

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología



Trabajo Fin de Grado

**La gestión del espacio público en contextos de
manifestación pacífica: un análisis jurídico
administrativo del derecho de reunión en España**

Carlos De Miguel Latorre

Doble Grado en Gestión y Administración Pública- Economía

Tutor: Omar Bouazza Ariño

Año académico 2025-2026

Índice

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Justificación de la elección del tema	4
1.2 Objetivo de la investigación e hipótesis central	4
1.3 Metodología	5
2. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL	6
2.1 Fundamento constitucional: el artículo 21 de la Constitución Española	6
2.2 Regulación legal: desarrollo de la Ley Orgánica 9/1983 y el sistema de previa comunicación	7
2.3 La Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana (LPSC) y el control administrativo	9
2.4 Modelos comparados: la comunicación frente a los regímenes de autorización.	10
2.5 El debate doctrinal existente sobre la espontaneidad y los límites del derecho a reunión.	11
3. LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA	13
3.1 El concepto sociológico y jurídico del espacio público: distinción entre “pasar” y “estar”	13
3.2 Las competencias que posee la Administración sobre el espacio público y el uso del suelo	14
3.3 Principio de neutralidad y límites del poder público	16
3.4 Régimen sancionador y consecuencias jurídicas de manifestaciones sin previa comunicación	17
3.5 La digitalización de la protesta: vigilancia tecnológica y derechos fundamentales	18
4. TENDENCIAS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA Y ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES	20
4.1 El control jurisdiccional ante las limitaciones de itinerarios: el control judicial de la fundamentación.	20
4.2 El derecho de reunión ante crisis excepcionales: limitaciones frente a la suspensión del estado de alarma	21
4.3 La motivación exhaustiva para salvaguardar el orden público: en casos de los macro eventos internacionales	22
5. DISCUSIÓN CRÍTICA Y PROPUESTAS	23
5.1 Evaluación del marco normativo: la tensión de la libertad frente a la seguridad	23
5.2 Propuestas de mejora del marco normativo para una gestión garantista del espacio público	24
6. CONCLUSIONES	26
7. BIBLIOGRAFÍA	27
8. ANEXO DE JURISPRUDENCIA	29

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH):	29
Tribunal Constitucional (TC):	30
Tribunales Superiores de Justicia (TSJ):	30

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección del tema

El derecho de reunión y manifestación es considerado, junto a la libertad de expresión, uno de los derechos que mejor miden cualitativamente la democracia en un país. Asimismo, el espacio público ha sido siempre el lugar donde se hace visible el conflicto social mediante protestas y disputas del desacuerdo social. Como señala Delgado Gaitán (2009: 257), el espacio urbano es “el lugar de encuentro de los ciudadanos y un factor determinante de su calidad de vida”, algo que parece evidente pero que tiene ciertas restricciones concretas. Ese mismo espacio es también un terreno de fricciones permanentes entre grupos con intereses distintos (Aramburu, 2008).

A raíz de esto, durante las últimas décadas ha aumentado la preocupación gubernamental por el control del orden público, lo que es de considerable importancia frente a la protección de las libertades individuales. En España, esta tendencia tomó forma tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección ciudadana. Esto no es una valoración aislada; la propia Comisión Europea, en su informe anual de 2024, alertó sobre el impacto negativo de esta legislación en la restricción de derechos fundamentales y en el estrechamiento del espacio cívico. Ante esta situación observada, surge una pregunta jurídica central. ¿Puede la intervención administrativa mantener el orden sin tener que vaciar de contenido el principio del “favor libertatis”, cuyo respeto impone expresamente la Constitución (Araúz Sánchez, 2022)?

1.2 Objetivo de la investigación e hipótesis central

El objetivo principal de este trabajo es analizar, desde un punto de vista jurídico-administrativo, cómo se gestiona el espacio público en relación con el derecho de reunión y manifestación. Para ello, se examinan todos los procedimientos previos, la actuación de la Administración, así como la jurisprudencia del TEDH y del TC.

Este análisis parte del marco normativo vigente: el artículo 21 de la Constitución Española, la Ley Orgánica 9/1983 reguladora del derecho de reunión, y la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana.

De esta forma, el trabajo se centra en analizar los márgenes de discrecionalidad que actúa la Administración, y en comparar la doctrina del Tribunal Constitucional español con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para conseguir el objetivo principal.

La hipótesis central que se plantea en este trabajo es la siguiente: aunque la Constitución española establece de manera expresa que el ejercicio del derecho de reunión pacífica “no necesitará autorización previa” (art. 21.1 CE), la gestión actual a través de restricciones, reubicaciones o expedientes sancionadores como amenazas, produce en la realidad práctica un efecto barrera que equivale al de un régimen de “autorización encubierta” (Massó Garrote, 2016), lo que otorga a la Administración una potestad para condicionar el propio derecho (Gavara de Cara, 2023).

1.3 Metodología

El trabajo sigue una metodología cualitativa de análisis jurídico. La base de estudio es una revisión doctrinal de los autores y textos legales más relevantes en la materia. El análisis doctrinal se complementa posteriormente con una observación jurisprudencial: se ha realizado una selección de resoluciones del Tribunal Constitucional, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los diversos tribunales superiores de justicia, con especial atención a los casos recientes.

El análisis de estas resoluciones permite ver cómo resuelven los tribunales los conflictos reales entre las Delegaciones del Gobierno y los organizadores de protestas. Asimismo, sirve para comprobar si existen algunas tendencias o posibles sesgos que persistan en la gestión del espacio público en España.

2. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL

2.1 Fundamento constitucional: el artículo 21 de la Constitución Española

En el artículo 21 de la Constitución Española de 1978 está representado el derecho de reunión pacífica y sin armas, estableciendo un pilar fundamental para nuestro Estado social y democrático de Derecho. Dicho artículo posee un máximo nivel de protección jurídica, ya que se sitúa en la Sección 1.^a del Capítulo II del Título I de la Constitución Española. Para poder definir su naturaleza, es inevitable acudir a la doctrina constitucional, que concibe este derecho como “una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria” (STC 85/1988; citado en Vidal Marín, 1997: 268). Por tanto, esta interrelación no solo da poder al ciudadano para poder reivindicar sus intereses, sino que constituye una garantía institucional para generar una opinión pública libre dentro de la sociedad civil.

Antaño, el ejercicio de los derechos que poseen naturaleza colectiva generaba desconfianza en el poder público; no obstante, el artículo 21.1 de la Carta Magna española rompe con la restricción al consagrar de manera expresa que “el ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa” (Constitución Española, 1978, art. 21.1). Sin embargo, cuando se trata de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, el artículo 21.2 impone la condición de una comunicación previa a la autoridad. Este trámite no es una autorización encubierta, sino que pretende permitir a la Administración obtener la información necesaria para cumplir con su obligación de “proteger las reuniones y manifestaciones frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio del derecho de reunión” (López González, 1997: 177).

Pese a su relevancia, la libertad de reunión está sujeta a una serie de restricciones delimitadas en dos vertientes. Por un lado y desde una perspectiva intrínseca, la reunión debe ser pacífica y sin armas. En esta línea, la doctrina constitucional no deja lugar a ambigüedades al establecer que se excluyen de su ámbito de protección “aquellas reuniones o manifestaciones en las que sus organizadores o participantes tengan intenciones violentas, pretendan inducir a otros a ejercer la violencia o socaven de cualquier otra manera los fundamentos de una sociedad democrática” (Gavara de Cara, 2023: 426).

Por otro lado, desde la perspectiva extrínseca, aplicable a la utilización de los espacios públicos y a la autoridad gubernamental, solo se puede prohibir o proponer la

modificación de manifestaciones por motivos fundados de alteraciones, con peligro para personas o bienes. Asimismo, para evitar la arbitrariedad de la Administración, la teoría jurídica aboga por una precisión conceptual exhaustiva del orden público, entendido como “aquella situación de desorden material que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana provocando una situación de peligro para la integridad de las personas o de los bienes” (López González, 1997: 177). En definitiva, cualquier actuación restrictiva de la Administración que no lograra acreditar el peligro material, real y grave, incurriría en la inconstitucionalidad. Además, vulneraría de manera firme el principio de favor libertatis.

2.2 Regulación legal: desarrollo de la Ley Orgánica 9/1983 y el sistema de previa comunicación

El desarrollo que se le otorga al artículo 21 de la Constitución Española se materializa en la Ley Orgánica 9/1983 de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LODR). Esta ley deroga el régimen anterior (Ley 17/1976) adaptando al ordenamiento jurídico español la eliminación del sistema de autorización preventivo.

Esta norma tiene como objetivo fundamental adecuar el ordenamiento jurídico a los preceptos constitucionales, “rompiendo así con la tradición legal española (Leyes de 1880 y 1976)” (Vidal Marín, 1997: 278) al haber eliminado el sistema de autorización preventivo para reuniones en espacios públicos. Asimismo, el legislador optó por la aplicación de un criterio numérico, de modo que a efectos legales se entendiese como reunión “la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada” (Ley Orgánica 9/1983, art. 1.2).

La ejecución forzosa y la disolución inmediata se reflejan en el artículo 5, facultando a la autoridad para disolver las reuniones en el momento en que exista violencia o el uso de uniformes paramilitares. Esta potestad tiene la función de restaurar el orden mediante el principio de proporcionalidad adecuado a las circunstancias.

El mayor cambio de esta Ley Orgánica radica en la configuración del requisito exigido para la utilización y ocupación del espacio público. Según el artículo 8 de la LODR, la comunicación para la celebración de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones debe ser siempre por escrito, y presentada ante la autoridad gubernativa correspondiente, o representante legal en caso de persona jurídica, con una antelación de entre diez y treinta días naturales (o veinticuatro horas ante situaciones extraordinarias y

graves). La doctrina acentúa que no es un trámite para solicitar permiso a la Administración; es más, la comunicación previa “no otorga un poder omnímodo a la Administración para que decida según su particular criterio sobre la celebración del acto”, sino que su principal función es la obtención de información para cumplir con las obligaciones legales y de ese modo “proteger las reuniones y manifestaciones frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio del derecho de reunión” (López González, 1997: 176).

Como consecuencia, según el artículo 10 de dicha norma jurídica, la Administración puede intervenir en una serie de supuestos estrictamente tasados, ya que solamente cabe la prohibición o modificación si existen razones fundadas de alteración del orden público.

En el caso de que se diese una resolución de la Delegación del Gobierno que modificase el itinerario, se produciría un acto administrativo limitativo de derechos. Por eso mismo, la exigencia que se debe dar es una motivación reforzada, mostrando datos objetivos por parte de la Administración que demuestren de manera neutral el peligro real que produciría ante la reunión. Según López González (1997: 179), “la autoridad no puede tratar de imponer como presunto interés general lo que en realidad constituye un interés político particular”.

Por ende, la autoridad no puede basarse en meras sospechas, sino que debe argumentar mediante una justificación la imposibilidad de acreditar medidas preventivas de seguridad antes de llegar a restringir el libre ejercicio de la ciudadanía en el espacio público.

Múltiples autores de la doctrina jurídica autorizada advierten la necesidad de una acotación conceptual de la intervención del Estado. Como señalan los autores González Saquero y González Botija (2015: 268), el mantenimiento de la seguridad ciudadana, así como la tranquilidad debe concebirse como un “requisito o instrumento indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas”. Por ello, el derecho de reunión fundamentado en el orden público debe someterse a un juicio de proporcionalidad, donde la actuación policial represente la “injerencia estrictamente indispensable en los mismos para garantizar su seguridad” (González Saquero y González Botija, 2015: 268).

2.3 La Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana (LPSC) y el control administrativo

La aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, modificó de manera sustancial el ordenamiento administrativo sobre el orden público en España. La promulgación de esta ley, popularmente conocida como Ley Mordaza, se produjo en un contexto de evidentes tensiones sociales, lo que motivó a las autoridades gubernamentales la implementación de “un incremento de la respuesta penal y sancionadora por razones de seguridad” (Massó Garrote, 2016: 102). Esta norma ha sido criticada reiteradas veces al considerar que sus disposiciones provocan una restricción sin precedentes en la etapa democrática, afectando de manera transversal las libertades y convirtiendo el conflicto social y el descontento general en un “asunto de orden público” (Massó Garrote, 2016: 123).

A diferencia de la Ley Orgánica 9/1983, esta norma orienta sus disposiciones directamente a “regular las facultades de policía e intervención administrativa de la autoridad, en lugar de garantizar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación” (Massó Garrote, 2016: 123), abordando las protestas y la disidencia política exclusivamente como un problema de seguridad y de orden.

Uno de los aspectos con mayor controversia de la LPSC es la incorporación de conceptos jurídicos indeterminados que amplían el margen de acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Elementos como la “perturbación de la seguridad” otorgan una libertad de actuación a los agentes de la autoridad en momentos de tensión en manifestaciones, fomentando la actuación forzosa cuando se pueda percibir cualquier peligro potencial.

El carácter punitivo de esta norma descansa sobre un estricto catálogo de penalizaciones administrativas para actos propios de la movilización ciudadana, provocando, en última instancia, un efecto disuasorio en el ejercicio de los derechos fundamentales. Un elemento con gran relevancia problemática es la atribución de responsabilidades, ya que recaen dichas consecuencias sobre los “organizadores o promotores de reuniones o manifestaciones” (Massó Garrote, 2016: 118) por los actos que suceden en las manifestaciones realizadas. La doctrina jurídica advierte que esta presunción de veracidad supone “un indebido traslado de la responsabilidad a personas ajenas al hecho infractor,

una exigencia de responsabilidad objetiva con infracción de los principios de culpabilidad” (Bilbao Ubillos, 2015: 220).

De esta forma, el catálogo sancionador de la ley penaliza como infracción leve aquellas celebraciones y reuniones que incumplan la obligación de comunicación previa, multando de manera severa acciones de protesta espontáneas o emergentes (Bilbao Ubillos, 2015: 250). De igual forma se sancionan actos reivindicativos como el “escalamiento de edificios o monumentos sin autorización” (Bilbao Ubillos, 2015: 255) o la perturbación frente a las sedes legislativas “aunque no estuvieran reunidas” (Bilbao Ubillos, 2015: 245). En suma, las restricciones administrativas que se imponen suponen un coste desproporcionado para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, coste que, desde el marco teórico constitucional, “no parece en modo alguno equilibrado por los beneficios concretos que resultan del orden público” (Massó Garrote, 2016: 103).

La preocupación no es solo doctrinal. En el informe de la Comisión europea sobre el Estado de Derecho de 2024, se ha advertido de que el espacio cívico en el territorio español sigue siendo reducido, y subraya que la Ley de Seguridad Ciudadana “repercute negativamente en el derecho de reunión y la libertad de expresión” (Comisión Europea, 2024: 37). Asimismo, en el informe internacional, se puntualiza que en las recomendaciones del Consejo de Europa se propone que “debería haberse adaptado plenamente a las normas europeas e internacionales en materia de derechos humanos” (Comisión Europea, 2024: 37).

2.4 Modelos comparados: la comunicación frente a los regímenes de autorización.

Para poder discernir el alcance de la garantía que posee el artículo 21 de la Constitución Española, resulta de gran utilidad comparar y contrastar nuestro marco jurídico con el de otros ordenamientos donde la existencia de la discrecionalidad administrativa ha provocado una desvirtuación del ejercicio de este derecho fundamental.

En nuestro país, la superación de la normativa preconstitucional implicó la aplicación de un sistema modélico garantista que, como advierte la doctrina, excluye “cualquier concepto de 'orden público' de carácter formal equivalente a un control político por parte de la autoridad de las ideas o reivindicaciones expuestas en reuniones o manifestaciones al objeto de prohibir aquellas que, teniendo exclusivamente en cuenta su personal criterio, no resulten oportunas” (López González, 1997: 194). Por tanto, la Administración en

España actúa bajo un principio de neutralidad cuyo objetivo es facilitar y proteger la protesta.

No obstante, en el panorama internacional existen otros Estados donde la lógica es radicalmente opuesta. En lugar de facilitar el derecho de reunión, el órgano administrativo es el principal obstáculo para su ejercicio. Un ejemplo ilustrativo, aunque no el único, es la Federación de Rusia, ya que durante estos últimos años el Estado ruso ha desplegado una legislación que favorece al régimen y ha ido creando un “campo minado legislativo” para la sociedad civil. En lugar de proteger el derecho a la disidencia, el poder público utiliza la burocracia para denegar el uso de espacios públicos a la oposición, recurriendo a “cargos penales por la violación repetida de las normas sobre asambleas públicas” (Human Rights Watch, 2024).

Desde Estrasburgo se ha cuestionado duramente este enfoque restrictivo, puesto que el TEDH considera que se están vulnerando garantías fundamentales. En casos como el de Lashmankin y otros c. Rusia, la jurisprudencia europea ha evidenciado cómo las autoridades locales han abusado de su margen de actuación para proponer alternativas de ubicación o de horarios inaceptables con el fin de distorsionar el contenido del mensaje de protesta.

Esta comparativa refuerza la pertinencia de la hipótesis central del trabajo planteada: cuando la gestión del espacio público no está sujeta a límites estrictos y tasados, y no opera bajo el principio de favor libertatis, el régimen de comunicación degenera en un régimen de autorización encubierta. Está demostrado empíricamente que dotar a las fuerzas de seguridad y a la Administración de un margen de discrecionalidad excesivo acaba convirtiendo un derecho fundamental democrático en un simple privilegio otorgado o denegado por razones de conveniencia política para el régimen vigente.

2.5 El debate doctrinal existente sobre la espontaneidad y los límites del derecho a reunión.

Dentro del marco jurídico español, construido bajo la Ley Orgánica 9/1983, se establece la exigencia de un preaviso mínimo para la ocupación de un espacio público, incluso acogiéndose al trámite de urgencia de veinticuatro horas. No obstante, la realidad social muestra que, en ciertas ocasiones, la ciudadanía requiere de una inmediatez ante determinados acontecimientos imprevistos. Por tanto, el cumplimiento de los plazos

administrativos en estas situaciones de emergencia supondría vaciar de contenido el derecho, ya que un simple retraso burocrático “hubiera tornado obsoleta esa respuesta” (Bouazza Ariño, 2025b: 328).

Para poder solventar dicha tensión entre la legalidad administrativa y el ejercicio del derecho de reunión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consolidó el término de “tolerancia debida”. En esta doctrina se establece que la mera falta de comunicación previa no puede justificar de manera automática la disolución de una protesta pacífica ni la imposición de sanciones desproporcionadas. Por tanto, “el derecho a celebrar manifestaciones espontáneas puede prevalecer sobre la obligación de notificarlas con antelación solo en circunstancias especiales, a saber, si se justifica una respuesta inmediata a un evento actual en forma de manifestación” (Bouazza Ariño, 2025b: 328).

La aplicación de este principio exige que los poderes públicos actúen con contención, evitando intervenciones represivas si no existe un peligro real. Un ejemplo de uso de este principio se observa en la decisión del TEDH en el caso *László Kerékgyártó c. Hungría* (2025). En este caso, el Tribunal respaldó la actuación del Estado debido a que las autoridades procedieron de manera impecable, manteniendo tolerancia hacia la ciudadanía y garantizando la seguridad y libertad de opinión (Bouazza Ariño, 2025b: 329).

No obstante, hay una serie de límites a la espontaneidad, ya que la libertad de manifestación espontánea no es un derecho absoluto y se deben restringir ciertas conductas cuando el impacto supere lo inevitable. Por tanto, aunque la tolerancia debida sea una herramienta de protección a la ciudadanía, este amparo decae si se produjesen alteraciones graves del orden público o cortes de tráfico desproporcionados que vulneren la libertad de terceros o que generen un colapso en el funcionamiento ordinario de la actividad ciudadana.

En la misma línea, para delimitar el alcance del derecho frente a posibles abusos se encuentra la doctrina reciente del TEDH en el caso *Ruth Gozalbo Moliner c. España* (2023). En este asunto se aborda la interrupción a través de la fuerza de una mesa redonda en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona por parte de un grupo de estudiantes, provocando la suspensión temporal de la actividad docente. Como explica la doctrina analizada, aquella manifestación “que perturba otras actividades en una medida

que excede lo inevitable constituye una conducta que no puede gozar de la misma protección privilegiada que el discurso político, el debate sobre cuestiones de interés público o la manifestación pacífica” (Bouazza Ariño, 2023a: 268). Es más, ante actuaciones que tengan la “intencionalidad de perturbación grave de las actividades académicas” (Bouazza Ariño, 2023a: 268), los Estados poseen un margen de acción para poder sancionar a los organizadores de las protestas.

Finalmente, la tolerancia debida es una doctrina que se impone para priorizar el ejercicio pacífico del derecho fundamental sobre el incumplimiento de una formalidad administrativa, haciendo frente a la rigidez de las sanciones y las circunstancias de urgencia.

3. LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

3.1 El concepto sociológico y jurídico del espacio público: distinción entre “pasar” y “estar”

La concepción del espacio público urbano no es un simple escenario físico o un bien de dominio público; también se concibe como un lugar histórico y natural donde se materializa la participación de la ciudadanía y se ejerce la democracia. Desde una perspectiva histórica, “el espacio público se convirtió entonces en el lugar para manifestar opiniones sin temor a la represión” (Delgado Gaitán, 2009: 252). Por lo tanto, las confrontaciones y debates que surgen por su ocupación no son considerados una anomalía del sistema, sino que “los conflictos sobre el espacio público urbano forman parte de la idiosincrasia de la convivencia en las ciudades” (Aramburu, 2008: 144).

El carácter público del espacio no se limita solamente al hecho de que sea un bien demanial, sino que posee cualidades como la libre accesibilidad y una amplia pluralidad de usos comunes. No obstante, dentro de la gestión de las ciudades se observa una “tensión estructural difícil de gestionar entre dos funciones diferentes: el estar y el pasar, entre el viandante y los usos de sociabilidad” (Aramburu, 2008: 145). Es más, dentro de las democracias de Occidente, las normativas y políticas públicas de ordenación urbana han alterado el equilibrio, provocando un predominio del tránsito sobre la permanencia,

o, en palabras de Aramburu, decantándose claramente “a favor del pasar en detrimento del estar” (2008: 145).

Esta perspectiva, que entiende el entorno urbano meramente como un espacio de circulación, movilidad y consumo, resulta incompatible con la dimensión política del derecho de reunión. La protesta exige, por su propia naturaleza, la necesidad de una ocupación estática o de un desplazamiento que interrumpe la normalidad cotidiana de la ciudad.

Por tanto, frente a este enfoque, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha argumentado tajantemente como doctrina que “en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación” (STC 66/1995; citado en Massó Garrote, 2016: 123). En consecuencia, la regulación que debe priorizar el Estado es “asegurar la existencia de las infraestructuras destinadas a satisfacer las necesidades de esa colectividad” (Delgado Gaitán, 2009: 248), garantizando que la calle siga siendo el escenario principal para el ejercicio de las libertades públicas de aquellos grupos que lo necesiten o se vean invisibilizados.

3.2 Las competencias que posee la Administración sobre el espacio público y el uso del suelo.

Para que el derecho de reunión en vías de tránsito pueda materializarse, es indispensable determinar el órgano administrativo competente sobre el espacio físico donde se pretende llevar a cabo la protesta. Dentro del ordenamiento jurídico español, existe una fricción de competencias evidente sobre el espacio público urbano: por una parte, la titularidad del suelo, la ordenación del tráfico y la gestión del mobiliario corresponden directamente a las Administraciones locales; por otra parte, la garantía y protección de la seguridad ciudadana recaen sobre la Administración General del Estado, a través de las Delegaciones y Subdelegaciones gubernamentales.

Desde el punto de vista municipal, el espacio urbano se suele gestionar con un enfoque de prioridad hacia la movilidad peatonal y el tránsito vehicular. Sin embargo, existe una fricción con la dimensión constitucional del derecho de reunión. Para poder evitar que las entidades locales veten las protestas basándose en criterios de fluidez de tránsito, la Ley Orgánica 9/1983 (LODR) establece una jerarquía clarificada. Asimismo, si se sometiese este derecho a un control municipal encubierto iría en contra de la doctrina constitucional,

al advertir que “al imponerse la necesidad de autorización administrativa se está desnaturalizando el derecho de reunión, consagrado en la CE sin supeditarlos a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración” (STC 115/1987; citado en Vidal Marín, 1997).

Por lo tanto, la participación de los Ayuntamientos en este tipo de trámites se acota a una consulta meramente técnica. El artículo 9.2 de la LODR determina que, cuando se reciba la comunicación, la autoridad gubernativa notificará a las entidades locales para emitir el informe correspondiente en el plazo de veinticuatro horas. La norma exige que este dictamen “se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico” (Ley Orgánica 9/1983, art. 9.2).

Igualmente, en la propia ley viene consagrado que “en todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado” (Ley Orgánica 9/1983, art. 9.2). De este modo, la Administración local actúa como un órgano de apoyo técnico, desprovisto de la potestad necesaria para autorizar o denegar el uso del espacio público.

La toma de decisión definitiva recae sobre la autoridad estatal, a quien incumbe afrontar la compleja tarea decisoria, equilibrando, por un lado, el derecho ciudadano a la protesta y, por otro, la libertad de circulación del conjunto de la población. Dentro de este marco jurídico, la doctrina ha advertido reiteradas veces que las molestias derivadas del tráfico urbano no pueden constituir argumento suficiente para que los entes locales impongan la prohibición de una concentración pública. Así lo pone de manifiesto López González (1997: 191) al examinar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, donde el principio de favor libertatis actúa como criterio rector. Dicho de otro modo, la prohibición solo se aplica si la manifestación corta completamente una calle y ese corte provoca un atasco duradero que deja a barrios o zonas sin acceso. Eso implica que no basta con ralentizar el tráfico; tiene que quedar paralizado, y sin otra ruta alternativa para llegar al destino.

Desde esta configuración normativa, el Estado social y democrático de Derecho establece un límite claro frente a un eventual abuso de la potestad municipal sobre el espacio público. Dicha competencia no puede convertirse en un mecanismo encubierto de restricción ilegítima del ejercicio de un derecho fundamental. Por ello, la decisión de

última instancia queda reservada a las Delegaciones del Gobierno, garantes del equilibrio entre el orden público y las libertades constitucionales.

3.3 Principio de neutralidad y límites del poder público

El derecho de reunión y de manifestación no es un derecho poco relevante dentro del ordenamiento constitucional, sino uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan los ideales democráticos y la formación de las opiniones públicas verdaderamente libres. Por esta razón, cuando la Administración General del Estado regula el control sobre el espacio público, no le corresponde juzgar si la protesta es oportuna ni qué defiende. Debe estar sujeta a un principio de neutralidad ideológica que le es irrenunciable. De hecho, la doctrina advierte que las ideas y reivindicaciones que la ciudadanía pretende expresar no pueden quedar sometidas en ningún caso a filtros de oportunidad política por parte de los poderes públicos (Massó Garrote, 2016: 113).

Sin embargo, esto no implica que la Administración carezca de toda facultad de actuación. El ordenamiento jurídico le reconoce esa capacidad, pero la ha determinado de manera muy precisa para impedir que nociones como la seguridad ciudadana se conviertan en pretextos arbitrarios al servicio del silenciamiento de los ideales contrarios. La única causa constitucionalmente legítima para restringir una manifestación es la alteración del orden público y, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, la teoría jurídica exige que su interpretación tenga siempre carácter restrictivo, orientada a maximizar y favorecer el ejercicio de este derecho fundamental (Massó Garrote, 2016: 112).

Por tanto, que una concentración de personas genere perturbaciones en el tráfico o incomodidades logísticas no es argumento suficiente para que la autoridad intervenga. La jurisprudencia y la doctrina son unánimes al señalar que la simple alteración del orden público no otorga a la Administración competencia para prohibir o disolver una reunión, puesto que tanto la Constitución como la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión exigen que dicha alteración vaya acompañada de un peligro material y tangible para las personas o los bienes.

En consecuencia, se produce una drástica minoración de la discrecionalidad administrativa en manos de las Delegaciones gubernamentales, y cualquier intento de restringir una concentración apoyándose en escenarios meramente hipotéticos supone una vulneración directa del derecho de reunión. La práctica administrativa debe regirse en

todo momento por el “principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (favor libertatis)” (Gavara de Cara, 2023: 443), lo que invalida cualquier prohibición o modificación de itinerarios que descansen sobre sospechas o sobre la simple posibilidad de que lleguen a producirse incidentes.

Finalmente, la doctrina concluye que, antes de vetar una protesta, la Administración debe proponer modificaciones de fecha, lugar o recorrido que hagan viable la concentración. De este modo, la prohibición queda reservada únicamente para aquellos casos en que ninguna otra solución resulte posible (Massó Garrote, 2016: 124).

3.4 Régimen sancionador y consecuencias jurídicas de manifestaciones sin previa comunicación

La aprobación de la Ley de protección de la seguridad ciudadana (Ley Orgánica 4/2015) marcó un punto de inflexión en la actuación estatal ante las movilizaciones sociales. El legislador optó por despenalizar las antiguas faltas contra el orden público tipificadas en el Código Penal para trasvasarlas al ámbito administrativo, expandiendo así el Derecho administrativo sancionador. La doctrina advierte que esta adquisición de competencias por parte de la Administración persigue en realidad una represión más severa y rápida de la protesta ciudadana, al esquivar directamente las garantías procesales, la presunción de inocencia y la imparcialidad que caracterizan al régimen penal (Presno Linera, 2016).

En cuanto al derecho de reunión, la LOPSC tipifica en su artículo 37.1 la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones que incumplan el deber de comunicación previa regulado en la Ley Orgánica 9/1983. Según la norma, esta conducta corresponde a una infracción leve, donde las sanciones económicas oscilan entre los 100 y los 600 euros, unas cuantías que superan con creces las multas que los jueces venían imponiendo históricamente por las antiguas faltas penales equivalentes (Bilbao Ubillos, 2015: 242). No obstante, el problema jurídico de mayor relevancia no reside únicamente en las sanciones económicas impartidas, sino en la atribución arbitraria de responsabilidades en el texto normativo.

Según la ley, la responsabilidad por esta infracción recae de manera exclusiva sobre los organizadores o promotores del acto realizado, pero el artículo 30.3 de la LOPSC amplía este concepto al equiparar a los verdaderos convocantes de la protesta con aquellas personas que parezcan dirigirla o porten pancartas, griten lemas o difundan la

convocatoria. Este precepto es duramente criticado porque instaura un sistema de responsabilidad objetiva y presunta que traslada la culpa hacia personas que podrían no ser más que incorporaciones espontáneas, vulnerando abiertamente los principios de culpabilidad y de responsabilidad individual, al basar la sanción en comportamientos genéricos o meros indicios físicos (Bilbao Ubillos, 2015: 239-240).

En definitiva, la configuración sancionadora evidencia que el objetivo principal no busca neutralizar riesgos reales, sino articular un mecanismo de control y erosión contra la protesta pacífica. La imposición de multas gubernativas por el simple incumplimiento del deber de preaviso, sumada a la veracidad y poder decisorio que la ley otorga a los agentes policiales, sitúa a la ciudadanía en una posición de vulnerabilidad jurídica y desprotección ante la potestad sancionadora. Por consiguiente, este proceso burocrático acaba generando un “efecto disuasorio y de desaliento en el ejercicio de los derechos fundamentales” (Massó Garrote, 2016: 124), erosionando mediante el temor económico el ejercicio real de la participación democrática en la protesta.

3.5 La digitalización de la protesta: vigilancia tecnológica y derechos fundamentales

El análisis de la gestión del espacio ha sufrido una transformación reciente al incorporar la tecnología de videovigilancia en el control del orden público. La organización de las manifestaciones no se desarrolla en el espacio físico, sino que son las redes sociales las que articulan la convocatoria y amplifican el mensaje documentando los sucesos e incidentes. Tras estos nuevos elementos, se han planteado nuevos retos jurídicos para poder hacer frente al derecho de reunión.

La Carta de Derechos Digitales, aprobada en julio de 2021, garantiza la libertad de expresión y participación en entornos digitales, el derecho de reunión y la protección frente a la vigilancia masiva. Sin embargo, la Ley Orgánica 4/2015 autoriza a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a captar imágenes y datos en espacios públicos por razones de seguridad.

El punto más problemático del uso de las nuevas tecnologías es el reconocimiento facial. El despliegue de identificación de personas en contextos de protesta genera un riesgo real para el ejercicio del derecho de reunión. Saber que se puede ser identificado y sancionado

posteriormente produce un efecto disuasorio equiparable al que genera el propio régimen sancionador de la LOPSC.

En el caso de *Glukhin c. Rusia*, de 4 de julio de 2023, el TEDH se pronunció sobre esta temática. En este asunto, el demandante protestó de forma pacífica en el metro de Moscú a través de la imagen de un activista encarcelado. La policía lo identificó a través de reconocimiento facial, y posteriormente lo localizó y detuvo empleando las cámaras de vigilancia de la estación del metro. Este individuo fue sancionado por no haber notificado su manifestación individual a las autoridades rusas. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró esto una violación de derechos en relación con la vida privada y la libertad de expresión. La medida fue valorada como desproporcionada por el uso del reconocimiento facial para castigar una infracción menor relativa a una protesta pacífica que no había generado un peligro real para el orden público (Bouazza Ariño, 2023b: 307-308).

Este pronunciamiento es esencial ya que se puede aplicar al ordenamiento español por razones concretas. La LOPSC autoriza dispositivos de captación de imágenes a la policía, pero no regula los límites de dicha potestad. Por tanto, no existe ninguna norma que obligue a registrar el uso de reconocimiento facial, a notificar a los afectados ni a someterlos a control judicial previo.

La modernización del marco normativo del derecho de reunión exige añadir esta dimensión tecnológica, ya que sin un desarrollo legislativo vinculante que regule el reconocimiento facial en contextos de protesta, la garantía del derecho de reunión permanecerá incompleta.

En definitiva, la videovigilancia no es una problemática aislada, sino un fenómeno que atraviesa todo el trabajo. El Estado mediante esta herramienta puede condicionar el ejercicio del derecho de reunión. Basta con que el ciudadano sepa que puede ser identificado y sancionado a posteriori para que el efecto disuasorio sea real.

4. TENDENCIAS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA Y ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES

4.1 El control jurisdiccional ante las limitaciones de itinerarios: el control judicial de la fundamentación.

El control jurisdiccional que ejerce el TSJ es determinante para poder corregir las desviaciones de poder en las que incurre la Administración central al restringir el uso del espacio del suelo. Los tribunales tienen un procedimiento especial para proteger el derecho de reunión, según lo establecido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esto les permite hacer un control detallado de las decisiones que prohíben o cambian las condiciones de una manifestación. La tendencia jurisprudencial demuestra que los Tribunales Superiores de Justicia son extremadamente rigurosos al exigir a la Administración una justificación material y objetiva que se aleje de cualquier formulación meramente teórica o amenazante.

Un ejemplo claro lo ofrece la reciente Sentencia 761/2024, de 22 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La controversia surge a raíz de la propuesta de modificación ejercida por la Delegación del Gobierno sobre el recorrido propuesto por la organización política La Falange, cuyo recorrido concluía en las proximidades de la sede del Partido Socialista Obrero Español situada en la calle Ferraz. La Administración justificó la modificación amparándose en un historial de disturbios ocurridos en la misma zona un año antes, así como en un informe de la policía que alertaba sobre la considerable repercusión de la convocatoria en las redes sociales.

No obstante, al someter dicha resolución al escrutinio jurisdiccional, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló dicha modificación de itinerario al considerar que la motivación administrativa era insuficiente, genérica y carente de sustento efectivo real. Asimismo, el tribunal constató que se había omitido valorar un aspecto crucial en el informe policial aportado, ya que se confirmaba la ausencia de animadversión o peligro real entre los participantes convocados.

Desde este mismo punto de vista, la jurisprudencia del TSJ reitera que el itinerario y el lugar son elementos configuradores clave del derecho de reunión, garantizando y visibilizando la repercusión del mensaje que los promotores desean trasladar. La resolución considera de manera tajante que las modificaciones deben acreditar la

racionalidad de la medida, recordando a los poderes públicos que “no es suficiente a los efectos del art. 21.2 CE la mera sospecha o la posibilidad de que la manifestación produzca esa alteración del orden público” (STSJ Madrid 761/2024).

Este pronunciamiento confirma que los tribunales actúan como el verdadero dique de contención frente a una Administración que tiende a instrumentalizar la seguridad ciudadana como un pretexto para desplazar las protestas incómodas, sustituyendo el modelo de democracia participativa por un sistema de tutela administrativa preventiva.

4.2 El derecho de reunión ante crisis excepcionales: limitaciones frente a la suspensión del estado de alarma

La pandemia del COVID-19 puso a prueba los límites del ordenamiento jurídico en materia de espacio público y derechos fundamentales. La declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020 abrió un debate doctrinal y jurisprudencial al confundir la limitación de la libertad de circulación con una suspensión encubierta de derechos fundamentales. No obstante, el marco jurídico español es más taxativo que el de otros estados ya que, a diferencia del estado de excepción y de sitio, la declaración de estado de alarma no faculta al gobierno para suspender el derecho de reunión y manifestación. Tal y como se advierte en la teoría jurídica, las garantías del derecho permanecen intactas, sometiéndose a un control judicial amparado por el principio de proporcionalidad (Garrido López, 2020).

Un ejemplo paradigmático de control jurisdiccional frente a la discrecionalidad administrativa relacionada con este contexto es la Sentencia 151/2020, de 30 de abril, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón. Este conflicto tuvo su origen cuando la Subdelegación del Gobierno en Zaragoza prohibió una manifestación para la jornada del 1 de mayo con el fin de neutralizar el riesgo de contagio. Sin embargo, los organizadores habían diseñado un formato de protesta limitado a sesenta participantes, en el que cada ciudadano se desplazaría de manera aislada en el interior de su propio vehículo turismo. A pesar de dichas precauciones, la Administración vetó el ejercicio del derecho apoyándose en razonamientos como el peligro de propagación y contagio exponencial.

Al someter dicha prohibición al escrutinio judicial, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón anuló la resolución administrativa al recordar que el régimen de alarma no ampara

la suspensión o abolición de las protestas. Por tanto, se realizó un severo reproche a la Administración por no haber efectuado el juicio de proporcionalidad teniendo en cuenta las medidas y adaptaciones previstas en dicha convocatoria. Asimismo, los jueces señalaron que existía una evidente contradicción: no se permitía una protesta estática de automóviles privados, pero en cambio sí se permitía a los ciudadanos salir a tiendas de combustibles o farmacias, actividades que implicaban un mayor contacto físico y un mayor riesgo de infección.

Esta resolución judicial ratifica que, incluso ante una crisis sanitaria extrema, la autoridad gubernativa carece de la potestad total para dictar prohibiciones genéricas, y que deben garantizar y tutelar el derecho de reunión, demostrando la inexistencia de alternativas antes de una restricción total.

4.3 La motivación exhaustiva para salvaguardar el orden público: en casos de los macro eventos internacionales

A lo largo de este capítulo se ha evidenciado la rigurosidad que mantienen los tribunales para sancionar las limitaciones genéricas o infundadas del derecho de reunión. No obstante, la jurisprudencia confirma igualmente que el derecho de reunión no es absoluto. Cuando la Administración cumple con su deber de motivación reforzada, la restricción puede resultar proporcionada y ajustada a Derecho. Así lo apreció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia 2644/2023, de 3 de octubre, dictada en el contexto de las movilizaciones convocadas durante la Cumbre de la Comunidad Política Europea celebrada en Granada.

La situación de conflicto se produjo cuando la Subdelegación del Gobierno acordó una modificación del itinerario de una manifestación en la que se preveía una asistencia de cinco mil personas, ya que coincidía espacial y temporalmente con los actos de la cumbre, donde paralelamente asistirían cincuenta mandatarios internacionales. A diferencia de los supuestos analizados anteriormente, en esta ocasión los magistrados avalaron el cambio de recorrido desestimando el recurso de los promotores, al constatar que respondía a una justificación verdaderamente contundente.

Al someter esta decisión al juicio de proporcionalidad, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía valoró los informes elaborados por la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa, los cuales acreditaban el colapso de dispositivos de seguridad que bloquearían

las rutas de evacuación y generarían un riesgo considerable para las personas en un contexto de máxima exigencia operativa.

De esta manera, el tribunal subrayó que la seguridad ciudadana toma especial relevancia dado que el Estado asume deberes de protección considerablemente exigentes frente a líderes de países que pueden estar inmersos en conflictos bélicos. En este caso, la Administración demostró de forma objetiva las incompatibilidades de la protesta, proponiendo un trazado alternativo sin vulnerar el derecho fundamental.

En suma, este pronunciamiento permite confirmar que existen ocasiones en que la intervención de los poderes públicos está justificada, siempre que se aleje de prohibiciones arbitrarias y se sustente de manera objetiva, como exige la doctrina, en “razones debidamente fundadas, razonables y convincentes que justifican la restricción de ese Derecho Fundamental una vez valoradas las circunstancias específicas que concurren” (STSJ de Andalucía 2644/2023).

5. DISCUSIÓN CRÍTICA Y PROPUESTAS

5.1 Evaluación del marco normativo: la tensión de la libertad frente a la seguridad

Los capítulos anteriores dejan ver la existencia de un conflicto que no es novedoso ni accidental. En España, la gestión del espacio público oscila de forma permanente entre el reconocimiento de las libertades fundamentales y la preservación del orden público y su seguridad. El marco jurídico lleva décadas intentando conciliar ambas exigencias sin terminar de lograrlo.

Desde una perspectiva jurídica crítica, la doctrina ha denunciado que estas dinámicas de actuación han generado situaciones sancionadoras bajo un paradigma exclusivamente de seguridad. En este sentido, Presno Linera (2016) advierte que esta técnica legislativa no responde a un efecto despenalizador, sino a una estrategia para poder reprimir de manera más sencilla la protesta social. Este desplazamiento hacia el ámbito administrativo ha mermado el derecho de defensa del ciudadano. Los atestados policiales gozan de una presunción casi inquebrantable, lo que deja al manifestante en una posición difícilmente sostenible frente a la Administración.

De esta manera, los conceptos jurídicos indeterminados condicionan el ejercicio del derecho de reunión de una forma concreta al dejar a las fuerzas del orden un margen de apreciación tan amplio que roza los límites de la constitucionalidad. En la práctica, eso significa que un agente puede sancionar cortes de tráfico o ruido sin que la ley le exija justificación precisa, colocando la tranquilidad urbana por encima del derecho de protesta.

Por otro lado, la práctica administrativa reciente consolida una tendencia de normalización en casos de excepcionalidad como instrumento ordinario de gobierno. Se ha puesto de manifiesto que los poderes públicos recurren de manera cotidiana a la aplicación de criterios propios de los estados excepcionales para solventar conflictos que se producen en situaciones de normalidad democrática. Como explica Gavara de Cara (2023), el riesgo de la dinámica radica en que las acciones de la Administración tienden a generalizar la lógica de excepción, previniendo riesgos hipotéticos como pretexto para poder desplazar, condicionar o prohibir concentraciones, sin mostrar alternativas de intervención menos graves para los derechos fundamentales.

A modo de conclusión, el marco normativo vigente sumado a su respectiva aplicación administrativa ha generado una amenaza mediante las sanciones económicas elevadas sobre los organizadores de concentraciones al imponer requisitos burocráticos y condicionantes restrictivos que desvirtúan el ejercicio del derecho.

5.2 Propuestas de mejora del marco normativo para una gestión garantista del espacio público

Las disfunciones detectadas en la práctica administrativa y normativa apuntan a un problema de fondo: el marco legal que regula el derecho de reunión en España requiere una reforma sustancial. La seguridad ciudadana no tiene por qué ser el argumento contrario a esa reforma; bien entendida, debería funcionar como garantía de los derechos fundamentales, no como instrumento para contener la disidencia. Con esa orientación, se identifican tres ejes de posibles cambios.

En primera instancia, la Ley Orgánica 9/1983 necesita una adaptación a los estándares europeos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y una de las carencias más evidentes reside en la ausencia de regulación de manifestaciones espontáneas. El sistema de plazos de comunicación previa deja sin una cobertura total a las protestas pacíficas que

surgen como respuesta de una situación de inmediatez a un hecho no previsible, quedando expuestas a disolución o sanción sin que medie ningún elemento de violencia o desorden público. La incorporación de debida “tolerancia” (Bouazza Ariño, 2025b: 328) permitiría que la Administración estuviera condicionada a proteger las reuniones cuando la urgencia del acto justificase la falta de preaviso.

En segundo lugar, la LOPSC necesita una revisión profundizada de su catálogo de infracciones. El texto jurídico actual da a la policía demasiado poder para decidir. En la práctica, el derecho de reunión depende de lo que piense el agente que esté en ese momento. Esto es un problema grave al no haber un marco jurídico claro. Presno Linera ya lo advertía en 2016, argumentando que las normas sancionadoras deben ser “concretas, claras, precisas e inteligibles” (Presno Linera, 2016: 48), y esa exigencia en la actualidad no se cumple. Cualquier reforma tendría que retirar del ámbito sancionador las conductas que no van más allá de alterar el ritmo habitual de la vida urbana. La coacción administrativa solo se justifica ante un peligro material y verificable, no ante una mera molestia.

En última instancia, el sistema administrativo necesita reformas que restauren el equilibrio entre el Estado y los ciudadanos. El traslado masivo de antiguas faltas penales al ámbito gubernativo ha tenido un efecto claro: los manifestantes pierden las garantías del proceso penal y quedan expuestos a la presunción de veracidad de los atestados policiales, sin medios reales para rebatirlos (Presno Linera, 2016). Una corrección posible sería limitar legalmente esa presunción de certeza cuando el expediente sancionador afecta a derechos, obligando a la Administración a aportar pruebas objetivas antes de imponer una sanción económica.

A esto se le suma la ausencia de regulación expresa del reconocimiento facial en contextos de protesta. Esa laguna no es un detalle menor, sino coherente con la lógica que ha atravesado todo el análisis. El Estado no necesita prohibir expresamente para condicionar el ejercicio de un derecho, le basta con mantener una incertidumbre normativa suficiente para que el ciudadano decida, por sí mismo, no ejercerlo. El efecto disuasorio, en ese caso, no comienza en la multa, sino en el momento de decidir si se sale o no a manifestarse.

La gestión del espacio público es otro frente abierto, las Delegaciones del Gobierno deberían agotar una fase de diálogo con los organizadores antes de prohibir una

concentración o modificar su itinerario, no como trámite opcional sino como requisito previo. Eso es lo que exigen tanto el principio de proporcionalidad como el de favor libertatis.

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha abordado una tensión jurídica que, en España, no posee una fácil resolución. La cuestión es determinar hasta dónde puede el Estado, a través de medidas, limitar el derecho de reunión y manifestación por preservar el orden público. El análisis de doctrina, normativa y jurisprudencia arroja conclusiones que es de suma importancia exponer con claridad.

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2015, ha cambiado radicalmente la forma en que el Estado percibe las protestas. El Derecho Administrativo sancionador ha ampliado su margen de maniobra abarcando conductas que antes quedaban dentro del margen legítimo de la manifestación pública. Esto ha provocado un mayor número de infractores y un rango mayor de actuación en la discrecionalidad policial que la ley no acota con precisión. Por tanto, esto afecta al principio de favor libertatis y tiene consecuencias sobre los ciudadanos que se arriesgan a salir a la calle.

Por otra parte, la hipótesis de partida queda confirmada, si bien con intensidad variable dependiendo el órgano administrativo y el contexto de cada caso. La gestión administrativa no es del todo neutral, ya que, en muchos casos, se vacía de contenido el derecho de reunión antes de que nadie recurra nada.

Si bien los tribunales acaban dando la razón a los manifestantes con más frecuencia de lo que cabría esperar, una sanción económica grave por no cumplir el trámite de preaviso no desaparece sola, sino que obliga a los ciudadanos a esperar, pleitear y gastar. Muchos no proceden a ello, y esa es exactamente la consecuencia que el mecanismo produce, con independencia de si fue diseñado así o no. Por ende, el control sobre la disidencia pacífica que el texto constitucional reconoce se contradice con el Derecho administrativo sancionador.

En tercer lugar, los Tribunales Superiores de Justicia han cumplido un papel que la Administración no siempre ha querido asumir. Cuando el gobierno prohíbe o redirige una manifestación, son los tribunales quienes plantean las preguntas oportunas para saber por qué, y con qué base concreta. La jurisprudencia posee una consistencia rotunda en estas

cuestiones: la mera incomodidad no es razón suficiente, tampoco lo es el tráfico cortado, molestias previsibles o sospechas de que algo podría salir mal.

Lo único que los tribunales han respaldado es la constatación de un peligro real y verificable para personas o bienes. Sin ello, la limitación no procede.

Por último, es importante mencionar que la jurisprudencia española y europea lleva años corrigiendo los excesos de la Administración, pero cada una de las correcciones llega después de una sanción, que un ciudadano ya cargó con su respectivo coste. Esto quiere decir que no es un sistema que funcione bien, sino que es un sistema que falla de forma predecible y se repara a posteriori.

España debería incorporar esta reforma como exige expresamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de modo que las autoridades muestren un grado real de tolerancia ante las concentraciones pacíficas, incluidas las espontáneas. No se trata de comprometer el orden público, sino de restablecer el derecho de reunión a su rango constitucional. Mientras exista esa distancia, el derecho de reunión seguirá siendo, en la práctica, algo que se concede, no algo que se ejerce.

7. BIBLIOGRAFÍA

Aramburu, M. (2008): "Usos y significados del espacio público", *ACE: Architecture, City and Environment*, 3(8), pp. 143-149. Disponible en: <https://doi.org/10.5821/ace.v3i8.2461> [Consulta: 15 de febrero de 2026].

Araúz Sánchez, H. (2022): "El favor libertatis como regla de interpretación constitucional", *Revista Ratio Legis*, 1(1), pp. 15-39. Disponible en: <https://doi.org/10.61311/2953-2965.59> [Consulta: 3 de febrero de 2026].

Bilbao Ubillos, J. M. (2015): "La llamada ley mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana", *Teoría y Realidad Constitucional*, (36), pp. 217-260. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.36.2015.16083> [Consulta: 7 de marzo de 2026].

Bouazza Ariño, O. (2012): "Derecho de manifestación, coerción administrativa y proporcionalidad", *Revista General de Derecho Administrativo*, (30).

Bouazza Ariño, O. (2023a): "Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Administración Pública*, (221), pp. 265-289. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.11> [Consulta: 18 de febrero de 2026].

Bouazza Ariño, O. (2023b): "Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Administración Pública*, (222), pp. 297-322. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.222.11> [Consulta: 12 de febrero de 2026].

Bouazza Ariño, O. (2025a): "Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Administración Pública*, (227), pp. 243-266. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.227.10> [Consulta: 15 de febrero de 2026].

Bouazza Ariño, O. (2025b): "Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Administración Pública*, (228), pp. 309-334. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.228.11> [Consulta: 12 de febrero de 2026].

Castro López, M. P. (2019): *Régimen jurídico administrativo de la videovigilancia policial de espacios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Comisión Europea (2024): *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión: Informe sobre el Estado de Derecho en 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España* (SWD (2024) 809 final). Disponible en web: https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_es?filename=COM_2024_800_1_ES_ACT_part1_v2.pdf [Consulta: 12 de febrero de 2026]

Delgado Gaitán, J. A. (2009): "Infraestructura Urbana, Participación Ciudadana y Espacio Público", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (2), pp. 247-268.

Garrido López, C. (2020): "La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos", *Teoría y Realidad Constitucional*, (46), pp. 371-402.

Gavara de Cara, J. C. (2023): "Normalidad y excepcionalidad en el ejercicio del derecho de reunión", *Foro, Nueva época*, 26(2), pp. 421-453. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/foro.97656> [Consulta: 16 de febrero de 2026].

González Saquero, P. y F. González Botija (2015): "La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana", *Foro, Nueva época*, 18(1), pp. 267-298.

Human Rights Watch (2024): *Russia's Legislative Minefield: Tripwires for Civil Society Since 2020*, Nueva York, Human Rights Watch.

López González, J. L. (1997): "El derecho de reunión y manifestación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (96), pp. 175-194.

Massó Garrote, M. F. (2016): "El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana LO 4/2015 de 30 de marzo", *Estudios de Deusto*, 64(2), pp. 101-126. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-64\(2\)-2016pp101-126](https://doi.org/10.18543/ed-64(2)-2016pp101-126) [Consulta: 5 de febrero de 2026].

Presno Linera, M. A. (2016): "La expansión del Derecho administrativo sancionador securitario: análisis constitucional de la Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana", en M. L. Cuerda Arnau y J. A. García Amado, dirs., *Protección Jurídica del Orden Público, la Paz Pública y la Seguridad Ciudadana*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Vidal Marín, T. (1997): "El derecho de reunión y manifestación", *Parlamento y Constitución. Anuario*, (1), pp. 267-282.

8. ANEXO DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH):

Lashmankin y otros c. Rusia, Sentencia de 7 de febrero de 2017.

Ruth Gozalbo Moliner c. España, Decisión de Inadmisión de 2 de marzo de 2023 (notificada el 23 de marzo de 2023). Disponible en:

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-09/40216rap22111notas-de-jurisprudencia-tedh.pdf> [Consulta: 25 de enero de 2026].

Bodson y otros c. Bélgica, Sentencia de 16 de enero de 2025.

László Kerékgyártó c. Hungría, Decisión de Inadmisión de 2025.

Tribunal Constitucional (TC):

STC 115/1987, de 7 de julio (doctrina sobre la desnaturalización del derecho por la exigencia de autorización).

STC 85/1988, de 28 de abril (doctrina sobre la solicitud de la instalación de mesas petitorias en la vía pública)

STC 66/1995, de 8 de mayo (doctrina sobre el espacio urbano como ámbito de participación).

Tribunales Superiores de Justicia (TSJ):

STSJ de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) 151/2020, de 30 de abril (Rec. 112/2020). Relativa a la manifestación en vehículos durante el Estado de Alarma.

STSJ de Andalucía, sede Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) 2644/2023, de 3 de octubre (Rec. 1169/2023). Relativa a la modificación de itinerario por la Cumbre de la Comunidad Política Europea.

STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10ª) 761/2024, de 22 de noviembre (Rec. 1138/2024). Relativa a la modificación del itinerario de la manifestación de La Falange en la calle Ferraz.