

La posesión de armas de caza en España: ¿derecho o privilegio en la sociedad del siglo XXI?

*Ownership of hunting firearms in Spain: A right
or a privilege in 21st-century society?*

Roser Martínez Quirante
Universitat Autònoma de Barcelona
Profesora titular de Derecho Administrativo
roser.martinez@uab.cat
 0000-0002-0283-5357



© de la autora

Recepción: 14/7/2025
Aceptación: 31/7/2025
Publicación: 15/12/2025

Citación recomendada: MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser (2025). «La posesión de armas de caza en España: ¿derecho o privilegio en la sociedad del siglo XXI?». *dA: Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, 16(1), 117-141. <<https://doi.org/10.5565/rev/da.689>>

Resumen

Este artículo analiza la evolución normativa y jurídica de la tenencia de armas de caza en España, cuestionando si constituye un derecho del ciudadano o un privilegio excepcional otorgado por la Administración. A través de un recorrido histórico desde el Reglamento de Armas de 1981 hasta la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana, se examina la transformación del régimen jurídico de las licencias de armas, especialmente las de caza menor y mayor. El estudio destaca cómo la terminología ha evolucionado desde un sistema dual de *licencias* y *permisos* hacia un modelo unificado bajo el concepto de licencia sometido a un control más riguroso. Se argumenta que la licencia de armas de caza no constituye un derecho subjetivo, sino una autorización administrativa de carácter restrictivo, con rasgos propios de una concesión administrativa, sujeta a requisitos psicofísicos, antecedentes penales y dedicación real a la actividad cinegética. Asimismo, se analiza la discrecionalidad administrativa en la concesión de licencias, el papel del control judicial y la tensión entre seguridad pública y libertad individual. El artículo concluye que, pese a la aparente liberalización introducida por la LOPSC de 2015, la posesión de armas de caza sigue siendo una excepción al monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza y que,

como tal privilegio, debe estar sujeta a una valoración motivada, proporcional y conforme al interés público.

Palabras clave: licencia; caza; seguridad ciudadana; discrecionalidad administrativa; actividad cinegética; derecho vs. privilegio; monopolio estatal; uso de la fuerza

Abstract

This paper examines the legal and regulatory evolution of the possession of hunting firearms in Spain, questioning whether it constitutes a citizen's right or an exceptional privilege granted by the government. Through a historical review, from the Regulations on Weapons of 1981 to the Organic Law on Citizen Security of 2015, it explores the transformation of the legal framework governing hunting licenses, both for small and big game. The study highlights the shift from a dual system of "licenses" and "permits" to a unified model under the term "license," now subject to stricter control. It argues that a hunting firearm license is not a subjective right but a restrictive administrative authorization, with features akin to an administrative concession, contingent on psycho-physical requirements, criminal background checks and genuine engagement in hunting activities. The paper also analyses the scope of administrative discretion in granting licenses, the role of judicial oversight, and the balance between public safety and individual freedom. It concludes that, despite the apparent liberalization introduced by the 2015 law, the possession of hunting firearms remains an exception to the state monopoly on the legitimate use of force and must be subject to a robust, proportionate and public interest-oriented evaluation.

Keywords: licence; hunting; public safety; administrative discretion; hunting activity; right vs. privilege; state monopoly; use of force

1. Introducción

La regulación administrativa del uso de armas para la caza no puede analizarse de forma aislada del derecho animal. La actividad cinegética implica una interacción directa con animales silvestres, lo que plantea cuestiones jurídicas y éticas sobre su bienestar, protección y derechos. En este contexto, el derecho animal emerge como un campo normativo que busca equilibrar los intereses humanos —como el deporte o la tradición— con la necesidad de garantizar un trato digno a los animales¹. Así, las restricciones impuestas por el Estado al uso de armas no solo responden a razones de seguridad pública, sino también a la creciente sensibilidad social y jurídica hacia la protección de los animales involucrados en estas prácticas. Además, el desarrollo legislativo reciente en

1. Sobre la utilización de animales como armas, véase Rodríguez-Álvarez (2020).

España, como la Ley de Bienestar Animal y la reforma del Código Penal, ha intensificado el vínculo entre la regulación de la caza y el derecho animal.

Este artículo parte del estudio de la evolución normativa y jurídica de la tenencia de armas de caza en España, cuestionando si el detentar armas para el deporte cinegético constituye un derecho del ciudadano o un privilegio excepcional otorgado por la Administración para acabar con la vida de determinadas especies. Se concluye que la licencia de armas de caza no constituye un derecho subjetivo, sino una autorización administrativa de carácter restrictivo, discrecional, con rasgos propios de una concesión administrativa, sujeta a requisitos psicofísicos, antecedentes penales y dedicación real a la actividad cinegética. De esta manera se consiguen tres objetivos. En primer lugar, evitar que las armas de caza se posean para defensa personal. En segundo lugar, limitar la circulación de estas armas y establecer filtros para detectar a ciudadanos no aptos para disponer de un arma de fuego. En tercer lugar, crear conciencia de que dicha autorización va ligada a los límites que establece, entre otras, la legislación de caza sobre las especies cinegéticas.

El análisis histórico-jurídico que se presenta se ha basado en una revisión sistemática de la normativa vigente en materia de armas de caza, incluyendo tanto la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana como las sucesivas modificaciones del Reglamento de Armas, con especial atención a su evolución histórica y a su articulación con el uso del arma en el contexto de la actividad cinegética. Asimismo, se ha llevado a cabo un estudio jurisprudencial de las resoluciones judiciales más relevantes dictadas por tribunales españoles, que han interpretado y aplicado dichas normas en casos relacionados con la caza. Esta doble aproximación —normativa y jurisprudencial— permite identificar las tensiones y las convergencias entre el régimen jurídico de las licencias de armas y la garantía a la seguridad ciudadana, sin anteponer un eventual derecho a la caza frente al interés general en la restricción de la circulación de armas. Todo ello se enmarca en el modelo actual de intervención administratocéntrica, caracterizado por un control preventivo y una potestad discrecional orientada a la protección del interés público, incluyendo los derechos de los animales.

2. Evolución histórica de la regulación de la tenencia y el uso de armas para la caza

El modelo administratocéntrico de intervención y restricción del uso de armas ha encontrado su máxima expresión, tradicionalmente, en el sis-

tema español. El Estado ha ejercido un control exclusivo sobre el uso de las armas, restringiendo a la ciudadanía incluso su porte con fines no defensivos, como lo es la práctica de la caza deportiva, conforme al artículo 149.1.26 de la Constitución española y su desarrollo normativo posterior. En este marco, la Administración española ha empleado diversas técnicas para regular la actividad de quienes deseaban practicar la caza con armas de fuego. Para comprender adecuadamente estas técnicas, resulta imprescindible revisar la evolución histórica de su regulación.

2.1. Periodo previo al Reglamento de Armas de 1993

El periodo previo a 1993 estuvo regulado, en materia de armas, por el Reglamento de Armas y Explosivos aprobado por el Decreto de 27 de diciembre de 1944; el Reglamento de Explosivos de 1978 aprobado por el Real Decreto 2114/1978, de 2 de marzo; el Reglamento de Armas aprobado por el Real Decreto 2179 /1981, de 24 de julio; la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza, y el Real Decreto 2122/1972, de 21 de julio, de armas y medios de caza.

En aquellos momentos, los conceptos *licencia de armas* y *permiso de armas* tendían a confundirse entre la población, aunque el Reglamento de Armas de 1981 establecía una distinción clara entre ambas autorizaciones, basada en el tipo de arma que se habilitaba para su uso. El término *licencia de armas* se aplicaba a la autorización para poseer armas consideradas de mayor peligrosidad, como las de defensa personal (pistolas y revólveres), así como las largas rayadas destinadas a la caza mayor (rifles o fusiles). Por otro lado, el *permiso de armas* se refería a las armas largas de ánima lisa, como las escopetas utilizadas en la caza menor, comúnmente denominado también *permiso de caza*.

Es decir, el reglamento reservaba la palabra *licencia* para armas con mayor capacidad letal, mientras que *permiso* se aplicaba a armas que no se consideraban un riesgo significativo para la seguridad pública. A esta variación terminológica se añadió, además, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que introdujo los conceptos *licencia de caza* e incluso *permiso de caza* para referirse a las autorizaciones específicas para la práctica del deporte cinegético, como se analizará más adelante.

El Reglamento de 1981 establecía que la obtención de la licencia de armas del tipo B —pistolas y revólveres—, destinadas a la defensa personal, sería «concedida discrecionalmente por la Dirección General de la Guardia Civil» tras hacer las «comprobaciones pertinentes según las circunstancias de cada caso». Esta concesión tenía en cuenta factores como los cargos o las actividades profesionales de los solicitantes, siendo habi-

tual su otorgamiento a joyeros, empresarios, políticos o personas con notoriedad pública. La norma reconocía la discrecionalidad restrictiva de la Administración, sin especificar los elementos que justificarían conceder o denegar la licencia, lo que dejaba la decisión a la libre apreciación de la autoridad competente en cada caso.

En cambio, el permiso de armas de caza —denominado entonces *tipo G*—, habilitante para la tenencia y el uso de armas de la tercera categoría, como eran básicamente las armas de caza, se regía por su procedimiento de carácter reglado o quasi reglado. En este caso, la autoridad competente disponía de un margen de valoración muy limitado y debía conceder el permiso simplemente si el solicitante aportaba la documentación requerida por la normativa vigente.

En aquel momento, la diferencia entre *licencia* para armas cortas y rifles de caza mayor y *permiso* de armas para caza menor era notable desde el punto de vista de la expectativa que podía tener el solicitante. En la práctica, cuando un ciudadano español solicitaba un permiso de armas de caza menor, su concesión era prácticamente automática, siempre que se motivara su solicitud en su deseo de practicar dicha actividad y no tuviera antecedentes penales por delitos graves. La doctrina intentaba defender que el permiso de armas de caza menor respondía a un derecho previsto en el artículo 3 de la Ley 1/1970, de caza, y de su desarrollo reglamentario: «El derecho de toda persona mayor de dedicarse al ejercicio o deporte de la caza conlleva poder solicitar y obtener la licencia de armas correspondiente» (Beltrán de Felipe, 1995: 136).

Esta interpretación reforzaba la idea de que el permiso de armas de caza menor no debía quedar sujeto a una valoración discrecional, sino que debía entenderse como una autorización reglada vinculada al ejercicio de un derecho reconocido legalmente.

De la misma forma, el Tribunal Supremo alertaba sobre la importancia de establecer campos separados en cuanto a la naturaleza jurídica de cada uno de los conceptos utilizados:

[...] se incurre en el error de confundir la *licencia de armas* con *permiso de armas*, pues el Reglamento de Armas y Explosivos [...] respecto de la *licencia de armas* establece que será concedida discrecionalmente, pero en el *permiso de armas*, la discrecionalidad se sustituye por el cumplimiento de una serie de requisitos, teniendo tal distinto tratamiento plena justificación habida consideración de la diferente naturaleza de las armas que permite la *licencia* en relación con las que autoriza el *permiso*. (STS, 14 de mayo de 1990)

La diferencia entre ambos términos respondía a la mayor preocupación del Gobierno español por restringir la circulación de armas cortas y rifles de caza mayor entre la población civil, frente a la percepción tradi-

cional de que las armas de caza menor —principalmente escopetas del calibre 12— no representaban un riesgo para la seguridad pública. Por ello, estas últimas podían autorizarse casi automáticamente, siempre que se cumplieran los requisitos formales establecidos.

En resumen, podemos decir que los permisos de armas se referían a la autorización para poseer armas de caza menor (escopetas de cartuchos de perdigones), que eran concedidos por los jefes de las comandancias de la Guardia Civil correspondientes al domicilio del solicitante y que su tramitación seguía un procedimiento reglado, con un margen de discrecionalidad prácticamente nulo.

Por otro lado, las licencias de armas se reservaban para armas de caza mayor —de mayor calibre o alcance— y para armas cortas que eran consideradas más letales que las de caza menor, ya que utilizaban munición metálica (balas), lo que justificaba un control más estricto por parte de la Administración y una potestad discrecional amplia a cargo de los directores generales de la Guardia Civil.

2.2. Periodo posterior a la entrada en vigor del Reglamento de Armas de 1993 y sus modificaciones

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC) incorporó al ordenamiento jurídico español tanto las directrices europeas como las obligaciones derivadas del Convenio de Schengen en materia de adquisición, tenencia y comercio de armas de fuego y municiones. No obstante, se reconocía expresamente que «España conserva competencia propia que deriva de su soberanía para establecer su propia política de seguridad, independientemente del contenido de la directiva»².

En virtud del artículo 7 de la LOPSC, se facultó al Gobierno para reglamentar las actividades relacionadas con las armas

[...] mediante la obligatoriedad de *licencias* o *permisos* para la tenencia y uso de armas de fuego cuya expedición tendrá *carácter restrictivo*, especialmente cuando se trate de armas de defensa personal, en relación con las cuales la concesión de las licencias o permisos se limitará a supuestos de *estricta necesidad*.

En cumplimiento de este mandato, el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, aprobó el nuevo Reglamento de Armas, que clarificó el panorama normativo. Por un lado, adoptó la terminología unificada de licencias de armas y autorizaciones especiales —abandonando el uso del tér-

2. Dictamen del Consejo de Estado 1.512/92, Sección Tercera, de 17-12-92, relativo al proyecto de real decreto por el que se actualiza el Reglamento de Armas, núm. marg. 21.

mino *permiso de armas*. Por otro lado, sometió todas las solicitudes de tenencia de armas de fuego —tanto de caza menor como de caza mayor— al régimen de discrecionalidad administrativa restrictiva.

A partir de entonces, el concepto de licencia pasó a englobar las diferentes habilitaciones (A, B, C, D, E y F) en función del uso previsto del arma: seguridad pública, defensa personal, vigilancia y guardería, caza mayor, caza menor o tiro deportivo.

En el ámbito que nos ocupa, cabe destacar que:

- Las armas de la categoría 2^a.2 (armas largas rayadas para caza mayor) requieren de una licencia D.
- Las armas de la categoría 3^a.2 (escopetas armas de caza menor) requieren de una licencia E.

De este modo, desaparece la anterior confusión entre *licencia* y *permiso de armas* de caza, quedando el término *permiso* relegado exclusivamente a ciertos supuestos administrativos, como la importación de determinadas armas y para su transferencia entre Estados miembros.

3. Naturaleza jurídica del acto administrativo habilitante para la tenencia y el uso de armas: ¿licencia o concesión?

En España, como en la tradición europea, el acto que autoriza a un particular a la tenencia y al uso de armas ha sido históricamente denominado, como hemos visto, *licencia* o *permiso*. Sin embargo, esta terminología no debe ocultar el hecho de que el régimen jurídico aplicable debería haber sido siempre de carácter restrictivo. Por ello, el otorgamiento de una licencia de armas debería entenderse como una «autorización excepcional» e incluso como una concesión administrativa en sentido estricto.

La teoría clásica del acto administrativo, formulada por Otto Mayer, describe la autorización como un acto administrativo que levanta la prohibición preventivamente establecida por las normas de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad no ha de producir en el caso concreto perturbación alguna sobre el buen orden de la cosa pública (García de Enterría y Fernández, 1993: 137).

Este tipo de actos habilitantes —la autorización o licencia— es uno de los más característicos del derecho administrativo. En el caso de las armas de fuego, la Administración verifica *ex ante* que la actividad se ajusta a la legalidad y no compromete el interés público (Sánchez Morón, 2022).

Ahora bien, cabe preguntarse si esta definición se ajusta a la naturaleza del acto habilitante para la tenencia de armas de fuego con fines

cinegéticos o si nos encontramos ante una figura más restrictiva, como la *concesión administrativa*. Para ello, es necesario determinar si existe o no un derecho preexistente a poseer un arma de fuego, y si el acto administrativo tiene carácter declarativo o constitutivo.

Podemos señalar que una autorización es un acto por el que se permite realizar el ejercicio de un derecho que está atribuido por la ley a los particulares, pero con la condición suspensiva de obtener ese consentimiento previo de la Administración (Sánchez Morón, 2022: 675). Por lo tanto, cuando se emite una licencia se considera que se trata de un acto declarativo del derecho (Lladó, 2024).

Sin embargo, en el ámbito de las licencias de armas, ni la primera expedición ni su renovación consolidan un derecho subjetivo. Así lo ha señalado la jurisprudencia³.

A diferencia de las licencias, las concesiones administrativas atribuyen derechos *ex novo*, por voluntad de la Administración, sobre actividades reservadas en origen al sector público. En este caso, el principio del monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza justifica que la posesión de armas de fuego sea una facultad excepcional, derivada de una titularidad primaria del Estado (Martínez Quirante, 2002). Por tanto, incluso en el contexto del deporte cinegético, la posesión de armas de fuego debe considerarse un privilegio, no un derecho. La Administración no puede otorgar estas licencias con ligereza, ya que se trata de una excepción al principio de reserva estatal.

En este sentido, defendemos que la licencia de armas comparte elementos estructurales con las concesiones administrativas y debe considerarse un acto habilitante de carácter constitutivo. Como señalaba Parada (1990: 439), hablamos de concesión «cuando la pretendida autorización recae sobre actividades que la legislación, por precaución o preventión, limita a unos cuantos sujetos». En estos casos, la limitación transforma el derecho en un privilegio otorgado por la Administración.

Para el caso de las armas de caza:

- Existe una prohibición general previa no expresa, pero sí tácita.
- No hay un derecho subjetivo preexistente.
- La posesión de armas está reservada al Estado.
- La autorización se concede de forma excepcional y condicionada.
- Existe una limitación implícita en el número de licencias, por razones de sostenibilidad y seguridad.

3. «La posesión precedente de uno o varios permisos de esta clase [de armas] no generaba un derecho consolidado» (STS de 15 de julio de 1996) y «en supuestos de renovación de licencias o permisos de armas [...] se ha declarado que nos encontramos ante una auténtica o nueva concesión» (STS de 28 de julio de 1987).

Incluso si se aceptara la existencia de un derecho condicionado a poseer armas para la caza, este estaría sometido a un control administrativo *ex post* muy estricto de uso y almacenamiento.

En conclusión, debemos considerar a las licencias de armas de caza como licencias atípicas, con rasgos propios de las concesiones administrativas, dada su naturaleza restrictiva, su función de control y su vinculación con el interés público, y con las características que a continuación destacaremos:

- a) La autorización para la posesión y el uso de armas de caza debe clasificarse como una *autorización de tipo sucesivo*, ya que el particular despliega un tipo de actividad en la que el interés público está permanentemente presente.

Esta circunstancia justifica la intervención continua de la Administración para garantizar la seguridad, instaurando una relación de sujeción especial desde el momento en que se concede la autorización (Morell, 1996: 47).

- b) Se otorgan *intuitu personae*, en función de las condiciones personales del solicitante y especialmente de sus aptitudes psicofísicas:

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. (Art. 98.1 RA)

[...] los interesados deberán acreditar la posesión de las aptitudes psíquicas y físicas adecuadas y los conocimientos necesarios sobre conservación, mantenimiento y manejo de las armas, en la forma prevenida. (Art. 98.2 RA)

- c) Se otorgan *a precario*, es decir, su vigencia está condicionada al mantenimiento de los requisitos exigidos. Se extinguirán y quedan sin efectos por haber transcurrido el plazo por el cual fueron otorgadas (5 años), por revocación⁴⁰ o por anulación. Ciertamente la Administración puede revocar o extinguir la licencia si detecta un cambio en las circunstancias:
4. Si desaparecen las circunstancias que motivaron el otorgamiento o si sobreviven otras que, si hubieran existido, habrían justificado la denegación. Comporta la retirada de las licencias o autorizaciones debido a la «pérdida de la fiabilidad» de la persona.

La vigencia de las licencias [...] está condicionada al mantenimiento de todos los requisitos exigibles [...] pudiendo los órganos competentes para su expedición comprobar en cualquier momento tal mantenimiento, procediendo a su revocación o extinción en caso contrario. (97.5 RA)⁵

Aunque es cierto que también se prevé la posibilidad de conceder autorizaciones temporales:

Las Intervenciones de Armas [...] podrán expedir autorizaciones temporales de uso de dichas armas, cuyo plazo de validez será de tres meses. (Art. 103 RA)

- d) Son de *naturaleza mixta*, ya que dependen de circunstancias personales (condiciones psicofísicas específicas) y de circunstancias reales (en función de la categoría del arma).
- e) Son *discretionales*. En el caso de las licencias de armas de caza, aunque existe un núcleo reglado (documentación, edad, informes, etc.), la concesión de la licencia está sometida a una valoración discrecional por parte de la autoridad competente para comprobar lo que la doctrina alemana denomina *fiabilidad*. El artículo 97 RA establece que, además del certificado de antecedentes penales, el DNI y el informe de aptitudes psicofísicas, un informe trascendental para el solicitante y que adquiere un valor seminal para la potestad discrecional de la Administración pública (lo desarrollaremos en el siguiente apartado):

[...] los órganos encargados de la instrucción del procedimiento realizarán una información sobre la conducta y antecedentes del interesado [...].

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. Los solicitantes podrán

5. Defendemos, en la línea de la Abogacía del Estado (recurso de casación 3193/2024), que en el procedimiento de revocación de licencia de armas no opera el principio de presunción de inocencia, con lo que la condición de investigado de una persona puede suponer un factor suficiente para la revocación de una licencia de armas, bastándole a la Administración otorgante las actuaciones policiales para poder obtener elementos suficientes de juicio que le permitan afirmar que la conducta de la persona autorizada resulta contraria a la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y el interés general. Sin embargo, la doctrina jurisprudencial defiende que «el simple hecho de encontrarse en la condición de investigado (que no inculpado ni procesado) en una causa penal, por sí mismo no significa que una persona carezca de las aptitudes psíquicas o físicas para poder portar un arma de fuego a cuya posesión y tenencia habilita la licencia tipo “E”, siendo así que, si bien en principio pudiese justificar la apertura de un expediente de revocación y en este incluso retirar cautelarmente la licencia, por sí mismo no es razón suficiente para acordar la revocación o retirada cautelar» (STSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de enero de 2024) Véase García de Enterría (1996).

acreditar dicha dedicación a través de la exhibición de las correspondientes licencias de caza y tarjetas federativas en vigor (art. 97.2 RA), como se desarrolla más adelante.

Es evidente que la autoridad competente para resolver lo hará en función del informe y del resto de «evidencias», lo cual abre diferentes posibilidades a la hora de decidir o no sobre la concesión de la licencia de armas de caza, por lo que la Administración no solo puede denegar la autorización pedida, sino también limitar su vigencia a un plazo concreto:

En los supuestos en que, al tiempo de la expedición de la licencia, por razones de posible evolución de enfermedad o defecto físico del solicitante susceptible de agravarse, se compruebe, a través de informe de aptitud o de pruebas complementarias, que no es posible expedirla para la totalidad del plazo normal de vigencia, la autoridad competente podrá condicionar el mantenimiento de dicha vigencia a la acreditación, con la periodicidad que la propia autoridad determine, de la aptitud psicofísica necesaria, mediante la aportación de nuevos informes de aptitud o la realización de nuevas pruebas complementarias, lo que, en su caso, se hará constar en las licencias mediante los correspondientes visados. (104.2 RA)

Ante la solicitud de una licencia de armas de caza, el órgano competente debe comprobar el perjuicio que pueden sufrir los intereses públicos o de terceros, analizándolo según criterios de oportunidad política, técnicos o de experiencia (Sánchez Morón, 2022: 676). Por ello podríamos decir que la licencia no solo es un acto habilitante, sino que también forma parte del sistema preventivo básico de nuestro Estado. La formación obligatoria, la supervisión y el control administrativo de los riesgos y la responsabilidad del titular de un arma de fuego son elementos esenciales para reducir accidentes y garantizar, además de la sostenibilidad del medio ambiente (Argüello, 2024), la seguridad pública.

Algunos autores consideran que una discrecionalidad restrictiva de las licencias conjuga difícilmente con el espíritu y la letra de la Directiva de servicios que aboga por la libertad de ejercicio como norma general. Sin embargo, en el caso de las armas de fuego, esta limitación reforzada se justifica tanto en la LOPSC como en el Reglamento por razones de seguridad ciudadana.

4. Un nuevo cambio: la liberalización de las licencias de armas de caza

Con el paso del tiempo, las nuevas amenazas a la seguridad y las demandas sociales impulsaron la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30

de marzo, de protección de la seguridad ciudadana⁶, que, al igual que su antecesora (Castillo, 1993), dedica únicamente dos artículos al control administrativo de las armas de fuego y sus municiones (capítulo IV sobre «potestades de la policía administrativa de seguridad»). Concretamente, los artículos 28 y 29 facultan al Gobierno para regular, mediante reglamento, los requisitos y las condiciones de las actividades relacionadas con armas y explosivos, que deberán habilitarse a través de licencias, permisos o autorizaciones. Además, se otorga al Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de la Guardia Civil, la competencia para intervenir en todo el ciclo de vida de las armas: producción, venta, tenencia, uso, inspección y control (Díaz-Maroto, 1992).

Ahora bien, con la aprobación de la LOPSC de 2015, se evidenció un cambio sutil, pero de gran trascendencia, para las armas de caza: el carácter restrictivo solo de algunas licencias y el requisito, ahora con rango de ley, de «tener en cuenta» conducta y antecedentes para ser poseedor de un arma de fuego. Veámoslo.

4.1. La desaparición de un adverbio y la aparente liberación de las restricciones a las armas de caza

La LOPSC de 1992 establecía, como hemos visto, que la expedición de licencias tendría carácter restrictivo, especialmente en el caso de armas de defensa personal. Esta redacción permitía interpretar que todas las licencias de armas de fuego estaban sujetas a un régimen restrictivo, aunque con mayor intensidad en las de defensa personal.

Sin embargo, el artículo 29.b de la LOPSC de 2015 modifica esta formulación:

Estableciendo la obligatoria titularidad de licencias, permisos o autorizaciones para la adquisición, tenencia y utilización de armas de fuego, cuya expedición tendrá carácter restrictivo cuando se trate de armas de defensa personal, en relación con las cuales la concesión de las licencias, permisos o autorizaciones se limitará a supuestos de estricta necesidad.

La eliminación del adverbio *especialmente* en 2015 implicó que solo las licencias de armas de defensa personal estarían sujetas al régimen restrictivo y al principio de estricta necesidad. Por tanto, las licencias de armas de caza (mayor o menor) y de tiro deportivo quedarían fuera de este marco restrictivo, y pasarían a considerarse obligatorias, pero no necesariamente excepcionales.

6. BOE núm. 77 de 31/03/2015.

Por tanto, con la Ley 4/2015 se proclamó un cambio que afectará a la habilitación para poseer armas de fuego desarrollada en el reglamento: el «carácter restrictivo»⁷ y la «estricta necesidad» de expedición solo respecto a la emisión de licencias de armas de defensa personal, liberando de la restricción al resto de licencias de armas de fuego, como las de caza, que solo tendrán «carácter obligatorio» siguiendo directrices europeas.

Bajo la LOPSC de 1992, los tribunales avalaban la denegación de licencias de armas de caza por su carácter restrictivo. Con la nueva ley, esta fundamentación pierde fuerza, y se abre la puerta a una aparente liberalización parcial del régimen jurídico de las licencias de armas de caza.

No obstante, sigue vigente la necesidad de valorar la conducta y los antecedentes del solicitante, elemento que analizaremos a continuación como uno de los pilares que justifican la discrecionalidad administrativa en la concesión de estas licencias (Carbonell, 2023).

4.2. Elevación a rango de ley del requisito de valorar la conducta y los antecedentes del solicitante de una licencia de armas de caza

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC) introduce una novedad relevante respecto de su predecesora, al incorporar con rango de ley la exigencia de valorar la conducta y los antecedentes del solicitante para la concesión de licencias de armas:

Para la concesión de licencias, permisos y autorizaciones se tendrán en cuenta la conducta y antecedentes del interesado. (Art. 29.1.b LOPSC)

Este precepto, que anteriormente se encontraba recogido únicamente en el Reglamento de Armas de 1993, adquiere ahora fuerza normativa superior, lo que refuerza su obligatoriedad y sugiere una mayor sistematización del control administrativo. Sin embargo, la redacción legal adolece de una notable indeterminación, al no especificar los mecanismos, las fuentes o los criterios concretos mediante los cuales debe evaluarse dicha conducta⁸.

7. El TS señalaba en 2014 el carácter restrictivo de las licencias de armas: «la libertad estimativa que contiene toda potestad discrecional ha sido reducida, pues el otorgamiento queda sujeto a un mandato muy preciso: la citada potestad de otorgamiento ha de ejercerse de manera restrictiva». STS de 25 de abril de 2014 (RJ 2014/2458). Esta línea argumental, a partir de la reforma de la LOPSC de 2015, deberá matizarse, ya que parece ser solo predicable para las licencias tipo B.
8. La doctrina del TS destacaba que se debía demostrar una correcta conducta ciudadana y seguir las reglas de la convivencia para ser merecedor de una licencia de armas. En este sentido: «queda acreditado la situación de riesgo que se puede originar en el caso de concederse la licencia de armas, pues al contrario de lo que se manifiesta en la demanda el recurrente no posee un temperamento sereno ni ha observado una adecuada conducta ciudadana».

En efecto, la LOPSC no aclara si la información debe obtenerse exclusivamente del Registro Central de Penados y Rebeldes, de informes policiales, de una declaración responsable del solicitante o incluso de una investigación específica sobre su historial personal. Esta ambigüedad normativa genera una situación de inseguridad jurídica, especialmente en lo que respecta a los límites de la discrecionalidad administrativa (Rodríguez Ayuso, 2022).

Para intentar delimitar el alcance de esta exigencia, resulta pertinente acudir a la Ley 68/1980, de 1 de diciembre, sobre expedición de certificaciones e informes sobre conducta ciudadana. Dicha norma establece que la conducta del interesado puede acreditarse mediante un certificado de antecedentes penales expedido por el Registro Central de Penados y Rebeldes, además de una declaración complementaria en la que se haga constar que el solicitante:

- No se encuentra inculpado ni procesado.
- No ha sido objeto de medidas de seguridad.
- No ha sido condenado por delito leve en los tres años anteriores.
- No ha sido sancionado administrativamente por hechos relacionados con la solicitud en los tres años anteriores, excluyéndose expresamente las sanciones por infracciones de tráfico o actos meramente imprudentes.

No obstante, debe subrayarse que la ley no concreta a qué fuentes debe acudir la autoridad para basar su decisión de conceder la autorización o no. Tampoco señala hasta qué punto los antecedentes penales pueden constituir un obstáculo o cuáles de ellos podrían ser suficientes para denegar la licencia. La ley no exige que el solicitante no deba tener antecedentes penales como condición para obtener la licencia. La norma se limita a imponer la obligación de considerar dicha información, dejando a la autoridad competente un margen de apreciación para decidir, en función de las circunstancias del caso concreto, si procede o no la concesión de la autorización solicitada. En consecuencia, la valoración de la conducta y los antecedentes del solicitante se configura como un elemento discrecional, aunque no arbitrario, del procedimiento administrativo. Esta discrecionalidad debe ejercerse conforme a los principios de proporcionalidad, motivación y legalidad, y puede ser objeto de control jurisdiccional en caso de desviación de poder o falta de motivación suficiente.

na, a la vista de los documentos integrantes del expediente administrativo, [...] constando probado no solo la conducción en estado de embriaguez sino el hecho de que insultara y amenazara a los agentes, lo que supone un evidente riesgo de violencia respecto a terceros». STS de 25 de abril de 2014 (RJ2014/2458)

4.3. Consentimiento expreso para investigar los antecedentes de los solicitantes

Una de las novedades introducidas por la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), en el procedimiento de concesión de licencias de armas es la previsión de que el solicitante preste su consentimiento expreso para que el órgano competente de la Administración General del Estado pueda recabar sus antecedentes penales. Así lo establece el artículo 29.1.b de la citada norma.

Esta previsión se alinea con lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP), que reconoce el derecho de los ciudadanos a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por otra administración. En consecuencia, el solicitante ya no está obligado a presentar directamente el certificado de antecedentes penales, sino que debe autorizar a la Administración para que acceda a dicha información por medios propios.

En todo caso, esta aparente simplificación del procedimiento presenta importantes deficiencias normativas. Tal como advirtió el Consejo de Estado en su dictamen 557/2014 sobre el anteproyecto de la LOPSC⁹, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) expresó su preocupación por la falta de concreción en los límites del acceso a datos personales sensibles. En particular, se hizo referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, que establece que cualquier limitación al derecho fundamental a la protección de datos debe estar justificada, ser proporcional y no puede basarse en fines genéricos de seguridad ciudadana. Esta doctrina fue reiterada en la STC 17/2013, que exige una interpretación restrictiva de las excepciones a los derechos fundamentales.

En su informe, la AEPD señaló que la previsión contenida en el artículo 29.1.b de la LOPSC podría tener su origen en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 95/2009, que regula el acceso de las unidades de Intervención de Armas y Explosivos de la Guardia Civil a los registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia. Dicha disposición exige el consentimiento previo del interesado para acceder a los datos contenidos en el Registro Central de Penados, en el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes o en el Registro Central de Protección a las Víctimas de Violencia Doméstica.

Sin embargo, la LOPSC no menciona expresamente estos registros, ni establece una habilitación legal clara para el acceso a los mismos. La

9. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-557>>.

AEPD advirtió que no existe una disposición legal que legitime de forma expresa la cesión de estos datos, lo que genera una laguna normativa relevante. En su informe, la Agencia propuso que la ley estableciera que la simple solicitud de una licencia de armas implicara una autorización implícita para el acceso a los registros mencionados, sin necesidad de consentimiento expreso, siempre que el solicitante fuera debidamente informado. En concreto, recomendó sustituir el inciso final del artículo 29.1.b por una habilitación legal expresa que permitiera el acceso directo a los antecedentes penales, en coherencia con los principios de proporcionalidad y finalidad establecidos en la Ley Orgánica 15/1999 (hoy sustituida por la LO 3/2018).

Ahora bien, el legislador no acogió esta propuesta, y el texto definitivo de la LOPSC mantiene la exigencia de consentimiento expreso, sin aclarar el alcance del acceso ni los registros concretos implicados. En la práctica, esto ha generado inseguridad jurídica y ha limitado la eficacia del control administrativo.

A pesar de ello, la jurisprudencia ha reforzado la exigencia de una conducta irreprochable por parte del solicitante. Así, el Tribunal Supremo ha señalado que la conducta del interesado debe ser «intachable», en el sentido de que no debe existir el más mínimo indicio de riesgo de un uso indebido del arma que pueda comprometer la seguridad propia o ajena¹⁰.

5. La discrecionalidad administrativa para resolver restrictivamente las solicitudes de licencias de armas de caza tras la LOPSC de 2015

La Ley Orgánica 1/1992, de protección de la seguridad ciudadana, como hemos visto, establecía con claridad que la concesión de licencias de armas de fuego se encontraba sujeta a un régimen discrecional y restrictivo, en tanto que la posesión de armas no constituía un derecho subjetivo del administrado, sino un privilegio excepcional otorgado por la Administración. Es decir, discrecionalidad para poder denegar la licencia. Esta concepción se reflejaba en la propia redacción legal, que afirmaba el carácter restrictivo de la expedición de licencias, incluso en los supuestos de caza o tiro deportivo.

La jurisprudencia consolidó esta interpretación, señalando que:

La concesión de un permiso de armas constituye un acto administrativo de autorización, en la medida en que amplía la esfera jurídica del administrado.

10. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) de 20 de julio de 2015 (RJ 2017/3941) citando STS de 4 de octubre de 2013.

Al respecto, el principio general debe ser la no-concesión de la licencia y el carácter restrictivo que debe presidir su otorgamiento, ya que no existe derecho subjetivo alguno a la tenencia de armas, y sólo por motivos racionales y serios puede otorgarse la misma¹¹.

Aunque este argumento se refería a licencias de armas cortas o de defensa personal, lo cierto es que su fundamento se proyectaba sobre el conjunto del régimen jurídico de armas de fuego, incluidas las de caza. En este contexto, la denegación de una licencia no constituía una excepción, sino la aplicación ordinaria del principio de reserva estatal del uso legítimo de la fuerza.

Con la LOPSC de 2015, sostenemos que, pese a la aparente liberalización, la posesión de armas de fuego, incluso con fines cinegéticos o deportivos, no puede considerarse un derecho subjetivo pleno, sino una facultad condicionada que debe ser objeto de un control riguroso por parte de la Administración. La confusión entre el derecho a la caza o al deporte y el derecho a poseer un arma es conceptualmente errónea. Como ha señalado Laguna de Paz (1997: 179), incluso si se reconociera un derecho a cazar, ello no implicaría un derecho absoluto a la tenencia de armas especialmente fuera de los períodos hábiles o de los espacios autorizados¹².

En consecuencia, defendemos que las licencias de armas de caza deben seguir considerándose actos administrativos habilitantes de carácter excepcional, cuya concesión debe estar sujeta a una valoración motivada y proporcional. En este sentido, el principio de igualdad no se vulnera por la denegación de una licencia, sino por su concesión arbitraria o inmotivada, que podría poner en riesgo la seguridad del resto de la población.

Por ello, donde verdaderamente se debería incidir es en el requisito de la motivación adecuada del acto de concesión cuando otorgue la licencia de armas. Desde este punto de vista, el principio de igualdad no se concilia cuando no se otorga la licencia de armas —como manifiestan frecuentemente los demandantes—, sino que, por el contrario, se vulnera cuando se otorga una licencia de armas a ciertos ciudadanos, quedando desprotegida y en inferioridad de condiciones el resto de la población desarmada.

Es evidente que nuestro ordenamiento jurídico ofrece un modelo de restricción del uso de armas de fuego en manos de particulares para la autodefensa, por eso se incide en que las armas que amparan las licencias E y D deben utilizarse para la caza y no para otros fines.

De ahí la cláusula de «dedicación real al ejercicio de la caza» del artículo 97 RA. En este sentido, además de los requisitos generales que hemos

11. TSJ Madrid, 18 de setiembre de 1998.

12. Para ver la relación de las licencias de caza y de armas con la protección ambiental, véase García Ureta (2007).

visto anteriormente (reunir las aptitudes psicofísicas adecuadas, los conocimientos necesarios para la tenencia y uso de armas y antecedentes e informes de conducta), los órganos encargados de la instrucción del procedimiento deberán llevar a cabo comprobaciones sobre la «dedicación real del interesado al ejercicio de la caza [...] que podrá ser acreditada por los solicitantes mediante exhibición de las correspondientes licencias de caza». Es decir, la Intervención de Armas «podrá» requerir y requiere a los solicitantes de la licencia de armas la previa obtención de la licencia para usos cinegéticos expedida por las autoridades competentes de cada comunidad autónoma. También «podría» exigirse para justificar esta dedicación, por ejemplo, la presentación del carné de asociado a un coto, aunque la praxis administrativa demuestra que no se hace.

Por tanto, aunque la LOPSC de 2015 haya eliminado la referencia expresa al carácter restrictivo de las licencias de caza, ello no implica la desaparición de la discrecionalidad administrativa, que sigue siendo necesaria para garantizar que la posesión de armas de fuego se ajuste a los principios de seguridad pública, proporcionalidad y legalidad. La clave, en todo caso, reside en la motivación adecuada del acto administrativo, especialmente cuando se trate de resoluciones estimatorias.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos si la presentación de la licencia de caza es suficiente para acreditar la dedicación real al deporte. Es aquí cuando no podemos confundir los procedimientos de concesión de la licencia de armas de caza con los de la licencia de caza. En este sentido, la *licencia de caza* se refiere exclusivamente al documento nominal e intransferible que emiten las administraciones autonómicas para poder cazar dentro de un territorio y de un periodo determinado, con independencia del arma que se utilice (de fuego, ballesta, arco, etc.). Se trata de un instrumento de control, protección y gestión cinegética, regulado por la legislación específica de cada comunidad autónoma y que deben respetar los principios de la legislación sobre bienestar animal. Este tipo de intervención concreta busca un equilibrio entre la gestión sostenible de la fauna y el respeto por los derechos de los animales, fomentando prácticas responsables y éticas. En España los animales están protegidos por leyes que regulan sus capturas, estableciendo temporadas, especies permitidas y métodos aceptables. Desde el punto de vista del derecho animal, la caza puede entrar en conflicto con los principios de bienestar de los animales y respeto hacia ellos, por lo que una parte de la sociedad considera que la caza recreativa no es compatible con una ética de protección animal. Sin embargo, este tipo de licencias podría contribuir a controlar poblaciones y a conservar hábitats, siempre que no se prioricen los intereses humanos sobre los derechos de los animales.

Pero las licencias de caza no tienen nada que ver con las autorizaciones estatales para ser titular de un arma de fuego, ya que estas están reguladas por el Reglamento de Armas, que habilitan, en concreto, a la tenencia y el uso de armas de fuego, y cuya concesión está sujeta a requisitos psicofísicos, administrativos y de seguridad pública.

El Reglamento de Armas se refiere a la licencia de caza en varios artículos:

[...] si los compradores pretendiesen hacer uso de las escopetas de caza adquiridas durante su estancia en España habrán de encontrarse en posesión de la correspondiente licencia de caza y obtener una autorización especial. (Art. 61)

Tanto los españoles como los extranjeros residentes en España podrán prestar sus armas de caza a quienes estén provistos de licencia de caza y de la licencia de arma larga rayada para caza mayor o escopeta correspondiente. (Art. 91)

[...] 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. (Art. 97)

Por tanto, la licencia de caza puede obtenerse antes o después de la licencia de armas, y sirve para acreditar el interés cinegético del solicitante. Sin embargo, no sustituye ni equivale a la autorización estatal para poseer un arma de fuego.

Ciertamente, el artículo 97 del Reglamento de Armas establece que, en el procedimiento de concesión de licencias de armas de caza, los órganos instructores podrán requerir al solicitante la acreditación de su dedicación real al ejercicio de la caza, mediante la exhibición de la correspondiente licencia de caza o de tarjetas federativas en vigor. No obstante, esta previsión normativa plantea diversas cuestiones desde el punto de vista jurídico y administrativo.

En primer lugar, la redacción del precepto es ambigua y poco exigente, ya que no impone de forma preceptiva la presentación de la licencia de caza¹³ ni establece un mecanismo de verificación efectivo de la dedicación real del solicitante a la actividad cinegética. Al tratarse de una facultad discrecional del instructor del procedimiento, se deja al arbitrio de la Administración la exigencia de un requisito que, sin embargo, resulta esencial para justificar la tenencia de un arma de fuego con fines deportivos.

13. En todo caso, no dejará de ser una presunción de su ejercicio basada en el pago de unas tasas por la emisión de una licencia de caza.

En segundo lugar, el Reglamento no exige que la práctica de la caza se mantenga durante todo el periodo de vigencia de la licencia de armas (cinco años). De este modo, una persona podría obtener una licencia de armas de caza mayor presentando una licencia de caza válida únicamente en el momento de la solicitud, sin que exista un seguimiento posterior de su actividad¹⁴. Esta laguna normativa contrasta con el régimen aplicable a otras licencias, como las de tiro deportivo, donde sí se exige una práctica continuada y verificable.

En tercer lugar, la ausencia de criterios objetivos y uniformes ha trasladado a los tribunales la responsabilidad de interpretar el concepto de dedicación a la caza. El Tribunal Supremo ha señalado que este tipo de cláusulas constituyen conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción debe realizarse caso por caso, a la luz de las circunstancias concurrentes. En este sentido, ha afirmado que:

[...] entre los supuestos delimitadores de la norma de aplicación, figuran conceptos como son los de dedicación a la caza [...] que son catalogables como conceptos jurídicos indeterminados, o categorías legales imprecisas, cuyos contornos deben ser concretados a la vista de las circunstancias concurrentes, y que, al ser supuestos de interpretación de las normas, permiten que pueda ser revisado jurisdiccionalmente el juicio de valoración de los mismos efectuado por la Administración¹⁵.

Resulta evidente que el expediente administrativo para la concesión de una licencia de armas de caza debería contener pruebas concluyentes sobre la necesidad de la licencia y sobre la dedicación efectiva del solicitante a la actividad cinegética. La ausencia de información suficiente no puede interpretarse como una presunción favorable al solicitante, sino como un indicio de que no concurren los requisitos necesarios, lo que justificaría la denegación de la autorización.

En este contexto, los principios que deberían regir la concesión de licencias en un sistema basado en la prohibición general y la autorización excepcional serían los siguientes:

1. Si no se obtiene información suficiente sobre la conducta del solicitante o sobre su dedicación real a la caza, la licencia de armas no debe concederse.

14. En alguna ocasión incluso la jurisprudencia ha reconocido por qué la sola presentación de la licencia no evidencia la dedicación real al deporte de la caza. En este sentido, la STS de 22 de mayo de 1990 señalaba que «[...] lo que quiere significar que la mera tenencia u obtención de la licencia de caza no acredita la “dedicación real” a la caza que exige el art. 97 del Reglamento de Armas y Explosivos, como razón justificante para la obtención de una autorización para portar y utilizar armas de caza».

15. STS de 30 de noviembre de 1987.

2. La existencia de indicios o sospechas razonables de peligrosidad, aunque no estén plenamente confirmados, constituye un motivo suficiente para denegar la licencia, al menos hasta que se acredite fehacientemente lo contrario.

En definitiva, la denegación de una licencia de armas basada en indicios de conducta inadecuada o en la falta de acreditación de la dedicación cinegética es plenamente coherente con un sistema jurídico que concibe la tenencia de armas como una excepción sometida a control estricto, y no como un derecho subjetivo del ciudadano.

6. El activismo de los tribunales en materia de licencias de armas de fuego

En los últimos años, la jurisprudencia ha mostrado una tendencia creciente a ampliar el control judicial sobre las decisiones administrativas en materia de licencias de armas de fuego. No solo se han anulado resoluciones denegatorias por falta de motivación o por desviación de poder, sino que, en determinados casos, los tribunales han llegado a declarar directamente el derecho del particular a obtener la licencia solicitada, sustituyendo *de facto* el juicio discrecional de la Administración¹⁶.

Aunque en ocasiones el propio Tribunal ha reconocido que, ante la falta de elementos suficientes para pronunciarse sobre la procedencia de la licencia, procede reponer las actuaciones para que la Administración resuelva de nuevo, lo cierto es que la línea jurisprudencial dominante ha sido más intervencionista:

El Tribunal Supremo viene manteniendo una línea favorable al más amplio control judicial de la actuación administrativa, que en muchos casos conduce a la declaración del derecho del interesado a la obtención de la licencia. (Laguna de Paz, 1997: 117)

Este enfoque ha sido objeto de crítica doctrinal, al considerar que la sustitución judicial de la decisión administrativa solo es legítima cuando el ordenamiento no deja margen alguno de apreciación. Como ha señalado Beltrán, el derecho permite a la Administración denegar licencias por razones no tasadas (como la peligrosidad del solicitante, la falta de necesidad objetiva del arma o el contexto de criminalidad local).

16. Sobre la sentencia 320/2019 de 16 de julio de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, del TSJ de Madrid, véase Carbonell Aparisi, 2020. En este caso se analiza si, tras la valoración de las condiciones personales del solicitante, concurren suficientes datos objetivos que justifiquen la denegación de una licencia de armas, al considerar que la conducta de este puede implicar un riesgo potencial para terceros y para sí mismo.

En consecuencia, la anulación de una denegación por falta de motivación (STS, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, número de resolución 1318/2018, de 18 de julio) no implica necesariamente que deba concederse la licencia, sino que debe reponerse el procedimiento para que la Administración valore de nuevo las circunstancias concurrentes.

Desde la perspectiva del derecho administrativo general, esta cuestión se conecta con la doctrina del control de la discrecionalidad y la proscripción de la arbitrariedad (García de Enterría y Fernández, 1993). Si bien el control judicial debe garantizar que la Administración actúe conforme a derecho, ello no autoriza al juez a sustituir su criterio por el de la autoridad administrativa, salvo en supuestos de actuación reglada o de desaparición total del margen de apreciación.

En el ámbito de las armas de fuego, esta cuestión adquiere una relevancia especial, dado que la concesión de licencias no responde a un derecho subjetivo, sino a un privilegio excepcional que el Estado otorga en virtud de su potestad exclusiva sobre la seguridad pública. Como ha señalado la doctrina francesa, la regla «*l'annulation d'un refus ne vaut pas autorisation*» debe aplicarse con especial rigor en los casos de competencia discrecional, como ocurre con las licencias de armas (Beltrán de Felipe, 1995: 139).

No obstante, el Tribunal Supremo ha justificado su intervención directa en aquellos casos en los que:

- Los informes administrativos son inequívocamente favorables.
- No consta ninguna circunstancia negativa que justifique la denegación.
- Se acredita la persistencia de los hechos que motivaron una concesión anterior bajo el mismo régimen normativo.

Sin embargo, esta línea interpretativa presenta riesgos evidentes. Por un lado, las circunstancias personales o contextuales pueden haber cambiado durante la tramitación del procedimiento. Por otro, la ausencia de datos negativos no equivale a una presunción de idoneidad o de inocencia (TS, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, auto de 14 de mayo de 2025, Rec. 3193/2024). Y, sobre todo, porque, en materia de armas, la discrecionalidad administrativa existe precisamente para denegar autorizaciones cuando no se acredita de forma concluyente la conveniencia de su concesión.

En definitiva, el control judicial debe garantizar la legalidad de la actuación administrativa, pero sin vaciar de contenido la potestad discrecional que el ordenamiento atribuye a la Administración en un ámbito tan sensible como el de la seguridad pública.

La concesión de licencias de armas no puede convertirse en una consecuencia automática de la anulación de una denegación, sino que debe ser el resultado de una valoración motivada, prudente y ajustada al principio de precaución.

Este modelo contrasta con el sistema estadounidense, donde la Segunda Enmienda de la Constitución reconoce un derecho fundamental a la tenencia de armas. En cambio, el ordenamiento jurídico español, de tradición administratocéntrica y canónica, se fundamenta en el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza, lo que justifica un régimen de intervención administrativa estricta y un control riguroso sobre la posesión de armas por parte de particulares (Martínez Quirante, 2002).

A la luz de la evolución legislativa, jurisprudencial y doctrinal analizada, se recomienda reforzar los criterios de motivación y transparencia en las resoluciones administrativas sobre licencias de armas, especialmente en este contexto donde la discrecionalidad es amplia, pero, precisamente, para su no concesión. La Administración debe fundamentar sus decisiones con base en criterios objetivos, actualizados y verificables, evitando tanto la arbitrariedad como la automatización de concesiones tras la anulación judicial. Asimismo, se sugiere que los órganos jurisdiccionales mantengan una posición de deferencia razonable frente al juicio técnico-administrativo, interviniendo únicamente cuando se constate una vulneración clara del principio de legalidad o una desviación de poder. Esta postura equilibrada contribuiría a preservar la seguridad pública, garantizar los derechos de los ciudadanos y respetar el modelo administratocéntrico que caracteriza al ordenamiento jurídico español en materia de armas de fuego.

7. Conclusiones

La regulación de la tenencia de armas ha evolucionado desde un sistema dual de licencias y permisos hacia un modelo unificado bajo el término *licencia*, especialmente a partir del Reglamento de Armas de 1993. Este cambio refleja una transformación en la percepción del riesgo asociado a las armas de caza menor, que inicialmente se consideraban de bajo peligro y hoy están sujetas a un control más riguroso. En cuanto a la naturaleza jurídica de la licencia de armas de caza, esta no constituye un derecho subjetivo del ciudadano, sino una autorización administrativa de carácter excepcional, más cercana a una concesión administrativa. Su otorgamiento está condicionado a la verificación de requisitos psico-físicos, antecedentes y conducta del solicitante, así como a su dedicación real a la actividad cinegética.

Aunque la LOPSC de 2015 eliminó el carácter restrictivo general de las licencias de armas (excepto las de defensa personal), la Administración conserva un margen de discrecionalidad para valorar la idoneidad del solicitante. Esta discrecionalidad debe ejercerse con motivación suficiente y puede ser objeto de control judicial, aunque sin que ello implique sustituir el juicio técnico de la Administración. En este contexto la seguridad pública actúa como principio rector, ya que la posesión de armas se concibe como una excepción al monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza. Por ello debe estar sujeta a un sistema preventivo y de control continuo. La licencia de armas de caza se otorga «a precario», es decir, puede ser revocada si desaparecen las condiciones que justificaron su concesión.

En todo caso, la mera posesión de una licencia de caza no acredita por sí sola la dedicación real a la actividad cinegética. La Administración debe valorar de forma individualizada si el solicitante mantiene una práctica activa y justificada de la caza, como condición para la concesión o renovación de la licencia de armas. El derecho a cazar no debe comportar el derecho a disponer libremente de las armas en todo momento (p. ej., fuera del periodo de veda) o para un uso distinto a la actividad cinegética (p. ej., para autodefensa) o exhibirlas sin necesidad. En cuanto a las tendencias jurisprudenciales, cabe decir que los tribunales han incrementado su control sobre las decisiones administrativas, exigiendo una motivación rigurosa en las denegaciones, pero sin eliminar la discrecionalidad inherente al procedimiento. La anulación de una denegación no implica automáticamente la concesión de la licencia, sino la necesidad de realizar una nueva valoración administrativa.

En definitiva, la evolución normativa y jurisprudencial en materia de licencias de armas de caza en España refleja un cambio significativo en la concepción del riesgo asociado a su tenencia y uso. Lejos de constituir un derecho subjetivo, la licencia de armas se configura como una autorización administrativa excepcional, sujeta a un régimen de control preventivo y continuo, en coherencia con el principio de seguridad pública y el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza.

Referencias bibliográficas

- ARGÜELLO RUEDA, D. (2024). «Reflexiones sobre el reconocimiento y la materialización de los derechos de la naturaleza a nivel global». *Journal of human security and global law*, 3.
<<https://doi.org/10.5565/rev/jhsgl.44>>
- BELTRÁN DE FELIPE, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y Constitución*. Madrid: Tecnos.

- CARBONELL APARISI, P. (2020). «Extralimitación de la potestad discrecional de la Administración para la concesión o renovación de licencias de armas». *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 67.
- (2023). *Límites de la discrecionalidad administrativa en la concesión de licencias*. Barcelona: Wolters Kluwer.
- CASTILLO BLANCO, F. (1993). «La ley de la Seguridad Ciudadana: Reflexiones sobre algunos puntos controvertidos». *Revista de Administración Pública*, 130.
- DÍAZ-MAROTO, J. (1992). «La reglamentación sobre armas y la LOPSC». *Revista de Administración Pública*, 28.
- FREIXES SAN JUAN, T. y REMOTTI CARBONELL, J. C. (1992). «Los valores y principios en la interpretación constitucional de la seguridad ciudadana». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1996). «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 89.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (1993). *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. Madrid: Civitas.
- GARCÍA URETA, A. (2007). «Protección de especies de flora y fauna en la CAPV». En: LASAGABASTER HERRARTE, I.; GARCÍA URETA, A. y LAZCANO BROTONS, I. *Derecho Ambiental*. Oñate: IVAP.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. (1997). *Libertad y propiedad en el derecho de caza*. Madrid: Marcial Pons.
- LLADÓ MARTÍNEZ, A. (2024). «Las técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares». En: TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Derecho administrativo. Parte especial*. Barcelona: Atelier.
- MARTÍNEZ QUIRANTE, R. (2002). *Armas: Libertad americana o prevención europea*. Barcelona: Ariel.
- MORELL, L. (1996). *Curso de Derecho administrativo*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- PARADA, J. R. (1990). *Derecho administrativo*, vol. I. Madrid: Marcial Pons.
- ponce sole, j. (2010). «El control judicial del procedimiento administrativo y la garantía del derecho a una buena Administración». *Revista de Derecho Administrativo*, 9. Recuperado de <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13707>>
- RODRÍGUEZ-ÁLVAREZ, J. (2020). «Guerra Trans-especie: Animales en conflicto humano». *Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies*, 11(3). <<https://doi.org/10.5565/rev/da.509>>
- RODRÍGUEZ AYUSO, J. F. (2022). «Implicaciones de la reforma de la ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana: Limitaciones de las Administraciones públicas en su función de salvaguarda del interés colectivo». En: TERRÓN, D. (dir.); DOMÍNGUEZ, J. L. (dir.) y GARCÍA HERRERA, E. (pr.). *Defensa, seguridad y gestión de crisis*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- SÁNCHEZ GASCÓN, A. (1988). *El derecho de caza: De los terrenos y de las piezas de caza*. Madrid: Tecnos.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2022). *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos.

