la Administración susceptible de ser recurrida. El Tribunal Constitucional examinó cuidadosamente los hechos para averiguar si existía una resolución así.

103. No está claro, sin embargo, que la asociación demandante pudiera llevar a la Administración a dictar una resolución recurrible y reconocida como tal por el Tribunal Constitucional. En cuanto al argumento de que podía haber pedido la toma de medidas especiales de protección cuya denegación implicara una resolución administrativa, hay que advertir que la asociación formuló ciertamente algunas peticiones específicas (protección contra las perturbaciones ruidosas o mediante lanzamiento de objetos), rechazadas implícitamente por la autoridad antes de que empezara la manifestación. Y, sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha considerado la limitación de la protección como una resolución administrativa recurrible.

104. Es cierto que la asociación demandante no presentó ninguna petición específica para conseguir una protección mejor cuando la manifestación estaba ya a punto de comenzar. Sin embargo, cree la Comisión que no corresponde al organizador de una manifestación indicar a la autoridad los detalles de la protección que se le debe dispensar. En esta fase, la autoridad tiene que tomar a menudo decisiones rápidas e informales de acuerdo con el desarrollo de la situación en cada momento. También en el caso de que se trata se tomaron las medidas pertinentes mediante resoluciones internas de la autoridad que no podían someterse como tales a la fiscalización del Tribunal Constitucional. No se ha demostrado que la asociación demandante podía haber llevado a las autoridades a tomar resoluciones formales a este respecto.

105. Se deduce de lo dicho que el recurso constitucional no era un recurso efectivo con el que pudiera contar razonablemente la entidad demandante.

b) El recurso jerárquico

106. La asociación demandante interpuso un recurso jerárquico con motivo de su primera manifestación en Stadl-Paura. La autoridad superior de policía, en este caso la Dirección Regional de la Seguridad Pública de Alta Austria, examinó las medidas tomadas por la policía local sin formular ningún reparo. En consecuencia, no tuvo ningún motivo para decretar medidas disciplinarias o de otra naturaleza (apartado 27, precedente).

107. El recurso jerárquico implicó el examen por la autoridad superior competente de la cuestión de fondo en el ámbito del artículo 11 del Convenio, a saber, si la protección dispensada a los manifestantes de la asociación era suficiente, dadas las circunstancias. Sin

embargo, según reiterada jurisprudencia de los tribunales austriacos, el recurso jerárquico no concede al recurrente un derecho subjetivo para que el Estado ejercite sus facultades de supervisión. Estas facultades se pueden utilizar exactamente de la misma manera sin que la iniciativa proceda de un recurso jerárquico. Si se abre un procedimiento, se tramita exclusivamente entre el órgano superior y el funcionario afectado, sin la participación del demandante. En consecuencia, no se le notifica la resolución que recaiga sobre su recurso jerárquico; se le informa simplemente sobre el tratamiento dado por la autoridad superior a su recurso. Esta es la práctica corriente, aunque no hay obligación legal de facilitarle estas informaciones. Por lo general, ninguna medida tomada incidirá directa ni inmediatamente sobre el procedimiento que ha originado el recurso jerárquico (véase la demanda núm. 7464/76, Karrer, Fuchs y Kodrnja contra Austria, resolución de 5 de diciembre de 1978, Resoluciones e Informes, núm. 14, pág. 56).

108. Por estas razones, opina la Comisión que el recurso jerárquico citado por el Gobierno no era un recurso efectivo, en el sentido del artículo 13 del Convenio, en las circunstancias del caso de que se trata.

c) La acción de responsabilidad administrativa

109. El Gobierno ha aducido la posibilidad de que se exigiera la responsabilidad administrativa. Es cierto que si se declara admisible, la correspondiente acción puede llevar a una revisión total de la cuestión del cumplimiento por la autoridad de sus obligaciones legales en la protección de la manifestación. No obstante, sólo se puede reclamar una indemnización por los daños materiales (véase el precedente apartado 52). Como la asociación demandante no sufrió ningún daño de esta naturaleza, es claro que no podía utilizar este recurso.

110. Opina la Comisión que no es suficiente que las personas que sufrieron algún daño al participar en la manifestación de la asociación demandante pudieran utilizar dicha acción. Los derechos de estas personas, como participantes en el acto, no son iguales a los de la entidad como organizadora, y el artículo 13 del Convenio claramente atribuye el derecho a la concesión de un recurso interno efectivo a «toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en este Convenio hayan sido violados».

111. La Comisión entiende, pues, que la acción de responsabilidad administrativa no era un recurso efectivo para defender las pretensiones de la asociación demandante.

d) La acción penal

112. El Gobierno destaca especialmente la protección de las manifestaciones por el Derecho penal, y alega que la asociación demandante podía haber pedido la apertura de un procedimiento de esta naturaleza contra los individuos y contra los funcionarios responsables. La asociación discute eso, refiriéndose al alcance limitado tanto de los delitos de que se trata como de los derechos de la parte lesionada reconocidos por el Código de Procedimiento Penal.

113. En el caso de autos, las reclamaciones de la entidad demandante al amparo del artículo 11 del Convenio no se limitan a alegar que las autoridades no actuaron contra los autores de los delitos cometidos con ocasión de las manifestaciones. Se ha alegado más ampliamente que las autoridades no protegieron suficientemente las manifestaciones, y se plantea la cuestión de si la apertura de actuaciones penales contra los funcionarios responsables habría permitido a la asociación demandante contar con un recurso efectivo a este respecto.

114. Señala la Comisión que, en principio, se puede entablar un procedimiento penal contra funcionarios a los que se impute que no impidieron la comisión de delitos por personas

privadas, o que abusaron de sus facultades legales en lo que se refiere a la protección de una manifestación (véase el apartado 57). Sin embargo, hay que suponer que en muchos casos la conducta de los funcionarios responsables no llegara a ser punible. La verdad es que la asociación demandante no ha alegado en este caso que el comportamiento de las autoridades haya sido de naturaleza penal.

115. Incluso en la medida en que se hubiera podido aplicar la legislación penal, la asociación demandante no habría estado legitimada para entablar por sí un procedimiento. Su única posibilidad sería la de denunciar el delito para que el Ministerio Fiscal tuviera que investigarlo. Sin embargo, esto no supondría ningún derecho para que la asociación consiguiera la apertura del procedimiento (apartados 58 a 60). La otra posibilidad, consistente en actuar por sí, conforme al 48 del Código de Procedimiento Penal, no estaba al alcance de la asociación demandante en las circunstancias del caso, teniendo en cuenta que, indiscutiblemente, no había sufrido ningún daño material (véanse los anteriores apartados 62 y 63).

116. El Gobierno sostiene que, en realidad, se causaron daños materiales a algunos participantes en la manifestación, por ejemplo arrojando objetos que estropearon sus trajes. No obstante, esta circunstancia sólo habría permitido actuar en la forma dicha a las personas así afectadas. No se ha demostrado que la situación legal de la asociación propiamente dicha en cuanto a esta posibilidad haya sido afectada de alguna manera. Incluso si se hubiera admitido una actuación en esa forma y con dicho fundamento, es difícil concebir que el procedimiento pertinente se habría extendido más allá del incidente singular, amparando todos los agravios de la asociación demandante con motivo de la denegación alegada de la suficiente protección a su manifestación.

117. Se deduce de lo dicho, aparte de su limitado alcance, que el Derecho penal no proporcionó a la asociación demandante un recurso efectivo para poder conseguir la revisión de la cuestión de la insuficiente protección que, según alega, se concedió a sus manifestaciones.

e) El procedimiento penal administrativo

118. Este procedimiento se entabló efectivamente contra una persona después de la manifestación de la asociación demandante en Stadl-Paura. Se condenó a la persona a que se refería a una multa, en aplicación del artículo IX de la Ley de Bases de la de Procedimiento Administrativo, por alteración del orden público. La acción se ejercitó de oficio (apartado 29).

119. Es cierto que algunas perturbaciones de las manifestaciones, alegadas por la asociación demandante, podían ser infracciones administrativas definidas por la legislación austriaca (apartados 66 y 67) y que la asociación pudo denunciarlas a la autoridad competente con arreglo al artículo 40 de la Ley de Infracciones Administrativas (véase el apartado 69, precedente). Sin embargo, lo mismo que en un procedimiento penal, no existe un verdadero derecho a la apertura efectiva de las actuaciones. En especial, no era posible entablarlo a instancia de parte (véase el apartado 70, anterior).

120. Se deduce de lo que antecede que el Derecho penal administrativo no proporcionó un recurso efectivo a la asociación demandante.

E. Conclusión

121. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que, en este caso, se violó el artículo 13 del Convenio al no disponer la asociación demandante de ningún recurso efectivo ante una jurisdicción nacional para reclamar por la insuficiente protección concedida a su

libertad de reunión.

Firmado: J. A. Frowein, PRESIDENTE EN FUNCIONES

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO