

EL DERECHO DE REUNION

DRA. EVELYN HAAS

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Karlsruhe, 29.11.2002

El derecho de reunión

Dra. Evelyn Haas

Juez del Tribunal Constitucional

Alemán

1. El derecho de reunión, que forma parte del catálogo de derechos fundamentales de la Constitución de la República Federal de Alemania (la Ley Fundamental, la *Grundgesetz*), y que queda establecido en el Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental, es un derecho interesante. Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental concede, como lo hacen también las garantías correspondientes en las constituciones de los *Länder* (Estados federados), a todos los alemanes el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin notificación ni permiso previos. La historia de este derecho fundamental y su importancia en la actualidad comprueban su relación intensa a la política.

Parece que con casi ningún otro derecho fundamental se plantea, de forma tan apremiante, la pregunta si este derecho es aceptado sin excepción por todos los sectores de la población. Especialmente con respecto a los grupos conservadores de la población, que generalmente son leales al gobierno, pueden surgir dudas acerca de la aceptación de este derecho fundamental porque su ejercicio, por lo menos, si se presenta bajo la forma de la libertad de manifestación, va dirigido contra "las autoridades". En este contexto, este derecho fundamental sirve como un clásico derecho de los descontentos e incómodos, e incluso, visto de ciertas perspectivas, de los "sediciosos". Sin embargo, es exactamente por ello que este derecho fundamental puede surtir un efecto considerable de integración para la colectividad.

2. El derecho a la libertad de reunión fue plasmado, de forma determinante, en los años agitados del siglo XVIII, en Europa y Norteamérica. En Inglaterra, el derecho de reunión evolucionaba como derecho autónomo - que sigue sin codificarse hasta hoy - sobre todo durante la segunda

mitad del siglo XVIII. Este derecho se entendía como el derecho a la agitación y al ejercicio de influencia sobre la opinión pública. En esta tradición se sitúan también las primeras codificaciones constitucionales del derecho de reunión, que se producían en Norteamérica y que se encuentran en los catálogos de derechos de libertad en las constituciones de los Estados particulares norteamericanos (1776). La Constitución de la Unión Norteamericana, que originalmente no contenía tal garantía de libertad, fue enmendada, en su primera enmienda (*Amendment*) de 1791, por este derecho. Era la época de la Revolución Francesa, y en la Francia revolucionaria, reuniones eran un elemento esencial para dar expresión a la voluntad del pueblo. Sin embargo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1789 no contenía ninguna garantía del derecho de reunión; sin embargo, eso se reparó más tarde (Artículo 62 de la Ley del 17 de diciembre de 1789).

Bajo la impresión de la Revolución Francesa, las autoridades en Alemania intentaban primero suprimir reuniones como la legendaria "fiesta de Hambach", una

reunión de estudiantes que se habían organizado en asociaciones y que se reunieron en el castillo de Hambach. Los gobiernos de los Estados de Alemania coincidían en que consideraban tales reuniones como peligrosas para el Estado. Y hasta muy avanzado el siglo XIX, existían en el territorio del Imperio Alemán, que fue fundado sólo en 1871, un sinnúmero de Estados soberanos más grandes (como Prusia) o más pequeños (como el Estado de Anhalt-Zerbst). Particularismo es como se denominaba tal fraccionamiento territorial de Alemania.

Después de haberse aflojado, en algunos Estados alemanes, las prohibiciones de manifestarse, el derecho de reunión encontró, finalmente, su expresión jurídico-positivista en un catálogo de "Derechos fundamentales del Pueblo Alemán" (Ley Federal del 27 de diciembre de 1848). El derecho a la libertad de reunión figura también en la Constitución que fue adoptada por la Asamblea Nacional de Francfort en 1849, que, sin embargo, nunca entró en vigor.

Puede resultar sorprendente que el derecho a la libertad de reunión, que se entendía como un derecho de defensa de los

ciudadanos contra el Estado, seguía existiendo, de un modo general, en la mayoría de las constituciones de los Estados alemanes a pesar de las tendencias restaurativas de los gobiernos alemanes que se iniciaron en 1848. El derecho a la libertad de reunión halló entrada en la Constitución de Weimar (1919), que siguió en vigor hasta finales de la Primera Guerra Mundial, y más tarde también en la Ley Fundamental. La Ley Fundamental fue promulgada en 1949, y en un principio sólo tenía vigencia jurídica en el Estado integrado por las zonas de ocupación que habían sido administradas por los tres poderes aliados occidentales (Estados Unidos, Inglaterra, Francia).

En las épocas de los desfiles de masas que fueron inducidos o ordenados por el Estado (Estado nacionalsocialista, República Democrática Alemana), el derecho individual a la libertad de reunión había perdido su esfera de acción. "Manifestaciones" que son inducidas por el Estado, y eso también tiene aplicación a desfiles convocados por gobiernos democráticos, que se dirijan, por ejemplo, contra aspiraciones de partidos políticos minoritarios (como

sucedió hace poco en Alemania), no merecen el nombre de "manifestación". Lo único que tienen en común con el derecho a la libertad de reunión garantizada por un derecho fundamental es que varias personas se reúnen para expresar su opinión política. Sin embargo, el carácter del derecho de reunión es fundamentalmente distinto.

3. En las dos primeras décadas de la vigencia de la Ley Fundamental, es decir hasta finales de los años sesenta, los ciudadanos de Alemania sólo hacían uso de su derecho a manifestarse de manera muy moderada. Eso cambió a finales de los años sesenta. Fueron ante todo estudiantes los que se echaron a la calle para articular su protesta contra la política universitaria, la guerra de Vietnam o contra los americanos en general.

La ocupación de viviendas o de calles y otras formas de violencia que acompañaron estas manifestaciones acabaron en que el derecho a la libertad de reunión adquiriera mala fama en la población. La población, tanto como los gobiernos de los *Länder*, reaccionó a la agitación

desenfrenada, especialmente por parte de la izquierda política, con irritación creciente.

Entretanto, las cosas han tomado otro aspecto. Precisamente aquellos grupos que, en su época, hicieron uso del derecho de manifestación de forma excesiva, lo cuestionan ahora porque en la actualidad, grupos de la derecha política reclaman este derecho cada vez más. En un contraste conspicuo con las manifestaciones de los años setenta y ochenta, las manifestaciones de la derecha política tienen un carácter muy disciplinado, casi militar, lo que, generalmente, es de por sí motivo de sospecha para las fuerzas izquierdistas en Alemania.

Tempora mutantur. Los manifestantes de la generación estudiantil de 1968 siempre acompañaban sus actividades desenfrenadas y estrafalarias con invocaciones de su libertad de reunión en el sentido de un derecho negativo de estado. Como, sin embargo, el carácter pacífico de sus actividades estaba en tela de juicio, al mismo tiempo siempre afirmaron que la violencia que empleaban no era violencia de ninguna manera. Según ellos, manifestantes

sentados por ello no pueden ejercer violencia contra terceros porque se comportan de manera pasiva (después de sentarse).

Durante los años setenta y ochenta, ni la población ni la jurisprudencia se dejaba convencer por esta argumentación. Por ejemplo, la Corte Federal de Justicia (*Bundesgerichtshof*) pronunció en un procedimiento criminal que sentarse en la calzada para impedir que otros continúen su viaje en coche constituye violencia en el sentido de las leyes criminales (coacción). En lo que concierne el efecto, la jurisprudencia no podía averiguar una diferencia entre la puesta de objetos que impiden el tráfico, la colocación de cadenas, y el empleo del propio cuerpo como obstáculo. A mediados de los años noventa, las cosas tomaron otro aspecto. Ahora, se encontraban magistrados en la Corte Constitucional Federal que se mostraron abiertos a esta argumentación.

4. Eso me lleva al a jurisprudencia de la Corte Federal Constitucional. Sólo un número bastante reducido de resoluciones dictadas por las salas de la Corte

Constitucional Federal trata de asuntos acerca del derecho de reunión. En la compilación de resoluciones de la Corte Constitucional Federal que contiene todas las resoluciones de ambas salas de la Corte, compuestas de ocho magistrados cada una, figuran unas pocas resoluciones al respecto; estas resoluciones han sido determinantes para el gran número de resoluciones acerca de manifestaciones que han sido dictadas por las secciones, compuestas de tres magistrados. En las resoluciones de las salas, el derecho fundamental a la libertad de manifestación (Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental) y también la cuestión de cómo ha de entenderse el concepto de "violencia" se encontraba en el centro de las deliberaciones de las salas. Cada una de las resoluciones se identifica por la localidad en la que tuvo lugar la manifestación respectiva: Existen las resoluciones de "Brokdorf", de "Mutlangen I", de "Mutlangen II" y la resolución de "Wackersdorf" que es la más reciente.

A continuación, trazaré brevemente la evolución de la jurisprudencia en lo que concierne los conceptos de

"reunión" y de "violencia" que son determinantes para el derecho de manifestación. A las resoluciones de las salas se añaden las resoluciones de la sección que es competente para la libertad de manifestación. Las resoluciones de la sección se orientan por la jurisprudencia de las sala correspondiente. Las diferencias en las circunstancias de cada caso brinda a la sección la posibilidad de enriquecer las líneas básicas por nuevas facetas, de trazar los contornos de la jurisprudencia de forma más nítida.

En los últimos años, el número de resoluciones acerca del derecho de manifestación dictadas por la sección competente ha aumentado de forma extraordinaria porque las autoridades policiales competentes en los *Länder* prohíben con regularidad las manifestaciones que son organizadas frecuentemente por grupos derechistas. Estos grupos, pues, recurren a los tribunales y al final, después de haber agotado los demás recursos jurídicos, entablan proceso ante la Corte Constitucional Federal.

Con regularidad, estos casos tratan con resoluciones en acciones cautelares. El motivo por el cual se aplica este tipo

de procedimiento, que también se denomina tutela cautelar urgente, se debe al hecho de que al haber transcurrido la fecha de la manifestación planeada, el fondo del asunto ha terminado. El tiempo para dictar la resolución es extremadamente escasa porque las autoridades suelen pronunciar la prohibición de una manifestación sólo pocos días, a veces incluso pocas horas antes de que la manifestación tenga lugar. Naturalmente, un manifestante no puede esperar hasta que resuelva sobre el fondo del asunto, aun cuando no tenga de esperar entre un y siete años, lo que es normal en lo referente a resoluciones sobre el fondo de un asunto.

5. El derecho de reunión garantizado por la Constitución es un derecho fundamental que tiene aplicación solo a los alemanes. Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental prescribe que todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin notificación ni permiso previos. No obstante, § 1 del la Ley de Asambleas prescribe que "todos"- es decir, también extranjeros - pueden valerse del derecho de reunión. Así se evita que la

situación jurídica en Alemania esté en contradicción al orden jurídico europeo, cuyas disposiciones no formulan el derecho de reunión como derecho del ciudadano.

a) Pero ¿qué significa "reunirse"? El concepto jurídico de este término no es de ningún modo inequívoco. Los recientes acontecimientos en Berlín lo han puesto otra vez de manifiesto.

Los organizadores de la así llamada "Love-Parade" así como los organizadores de otras "paradas" caracterizadas por disparates, diversión y música, invocaron este derecho al organizar sus actos respectivos, algunos de los cuales han ido transcurriéndolo en el mismo estilo desde hace varios años.

Sin embargo, los organizadores no invocan este derecho garantizado por la Constitución por motivos políticos. Lo hacen por motivos meramente financieros, porque los municipios no pueden exigir ni tributos para quitar los desechos (en este caso, entre otras cosas, vasos y platos de cartón, servilletas, pañuelos de papel, latas, botellas etc.) ni tributos para la limpieza de calles, plazas y parques, a los

organizadores de asambleas que puedan invocar este derecho fundamental. Los organizadores de espectáculos no protegidos por la garantía constitucional deben pagar ellos mismos la recogida de las basuras de sus actividades. Como esto sale caro, los organizadores de tales "paradas" siempre insistían en que se trata de manifestaciones protegidas por el derecho constitucional.

aa) Al usar la palabra "reunirse", la Ley Fundamental en el fondo no dice nada concreto. Básicamente, el término "reunirse" no significa nada más que varias personas se juntan en un lugar.

bb) Recordando las raíces históricas del derecho de manifestación, la Corte Constitucional Federal ha declarado en el curso de su jurisprudencia, y de forma explícita lo ha reiterado en los recientes autos dictados en las secciones, que no cualquier motivo para una reunión justifica la invocación del derecho fundamental a la libertad de reunión. En la resolución de "Wackersdorf", la más reciente en este contexto, que fue dictada en el año 2001, eso se puso claramente de manifiesto otra vez también.

Lo que caracteriza una reunión en el sentido del derecho de reunión no es el encuentro de personas que se sienten unidas por cualquier propósito. El concepto de "reunión" se define, más bien, en un sentido más estricto. Como reuniones a los efectos del Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental sólo se entienden encuentros que están caracterizados por el desarrollo comunitario de la personalidad de varias personas mediante la comunicación. Por tanto, el derecho fundamental a la libertad de reunión se interpreta como derecho fundamental de la comunicación, y más precisamente, como derecho fundamental de la comunicación política. Este derecho fundamental adquiere su importancia especial en el régimen fundamental de libertad y democracia de la Ley Fundamental a causa de su relación con el proceso de la formación de la opinión pública. La Corte Constitucional Federal llamó la atención al hecho de que precisamente en democracias con sistemas de representación parlamentaria, y con pocos derechos de participación plebiscitaria, es importante para la libertad de

manifestar opiniones de forma colectiva, aprovechar la posibilidad de organizar reuniones

La Corte Constitucional Federal considera eso como una medida de protección de minorías. La Corte constata que minorías, por regla general, no tienen la posibilidad de presentar su opinión a un público más grande mediante los medios usuales de comunicación. La Corte, por consiguiente, considera la participación en la formación de la opinión pública como un elemento esencial de una reunión a los efectos del Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental. Este objetivo debe caracterizar una reunión para que pueda gozar de la protección constitucional.

No incumbe a los tribunales, ni tampoco a la Corte Constitucional Federal, evaluar el propósito al cual está dedicada la reunión, es decir, determinar si es bueno o malo, si está conforme con la opinión pública o contraria a ella.

Según esta interpretación mantenida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal, fiestas populares y espectáculos públicos no pertenecen, por tanto, a la

categoría de reunión, ni tampoco espectáculos cuyo único propósito es la exposición pública de una disposición de ánimo o parties públicas en masa que sirvan a la diversión y al entretenimiento, como, por ejemplo, las "paradas" que mencioné. Tal espectáculo, en su conjunto, no se convierte en una reunión protegida por el derecho fundamental de reunión si en su transcurso tienen lugar también manifestaciones de opinión de carácter político. El aspecto decisivo para evaluar tales manifestaciones de opinión es si ellos tienen un carácter meramente incidental que es de suponer, de forma preponderante, en el caso de fiestas de baile, o si las manifestaciones de opinión de carácter político determinan el espectáculo. Si quedan dudas después de ponderar todos los aspectos pertinentes, la protección especial del derecho de reunión hace, según la jurisprudencia de la Sección que en la actualidad está responsable para entender de casos que guardan relación con el derecho de reunión, que se considere el espectáculo respectivo como reunión.

cc) Sin embargo, ciertos aspectos dentro de los enfoques de la Corte Constitucional Federal para fundamentar la importancia democrática y política de la libertad de reunión, que, fundamentalmente, no puede ser negada, daron con protestas en la literatura jurídica. El argumento de que la función del derecho es la de un elemento correctivo y compensador al sistema de representación política, el sistema de partidos y el sistema de asociaciones, da lugar a objeciones. En esas objeciones, se plantea la pregunta si la Corte Federal Constitucional no tiene en cuenta de forma suficiente que los creadores de la Ley Fundamental concientemente admitían las formas plebiscitarias de la democracia directa solamente en pocos casos excepcionales y muy restringidas, y que por ello, no hace falta ningún elemento correctivo, porque la condición previa para suponer que tal elemento correctivo existe es que existe un vacío, una deficiencia no intencionada que debe corregirse.

Se avanza la opinión que si se hace una distinción, como lo hizo la Corte Constitucional Federal en su jurisprudencia

previa (BVerfGE [Colección de jurisprudencia de la Corte Constitucional Federa] 8, página 104 [en las páginas 113 - 114]; 8, página 122 [en la página 133]) entre la formación de la voluntad del Estado y la formación de la voluntad del pueblo, el derecho de reunión está ubicado en aquel ámbito socio-político de la formación de la opinión pública, es decir de la formación de la voluntad del pueblo. Sin embargo, puede constituir un elemento de democracia directa en este ámbito, solamente, a lo sumo, en un sentido figurativo e indirecto si se considera el derecho de reunión como una oportunidad de influenciar la opinión pública, y si se considera la opinión pública como justificación diaria (casi)plebiscitaria del mando democrático. Por tanto, el derecho de reunión, a lo sumo, posibilita al ciudadano la participación en la formación de la voluntad del pueblo, pero de ningún modo, posibilita al ciudadano la participación directa en la formación de la voluntad del Estado.

También se duda si el argumento del efecto compensatorio es verdaderamente convincente. De principio, la Ley

Fundamental garantiza la libertad de opinión, la libertad de prensa y la libertad de información por radio y televisión, así como la libertad de reunión y la libertad de asociación así como también la libertad de los partidos políticos; todas estas libertades garantizan la libertad de la formación de la opinión pública. Sin embargo, estas libertades inciden en la formación de la opinión pública de formas altamente diversas. Según la crítica en la literatura jurídica, no parece comprensible en base al derecho constitucional por qué la falta de poder de las minorías en los medios de comunicación debe ser "compensada" mediante el ejercicio del derecho de reunión.

Los críticos observan que la Corte Constitucional Federal no tiene en cuenta de forma suficiente que la influencia de los medios de comunicación de masas "supercompensa" la importancia de reuniones en el proceso de la formación de la opinión pública. Según sus críticas, organizadores hábiles de reuniones saben lanzar en la prensa antes de tal reunión un cierto tema, que originalmente puede haber sido también de un carácter altamente privado. Una vez convertido en

"asunto público" el propósito de comunicación, al que sirve el derecho de reunión, incluye también tal tema.

Si se dirige la reunión de forma hábil, y si se aprovecha el afán de los medios de comunicación de presentar sensaciones, esto puede resultar en que reuniones reciban una cubierta excesiva en los medios de comunicación que no esté caracterizada por la importancia política de la reunión respectiva sino por acciones espectaculares que incluso puedan ir tan lejos que constituyen violaciones planeadas del derecho. Tal combinación del ejercicio directo del derecho fundamental a la libertad de expresión con el ejercicio indirecto del derecho fundamental de la libertad de prensa no compensa la deficiencia reconocida por la Corte Constitucional Federal sino la supercompensa.

Además, eso frecuentemente va acompañado de una sobrevaloración de la importancia real de la causa avanzada en la reunión. Eso es tolerado por la Corte Constitucional Federal. El derecho de reunión y la posibilidad que brinda de manifestar su opinión de forma demostrativa, colectiva y pública contribuye a la protección de minorías en un

Estado democrático. Parece que con ello, su verdadera finalidad como derecho de defensa ha sido relegado a segundo término. Sin embargo, la insistencia sobre este aspecto del derecho de reunión no debe desatender la finalidad del derecho de reunión como derecho de libertad individual que contribuye al desarrollo de la personalidad dentro de la comunidad. Hasta ahí, no puede negarse legitimidad a tal crítica.

dd) Apartemos ahora la vista de la crítica del argumento de la compensación avanzado por la Corte Constitucional Federal para volver a dedicarnos al concepto de "reunión".

No obstante el sentido literal de la palabra "reunión" (*Versammlung*) que, en alemán, indica un encuentro que está sujeto a un lugar específico y a un objetivo específico, el concepto de "reunión" también incluye desfiles. Por ello, el concepto de "reunión" no sólo comprende reuniones en forma de guardias admonitorias y encuentros que tienen lugar en plazas de forma estacionaria, sino también columnas que marchan por las calles pueden invocar la protección del derecho de reunión.

Reuniones en lugares públicos han de ser anunciadas. Al prescribir esto, el legislador tenía la idea de reuniones ordenadas e organizadas de manera uniforme.

Naturalmente, la obligación de anunciar reuniones no tiene aplicación a reuniones urgentes o espontáneas, porque el hecho de que no hay distancia temporal entre la manifestación y su motivo es precisamente lo que es característico de una reunión espontánea. Un aspecto típico de una reunión espontánea es también que no hay ningún organizador como debiera existir según la idea de la Ley de Asambleas y, como quisiera añadir yo, también según el modelo de cooperación de la Corte Constitucional Federal. En fin de cuenta, una reunión espontánea se justifica del mismo modo que una reunión organizada y por ello puede invocar también el Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental. De principio, el hecho de que una reunión no haya sido anunciada con anterioridad no resulta en una prohibición de reuniones espontáneas.

Por regla general, sin embargo, reuniones se inician por un organizador. El organizador, el comité organizador u otra

agrupación de los participantes en una manifestación decide sobre la finalidad y el tema de la reunión y determinará también cuándo y cómo tendrá lugar la manifestación. Una reunión puede organizarse en forma de un desfile por calles y plazas y también de forma local y estacionaria.

El derecho fundamental a la libertad de reunión significa también que de principio, las autoridades deben aceptar las decisiones acerca de la reunión que han sido tomadas por los organizadores. Eso no excluye, sin embargo, que las autoridades de orden público puedan, en el caso dado, a modo de condiciones que tengan en cuenta el principio de proporcionalidad, prescribir, por ejemplo, la manifestación siga otro itinerario. A tal condición, sin embargo, debe también aplicarse la norma del derecho fundamental de la libertad de reunión.

ee) Finalmente, partidos políticos que son organizadores de manifestaciones, pueden invocar además el privilegio de los partidos del Artículo 21, apartado 1 de la Ley Fundamental. Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo (Artículo 21, apartado 1, frase 1 de la

Ley Fundamental). Según apartado 2, frase 2 de la misma norma, la Corte Constitucional Federal decide sobre la constitucionalidad de un partido. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tienden a desvirtuar o eliminar el régimen de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales (Artículo 21, apartado 2 de la Ley Fundamental). Mientras que no se haya establecido la inconstitucionalidad de un partido, este partido no debe calificarse de inconstitucional. En la discusión pública, se usa entretanto el atributo "anticonstitucional". Tales partidos participan en la vida pública, presentan candidatos para las elecciones parlamentarias, se presentan como partido en actos públicos y expresan su opinión política (Artículo 21, apartado 1 de la Ley Fundamental).

Una reunión anunciada por un partido que las autoridades de orden público califican como partido anticonstitucional no puede ser prohibida por las autoridades con el argumento que los objetivos seguidos por este partido no

son constitucionales y que por lo tanto ha de prohibirse la reunión.

En este contexto, hubo, recientemente, una controversia entre el Tribunal Contencioso-administrativo Superior de Münster, que es el tribunal administrativo superior del *Land* Renania del Norte-Westfalia, y la Corte Constitucional Federal. El Tribunal Contencioso-administrativo Superior aprobó la prohibición, proclamada por la autoridad de orden público competente, de una reunión del Partido Nacionaldemócrata de Alemania (NPD), de orientación derechista. En la fundamentación de su resolución, el Tribunal Contencioso-administrativo Superior expuso que está permitido impedir, y se añadió textualmente, "cada día del año", la actuación pública de agrupaciones neonazistas y la propagación de la ideología nacionalsocialista en público en reuniones y desfiles también en tanto que no se pasen los límites de penalidad.

La Corte Constitucional Federal opuso esta interpretación en una resolución dictada por la sección competente. La Corte Constitucional Federal anuló la resolución del

Tribunal Contencioso-administrativo Superior de manera que la manifestación pudiera tener lugar. La Corte Constitucional Federal hizo hincapié en que según Artículo 21, apartado 2, frase 2 de la Ley Fundamental, la decisión sobre la inconstitucionalidad de un partido incumbe exclusivamente a la Corte Constitucional Federal. Como expuso la Corte Constitucional Federal, esta norma no debe entenderse sólo como una mera regulación de la competencia, sino constituye un privilegio de los partidos políticos con relación a los demás agrupaciones y asociaciones. La Corte Constitucional Federal continuó que el monopolio de decisión de la Corte Constitucional Federal, por tanto, excluye absolutamente una intervención administrativa contra la existencia de un partido político, y eso sin consideración a la medida en que este partido se comporte hostil contra el régimen fundamental de libertad y democracia.

Es cierto que mientras un partido político no esté prohibido, puede ser combatido en la arena política. Sin embargo, es importante que su propia actividad política, como la de

todos los demás partidos, pueda transcurrir libre de cada impedimento jurídico, mientras usa medios unviersalmente permitidos. Por motivo de la libertad política, la Ley Fundamental debe aceptar el peligro que constituye la actividad de tal partido hasta que se lo declara inconstitucional. Con relación a ello, la Sección competente de la Corte Constitucional Federal expone textualmente: "El vigor de un estado de derecho se demuestra, entre otras cosas, en el hecho de que somete su manera de tratar a sus adversarios a los principios, de aplicación universal, del Estado de derecho." Prohibiciones que conciernan la actividad y la presentación de partidos son posibles solamente dentro de los límites formales y materiales determinados por la Ley Fundamental.

También el hecho de que el gobierno federal, el *Bundestag* y el *Bundesrat* (es decir, las dos cámaras del Parlamento alemán), compartan la opinión de las autoridades y de los tribunales competentes que las ideas que expone un partido son inconstitucionales no releva a los tribunales competentes de su obligación de permitir tales actividades

de un partido mientras el partido y sus actividades se atenga al marco de las leyes generales.

<Por ello, la Corte Constitucional Federal contradijo al Tribunal Contencioso-administrativo Superior de Münster afirmando que la prohibición de una reunión no puede basarse en la suposición que las ideas expuestas típicamente por el Partido Nacionaldemócrata (el NPD) estén contrarias al régimen fundamental de libertad y democracia. Esto no constituye motivo para prohibir un partido. El Tribunal Contencioso-administrativo Superior de Münster sólo con dificultad podía conformarse con esta opinión jurídica y repetidas veces intentó "mantener" una prohibición de una reunión del NPD por parte de las autoridades.>

ff) Reuniones en lugares abiertos deben anunciarse, pero no deben autorizarse. Por ello, las autoridades deben preguntarse si permanecerán inactivas, si impondrán obligaciones a los organizadores de tal reunión o si incluso prohibirán la reunión.

En su resolución de "Brokdorf", la Corte Constitucional Federal dedujo del derecho fundamental a la libertad de

reunión una obligación a la cooperación de todos los interesados. Eso se basa en la idea que las autoridades sólo pueden formarse concepto de los peligros que emanen de la reunión respectiva si pueden disponer de informaciones completas sobre los hechos. Los organizadores de una manifestación están obligados de facilitar ésto. En particular, el organizador de una manifestación debería ya en la fase preparatoria, al anunciar la manifestación, tomar medidas creadoras de confianza y contribuir, mediante un intercambio de experiencias con la autoridad, a que la reunión transcurra de forma pacífica.

En lo que concierne la autoridad, no debe tampoco dirigir requerimientos a los manifestantes que socavarían el derecho a reunirse sin que el Estado intervenga, es decir reunirse de forma no reglamentada y autodeterminada. Por ello, la autoridad no debe modificar la finalidad de la iniciativa y organización privadas de una reunión, ni tampoco, ante todo, la responsabilidad privada para la reunión. La cooperación de los manifestantes con la autoridad no puede obtenerse por fuerza. Sin embargo, si

falta la disposición correspondiente, la autoridad puede tenerlo en cuenta si contempla una prohibición de la manifestación.

b) Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal, la imposición de obligaciones en lo referente a la organización de una manifestación para limitar las molestias de terceros y también la reducción de sus derechos de libertad es preferible a una prohibición de la reunión.

aa) Sin embargo, la prohibición o la disolución de una manifestación entra en consideración si se producen actos de violencia (alboroto) o si es previsible que su transcurso no será pacífico o si los manifestantes están armados. Tal reunión ya no está protegida por la Constitución.

bb) El uso expreso de violencia con el objetivo de llamar la atención sobre la causa que pretende comunicar la reunión tampoco está incluido en el ámbito de protección del derecho a la libertad de reunión. Esta interpretación, sin embargo, no está indiscutida. Una resolución reciente de la Corte Constitucional Federal consideró que esta forma de

uso de violencia encuentra el respaldo del derecho a la libertad de reunión.

Yo no puedo consentir en esta interpretación, lo que expuse también en un voto particular a esta resolución. Si se parte, como lo hace la jurisprudencia en general, y, últimamente, la resolución de "Wackersdorf" de la Corte Constitucional Federal, del supuesto de que la libertad de reunión se entiende como libertad para expresar opiniones de forma colectiva, la protección constitucional evidentemente va dirigida a la disputa intelectual. Eso determina los medios y las formas de expresión. La articulación colectiva de una causa da la impresión de apoyo "masivo" y así presta peso y a esta causa y la asegura efectos masivos; en este sentido, despierta atención. El significado de la reunión se limita a esta finalidad instrumental. De ello se infiere que el derecho fundamental que ejercen los participantes de una reunión en este marco fundamenta, y a la vez limita, los derechos de la reunión.

Para la expresión de opiniones en público el individuo puede invocar el derecho fundamental a la libertad de

opinión en Artículo 5.1 de la Ley Fundamental. La Constitución garantiza al individuo el derecho a la libertad de expresión, pero no el derecho de ser escuchado por todos o siquiera por individuos. Ésta es la opinión predominante en la literatura jurídica; hasta la fecha, la Corte Constitucional Federal no tuvo que pronunciarse al respecto.

<En cuanto exista una obligación de tomar nota de una expresión de opinión, resulta, de forma separada, de otros artículos de la Constitución como por ejemplo del derecho de petición, o del derecho de ser oído ante los tribunales. Frente a un particular, sin embargo, el individuo no tiene ningún derecho de ser oído, o siquiera de atención, que resulte de la Constitución.>

Si, pues, la atención de terceros a la expresión de opinión de un individuo no está garantizada por la Constitución, eso tiene aplicación también cuando el individuo exprese su opinión junto con otros en forma de reunión. De ningún modo, la obtención violenta de atención encuentra el respaldo de la Constitución.

Hay una razón más en contra de considerar el uso expreso de violencia por parte de un ciudadano contra otros ciudadanos como protegido por los derechos fundamentales. En el Estado de la edad moderna, el monopolio del uso de la fuerza incumbe al Estado, ¡y únicamente al Estado! En este contexto, no hay cabida para la violencia privada. La legítima defensa, es decir el uso de violencia para protegerse a uno mismo de violencia, constituye una excepción.

cc) El concepto mismo de la violencia experimentó una restricción importante por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal. La manifestación de sentadas, que tiene tanta popularidad entre los manifestantes alemanes, que consiste en inhibir el movimiento progresivo de terceros en calles o aceros por la presencia sentada, es decir, la presencia corporal de manifestantes ya no se subsume bajo el concepto de violencia. Con ello, una jurisprudencia acerca del concepto de la violencia que había sido practicada durante décadas y que había sido reconocida por todas partes, aunque fuera criticada también

por los manifestantes y sus abogados, fue declarada inconstitucional.

dd) El derecho fundamental a la libertad de reunión puede ser restringido por ley o en virtud de una ley; eso, sin embargo, concierne solamente las reuniones en lugares abiertos. Consiguientemente, los límites de la libertad de reunión son reglamentados en leyes ordinarias. Leyes como la Ley de Asambleas o la ley penal concretizan y limitan la libertad garantizada por el derecho fundamental.

Sin embargo, las disposiciones de estas leyes, por su parte, han de interpretarse siempre teniendo en cuenta este derecho de libertad. El legislador puede reducir la libertad de reunión sólo para proteger otros bienes jurídicos que sean por lo menos equivalentes a la libertad de reunión - serán la libertad, la salud, la vida y la propiedad de terceros - y siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad.

Eso significa que una manifestación puede ser prohibida si pone en peligro la seguridad y el orden públicos y si este peligro - y esto debe examinarse primero - no puede ser

eliminado por medidas menos onerosas, es decir, por la imposición de obligaciones a los organizadores.

También las disposiciones pertinentes del Código Penal deben interpretarse e implementarse teniendo en cuenta el Artículo 8, apartado 1 de la Ley Fundamental. En primer lugar, debe examinarse si existe el tipo penal de coacción. Manifestaciones en lugares abiertos constituyen molestias inevitables de otros participantes en el tráfico. Su libertad de movimiento puede resultar restringida, y por ello pueden verse coaccionados a una actuación u omisión específicas. Si eso es una consecuencia accesoria de la reunión, esa coacción no es punible. La interpretación puede tener otro resultado en el caso de una influencia directa de la reunión a terceros que se ven forzados a actuaciones u omisiones como consecuencia del comportamiento de los manifestantes.

El esquema de examinación contencioso-administrativo que deben seguir las autoridades administrativas y los jueces, que no puedo exponer aquí por razones de tiempo, ha vuelto cada vez más sutil con cada resolución. Hay que

integrar un sinfín de aspectos en la valoración. La examinación resulta difícil para la administración y para los jueces. Para los particulares afectados, los manifestantes así como los conciudadanos afectados por la manifestación, es apenas comprensible si los manifestantes se comportan todavía de manera legal o aún de manera ilegal. La jurisdicción ha evolucionado de tal forma que ahora padece de sublimación académica.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal acerca de la libertad de reunión ha llegado ahora a un punto que apenas permite su profundización y diferenciación ulteriores, si no se pretende crear inseguridad en vez de certeza jurídica. Sin embargo, la certeza jurídica es un valor elemental en un Estado de derecho, valor que ha de garantizarse, también, y particularmente, cuando se pretende contribuir a que el derecho fundamental a la libertad de reunión alcance su desenvolvimiento más grande posible.