

Sentencia de la sala tercera de 19 de marzo de 2026 (rec.3261/2024)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 348/2026

Fecha de sentencia: 19/03/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3261/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 03/03/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: SECCIÓN 1ª DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DE ANDALUCIA CON SEDE EN SEVILLA

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3261/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 348/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 19 de marzo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número RCA/3261/2024, interpuesto por la Administración del Estado representada y defendida por el Abogado del Estado, contra la *sentencia de 15 de febrero de 2024, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso ordinario núm. 181/2023*, interpuesto por don Luis Pablo contra la resolución dictada por el Ministerio del Interior, Dirección General de la Guardia Civil, Dirección Adjunta Operativa de la Zona de Andalucía, Intervención de Armas y Explosivos, que desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba, por la que se acordó denegar la expedición de licencias de armas tipo E y D.

Se ha personado como parte recurrida don Luis Pablo representado por la procuradora de los Tribunales D^a Virginia Isabel Borrego Domingo y bajo la dirección letrada de don Manuel Moreno Viúdez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de don Luis Pablo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución dictada por el Ministerio del Interior, Dirección General de la Guardia Civil, Dirección Adjunta Operativa de la Zona de Andalucía, Intervención de Armas y Explosivos, que desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba, por la que se acordó denegar la expedición de licencias de armas tipo E y D.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue estimado por la *sentencia de 15 de febrero de 2024, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el recurso n.º 181/2023*, en cuyo fallo literalmente acordó:

«Que debemos estimar el recurso interpuesto por Don Luis Pablo, representado por la Sra. Procuradora Doña Virginia Isabel Borrego Domingo y bajo la dirección letrada de Don Manuel Moreno Viúdez, contra la resolución dictada por el Ministerio del Interior, Dirección General de la Guardia Civil, Dirección Adjunta Operativa de la Zona de Andalucía, Intervención de Armas y Explosivos, que desestimaba el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba, por la que se acuerda denegar la expedición de licencias de armas tipo E y D, que anulamos. Sin costas.»

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación el Abogado del Estado, que la Sala de instancia tuvo por preparado en auto de 3 de abril de 2024, ordenando al tiempo, remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de las partes.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la *Sección Primera de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de 6 de noviembre de 2024*, declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en: «...determinar si la valoración de hechos constatados por denuncia emitida por Agentes de la Autoridad de infracciones a la normativa de 77 pueden servir de base para la no autorización o revocación de una licencia de armas, aun cuando dichos hechos no den lugar a una sanción por caducidad del procedimiento sancionador u otra circunstancia derivada de la tramitación administrativa.»

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación las siguientes: «el Reglamento de Armas aprobado por el *Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, en sus artículos 97.5 y 98.1* .»

QUINTO.- Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 13 de noviembre de 2024, se concedió a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó el Abogado del Estado, por escrito de fecha 9 de enero de 2025, en el que, tras alegar cuanto tuvo por conveniente, lo concluyó suplicando a la Sala que se estime el recurso en los términos interesados en el fundamento de derecho II.2 de su escrito.

SEXTO.- Por providencia de 10 de enero de 2025 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, habiendo presentado la representación procesal de don Luis Pablo en fecha 24 de febrero de 2025, escrito de oposición al recurso, en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas terminó suplicando a la Sala: «...tenga por formulada **OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN** interpuesto por la parte recurrente, declarando su inadmisibilidad o, en su defecto, desestimando el recurso y confirmando la sentencia impugnada, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.»

SÉPTIMO.- No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 6 de febrero de 2026, se señaló para deliberación, votación y fallo el 3 de marzo de 2026, continuando la deliberación en sucesivas sesiones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El recurso de casación lo interpone la Abogacía del Estado contra la *sentencia de 15 de febrero de 2024, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Andalucía (Sede de Sevilla), en el recurso n.º 181/2023*, por la que se estima el recurso interpuesto por Don Luis Pablo contra la resolución de la Dirección Adjunta Operativa de la zona de Andalucía de la Guardia Civil, en materia de intervención de armas y explosivos, que había desestimado el previo recurso de alzada deducido contra la resolución del Jefe de la Comandancia de

la Guardia Civil de Córdoba que denegó al recurrente la expedición de la licencia de armas tipo E y D, anulando las resoluciones recurridas.

En el procedimiento administrativo que dio lugar a la resolución recurrida existía constancia de que el solicitante de la renovación de la licencia de armas había sido denunciado por la propia Guardia Civil por la comisión de diversas infracciones en relación con la normativa de caza, sin embargo el procedimiento sancionador incoado se habría declarado caducado por la Administración autonómica competente en materia de caza, en este caso de Castilla y León, lugar en que se había producido la denuncia de los hechos que dieron lugar al procedimiento sancionador. La sentencia recurrida descansa su argumentación en este hecho, con el apoyo de la *sentencia de esta Sala de 29 de septiembre de 2011 (RC 770/2010)* que en un supuesto similar había validado la sentencia recurrida en el sentido de no considerar justificada la revocación de una licencia de armas atendiendo a la caducidad del procedimiento sancionador.

El razonamiento de la sentencia impugnada es el siguiente:

«TERCERO.- Se ampara en este caso la resolución impugnada, que deniega la expedición de sendas licencias de armas, en que la Comandancia de Córdoba tuvo conocimiento de que el actor se hallaba implicado en los siguientes hechos:

Con fecha 24-04-2022, fue denunciado por componentes del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil de Palencia, por las siguientes infracciones a la normativa de Caza:

Infracción por transportar una cabeza de corzo de macho sin precintar.

Infracción por cazar utilizando una autorización cinegética irregular.

Infracción por negarse a mostrar a los Agentes de la Autoridad el interior de un vehículo.

Infracción por transportar un trofeo de ciervo macho sin documentación que avale su procedencia (así consta al folio 9 del expediente administrativo).

Estos son los hechos por los que se acordó la incoación del expediente sancionador tramitado en la Junta de Castilla y León, Delegación Territorial de Palencia. Así se puede constatar a partir de los datos que refleja la resolución de 5 de enero de 2024 aportada por el actor, en virtud de la cual se declara la caducidad del expediente sancionador que le fue incoado por la Junta de Castilla y León, que identifica los hechos -que coinciden literalmente con la descripción de los hechos contenida en la denuncia presentada que obra a los folios 10-12 del expediente administrativo-, la fecha y demás datos de la denuncia, así como los agentes de la Guardia Civil que formularon la misma; extremos todos que coinciden con los que se recogen en la documentación incorporada al expediente administrativo. La misma conclusión se impone a partir del resto de la documentación que se acompaña a la demanda.

Aquella Resolución de la Delegación Territorial de Palencia, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, declara la caducidad del citado expediente sancionador en materia de caza, N^oNUM000 , en el que se estaban investigando los hechos considerados con el fin de justificar la denegación de la

renovación de las licencias de armas y ordena su archivo.

Pues bien, la *STS, Contencioso sección 3 del 29 de septiembre de 2011* (ROJ: STS 6008/2011 -ECLI:ES:TS:2011:6008) ha dicho: "(...) Resulta obligado recordar el carácter restrictivo de la concesión de permisos o licencias para la tenencia de armas de fuego. En *nuestra sentencia de 8 de abril de 2008* , con cita de sentencias anteriores, hemos destacado el nuevo carácter restrictivo que rige esta materia debido al cambio normativo operado por la promulgación del nuevo Reglamento de Armas (aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero), en comparación con el antiguo Reglamento (aprobado por Real Decreto 2179/1981). Dijimos en esa y en anteriores sentencias que " una cosa es que el procedimiento no haya cambiado y otra cosa es que haya identidad en los preceptos citados. No la hay. Porque claramente se advierte la introducción de un punto de rigor en la nueva reglamentación que no se limita a hablar de discrecionalidades sino que se añade... que la expedición de la licencia tendrá carácter restrictivo limitándose a supuestos de existencia de riesgo especial o de necesidad ". Añadiéndose que " es claro, pues, que bajo la normativa anterior la libertad estimativa que contiene toda potestad discrecional ha sido reducida, pues el otorgamiento queda sujeto a un mandato imperativo muy preciso: la citada potestad de otorgamiento ha de ejercerse de manera restrictiva ".

Así pues, la jurisprudencia ya ha declarado con reiteración, y en lo que aquí importa: 1º) que no existe en nuestro Ordenamiento Jurídico un derecho a obtener licencias de armas, cuya expedición tiene carácter restrictivo; 2º) que hay que realizar una valoración global de las circunstancias personales del solicitante.

Tampoco la existencia del derecho a cazar a que se refiere el *artículo 3º de la Ley 1/1970, de 4 de abril* , desvirtúa las anteriores conclusiones, puesto que, como se desprende del apartado 4 de dicho precepto, la efectividad de aquel derecho requiere la previa obtención del correspondiente permiso, cuando se pretenda utilizar armas u otros medios que precisen de autorización especial.

CUARTO.- Conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no existe un derecho subjetivo a la tenencia de armas de fuego, dado que nos hallamos ante una materia sobre la que las autoridades administrativas poseen una amplia facultad discrecional para valorar las circunstancias concurrentes en cada caso concreto. Como es lógico, esta discrecionalidad no supone exclusión de la posibilidad de revisar en vía jurisdiccional los actos administrativos dictados al amparo de aquella potestad, pero ello no implica en ningún caso una restricción del margen de apreciación que corresponde a dichas autoridades, habida cuenta del peligro que representa este tipo de armas, con la consiguiente necesidad de un adecuado control administrativo de las mismas.

En numerosas sentencias nos hemos referido al carácter restrictivo de la concesión de permisos o licencias para la tenencia de armas de fuego -pueden verse, entre otras, las *sentencias de 21 de mayo de 2009 (casación 500/05)*, *27 de noviembre de 2009 (casación 6374/2005)* y *22 de enero de 2010 (casación 459/2006)*-. Ahora bien, aun partiendo de esta premisa, el examen de cada caso requiere que sean tomadas en consideración y valoradas las específicas circunstancias que en él inciden; y son precisamente las circunstancias concurrentes en el supuesto que ahora nos ocupa las que nos llevan a avanzar que la Sala de instancia adoptó la decisión acertada al estimar el recurso contencioso- administrativo. Efectivamente, del expediente administrativo y de los autos resulta que el recurrente es denunciado el 4

de febrero de 2007 por infracción a la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestre de la Junta de Andalucía, iniciándose expediente sancionador que finaliza por Resolución de 27 de mayo de 2008, dictada por el Delegado Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en Huelva, en cuya virtud se declara la caducidad del mismo "por haber transcurrido los plazos legalmente establecidos para su instrucción".

Pues bien, la Sala no puede sino confirmar el criterio mantenido en la Sentencia impugnada, relativo a que la valoración negativa de la conducta del solicitante como consecuencia de una denuncia por infracción a la Ley 8/2003 de la Flora y Fauna Silvestre de la Junta de Andalucía, no ha de determinar la revocación de la licencia de armas pretendida, atendiendo a la declaración de caducidad del procedimiento sancionador.

En fin, no se aprecia, como pretende el Abogado del Estado, que la Sala de instancia haya interpretado indebidamente los preceptos citados como infringidos, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, pues para ello hubiera sido necesario que figurara como acreditado que el recurrente en la instancia haya mantenido una conducta susceptible de revelar una peligrosidad en el uso de armas de cierta sustancia, un comportamiento violento o agresivo, o en este caso, se hubiera probado una actitud poco respetuosa con las normas que regulan el derecho de caza, lo que como hemos expuesto, no se deduce razonablemente de los datos anteriormente expuestos, dado que el expediente administrativo concluyó sin resolución de fondo que imputara al recurrente de instancia dicha conducta contraria al ordenamiento jurídico.(...)".

En aplicación de los anteriores razonamientos, procede igualmente en este caso estimar el recurso contencioso-administrativo, pues también ahora la valoración negativa de la conducta del actor a partir de aquellos hechos no ha de determinar la denegación de la expedición de las licencias de armas pretendida, atendiendo a la declaración de caducidad del procedimiento sancionador. En este mismo sentido, se pronunció *este mismo tribunal en STSJ, Contencioso sección 1 del 30 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ AND 14469/2013 - ECLI:ES:TSJAND:2013:14469)*.»

SEGUNDO.- La cuestión casacional.

El recurrente, en su escrito de preparación del recurso de casación, criticaba que la sentencia recurrida extraía conclusiones de una sola sentencia del Tribunal Supremo mientras que existía otras en sentido contrario, por lo que consideraba que era preciso clarificar la doctrina de esta Sala sobre supuestos como el de autos.

También consideraba que la doctrina de la sentencia recurrida representa un perjuicio grave para el interés general, supuesto del art. 88.2.b) y la doctrina que pueda recaer en la sentencia de esta Sala trasciende del caso concreto, de acuerdo a la letra c) del art. 88.2 dada la cantidad de procedimientos de concesión o renovación de licencia de armas.

El auto de admisión apreció que, aún cuando la sentencia recurrida citaba como fundamento de su decisión una sentencia del Tribunal Supremo, se apartaría de la Jurisprudencia de la Sala que tiene declarado que en relación con la autorización o renovación de licencias de armas debe tenerse en cuenta la conducta del potencial titular, apreciando ello de forma singularizada, de acuerdo con una serie de circunstancias que permitan inferir si el interesado es una persona apta para la

concesión y el mantenimiento de la licencia o, si por el contrario, el otorgamiento de la misma puede suponer un riesgo tanto para él como para terceros, y tal como añade el vigente art. 98 del Reglamento de Armas la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y el interés general, aspectos que la sentencia no habría considerado al tomar como base estrictamente la caducidad del procedimiento sancionador tramitado.

Por ello se considera en el auto de admisión que concurre interés casacional objetivo al efecto de que por esta Sala del Tribunal Supremo se reafirme y aclare la jurisprudencia relativa a la consideración de las circunstancias personales del solicitante de una autorización de uso de armas.

Conforme a lo indicado se determina como cuestión casacional a resolver si la valoración de hechos constatados por denuncia emitida por Agentes de la Autoridad de infracciones a la normativa de caza puede servir de base para la denegación o revocación de una licencia de armas, aun cuando dichos hechos no den lugar a una sanción por caducidad del procedimiento sancionador u otra circunstancia derivada de la tramitación administrativa.

La norma que, en principio, debe ser objeto de interpretación es el Reglamento de Armas aprobado por el *Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, en sus artículos 97.5 y 98.1*.

TERCERO.- El escrito de interposición del recurso de casación.

La Abogacía del Estado considera infringidos por la sentencia recurrida los *artículos 97.5 y 98.1 del Reglamento de Armas aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero*, en la redacción dada por el Real Decreto 726/2020, de 4 de agosto, puestos en relación con los *artículos 77.5 y 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

También censura a la sentencia por apartarse de la jurisprudencia reiterada que tiene declarado que en relación con la autorización o renovación de licencias de armas debe tenerse en cuenta la conducta del potencial titular, apreciando ello de forma singularizada, de acuerdo con una serie de circunstancias que permitan inferir si el interesado es una persona apta para la concesión y el mantenimiento de la licencia o, si por el contrario, el otorgamiento de la misma puede suponer un riesgo tanto para él como para terceros, debiendo considerarse tal como añade el vigente artículo 98 del Reglamento de Armas la afectación a la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y el interés general, aspectos que la sentencia no ha considerado al tomar como base estrictamente la caducidad del procedimiento sancionador tramitado.

Además, la sentencia que se cita como fundamento de la decisión en la sentencia recurrida es anterior a la reforma operada por el Real Decreto 726/2020, de 4 de agosto del *Reglamento de Armas, concretamente en su artículo 97.5 y 98*.

Por otra parte, destaca que tanto la resolución administrativa de denegación de las licencias de armas tipo "D" y "E", como la desestimación al recurso de alzada interpuesto contra la misma por el recurrente, ofrecen una motivación de la decisión adoptada sobre la base de unos hechos, más que acreditados, respecto del caso particular que se trata.

De este modo, el hecho de que la resolución del procedimiento sancionador

fuese el archivo por caducidad -que no es otra cosa más que un modo de terminación del procedimiento por el transcurso del plazo máximo legal para resolver y notificar la resolución-, no desvirtúa en modo alguno los hechos denunciados, ni pone en duda la realidad de éstos; de hecho queda probada, a juicio del Abogado del Estado, la concurrencia de una actitud poco respetuosa con las normas que regulan el derecho de caza, esto es, se constata un comportamiento infractor de la norma, lo que no contradice el hecho de que el expediente administrativo concluyera sin resolución de fondo, ni se imputara al recurrente dicha conducta contraria al ordenamiento jurídico.

Los hechos son suficientemente graves como para merecer el juicio negativo de la Administración. Y al estar relacionados directamente con la actividad para la que se pide la licencia, es razonable concluir, como hace la Intervención de Armas y Explosivos, que el uso que puede hacerse de la licencia de armas no es el adecuado y, por ello, la denegación se revela como una decisión ajustada a derecho que merecería ser confirmada.

Destaca, además, que los hechos que dieron origen al procedimiento sancionador caducado no fueron motivados por una denuncia particular, sino que la misma fue fruto de la constatación efectuada por agentes de la autoridad por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 77.5 de la LPACAP a cuyo tenor: *«Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes, se recojan los hechos constatados por aquéllos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario».*

CUARTO.- La oposición al recurso de casación.

La representación procesal de don Luis Pablo considera, en primer lugar, que el recurso de casación del Abogado del Estado es inadmisibile ya que lo ha fundado exclusivamente en circunstancias fácticas, pero sin citar normas de derecho estatal o comunitario que sean relevantes y determinantes del fallo impugnado, cuando el *artículo 89.2 de la LJCA* solo admite el recurso fundado en infracción de normas de derecho.

Junto a ello, critica que la Administración no haya respetado un conjunto de garantías que son imprescindibles antes de imponer cualquier sanción, que permitan al administrado defenderse de manera efectiva, teniendo en cuenta una serie de elementos imprescindibles como el principio de legalidad, el derecho a la defensa, la notificación y motivación de los actos administrativos, que se produzca en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, la imparcialidad del órgano sancionador, la revisión y recursos, a fin de evitar sanciones arbitrarias o desproporcionadas, y que permita a los ciudadanos defenderse adecuadamente frente a la administración pública.

La crítica la hace extensiva a la falta de respeto al principio de presunción de inocencia, también aplicable al derecho administrativo sancionador.

Su conclusión es que mientras un procedimiento administrativo sancionador no haya concluido con una resolución firme, no puede considerarse la existencia de una infracción, susceptible de una sanción. Como en el presente caso se ha producido la caducidad del procedimiento, la Administración ha perdido su potestad sancionadora, lo que conlleva la extinción de la responsabilidad del presunto infractor.

QUINTO.- Sobre la naturaleza del procedimiento administrativo de expedición y renovación de licencias de armas.

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, otorga al Gobierno la regulación de los requisitos y condiciones de fabricación, reparación, circulación, almacenamiento, comercio, adquisición, enajenación, tenencia y utilización de armas, sus imitaciones, réplicas, piezas fundamentales y cartuchería, así como la adopción de las medidas de control necesarias para el cumplimiento de tales requisitos y condiciones. El artículo 29 de dicha Ley establece que el Gobierno regulará las medidas de control necesarias sobre las aludidas materias.

Esa habilitación legal ya estaba contemplada en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, derogada por la señalada Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, y en virtud de ella se aprobó el Reglamento de Armas mediante el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, con el objeto de regular los aspectos mencionados anteriormente en lo relativo a las armas.

Dicho Real Decreto traspuso a nuestro ordenamiento la Directiva 91/477/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas. En esta Directiva se estableció una medida de acompañamiento del mercado interior. Se logró un equilibrio entre, por un lado, el compromiso de garantizar cierta libertad de circulación para algunas armas de fuego y sus componentes esenciales dentro de la Unión y, por otro, la necesidad de controlar esa libertad recurriendo a garantías de seguridad adaptadas a tales productos.

El Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, fue modificado por el Real Decreto 726/2020, de 4 de agosto, que traspuso la *Directiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017*, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991. Se pretende con esta reforma combatir el uso indebido de armas con fines delictivos e incorporar las decisiones de la Agenda Europea de Seguridad adoptada en abril de 2015, de revisión de la citada Directiva y adopción de un enfoque común sobre inutilización de armas de fuego con el fin de impedir su reactivación y uso por parte de la delincuencia.

Pues bien, el Reglamento de Armas establece como norma general que nadie podrá poseer armas de fuego en territorio español sin disponer de la correspondiente autorización expedida por los órganos administrativos competentes (art. 96).

El artículo 97 detalla los requisitos necesarios para la expedición de las licencias de armas. Dice así:

«Artículo 97.

1. La solicitud de expedición de las licencias de armas habrá de presentarse en la Intervención de Armas de la Guardia Civil correspondiente al domicilio del interesado, acompañada de la siguiente documentación:

a) Certificado de antecedentes penales en vigor.

b) Fotocopia del documento nacional de identidad en vigor o, en su caso, de la tarjeta de autorización de residencia, que será cotejada con su original y devuelta al

interesado.

c) Informe de las aptitudes psicofísicas.

Cuando se trate de la obtención de licencias sucesivas, el solicitante que sea titular de armas correspondientes a la licencia que se solicita habrá de presentar, con la solicitud de nueva concesión, el arma o armas documentadas, personalmente o por medio de tercero autorizado por escrito y que cuente con licencia correspondiente al arma o armas de que se trate, a efectos de revista.

2. Los órganos encargados de la instrucción del procedimiento realizarán una información sobre la conducta y antecedentes del interesado, cuyo resultado elevarán a la autoridad competente para resolver, juntamente con la solicitud y documentación aportada. Cuando se solicite la concesión de las licencias D para armas de la categoría 2.^a, 2 y de las licencias E para armas de la categoría 3.^a, 2, dicha información se referirá también a la dedicación real del interesado al ejercicio de la caza o de los deportes correspondientes, que podrá ser acreditada por los solicitantes mediante exhibición de las correspondientes licencias de caza y tarjetas federativas en vigor.

3. Las licencias se expedirán en los correspondientes impresos confeccionados por la Dirección General de la Guardia Civil.

4. En toda autorización, licencia o tarjeta, deberá figurar el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y los datos personales, cuando el titular sea persona física, y el número del código de identificación, la denominación y domicilio, cuando el titular sea persona jurídica.

5. La vigencia de las licencias, autorizaciones y tarjetas de armas concedidas, así como los reconocimientos de coleccionistas efectuados, está condicionada al mantenimiento de todos los requisitos exigibles con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento para su otorgamiento, pudiendo los órganos competentes para su expedición comprobar en cualquier momento tal mantenimiento, procediendo a su revocación o extinción en caso contrario.»

Por su parte, el artículo 98.1 señala lo siguiente:

«Artículo 98.

1. En ningún caso podrán tener ni usar armas, ni ser titulares de las licencias o autorizaciones correspondientes, las personas cuyas condiciones psíquicas o físicas les impidan su utilización, y especialmente aquellas personas para las que la posesión y el uso de armas representen un riesgo propio o ajeno, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y el interés general. Entre otros extremos, el hecho de haber tenido una condena por un delito doloso violento se considerará indicativo de dicho riesgo.»

El procedimiento administrativo de expedición, o renovación, de licencias de armas se caracteriza por ser un procedimiento restrictivo, reglado y de control preventivo, en el que la Administración ejerce potestades públicas intensas sobre derechos individuales en atención a la seguridad pública.

La licencia de armas no reconoce un derecho preexistente, sino que habilita excepcionalmente el ejercicio de una actividad potencialmente peligrosa, de donde se

desprende que no existe un derecho general a poseer o portar armas y que la Administración debe orientar su actuación en esta materia al interés general y a la seguridad ciudadana.

Aunque es un procedimiento formalmente reglado (existen requisitos establecidos en la norma sobre los que no existe margen de apreciación por la Administración como el de la edad, aptitud psicofísica, antecedentes, etc...), incorpora elementos de valoración discrecional técnica como la idoneidad psicológica, la evaluación del riesgo o la necesidad o justificación del arma en ciertos tipos de licencias. La función del control administrativo es evitar riesgos y se sitúa dentro de la lógica de la policía administrativa de seguridad.

Este procedimiento administrativo incorpora las garantías que son propias de todos los procedimientos de esa naturaleza, como la audiencia del interesado, la motivación o la posibilidad de recurso, aunque su resultado no es debido al interesado ya que prima el principio de cautela, sin que en ningún caso podamos considerar como una sanción a la decisión de no concesión de la licencia, como erróneamente considera el recurrido en su escrito de oposición, ya que este procedimiento administrativo no es sancionador sino de policía, de naturaleza autorizatoria y preventiva, fuertemente orientado al interés público (seguridad). Los alegatos del recurrido referidos a la presunción de inocencia y a los principios del procedimiento administrativo sancionador carecen de sentido.

En el caso que juzgamos existen dos procedimientos claramente diferenciados. Por un lado, el procedimiento sancionador seguido contra don Luis Pablo tramitado por la Administración pública competente en materia de caza, Junta de Castilla y León, y el procedimiento relativo a la expedición de licencia de armas tipo E y D, seguido en primer término ante la Jefatura de la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba, y en alzada ante la Dirección Adjunta Operativa de la Zona de Andalucía de la Guardia Civil.

El primer procedimiento fue declarado caducado por el transcurso del plazo señalado para resolver, en tanto que en el segundo se dictó la resolución impugnada en este procedimiento teniendo en cuenta la Administración para su juicio de idoneidad las denuncias aportadas en el primer procedimiento que habían sido elaboradas por componentes del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.

La Sala de instancia, al juzgar la resolución administrativa que denegaba al recurrente la expedición de la licencia de armas tipo E y D, se limitó a considerar, con fundamento en una *sentencia de esta Sala de 29 de septiembre de 2011*, que no podían ser utilizados como elementos de prueba de la falta de idoneidad del solicitante para obtener la referida licencia de armas las denuncias presentadas por la Guardia Civil por haber sido incorporadas a un procedimiento sancionador cuya caducidad se había declarado por la Administración competente.

La cuestión a dilucidar en esta sede casacional versa, por tanto, sobre la validez de esas pruebas en el procedimiento seguido ante la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba.

SEXTO.- Los efectos de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en otros procedimientos.

La caducidad de un procedimiento administrativo sancionador produce efectos

que van más allá de la simple terminación del expediente, especialmente en su proyección sobre otros procedimientos administrativos (ya sean sancionadores, declarativos o de restablecimiento de la legalidad).

La caducidad implica la imposibilidad de dictar resolución sancionadora válida en ese procedimiento sancionador con el consecuente archivo de las actuaciones, sin pronunciamiento alguno sobre culpabilidad o inocencia. Se trata de una técnica de garantía del administrado frente a la inactividad, vinculada al principio de seguridad jurídica. Sin embargo, la Administración puede iniciar nuevo procedimiento sancionador sobre los mismos hechos, salvo que hubiera transcurrido el plazo de prescripción de la infracción, plazo que no queda interrumpido por el procedimiento caducado.

Lo que no impide la caducidad de un procedimiento sancionador es la tramitación o continuación de procedimientos no sancionadores que tengan relación con los mismos hechos, como el restablecimiento de la legalidad urbanística, la reposición de la realidad física alterado o el no otorgamiento o no renovación de una autorización administrativa. Ello es así porque estos procedimientos tienen naturaleza distinta, son autónomos, están sujetos a sus propios plazos y en ellos ejerce la Administración potestades de distinta naturaleza, que no están ni contaminadas, ni condicionadas por la caducidad del procedimiento sancionador. La caducidad tampoco implica que los hechos tenidos en cuenta en el procedimiento sancionador dejen de existir, por lo que la Administración puede utilizar válidamente las pruebas obtenidas siempre que se hayan respetado las garantías exigibles en su obtención y se incorporen formalmente al nuevo expediente. Ello es así porque la caducidad en el procedimiento sancionador se configura como una forma anormal de terminación del procedimiento por inactividad administrativa, que produce el efecto meramente formal de su perención, pero sin consecuencias de carácter material, con la excepción de la prescripción de la infracción si hubiere transcurrido el plazo señalado al efecto.

En nuestro caso, la Administración puede formar su juicio de idoneidad en aquellas pruebas que fueron aportadas o dieron lugar al procedimiento sancionador, ya que, como acertadamente señala el Abogado del Estado, los hechos que dieron origen al procedimiento sancionador caducado no fueron motivados por una denuncia particular, sino que la misma fue fruto de la constatación efectuada por agentes de la autoridad, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en el *art. 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* a cuyo tenor: *«Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes, se recojan los hechos constatados por aquéllos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario».*

En relación con estos documentos nuestra jurisprudencia ha destacado que están dotados de una presunción de veracidad *iuris tantum*, siempre que se formalicen con las debidas garantías legales, precisándose que la presunción alcanza a los hechos constatados directamente por los agentes actuantes, no a sus juicios de valor, opiniones o calificaciones jurídicas, pudiendo destruirse mediante prueba en contrario.

Atendido lo expuesto, no hay obstáculo para que la Administración utilice en el procedimiento de renovación de la licencia de armas los hechos constatados por componentes del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil de Palencia en relación con el solicitante de la licencia, y que consistían en transportar una cabeza

de corzo de macho sin precintar, cazar utilizando una autorización cinegética irregular, negarse a mostrar a los Agentes de la Autoridad el interior de un vehículo o transportar un trofeo de ciervo macho sin documentación que avale su procedencia.

Estos hechos constatados en las denuncias presentadas por los Agentes de la Autoridad, que no han sido desvirtuados, justifican plenamente la decisión adoptada.

SÉPTIMO.- Respuesta a la cuestión casacional y decisión del litigio.

El auto de admisión nos interpela para que demos respuesta a la cuestión de si la valoración de hechos constatados por denuncia emitida por Agentes de la Autoridad de infracciones a la normativa de caza puede servir de base para la denegación o revocación de una licencia de armas, aun cuando dichos hechos no den lugar a una sanción por caducidad del procedimiento sancionador u otra circunstancia derivada de la tramitación administrativa.

La respuesta se desprende con claridad de lo razonado en el fundamento anterior: los hechos constatados por Agentes de la Autoridad que motivaron un procedimiento sancionador, posteriormente declarado caducado, pueden fundamentar una decisión administrativa relativa a la licencia de armas de caza, siempre que se hayan formalizado con las garantías legales y no hayan sido debidamente desvirtuados en el procedimiento administrativo.

No acertó en nuestro caso la Sala de instancia al negarles validez a dichos documentos con fundamento en la caducidad del procedimiento sancionador al que habían sido incorporados, debiendo rectificar nosotros ahora la doctrina sentada en la *STS de 29 de septiembre de 2011*, que sirvió de fundamento a la sentencia dictada, y ratificar la establecida en la *STS de 18 de diciembre de 2012, recurso 604/2012*, de sentido contrario y coincidente con lo que se acaba de exponer.

Sobre la inadmisibilidad propuesta debemos señalar que carece de fundamento ya que el recurso de casación, frente a lo afirmado por el recurrido, se sustenta en la infracción de normas de derecho estatal, concretamente del Reglamento de Armas.

En consecuencia, procede casar la sentencia de instancia y desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Dirección Adjunta Operativa de la zona de Andalucía de la Guardia Civil, en materia de intervención de armas y explosivos, que había desestimado el previo recurso de alzada deducido contra la resolución de la Jefatura de la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba que denegó al recurrente la expedición de la licencia de armas tipo E y D.

OCTAVO.- Pronunciamiento sobre las costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el *art. 93.4 LJCA*, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que

precisó el auto de admisión el reflejado en el Fundamento de Derecho séptimo de esta sentencia.

Segundo.- Rechazar la inadmisibilidad propuesta por la representación procesal de don Luis Pablo.

Tercero.- Declarar que ha lugar al recurso de casación núm. 3261/2024 interpuesto por la Abogacía del Estado contra la *sentencia de 15 de febrero de 2024, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Andalucía (Sede de Sevilla), en el recurso n.º 181/2023*, sentencia que se anula.

Cuarto.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 181/2023, interpuesto por Don Luis Pablo, contra la resolución de la Dirección Adjunta Operativa de la zona de Andalucía de la Guardia Civil, en materia de intervención de armas y explosivos, que había desestimado el previo recurso de alzada deducido contra la resolución del Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba que denegó al recurrente la expedición de la licencia de armas tipo E y D, resolución que se confirma.

Quinto. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.