

DE LAS REQUISAS MILITARES

por Emilio RODRIGUEZ ROMAN

Comandante Auditor. Diplomado en Derecho
Administrativo Militar. Licenciado en Ciencias
Políticas.

SUMARIO: I. *Consideraciones previas.*—II. *Antecedentes históricos.*—III. *Regulación actual.*—IV. *Concepto.*—V. *Naturaleza.*—VI. *Fundamento.*—VII. *Elementos:* A) Sujetos: a) Requiriente. b) Beneficiario. c) Requirido. B) Objeto: a) En tiempo de guerra. b) En tiempo de paz: a') En los supuestos normales. b') En el supuesto de movilización total o parcial que no sea para maniobras. c') En los períodos de grandes maniobras de concentración de fuerzas. d') Por vía de ensayo. C) Fin.—VIII. *Procedimiento:* A) Requisitos: a) La orden previa. b) El recibo inmediato. c) El señalamiento del territorio y tiempo. d) En la requisita de alojamientos. e) En territorio enemigo. B) Ejecución.—IX. *La indemnización:* A) Causa determinante. B) Medida de la indemnización: a) Elementos de carácter positivo. b) Elementos de carácter negativo. c) En las prestaciones personales.—X. *Las Comisiones de valoración:* A) La Comisión Central: a) Su composición. b) Sus funciones. B) Las Comisiones provinciales: a) Su composición. b) Sus funciones. C) Las Comisiones especiales: a) Su composición. b) Sus funciones.—XI. *Breve consideración final.*

I

CONSIDERACIONES PREVIAS

Fundamentalmente son dos las clases de medios que la Administración militar utiliza para el cumplimiento de sus fines: los medios personales y los medios reales. Unas veces son propios de la misma Administración estatal, pero otras de entes públicos de distinta esfera administrativa o de los particulares, los cuales vienen obligados a prestarlas. Surgen así los llamados *deberes públicos de prestación*, sistematizados por su forma o técnica coactiva junto a o dentro de la actividad administrativa de policía, y defi-

nidos por LUCIFREDI y ALESSI, en cuanto deberes de los particulares, como "aquellas obligaciones jurídicas de los particulares en fuerza de las cuales, independientemente de una específica relación con un ente público en la que hayan entrado voluntariamente, y solamente por efecto de su pertenencia al ente mismo, son coactivamente impelidos a proporcionar al Estado y a los otros entes públicos aquellos bienes patrimoniales y actividades personales que son necesarias para la satisfacción de las necesidades colectivas a las que deben proveer" (1). Se trata, pues, de auténticos deberes positivos, distintos de las meras limitaciones de la libertad y la propiedad individual, y para GARRIDO FALLA fundados —como los puros deberes policiales— en la relación general de poder a que están sometidos los particulares, siendo, por ende, diferentes de los derivados de una relación especial (vgr.: deberes de los funcionarios públicos o de los soldados voluntarios) (2).

Pues bien; dichas prestaciones de los particulares, e incluso de unos entes públicos en favor de otros de distinta Administración, pueden ser, en razón de su contenido, *reales* —de cosas o de dar— y *personales* —de actividad o de servicio—. En las primeras se distinguen las prestaciones *en dinero*, que dan vida a la teoría del impuesto y son objeto del Derecho fiscal, y las prestaciones *in natura*. Estas, por último, y según el mencionado profesor español, están constituidas, en principio, por la expropiación forzosa, las requisas civiles y militares, las ocupaciones y las transferencias coactivas de bienes fungibles (3).

En el estudio presente vamos a examinar la institución de las *requisas militares*. Pero, a este respecto, conviene tener en cuenta que las requisas o requisiciones, en general, aun cuando tengan su origen mismo en las requisas militares, integran actualmente una figura jurídica con manifestaciones también civiles, cuyo estudio corresponde, por tanto, al Derecho administrativo general y no tan sólo a la rama más especial del Derecho administrativo militar. Sin embargo, mientras las requisas civiles encierran figuras

(1) LUCIFREDI: *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni*, Padova, 1934, pág. 29; y ALESSI: *Sistema istituzionale del Diritto amm. italiano*, 1953, pág. 499.

(2) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, volumen II, 1962, pág. 184.

(3) Obra y volumen citados, pág. 221.

muy variadas y carecen de una ley o reglamento que les otorgue un trato jurídico unitario, las requisas militares, anteriores en siglos a las civiles, poseen por su finalidad idéntica una estructura homogénea que permite y demanda una regulación legal, clara y completa. Por esto afirma GUAITA "que la *requisa fundamental es la militar*, y sólo desde tiempos muy recientes ha sido necesario calificarla con ese adjetivo (militar) para distinguirla de las nuevas requisas (civiles)" (4). Ello demuestra, en definitiva, la indiscutible influencia que la Administración castrense ha ejercido históricamente, y aún ejerce, sobre la Administración civil, la cual ha importado de aquélla funciones o servicios a realizar y técnicas organizatorias o funcionales de las que la requisas u obtención coactiva de los medios necesarios es una muestra, entre otras, de la aludida y reconocida influencia (5).

II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La requisas es un *hecho o figura tan antiguo como la guerra misma*. Ya lo afirmó Napoleón al escribir a su hermano José, en 1813, sobre el aprovisionamiento de Magdeburgo, que "la requisición es un medio que el estado de guerra autoriza y el cual ha

(4) GUAITA: *Derecho administrativo especial*, I, 1965, pág. 118.

(5) Sabido es que la Administración militar ha sido históricamente más sensible que la Administración civil a los problemas propios de toda organización y actividad sociales. De aquí, que en múltiples aspectos se haya adelantado a la Administración civil en la búsqueda de soluciones para dichos problemas, lo que ha determinado una corriente de importación de fórmulas y sistemas de la Administración castrense hacia la civil. Así, y en lo que a España respecta, es indudable que la actual reforma administrativa se inspira, en su triple aspecto orgánico, personal y funcional (Secretarías Generales Técnicas, Escuelas de Formación y Perfeccionamiento, Diplomas de Directivos, expedientes personales de los funcionarios, etc.), en la experiencia de la Administración militar. Por ello, LÓPEZ RODÓ, en su discurso de presentación de la Ley de Procedimiento administrativo a las Cortes, reconoció "lo mucho que la Administración civil ha aprendido históricamente y puede aprender hoy de la militar, por ejemplo, en materias de orgánica y normalización".

sido constantemente usado desde que el mundo es mundo". La apropiación, sobre el terreno que ocupa el Ejército y con indemnización o sin ella, de los bienes precisos para satisfacer las necesidades de aquél, se practicó, por tanto, desde los tiempos más remotos. Pero, quizá, por aparecer como expresión de un acto de poder o de fuerza, y unida muchas veces al saqueo, se la consideró contraria al Derecho sin que, hasta tiempos más recientes, se la califique como una institución jurídica, fundada en motivaciones justas y necesitada de una adecuada regulación.

Es harto conocido que los *pueblos antiguos* —indio, chino, asirio, egipcio, persa— conocieron la requisa o contribución a la guerra, en forma más o menos rudimentaria, y sobre todo, el *saqueo y el botín*. Recuérdese cómo el Rey asirio Niki-Pal-Wukín (1400 antes de Jesucristo) cubrió su campaña en Asia con las requisas que llevó a cabo entre los capadocios y frigios, carmanos, siendo Nínive su depósito general de víveres.

En Grecia se aprovisionaba al Ejército durante su permanencia en territorio enemigo a través del *saqueo*. Roma conoció ya y practicó la *requisa*; sus legiones, en efecto, exigían a los naturales de los territorios conquistados un tributo de guerra en metálico y, además, alojamiento y trigo. En España se llegó a requisar hasta parte de las cosechas. Asdrúbal requisó a los olcodos y Aníbal, además de a éstos, a los arevacos, vacceos y carpetanos. Y Escipión el Africano, al aprovisionarse para la conquista de Cartago, requisó trigo y vituallas a los de Ceri, hierro a los populienses, telas para las velas a los tarquinenses, armas a los volterranos, madera para las naves a los rosolanos, etc.

Los visigodos practicaron también la *requisa* en nuestro país, normalmente en defecto del aprovisionamiento voluntario a través de los medios ordinarios —compraventa y permuta—, y llevando aparejada la *indemnización*. Repulsaron, pues, el saqueo, según lo demuestra el mismo *Fuero Juzgo* (texto romance del *Liber iudiciorum*, esto es, del Código territorial visigodo), en el que se prescriben penas a quienes, yendo en expedición, robaren en los pueblos en ruta.

La *Edad Media* conoció igualmente la requisa. Pero así como antes sólo se hizo uso de ella en territorio ajeno y enemigo, ahora se practica también sobre el territorio propio. Las ciudades y los campos debían proveer al mantenimiento de las tropas, suminis-

trando además carros y acémilas; sin embargo, se procuraba respetar la propiedad de las tierras que aquéllas atravesaban.

Los Ordenamientos de nuestro país atestiguan claramente la vigencia y regulación de las requisas. Así, el *Fuero de Nájera*, confirmado por Alfonso VI en 1076, prohíbe, de una parte, facilitar acémilas a las huestes extrañas y exime, por otro lado, de pagar "fonsadera" (6) a quienes la faciliten a las huestes propias; asimismo establece la obligación de dar alojamiento a las últimas, exceptuando de tal deber a los clérigos, infanzones y viudas, y la de facilitar víveres al Rey y a sus tropas cuando acudieren a la batalla.

El *Fuero de Toledo*, confirmado por Alfonso VII, previene igualmente la requisa de alojamientos, si bien exime de dicha obligación a todas las casas de la citada ciudad.

El *Fuero Viejo* de Castilla, de la segunda mitad del siglo XIII y sistematizado en 1356, alude a la requisa de víveres o "conducho", comida o vituallas que los señores tenían derecho a exigir de sus vasallos cuando iban de viaje, multando, por el contrario, a los hidalgos que las tomaban por la fuerza en tierras realengas o abadengas.

Las *Partidas* contienen la primera ley de requisición (Partida II, Ley Primera, título 26, y Ley Segunda, título 25). La *Ley 25 de las de Toro*, dada por Enrique II en 1371 y confirmada por los Reyes Católicos en Madrigal el año 1476, ordenaba la requisa de alojamientos para "Chancilleres y Oidores y Oficiales de la nuestra Casa y Corte y Chancillerías" en "buenas posadas... y en buenos barrios, según que se acostumbió en tiempo del Rey Don Alfonso, nuestro padre" (7).

Contra las requisas de víveres sin indemnización formularon una petición al Rey las *Cortes de Zamora*, en 1432, petición que fue reproducida tres años más tarde al no haber resuelto el Rey la anterior.

La *Edad Moderna* da permanencia a los Ejércitos, amplitud al

(6) Impuesto que tenía por fin cubrir las atenciones de la guerra o multa imponible al que incumplía la obligación de acudir a la "hueste".

(7) Esta Ley 25 de las de Toro es la más antigua entre el casi medio centenar de disposiciones relativas a la requisa que recogió la Novísima Recopilación publicada por Carlos IV el 15 de julio de 1805.

escenario de los conflictos bélicos, continuidad a las operaciones y organización a sus servicios. Mas a pesar de que se implanta el sistema de almacenes y abastecimientos escalonados, la requisa continúa practicándose, tanto sobre el propio terreno como sobre el ajeno, ya con indemnización, ya sin ella.

Francisco I obligó a avituallar a las fuerzas que situó en el Bresse, sobre el Ródano, por los pueblos que le servían de acantonamientos, los cuales venían obligados a facilitar, a diario y sin indemnización, tres mil panes, cincuenta barriles de vino, treinta bueyes, cien terneras o carneros y la sal, especias, manteca, legumbres, leña, alumbrado y camas necesarias "sin falta, sin sustitución, sin desorden y sin perjuicios".

En contraste con los franceses y alemanes, practicantes de la requisa no estrictamente necesaria, Gustavo Adolfo procuró, por todos los medios, abastecer a sus ejércitos con cargo a sus propios almacenes y sólo acudió a la requisa cuando realmente lo exigían las necesidades de la campaña. De las tropas de España se ha dicho, no sin cierto fundamento, que durante los Austrias no requisaban nunca, sino que vivían del pillaje y del merodeo.

Luis XIV ejerció el derecho de requisa de un modo exagerado, atribuyendo la misma y el reparto de sus resultados a los Comisarios Generales de los Ejércitos. Unas veces recibía el nombre de "donativos", que hacían coaccionadas las ciudades al Monarca; otras era agravada por el llamado derecho de "presa". facultad real de apoderarse de los ganados, granos, forrajes y demás muebles de los lugares por donde el Rey pasaba para satisfacer las necesidades de su Casa regia.

En España las *Ordenanzas de los Intendentes*, de Felipe V, en 1718, facultaron a éstos para hacer las requisiciones. Conocidas son las *Ordenanzas de Carlos III*, en las que se previene que el militar podrá exigir de su patrón "agua, sal y un asiento a la lumbre".

Federico II de Prusia señaló en sus *Instrucciones Militares* a la requisa como uno de los medios de abastecer el Ejército. Tenía la misma carácter coactivo —el propio ciudadano tenía que conducir al almacén el objeto que se le requisaba— y era indemnizable, ya mediante pago al contado, ya mediante descuento de la contribución ordinaria. Sin embargo, en las requisas en país extranjero no mediaba indemnización, aun cuando sólo se acudía

a ellas en los momentos de extrema necesidad. El honor y el orgullo del Ejército prusiano, bien administrado, le obligaban a vivir de sus propios almacenes y respetar al máximo las propiedades ajenas. De aquí que la regulación que dichas *Instrucciones Militares* contienen sobre la requisita haya pasado a la historia como modelo de justicia y economía.

La Revolución francesa consagró a través de las Constituciones nacionales, el carácter absoluto del derecho de propiedad. Es lógico, por tanto, que las figuras expoliativas —expropiación, requisita— fueran reguladas limitando al máximo su ejercicio y precisando con detalle todos sus condicionamientos. Pero lo cierto es que en la vida real no se guardó con el dominio privado tan acentuado respeto legalista. En efecto, la *Convención* en Francia requisó de continuo por la nueva concepción de la guerra y el notorio incremento de los contingentes armados, a los cuales no podía atender dada la penuria del Tesoro. Las tropas revolucionarias vivieron al día, sin una distribución racional de los recursos disponibles y tomando por la fuerza cuanto encontraban a su paso. Nada más opuesto al sistema de almacenes de los siglos xvii y xviii. Tal habitualidad en la coactiva obtención de los medios de sostenimiento del Ejército obligó a la Revolución a regularlos. Así surgieron los *Decretos de 26 de abril de 1792*, que ordenó la requisita general indemnizable de carruajes, ganado, forrajes, pan, etc..., atribuyendo la facultad de ejercitarla a los Comisarios ordenadores de víveres, y de *9 de marzo del año siguiente*, que requisó todo el ganado nacional no indispensable para las necesidades urgentes de la agricultura y el comercio, así como las *Leyes de 24 de agosto del mismo año*, que requisó todas las armas, los caballos y los granos, y la de *18 de Brumario, año III, que perduró hasta 1877* y declaró requisables con determinadas formalidades y garantías, todos los medios de subsistencia que fueran útiles a la República.

Consecuentemente cabe afirmar que las tropas imperiales de Napoleón vivieron de la requisita sobre el territorio europeo que conquistaban, si bien, dada la insuficiencia y aleatoriedad de la misma, tuvo aquél que adoptar el sistema mixto de almacén y requisición, recorriendo indistintamente a uno u otro según las circunstancias y las necesidades. Es conocida como una de las causas principales del fracaso del Emperador en su campaña de Rusia,

la esterilidad de sus estepas, que hizo insuficientes los resultados de sus requisiciones.

En el siglo XIX continuó practicándose la requisa, pero cada vez se apreciaban más los inconvenientes que ofrecía en las grandes concentraciones, en los avances penetrantes sobre el país enemigo o con muy largas líneas de operaciones. En España acudieron a aquélla Zumalacárregui y Cabrera. Y durante la *guerra franco-prusiana de 1870* supieron utilizarla los alemanes mejor que los franceses. La misma comprendió no sólo víveres y efectos, sino también servicios personales. Los habitantes de Strasburgo trabajaron en obras de fortificación y los de Nancy en las de reparación del puente de Fontenay.

En nuestro *Reglamento para el servicio de Campaña* de 5 de enero de 1882 el art. 882 disponía que “el conquistador por los medios de contribución o requisición se proveerá de víveres, caballos, carros y de cuanto necesite y no traiga consigo, entregando siempre bonos, recibos o documentos que den derecho a los propietarios a reclamar la indemnización del Gobierno de su país”.

Durante la guerra de 1914, y aun cuando se optó por el sistema preferente de almacenes con flexible organización y movimiento, no perdió su extraordinaria importancia la requisa, especialmente de los medios de transporte y comunicaciones y de las materias de interés militar. Baste recordar que Inglaterra, en el mismo día que declaró la guerra a Alemania, transfirió los ferrocarriles a un Consejo especial integrado por representantes del Almirantazgo, del Ministerio de la Guerra y del de Comercio.

De la expuesta exposición histórica *puede concluirse* que si bien los Ejércitos actuales han optado como medio para atender a sus necesidades al procedimiento de “vivir sobre la retaguardia” en lugar del de “vivir sobre el país”, este último sistema y, por ende, la requisa, fue y sigue constituyendo un fenómeno real, antes y más que legal, derivado de un verdadero estado de necesidad en el que aquéllos pueden encontrarse, sobre todo en campaña o con vistas inmediatas a ello, lo que determina, de una parte, su lógica limitación a los simples medios de subsistencia y transporte y, de otra, su carácter no esencial de indemnizable. De aquí las imprecisas definiciones que nos ofrecen autores y tratadistas. Recordamos a dicho fin la definición que de la requisición dio el Marqués de Olivart como “exigencia al súbdito enemigo por la autoridad

competente de que la preste servicios determinados, con indemnización o sin ella", y la del Intendente Rodríguez Suárez como "derecho excepcional concedido al Estado de disponer de la propiedad particular con objeto de satisfacer las necesidades urgentes de la guerra, siempre que no fuera posible atender a ellas por las vías ordinarias".

III

REGULACIÓN ACTUAL

La regulación general de las requisas militares se halla contenida en España en los *arts. 101 a 106 de la Ley de Expropiación forzosa* de 16 de diciembre de 1954

En cuanto no se opongan a dicha Ley, y en tanto se dicta por la Presidencia del Gobierno, previo informe del Consejo de Estado, el *Reglamento especial* sobre expropiaciones y requisas militares que previene el art. 107 de la Ley citada, subsisten con la categoría de normas reglamentarias las disposiciones que regulaban las requisiciones con anterioridad, conforme expresamente dispone el artículo 3.º del *Decreto de 23 de diciembre de 1955* (8).

Las disposiciones vigentes aludidas son fundamentalmente: el *Real Decreto de 1 de diciembre de 1917*, al que dio fuerza de Ley el art. 3.º de la Ley de Reformas militares de 29 de junio de 1918, cuyo anexo 3.º reprodujo aquel, modificando sus arts. 5.º, 8.º, 15 y 44, y el *Reglamento de estadística y requisición para la aplicación de dicho anexo, de 13 de enero de 1921*, si bien sus art. 69 a 119 fueron completados y parcialmente modificados por el *Reglamento de Movilización Militar y censo de ganado, carruajes y automóviles a efectos de requisas*, aprobado por Decreto de 7 de abril de 1932, Reglamento este cuyos arts. 68 al 111 han quedado en suspenso a partir del día 1 de enero de 1966, en virtud del Decreto núm. 3804/65, de 17 de diciembre, y en cuanto se refieren

(8) El art. 124 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa, aprobado por Decreto de 28 de abril de 1957, también dispone que "las expropiaciones y requisas que lleven a cabo las autoridades militares de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, se regularán por el Reglamento especial previsto en el art. 107 de la Ley".

a la inscripción, revista anual y revisión del censo de vehículos y ganado.

En lo no previsto en las citadas disposiciones, o si por graves circunstancias no han podido aplicarse en algún caso, rige como supletorio, según sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1955, el Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio correspondiente (9).

Sobre la ocupación temporal forzosa de terrenos para campos de tiro, instrucción y maniobras, se dictó la Ley de 19 de abril de 1935 (10).

Entre las disposiciones dictadas con ocasión de la guerra de 1936 a 1939 destacan el Decreto de 9 de septiembre de 1939, que prohibió terminantemente la requisa, incautación, ocupación e intervención de fincas rústicas y edificios y locales urbanos, ordenando que el ejercicio del derecho de requisa sobre dichas propiedades se ajustase al Decreto de 1 de diciembre de 1917 y Reglamento de 13 de enero de 1921, así como otros diversos Decretos que regularon la devolución del ganado, carros y atalajes, de maquinaria, de buques, de automóviles y de aviones requisados. Entre las disposiciones posteriores merecen recordarse las Ordenes de 27 de mayo y 29 de julio de 1941 sobre la requisa de buques mercantes para transportes y servicios militares, y la Ley de Navegación aérea de 21 de julio de 1960, cuyo art. 48 se refiere a la requisa de aeronaves (11).

(9) Hoy Ley de Procedimiento administrativo, adaptada a los Departamentos militares por Decreto de 2 de junio de 1966.

(10) Exigía previa declaración de utilidad pública, acuerdo del Consejo de Ministros y pago de una indemnización de los daños ocasionados según valoración pericial.

(11) En dicho art. 48 se establece que "el Estado podrá requisar las aeronaves que se encuentren en el territorio nacional o incautarse de las mismas, por acuerdo del Consejo de Ministros, siempre que concurren graves motivos de interés público y mediante indemnización.. El acuerdo será ejecutado por el Ministerio del Aire". Y en el siguiente art. 49 se dispone que "en los mismos casos y de igual forma que se establece en el artículo anterior, el Estado podrá incautarse de los servicios aéreos de las Empresas extranjeras instaladas en España y de los pertenecientes a españoles dentro o fuera del territorio nacional".

IV

CONCEPTO

La *determinación del concepto de la requisita*, según veremos, se halla intimamente vinculada y, por ende, *condicionada por el de expropiación forzosa*. En razón de ello cabe distinguir, a los efectos definidores propuestos, los dos distintos períodos que separa la vigente Ley de Expropiación.

Sabido es que la expropiación forzosa venía definida *clásicamente* en base de un triple límite: en cuanto al *objeto*, se limitaba a los bienes inmuebles (art. 1.º de la Ley de 10 de enero de 1879): en cuanto al *contenido*, a la transmisión de la propiedad (artículo 1.456 del Código civil, que alude, dentro del título dedicado a la compraventa, a la “enajenación forzosa” por causa de utilidad pública), y en cuanto a la *causa*, a las obras de utilidad pública (art. 2.º de la citada Ley de 1879).

Frente a dicho concepto estricto era posible ofrecer una definición de la requisita, que diferenciara ésta de la expropiación. Mas para ello era preciso adoptar una noción también estricta, y no amplia, de la primera.

Cabía y cabe, en efecto, una noción amplia y una noción más precisa de la requisita.

En una concepción amplia la requisita equivale a disposición coactiva de personas y cosas. Consagró esta amplísima noción el art. 1.º del Reglamento de 1921, según el cual “el derecho de requisición es el que faculta al Estado para disponer de las personas y sus bienes, en ocasión de guerra y en determinadas circunstancias de la paz”. Esta definición legal coincidía sustancialmente, a juicio de GARRIDO FALLA, con la ofrecida por DUCOS-ADER, para quien la requisita es “una operación por la que la autoridad administrativa, de forma unilateral, compele a los particulares —personas físicas o morales— a proporcionar, bien a ella misma o a terceros, prestaciones de servicio, uso de bienes inmuebles o la propiedad o el uso de bienes muebles, en vista de la satisfacción de necesidades excepcionales y temporales reconocidas de interés general en las condiciones definidas por la Ley” (12). Dentro de

(12) DUCOS-ADER: *Le Droit de requisition*. París, 1956, pág. 83.

estas consideraciones extensas de la requisa resultaba difícil su delimitación precisa de la expropiación, máxime cuando una y otra reconocían el derecho a la indemnización. Podría afirmarse que la *expropiación* en general, o al menos la fundada en necesidades bélicas, quedaba incluida en la noción de requisa. Por el contrario, no siempre la requisa se identificaba con la *expropiación* (vg.: cuando se requisaban servicios personales o bienes muebles).

En una noción estricta de la requisa como disposición del "uso" de una cosa o prestaciones personales, en la que no existen transmisiones de dominio, si es ya factible su diferenciación de la figura de la expropiación por cuanto ésta se reducía a la transmisión de la propiedad sobre inmuebles. De todos modos no faltarían puntos de fricción, tales como cuando se requisasen bienes fungibles (la disposición del uso se transformaría en una transferencia coactiva, prestación *in natura* distinta) o servicios personales (se diferenciarían de otras prestaciones personales obligatorias por su temporalidad o corta duración).

Pero publicada la nueva Ley de 1954 aquellos tres límites tradicionales de la expropiación fueron desbordados. Su art. 1.º, revolucionando el clásico concepto, formula una extensa potestad expropriatoria a favor de la Administración. Dicho precepto dispone: "Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el art. 32 del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o nueva cesación de su ejercicio". La fórmula es de gran amplitud. Se ha producido, al decir de DE LA VALLINA (13), un *ensanche de los objetos expropiables* (la expropiación puede recaer sobre la propiedad privada y toda clase de derechos e intereses patrimoniales legítimos, excluyéndose sólo los derechos personales y familiares) y un *ensanche del contenido de la institución* (junto a la privación definitiva del dominio y demás derechos patrimoniales.

(13) DE LA VALLINA: *Derecho administrativo y ciencia de la Administración*, Madrid, 1962, págs. 387 y 388.

se incluyen figuras de apropiación atenuada como el arrendamiento forzoso).

Tan amplia concepción de la expropiación tiene su único precedente en el Derecho alemán, donde bajo la vigencia de la Constitución de Weimar y la actual Ley fundamental de Bonn, y con el fin de no dejar sin indemnización ninguna intervención en el mundo de los bienes, se procuró doctrinal y jurisprudencialmente, conforme explica FORSTHOFF, incluir en el concepto formal de la expropiación todas las manifestaciones de la clásica institución de la "indemnización de derecho público", esto es, de la privación plena o parcial del dominio ajeno.

Partiendo del nuevo concepto legal de la expropiación, y hecha exclusión de las prestaciones personales de la requisa, es obvio que *queda un valor de discutida distinción entre ambas figuras*. GARCÍA DE ENTERRÍA ha escrito a este respecto que "este concepto (de requisa) carece en el nuevo régimen legal de la significación con que teóricamente suele presentarse, como concepto distinto y aún contradictorio con el de expropiación, dado que el concepto de expropiación es genérico en el nuevo sistema y comprende toda especificación posible por el objeto, por la causa, por el contenido o por el procedimiento" (14).

Dentro de esta línea, en que la expropiación absorbe a la requisa (excluidas las prestaciones personales), cabe preguntarse si es posible una delimitación peculiar de la última. Entendemos que sí, siempre que adoptemos una acepción restringida de la misma.

Esta noción restringida de la requisa puede fundarse en diversos criterios.

Uno de ellos ve en aquélla una expropiación de *cosas muebles*. MESA-MOLES SEGURA considera, bajo este criterio, que la requisa se caracteriza por la privación temporal de la propiedad de muebles, mientras que esta misma privación referida a inmuebles constituye la ocupación temporal (15). Esta posición doctrinal se halla, sin embargo, superada, pues, como indica GARRIDO FALLA, es posible,

(14) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, Madrid, 1956, pág. 40.

(15) MESA-MOLES SEGURA: *De la adquisición por causa de utilidad pública*, en "Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín", Madrid, 1952, página 554.

de una parte, la expropiación de muebles y, de otra, la requisa se extiende a la disposición de inmuebles y servicios (16).

Otro funda la noción de requisa en una *razón de urgencia*. Adoptan, en parte, este punto de vista GARCÍA DE ENTERRÍA, VILLAR PALASÍ y GUAITA. En efecto, la urgencia es elemento que implícitamente aparece en varios supuestos de requisa que regula nuestra Ley de 1954 (17).

Sin embargo, ni toda requisa supone urgencia (basta leer el artículo 102 de dicha Ley, que examinaremos más adelante), ni todos los casos de urgencia lo son de requisa. Por ejemplo, el procedimiento de urgencia que regula el art. 52 de la Ley referida, que se concreta en la constitución, como requisito de la ocupación, de un depósito previo por el valor del bien que se expropia tal como resulta de los registros fiscales. GARCÍA DE ENTERRÍA rechaza que dicho supuesto sea una requisa propiamente tal. No lo es —escribe tan prestigioso profesor— “en primer lugar, porque la urgencia no es por sí misma constitutiva de un estado de necesidad propiamente tal, lo que se manifiesta —y es ya la razón decisiva— en que no habilita la extensa discrecionalidad que hemos visto ser característica de este supuesto (de la requisa). Sin embargo, ... cabe considerar que en la expropiación urgente se produce una verdadera requisa de uso, pero no sustancial” (18).

Hemos apuntado, pues, otro criterio definidor de la requisa: *la presencia de un estado de necesidad*. Para GARCÍA DE ENTERRÍA “la presencia de un estado de necesidad inmediata exime al ejercicio de la propiedad expropiatoria de los requisitos y procedimientos que de ordinario la afectan. En tal situación, y por las razones propias de la misma (*necitas suprema lex est.*), la potestad expropiatoria es actuada por la Administración en régimen de discrecionalidad casi absoluta. Es a tal hipótesis de expropiación sin procedimiento formal a la que corresponde propiamente el concepto de requisa” (19).

(16) Obra y volumen citados, pág. 246.

(17) En los que contemplan los arts. 101 (“En tiempo de guerra y en caso de movilización total o parcial que no sea para maniobras...”) y 120 (“Cuando por consecuencia de graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades...”).

(18) Obra citada, pág. 92.

(19) Obra citada, pág. 90.

GARRIDO FALLA, adoptando una posición más simple, considera la requisita como la *expropiación del uso de una cosa*, que si es fungible la convierte en una transferencia coactiva, institución ésta de caracteres propios, y de la que habrían de excluirse los servicios personales, que entrarían en el ámbito de las prestaciones personales obligatorias. Ello le lleva a afirmar como un hecho evidente que “la requisita subsiste como institución sometida a un peculiar tratamiento legal, no siempre uniforme”, e incluso conservando, dado el concepto legal amplísimo de la expropiación, la denominación de expropiación especial (20). A esta conclusión llega también GUAITA, para quien la requisita, excluida la de prestaciones personales, se configura en nuestro Derecho como una *expropiación especial* (21).

De lo hasta aquí expuesto se infiere la dificultad que realmente ofrece la requisita militar, por la variedad de su objeto y contenido, para dar de la misma una definición precisa que la diferencie de instituciones afines (expropiación, transferencia coactiva de bienes fungibles, prestaciones personales). Sin pretensiones de erudición doctrinal, pero con el propósito de comprender en una sola noción las múltiples facetas de aquélla, *nos atrevemos a definirla* como “una institución de Derecho público, en virtud de la cual las autoridades militares pueden imperativamente utilizar cuantos bienes, derechos o servicios personales sirvan a los fines militares, por razón de necesidad inmediata y temporal, sin procedimiento formal previo y normalmente mediante una indemnización fijada unilateralmente por la Administración”. No nos detenemos en la exégesis de esta definición anclada en nuestro vigente Derecho positivo, pues la misma constituye realmente el contenido de los epígrafes siguientes.

V

NATURALEZA

La *Ley de Expropiación forzosa de 1954* concibe la requisita militar como una expropiación sujeta a un procedimiento espe-

(20) Ved nota 16.

(21) Ved nota 18.

cial. Su naturaleza es, pues, la de una *expropiación especial*, hecha exclusión de la requisición de prestaciones personales.

Para GARRIDO FALLA constituye, conforme apuntamos al principio, una "prestación obligatoria *in natura*". Creemos, sin embargo, que se trata, en razón de su contenido, de una *prestación obligatoria mixta* por cuanto comprende prestaciones en dinero e *in natura* y prestaciones de actividad o de servicio.

Cabría preguntarse si es una limitación al derecho de propiedad o un modo de extinguirlo. Es evidente que *no siempre produce la extinción de aquél*; es más, la extinción no es el propósito de la institución. La Autoridad militar sólo busca, a través de la requisa, la utilización, el uso de los bienes, derechos o servicios ajenos, en tanto y en cuanto los necesita para sus fines castrenses, prescindiendo de si esta utilización o uso originará el consumo, destrucción o imposibilidad de devolver el objeto requisado. Puede puntualizarse, siguiendo la posición de GARCÍA DE ENTERRÍA (22) en torno a la naturaleza de la expropiación en general, que la requisa militar *no deja de ser un límite del derecho de propiedad* en el sentido estricto de esta expresión, esto es, sólo en cuanto mira el engarce genérico entre las dos figuras jurídicas —propiedad y requisa—, pero no en el sentido de un límite derivado de la intromisión desde el exterior en el núcleo originario y absoluto de aquel derecho. Consiste, en definitiva, en el *ejercicio de una auténtica "potestad" administrativa, no derecho subjetivo*, que no surge como éste de una relación jurídica concreta, no tiene un objeto determinado y no encuentra enfrente un obligado singular. Se trata, por tanto, de una potestad, poder abstracto y genérico, que se ejerce sobre quienes se encuentran sujetos al mismo por razón de su *status* legal y no por su participación en convenciones negociables. Sus efectos se dirigen a utilizar —extinguiéndola, transformándola o usándola simplemente— la situación jurídica patrimonial de las personas sujetas a dicha potestad.

Pero si la requisa militar integra una peculiaridad expropiatoria conviene determinar las *notas constitutivas de tal especialidad*.

Según el expresado catedrático español (23) lo peculiar de esta

(22) Obra citada, págs. 23 y 44.

(23) Obra citada, pág. 91.

requisición expropiatoria es que la expropiación en que consiste:

1.º Puede extenderse a cuantos bienes y derechos se juzguen en el acto precisos para atender la situación de emergencia (según el art. 101 de la Ley de 1951 es requisable "todo cuanto sirva directa o indirectamente a los fines militares"), sin precisión, por consiguiente, de que una ley previa lo autorice específicamente.

2.º Se actualiza sin guardar procedimiento formal alguno, mediante intimaciones inmediatas y aun sin ellas, concretándose en despojos instantáneos o no precedidos de formas rituales, que realizan ordinariamente agentes ejecutivos y no autoridades (está implícito en toda su regulación positiva).

3.º No es precedida, por consiguiente, y conforme a la regla general, por la evaluación y pago de la indemnización; y

4.º Una vez producida, sus efectos se confunden con la institución de la responsabilidad civil, pues la indemnización se tasa y paga posteriormente a la producción del acto expropiatorio y se concreta en una indemnización por daños ocasionados (art. 105), mientras que en la expropiación normal, aquélla —según indicaremos más adelante— no es un deber posterior, sino una carga previa para la Administración que condiciona la posibilidad misma de la privación patrimonial. La requisa sigue siendo, sin embargo, expropiación porque entraña sustancialmente un despojo directo e inmediato, realizado mediante un negocio jurídico unilateral e intencionalmente dirigido.

VI

FUNDAMENTO

Podría afirmarse, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA en orden al fundamento de la potestad expropiatoria en general, que la justificación de la facultad de requisar no tiene sentido sustantivo ya que es un poder concreto que se integra dentro del poder del Estado en abstracto (24).

(24) Obra citada, pág. 46. "Para nuestra conciencia actual —añade dicho profesor— no tiene más sentido preguntarse por la justificación del poder de expropiar que el que tendría inquirir la justificación del poder estatal de regular las herencias, o la dote, o el contrato de sociedad..."

Según GARRIDO FALLA (25) la posición anterior confunde el título jurídico con el fundamento racional de la institución. De aceptar aquélla al pie de la letra habría que dar por justificada cualquier regulación que el Estado dictase, aunque significase una restricción de los derechos más íntimos de la persona humana.

Dicho fundamento se encuentra, en definitiva, en la *necesidad inmediata* que puede tener la Administración de bienes ajenos para satisfacer las necesidades militares y *en el mismo carácter de la propiedad como un derecho subordinado al interés público*.

Consecuencia de esta fundamentación de la requisita es su característica como una *institución de Derecho público*, en la que la Administración actúa en el pleno ejercicio del *imperium*, esto es, del poder del Estado que la misma ejerce indiscutible e inexcusablemente sobre cuantas personas y bienes se encuentran dentro del ámbito especial de su competencia.

Cabe añadir que el derecho de requisar se funda, a través de su reconocimiento y regulación en las leyes de guerra y reglamentos castrenses, *en la necesidad de evitar despojos patrimoniales o prestaciones personales violentas, inmoderadas e innecesarias*, pura expresión del abuso de la fuerza, esto es, en la necesidad de evitar el saqueo y el pillaje.

VII

ELEMENTOS

Como tales podemos distinguir: sujetos, objeto y fin.

A) *Sujetos*

Son tres:

a) *Requisante*.—Es el titular de la facultad de requisar. Salvo el caso de requisar *por vía de ensayo*, que sólo puede tener lugar por *Decreto del Gobierno* (art. 102, 3, de la Ley de 1954 en relación con el 16 de la Ley de 1918), es competente para requisar

(25) Obra y volúmenes citados, pág. 228.

la autoridad militar reglamentariamente determinada (art. 104 de la Ley de 1954), es decir: el Ministro del Ejército, el de Marina y el de Aire, Capitanes Generales, Jefes de los Cuerpos de Ejército, Divisiones y Brigadas, y Jefes de fuerzas aisladas e independientes (26).

Las aludidas Autoridades pueden *delegar* dentro de los límites autorizados (art. 104 de la misma Ley), esto es, en otras autoridades inferiores y también en las civiles. En *todo tiempo* la Autoridad militar puede delegar el ejercicio del derecho de requisición en los Jefes y Oficiales del Cuerpo de Intendencia y, en su defecto, en los Comandantes de tropas destacadas, quienes para su ejecución podrán subdelegar esta facultad en personal a sus órdenes, considerando a todos ellos investidos de carácter administrativo para tales fines (art. 2.º del Reglamento de 1921). En *tiempo de guerra* los Comandantes o Gobernadores Militares de las plazas sitiadas, bloqueadas o amenazadas de serlo, podrán delegar en la Autoridad civil el derecho de requisar, siempre que

(26) En *tiempo de guerra* la Autoridad militar a quien compete el derecho de requisición estará representada, según el art. 4.º del Reglamento de 1921:

- 1.º Por el Ministro de la Guerra.
- 2.º Por el General en Jefe del Ejército.
- 3.º Por los Comandantes Generales del Ejército, Cuerpo de Ejército y Región.
- 4.º Por los Jefes de Divisiones, Brigadas y otros núcleos de fuerzas que, con carácter independiente o aislado, desempeñen alguna misión especial.

En *tiempo de paz* la Autoridad militar a quien compete dicho derecho estará representada, a tenor del art. 10 del citado Reglamento:

- 1.º Por el Ministro de la Guerra.
- 2.º Por los Capitanes Generales de Región.
- 3.º Por los Generales en Jefe, Comandantes Generales de Ejército y de Cuerpos de Ejército, Jefes de División, Brigada y otros núcleos de fuerza que, con carácter independiente o aislado, desempeñen alguna misión especial.

Los Comandantes de fuerzas en marcha o individuos aislados en función del servicio podrán *en todo tiempo* reclamar de oficio de las Autoridades locales las prestaciones que les sean necesarias para su tropa o para ellos, pero limitadas a lo que expresa el art. 12 de la Ley (art. 11 del Reglamento).

así lo decreten los aprovisionamientos correspondientes a los habitantes que no gocen del fuero de guerra y, en tal caso, sus atribuciones serán análogas a las de aquéllos (art. 3.º del Reglamento).

La facultad aludida de delegar el ejercicio de la requisa es lógica y normal. Pero su desarrollo reglamentario resulta jurídicamente anacrónico; así, se admite la posibilidad de "subdelegar" tal facultad cuando es principio consagrado en nuestra actual Administración (art. 22 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado) que nadie puede delegar las atribuciones que se posean, a su vez, por delegación. En cualquier caso será preceptivo que en la orden de requisición adoptada por la delegación se haga constar expresamente esta circunstancia (artículo 93, 4, del Decreto regulador del procedimiento administrativo militar de 2 de junio de 1966).

Compete igualmente a las autoridades requisitantes, y no a los órganos judiciales ordinarios, cuanto se refiere a las incidencias respecto al fin de la requisa y devolución de las fincas ocupadas, conforme se afirmó en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1948.

b) *Beneficiario*.—Se benefician de la requisa militar *no sólo las tropas, sino también las personas afectas a las mismas*, tales como Agregados militares, guías, prácticos, conductores, mensajeros, contratistas y sus sirvientes, personas civiles que acompañen a aquéllas o a las que se confíe alguna misión especial de carácter militar (art. 52 del Reglamento, referente a los alojamientos).

Es indudable que, además de las *tropas de cualquiera de los tres Ejércitos* —de Tierra, Mar y Aire—, son beneficiarias del derecho de requisa militar las Unidades de las Fuerzas de Orden Público que tengan carácter militar y organización de esta misma naturaleza. Nos referimos, en concreto, no al instituto de la *Guardia Civil*, que forma parte integrante del Ejército de Tierra con arreglo a la Ley constitutiva de éste, sino a las *Fuerzas de Policía Armada*, de naturaleza y organización eminentemente militar según el art. 18 de la Ley reorganizadora de la Policía Gubernativa de 8 de marzo de 1941. Tales Fuerzas pueden, por tanto, beneficiarse de la requisición, no sólo cuando declarado el estado de guerra pasan a depender directamente de la Autoridad

militar, sino también en tiempo de paz y estado de normalidad, en los que los Jefes de sus unidades en marcha podrán interesar de las Autoridades locales las prestaciones a que alude el art. 11 del Reglamento de 1921.

c) *Requisado*.—Son las personas que soportan la requisa. Dados los términos amplios de los arts. 101 a 106 y en relación con el art. 1.º de la Ley (“cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan” los objetos expropiados) ambos de la Ley de 1954, quedarán comprendidos como posibles requisados las *entidades de Derecho público, los establecimientos e instituciones privadas de utilidad pública y los particulares*.

La Ley de 1918 determina como personas *exentas* de toda prestación al Jefe del Estado, a los Agentes diplomáticos y consulares y a los extranjeros (art. 8.º), así como las personas que lo están de la carga de recibir alojados (arts. 9.º y 15) y de la requisición de ganado, carruajes y automóviles (art. 10) (27). Consi-

(27) *Artículo 8.º*: Quedan exentos de toda prestación: a) El Jefe del Estado. b) Los Agentes diplomáticos y Agregados militares acreditados en España y los Agentes consulares de Carrera que ejerzan sus funciones en territorio español; unos y otros con exclusión de los bienes raíces que posean en España como contribuyentes. c) Los extranjeros residentes en nuestro territorio, siempre que en este concepto exista una absoluta reciprocidad en el trato de los súbditos respectivos. Quedará en todo caso la salvedad de lo establecido en los Tratados internacionales en vigor firmados en España.

Artículo 9.º: Se eximen de la carga de recibir alojados: a) Las moras donde se halle una parturienta. b) Aquéllas donde haya un cadáver de cuerpo presente. c) Los alojamientos donde hubiere militares enfermos o heridos. d) Los refugios y viviendas de indigentes. Se prohíbe en absoluto el alojamiento: e) En las viviendas donde haya personas atacadas de enfermedad grave o contagiosa. f) En las casas de lenocinio.

Artículo 15: En el período de manlobras y en todas las demás circunstancias que no sean de movilización, se eximen de alojados, además de los casos señalados para el tiempo de guerra —arts. 8.º y 9.º— los siguientes: a) Los domicilios donde no haya varón mayor de edad. b) Las Administraciones de Correos, Telégrafos, Teléfonos y residencias oficiales de los encargados de estos servicios. c) Los domicilios de los funcionarios de Hacienda, si en aquéllos se custodian fondos públicos. d) Los Centros de enseñanza con internados de colegiales o niños. e) Los hospitales y demás establecimientos de beneficencia.

Artículo 10: Se exceptúan de requisición el ganado, carruajes y automóviles siguientes: a) Los que pertenezcan a funcionarios y servicios del

deramos, sin embargo, que dada la amplia fórmula de la nueva Ley ("cualesquiera que sean las personas o entidades"), *deben estimarse derogadas cuantas excepciones preveía la vieja Ley de 1918*, incluida, incluso, la del Jefe del Estado. Las establecidas a favor de los Agentes diplomáticos y consulares y de los extranjeros se regirán por las normas jurídicas internacionales, pero carecen ya del privilegio prevenido en nuestro anterior Derecho patrio por cuanto la repetida Ley de 1954 ha consagrado en esta materia, de modo categórico, el principio de la territorialidad.

Respecto a la *Iglesia* el artículo XXII, 4, del vigente Concordato de 1953 dispone que "si por grave necesidad pública, particularmente en tiempo de guerra, fuere necesario ocupar temporalmente los edificios de la Iglesia, ello deberá hacerse previo acuerdo con el Ordinario competente. Y si razones de absoluta urgencia no permitiesen hacerlo, la Autoridad que proceda a la ocupación, deberá informar inmediatamente al mismo Ordinario". Dado el carácter expropiatorio de la requisita entendemos que habrán de tenerse, además, en cuenta, si de edificios de la Iglesia se trata, las precisiones contenidas en el apartado 6 del citado precepto concordatorio, relativo a la expropiación de aquéllos, y que, consecuentemente, los bienes a requisar sean privados temporalmente de su condición de sagrados.

La determinación del ente o persona que soportan la requisita se basa, cuando ésta tiene por objeto prestaciones reales, en su relación formal con los bienes requisables. De aquí que sean aplicables a los requisados las previsiones que establecen los arts. 3.º a 7.º de la Ley de 1954, incluidos en su título I ("Principios generales"), por lo que la transmisión del objeto de la requisita lleva consigo la subrogación del nuevo titular en las obligaciones y derecho del anterior (art. 7.º).

Estado, siempre que figuren en el presupuesto de gastos. b) Los que prestan el servicio de Correos. c) Los afectos a la Cruz Roja. d) Un caballo de silla, un carruaje o un automóvil por médico, previa justificación de su uso habitual en el ejercicio de su profesión. e) El ganado caballar de silla menor de cinco años, el de tiro menor de cuatro y el mular menor de tres. f) Los caballos sementales. g) Las yeguas de cría. h) Los caballos y yeguas propiedad de militares, si se justifica que están montados en ellos reglamentariamente. i) El ganado y vehículos declarados inútiles por las Comisiones de clasificación.

B) *Objeto*

Pueden diferenciarse dos supuestos: en tiempo de guerra y en tiempo de paz.

a) *En tiempo de guerra.*—Son requisables, según el art. 101 de la Ley de 1954, “toda clase de bienes muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, prestaciones personales y, en general, todo cuanto sirva directa o indirectamente a los fines militares” (28).

Las *prestaciones personales* sólo podrán exigirse en tales condiciones de proximidad a la residencia habitual de los requeridos, que les sea a éstos posible la dirección de sus intereses, a juicio de la Autoridad requirente (art. 6.º del Reglamento de 1921), y podrán sustituirse unos individuos por otros dentro de la misma profesión, si así lo consiente aquella Autoridad, pero responderán del servicio los directa y primeramente requeridos, entendiéndose que la sustitución no será admisible cuando por los conocimien-

(28) Según el art. 6.º de la Ley de 1918 son prestaciones requisables:

a) Las de personas que, por razón de profesión u oficio, pueden servir de auxiliares a las tropas o a sus servicios. b) Las del ganado de silla, tiro y carga; vehículos de tracción animal con sus atalajes; automóviles con sus accesorios; embarcaciones con sus aparejos; máquinas, herramientas, utensilios y material de cualquier clase; elementos para alumbrado, combustibles, grasas, energía hidráulica, eléctrica, de vapor o de cualquier otro modo producida; metales; medicamentos y productos químicos necesarios a la industria de guerra. c) La ocupación temporal o definitiva de las propiedades rústicas y urbanas, de todo o parte de las fábricas, talleres, minas, establecimiento industriales con su personal, material, existencias y primeras materias. d) Las reses y cuantos artículos de consumo sean necesarios para la alimentación de hombres y ganado. e) El alojamiento de aquéllos y éste en casas particulares o edificios públicos, y el abrigo necesario para resguardo del material. f) Las municiones, pólvoras, explosivos, armas y efectos de vestuario, equipo y montura. g) La asistencia completa, con arreglo a las prescripciones médicas, de enfermos, heridos y convalecientes, a cargo de las familias que los tengan albergados, mientras sea conveniente no trasladarlos. h) Los ferrocarriles, tranvías, telégrafos, teléfonos y comunicaciones de cualquier clase. i) Cuanto sea de aplicación en la guerra y no se halle comprendido en los apartados anteriores.

tos especiales, oficio o profesión del designado fuera precisa su asistencia personal (art. 7.º del citado Reglamento).

En ningún caso se podrá exigir recursos superiores a los que posean los Municipios, debiéndose respetar siempre los bienes necesarios para la alimentación civil durante un tiempo prudencial (art. 103 de la Ley de 1954). Completa este *límite al derecho de requisar* el art. 11 de la Ley de 1918, según el cual los artículos requisables están sujetos a las siguientes limitaciones: a) Sólo podrán exigirse a los Municipios, en proporción a los recursos de la localidad, sin obligarlos a que se procuren de fuera mayores cantidades ni se provean de los que no existan en ellos. b) Deben dejarse al Municipio existencias de víveres para la alimentación de las familias, por lo menos para tres días, a juicio de la Autoridad requisadora; y c) En los establecimientos o granjas agrícolas han de estar reservados granos y provisiones de boca para ocho días, ampliando a quince la provisión de paja, heno y forrajes, a juicio de la repetida Autoridad. De iguales beneficios disfrutarán las casas de labor distanciadas de la población.

b) *En tiempo de paz*.—Cabe distinguir en la época de paz, a su vez, otros cuatro supuestos: los normales, el de movilización total o parcial que no sea para maniobras, el de períodos de grandes maniobras de concentración de fuerzas y el de por vía de ensayo.

a') En los *supuestos normales*, según el apartado 1 del artículo 102 de la Ley de 1954, que reproduce el art. 12 de la Ley de 1918, únicamente podrán ser objeto de requisar: los alojamientos para personal, ganado y material; las raciones de pan y pienso, así como el combustible y el alumbrado, el alojamiento y cuanto sea necesario para la asistencia a enfermos o heridos; los medios terrestres, marítimos o aéreos para locomoción o transporte de personal, ganado o material de los ejércitos o sus servicios. La duración máxima de estas dos últimas prestaciones no excederá de veinticuatro horas cada vez.

b') En el *supuesto de movilización total o parcial que no sea para maniobras* son bienes y prestaciones requisables cuantas se enumeran para el tiempo de guerra (art. 101 de la Ley de 1954), con las excepciones y limitaciones que para el mismo se señalan, empezando el Estado el ejercicio de este derecho a partir del día en que aquélla se decreta, y cesando en él cuando todos los con-

tingentes de tropas hayan vuelto al pie de paz (art. 14 de la Ley de 1918) (29).

c') *En los períodos de grandes maniobras de concentración de fuerzas*, y con arreglo al apartado 2 del art. 102 de la Ley de 1954, que coincide con el art. 13 de la de 1918, se podrán requisar, además de los bienes y prestaciones requisables en los supuestos normales, propiedades rústicas y urbanas como medios auxiliares para las maniobras con las limitaciones y formas señaladas en los Reglamentos especiales, esto es, en el Reglamento de grandes maniobras.

d') *Por vía de ensayo*, según los arts. 102, último apartado, de la Ley de 1954 y 16 de la de 1918, podrá acordarse por Decreto la requisita de todos los medios útiles de locomoción y transporte, tanto de índole animal como mecánica.

De lo expuesto se infiere la amplia variedad de los objetos y servicios personales requisables. Adviértase que la llamada *requisición industrial* sólo es admisible al amparo de la legislación sobre la requisita en tiempo de guerra o en caso de movilización.

C) *F i n*

La causa de la requisita consiste, según ya hemos indicado, en la existencia de un *estado de necesidad inmediata y temporal* de cuanto sirve directa o indirectamente a los fines militares.

La restricción de la propiedad y de la actividad de las personas que la requisita entraña sólo puede derivar de una *situación de emergencia*. No dándose ésta, o no siendo *inmediata o temporal*, la Administración militar debe acudir para cubrir sus necesidades a otras instituciones (contratación, expropiación, etc.). Así se deduce de la normativa vigente de aquélla.

Obsérvese, sin embargo, la *amplitud* que tiene el fin o causa de la requisita: *todo cuanto sirve a los fines militares*. Surge así

(29) Según el art. 13 del Reglamento de 1921, "en toda movilización parcial que no sea para maniobras, las excepciones y limitaciones expresadas en el art. 14 de la Ley comprenden, asimismo, las sustituciones de las prestaciones personales de la forma que determina el art. 7.º de este Reglamento".

la necesidad de precisar cuál es el fin o los fines que competen a las Fuerzas Armadas de la Nación.

El art. 356 de la Constitución de Cádiz de 1812 establecía que “habrá una fuerza militar nacional permanente de tierra y mar para la defensa del Estado y la conservación del orden interior”. Igual criterio, siguiendo la atribución histórica y tradicional de funciones a todos los Ejércitos, se recoge en el art. 2.º de la Ley constitucional del Ejército de 29 de noviembre de 1878, según el cual “la primera y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la Patria, y defenderla de enemigos exteriores e interiores”. Asimismo, el art. 2.º de la Ley adicional a la constitutiva del Ejército de 19 de julio de 1889 fija como fin principal del mismo “mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y las leyes”. Recientemente el punto IV de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958 declara: “... la integridad de la Patria y su independencia son exigencias supremas de la comunidad nacional. Los Ejércitos de España, garantía de su seguridad...”. Por último, el art. 37 de la Ley Orgánica del Estado proclama: “Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional”.

Es obvio que la defensa por las armas a que aluden las referidas disposiciones fundamentales abarca, no sólo la que mira hacia los enemigos del exterior, sino también la que respecta a los del interior. Ciertamente la Administración militar asegura la defensa frente a otros Estados: la defensa militar es, de ordinario, una defensa exterior. Pero los enemigos pueden ser también interiores. Normalmente, la Administración provee a estas necesidades de la defensa nacional, según el art. 4.º de la Ley de Orden público de 30 de julio de 1959, con las Fuerzas de Seguridad del Estado (Cuerpo General de Policía, Policía Armada y Guardia Civil). Pero ello no impide que en caso de necesidad —y aun sin haberse declarado el estado de excepción ni el de guerra— pueda solicitarse, con arreglo a dicho precepto y por conducto reglamentario, la cooperación de unidades militares para desempeñar los servicios públicos que se les encomienden (casos de calamidad,

catástrofe o desgracia pública), siempre bajo el mando de sus Jefes naturales. Es más, declarado el estado de excepción, el art. 32 de la Ley mencionada permite el emplazamiento de puestos armados en los lugares más apropiados para asegurar la vigilancia. Y declarado el estado de guerra el art. 40 autoriza a la Administración militar para absorber las atribuciones propias de la Administración civil. Pues bien; en los supuestos aludidos las funciones desempeñadas por las Fuerzas Armadas, aunque sean extraordinarias, no dejan de integrar su fin propio: asegurar el imperio de las leyes y defender la Patria, concretada en su determinado orden institucional, de los enemigos exteriores e interiores.

La realización de cualquiera de los fines apuntados no exige, por tanto, que el país esté en guerra, movilizado o sus Fuerzas en maniobras, aunque normalmente sólo tenga lugar la requisita en estas situaciones. De aquí que quepa aceptar la requisición, en caso de necesidad, dentro del normal y pacífico desenvolvimiento de su actividad por las Fuerzas Armadas. En este sentido conviene recordar cómo el art. 11 del Reglamento de 1921, en relación con el art. 12 de la Ley de 1918, antes ya reseñados, dispone que, en tiempo de paz, los Comandantes de Fuerzas en marcha o individuos aislados en *función* de servicio podrán reclamar de las Autoridades locales las prestaciones más precisas. Ahora bien: no es necesario para llevar a cabo la requisición que la Autoridad militar justifique a los requisados la necesidad de la misma a efectos de cumplir un fin militar, lo que no excluye que quien indebidamente requisita incurra en responsabilidad civil o penal con arreglo a los Códigos respectivos y, en su caso, a los bandos militares (art. 59 de la Ley de 1918) (30).

(30) Según el art. 284 del Código de Justicia Militar: "El militar o agregado a los Ejércitos que en tiempo de guerra se apropie indebida o innecesariamente de edificios u objetos muebles a título de requisita, será castigado con la pena de reclusión". Y el art. 285 del mismo cuerpo legal añade: "El militar o agregado de los Ejércitos que habiendo requisado por necesidades militares edificios u objetos muebles, no formalizare debidamente, tan pronto como sea posible, la requisita efectuada, será castigado con la pena de prisión".

VIII

PROCEDIMIENTO

Es lógico que dada la causa de inmediata necesidad que justifica y caracteriza la requisita, ésta no vaya precedida de un *rígido procedimiento formal*, actuando la Administración militar a través de las Autoridades reglamentarias, en *régimen de discrecionalidad* casi absoluta.

A) Requisitos

Se señalan tan sólo como *requisitos indispensables* a toda requisición, *salvo para la de alojamientos* (arts. 4.º y 27 de la Ley de 1918):

a) La *orden previa*, dada por escrito, puntualizando la clase y cuantía de la prestación, y siempre que sea posible y el caso lo requiera, la duración del servicio reclamado.

b) Un *recibo inmediato* de la misma.

Toda requisición que carezca de alguno de los requisitos mencionados podrá ser negada por el prestatario, a quien por este hecho no alcanzará responsabilidad (art. 3.º del Reglamento de 1921).

c) Puede también considerarse como requisito necesario para el ejercicio de la requisita, excepto en la que tiene lugar en los supuestos normales, el *señalamiento del territorio y tiempo* en que la misma puede actuarse. En efecto, el art. 4.º del Reglamento de 1921 dispone que *en tiempo de guerra* "un Real Decreto acordado en el Consejo de Ministros fijará la fecha y zonas en que puede ejercerse tal derecho". En el caso de *movilización total o parcial* que no sea para maniobras, y según el art. 14 de la Ley de 1918, empezará "el ejercicio de este derecho a partir del día en que aquélla se decreta" y cesará "cuando todos los contingentes de tropas hayan vuelto al pie de la paz". Por último, en los *periodos de grandes maniobras o ensayos de movilización*, conforme previene el art. 12 del Reglamento en relación con el 102 de la Ley de 1954 y el 13 de la de 1918, serán designados las provincias y términos municipales en que pueda ejercerse el derecho

de requisita "por Real Decreto, previo acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Guerra". En el mismo Real Decreto se harán constar los días en que empezará y cesará el ejercicio de dicho derecho, o solamente el primero; pero en este caso se fijará la fecha de su terminación con las mismas solemnidades.

d) En la *requisa de alojamientos*, y aun cuando no son precisos la orden ni el recibo que determina el art. 4.º (art. 27 de la Ley de 1918), cabe estimar como requisitos de aquélla: 1.º *En caso de operaciones*, y siempre que fuera factible y su índole no aconseje lo contrario, el *aviso de la llegada de las tropas*, con la posible antelación, a la Autoridad militar o municipal de la plaza (artículo 55 del Reglamento de 1921); *fuera de los casos de operaciones* el derecho de alojamiento se justifica mediante *pasaporte* que lo consigne (art. 68 de dicho Reglamento). 2.º Cuando las tropas se instalen *en edificios públicos, privados o casas particulares deshabitadas*, se formulará duplicado ejemplar de *inventario* de los locales con objeto de hacer constar su estado y poder, una vez desalojados, determinar los desperfectos (art. 59).

e) En *territorio enemigo* la requisición se efectuará dentro de lo establecido en los Convenios internacionales signados por España, ajustándose en lo posible a las reglas establecidas para el nacional (arts. 5.º de la Ley de 1918 y 3.º de su Reglamento).

B) Ejecución

Las órdenes de requisición, siempre que sea posible, *se dirigirán a los Ayuntamientos*, cuyos Alcaldes serán responsables de su cumplimiento (31). Sin embargo, la Autoridad militar podrá prescindir de la local en los casos siguientes:

a) Cuando el Ayuntamiento se halle suspendido en sus funciones por cualquier causa.

(31) "Las órdenes o avisos de ellas (de las requisiciones) deben darse con la posible anticipación, requisito indispensable para aquellos artículos que, como carne sacrificada, pan, ranchos condimentados, etc., reclaman operaciones de preparación y tiempo de confección y cocción" (artículo 49 del Reglamento).

b) Si en los casos urgentes se retardase la requisición en puntos distantes de la residencia municipal.

c) Cuando resulte evidente la ineficacia de la gestión del Ayuntamiento (art. 17 de la Ley de 1918) (32).

Sin necesidad de especial autorización los Ayuntamientos pueden entregar directamente las especies requeridas, cargando su importe al presupuesto municipal (art. 18).

La Autoridad militar podrá acceder al requerimiento de *auxilio* para requisar, formulado por los Alcaldes, e intervendrá los actos correspondientes, cuando lo estime indispensable para su mejor ejecución (art. 19) (33).

El Reglamento de 1921 concreta cómo se lleva a cabo el reparto de la requisa entre los vecinos, la entrega de la requisa reclamada y la requisa en distintos casos y según sus variados objetos (de bienes situados en lugar cerrado y pertenecientes a propietarios ausentes no representados, de mercancías en depósito, de edificios, de hospitales y casas de curación, de fábricas, talleres y establecimientos industriales y mineros, de los productos de un establecimiento industrial o minero, de embarcaciones fluviales, de alojamientos, de ganado, carruajes y automóviles); previene que cada Municipio lleve un registro municipal de requisas y regula, asimismo, los requisitos, provisión y remisión de las matrices a la Autoridad superior de los cuadernos talonarios de ór-

(32) "Siempre que la Autoridad militar prescinda de la local para la ejecución de las requisiciones (art. 17 de la Ley), procurará que, a ser posible, le ayude en el reparto algún vecino varón mayor de edad y remitirá a la Alcaldía relación explícita de lo requisado, entregando siempre a los interesados la orden y recibo correspondientes. Dichas personas cangearán estos documentos en la Alcaldía por recibos que les cederá la Autoridad municipal, la que hará las anotaciones correspondientes en su registro de prestaciones" (art. 16 del Reglamento).

(33) "La Autoridad militar prestará a la civil los auxilios que ésta solicite para evitar la huida de los habitantes y ocultación de sus productos, medidas que la primera podrá acordar sin previa petición siempre que lo juzgue conveniente, bien para el indicado objeto, bien para asegurarse de que los recursos pedidos no excedan de los que goza el municipio y prevenirse contra las reclamaciones que en tal sentido pudieran formularse" (art. 21 del Reglamento).

denes y recibos de requisa, permitiendo la práctica excepcional, y sólo en tiempo de guerra, de la requisa sin disponer de cuaderno talonario.

IX

LA INDEMNIZACIÓN

Toda prestación de requisa, salvo la de alojamiento, engendra el derecho a una indemnización por el importe del servicio prestado, del valor objetivo de lo requisado o de los daños y desperfectos que por su causa se produzcan. Las cantidades que hayan de abonarse por este concepto y cuyo pago no se haya verificado en un plazo de tres meses, a partir de la fecha en que se efectuó la requisa, devengan el interés anual (art. 105 de la Ley de Expropiación forzosa de 1954).

Esta indemnización es *posterior a la requisa* y es *consecuencia del deber de reparación* de la lesión o despojo producido. *Este carácter acerca la requisa a la responsabilidad civil*, como instituto de indemnización diferente de la expropiación. Expropiación y responsabilidad, según GARCÍA DE ENTERRÍA (34), participan de la nota común de asegurar las dos la integridad patrimonial de los administrados frente a la acción pública. La manifestación de esta actividad pública es distinta en uno y otro caso: en la expropiación se presenta como negocio jurídico dirigido directamente al despojo patrimonial; en la responsabilidad, como hecho jurídico, incidental por relación a la posición del administrado, que ocasiona un daño no directo e inmediatamente procurado. En cuanto a su régimen, la diferencia es también clara en uno y otro caso: en la responsabilidad surge como consecuencia de la lesión la obligación de reparar; en la expropiación, no hay deber de reparación *ex post*, sino una carga preventiva de indemnización que condiciona la posibilidad misma del despojo; la regulación de la expropiación es, por eso, la regulación de un procedimiento positivo; la de la responsabilidad, la de unas consecuencias derivadas de la emergencia de un hecho jurídico, del hecho jurídico dañoso, que se presenta ya como dado e irreversible.

(34) Obra citada, pág. 174.

Pues bien; como ya hemos señalado, la requisa, entendida como expropiación de necesidad, se acerca por esta última nota al régimen de responsabilidad civil; no obstante, conforme indica el expresado profesor, continúa siendo expropiación, pues consiste en un despojo directo e inmediato realizado mediante un negocio jurídico unilateral e intencionalmente dirigido a este efecto.

Pero el hecho de que la indemnización en la requisa sea *ex post* y se dirija tan sólo a reparar el daño causado, sirve de criterio inspirador, a juicio de GUATTA, de una instructiva jurisprudencia. La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1952 declaró que en la requisa de fincas la indemnización se quipara a la renta de un arrendamiento y ha de abonarse desde la ocupación y no desde que, tiempo después, se formalizó el "contrato". La sentencia de 5 de marzo de 1958, que tratándose de suministros al Ejército y a falta de pruebas sobre las cantidades entregadas, ha de estarse a lo que a su prudente arbitrio determine el Ministerio, aunque desde luego abonándose también el interés legal establecido en la Ley. Y las de 2 de octubre de 1959 y 28 de enero de 1959, que la indemnización ha de referirse al valor de la cosa en el momento de la ocupación y comprende también los daños sufridos por el inmueble a resultas de aquélla, pero nada hay que abonar por el posible lucro cesante, pues la Ley se refiere exclusivamente "al valor objetivo de lo requisado".

En todo caso y según sentencias de 3 de octubre de 1950 (alimentos) y 1 de febrero de 1955 (garaje), la indemnización ha de fijarse en procedimiento contradictorio y oyendo previamente al interesado.

Cuanto antecede nos obliga a precisar (aun huyendo intencionadamente de la exposición completa de la teoría y sistema de la indemnización a los particulares por la Administración, que no corresponde a este estudio) dos cuestiones, por prácticas, en sumo interesantes: la causa determinante en las requisas militares de la procedente indemnización y la llamada medida o cuantía de ésta.

A) *Causa determinante*

Viene calificada por los términos del art. 105 de la Ley de 1954 —"importe del servicio prestado, valor objetivo de lo requisado, o daños y desperfectos que por su causa se produzcan"— conju-

gados con las notas preceptuadas en el art. 122 de la misma Ley y en el art. 40, apartado 2, de la vigente Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 —*daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas*—. La aplicación en materia de requisas militares de estos últimos preceptos se impone por cuanto los mismos sirven para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración en razón de los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de sus servicios y es indudable que aquélla, a través de las requisas que llevan a cabo las Autoridades militares, realiza una actividad legítima y, por ende, normal, pero que ocasiona perjuicios a los particulares y demás entes requisados. Conviene, pues, precisar, a este respecto, que la materia que examinamos ha de regirse por las Leyes referidas, con preferencia a la de 1918 y al Reglamento de 1921.

El mismo carácter pragmático o utilitario de la requisa determina que el bien, derecho o prestación personal, sea real, efectiva y, consecuentemente real y efectiva habrá de ser también la lesión o perjuicio que su ejecución ocasione. Esta *efectividad* excluye, por tanto, del daño indemnizable el ocasionado a simples intereses o expectativas o a los derechos debilitados, siempre que estén condicionados a la utilización de un poder discrecional.

La *evaluación económica* excluye los simples perjuicios morales, amenazas o meras molestias subjetivas no valorables económicamente.

La *individualización o concreción* del daño exige que éste exceda de las cargas comunes de la vida social y excluye, por ende, el derivado de las verdaderas cargas colectivas. Ha de tratarse de una carga singular, impuesta a una, varias o muchas personas, pero no a la comunidad del país en su totalidad; en definitiva, ha de afectar al principio de igualdad o, lo que es lo mismo, originar una desigualdad material entre los requisados, por numerosos que sean, y el resto de la nación (vg.: los ganaderos que han de entregar con destino a las Fuerzas Armadas una determinada especie animal o los labradores que han de hacerlo respecto a un cereal en concreto, padecen un perjuicio que los diferencia de los demás miembros de la comunidad nacional).

B) *Medida de la indemnización*

Esta debe responder, según el art. 105 de la Ley de 1954, a los daños o desperfectos que por la requisita se produzcan. La aplicación práctica de este principio ofrece *ciertas dificultades* y aconseja la consideración especial de cada caso concreto. Pero ello no impide la adopción de un *criterio decisivo* en la materia: la indemnización, en los supuestos de requisita militar, no debe originar jamás un enriquecimiento para quienes la soportan. De aquí que —normalmente y salvo supuestos de excepción en que el bien o servicio requisados constituyan medio de vida de los que los prestan— aquélla se limite al *daño emergente*, sin comprender el llamado *lucro cesante*. Obsérvese a este respecto cómo el precepto referido alude al *valor objetivo de lo requisado*, esto es, al valor real de la cosa o derecho al tiempo de ser detraída de su titular, mas no al valor subjetivo que el bien requisado posea para el mismo.

De lo expuesto se infiere que siempre han de conjugarse todos los elementos que, como indica GARRIDO FALLA (35), hayan podido significar un evidente “empobrecimiento” del particular o ente requisado. Tales elementos pueden ser, siguiendo el Derecho y la doctrina franceses (Arrét Erishen, de 6 de marzo de 1917, y Ley de 11 de julio de 1938), *de carácter positivo y negativo*.

a) Son elementos de *carácter positivo* los que sirven para determinar las *pérdidas sufridas* por el titular del bien requisado. Cabe citar indudablemente entre estos elementos la situación personal de aquél, según sea productor, intermediario o comerciante al por menor; el perjuicio por la interrupción de la actividad personal (piénsese en el caso del “propietario conductor” de un vehículo destinado al servicio público de viajeros que es objeto de requisita); la calidad del bien requisado; el destino asignado al mismo por su propietario y el destino a que lo afecta la autoridad requisante; el desgaste, los destrozos o desperfectos materiales que sufran durante y por la requisita, etc.

b) Son de *carácter negativo* los que conducen a la *exclusión de las ganancias* que hubieran tenido un origen especulativo, es decir, las derivadas de un alza injustificada del precio de la cosa

(35) Obra y volumen citados, pág. 210.

o bien requisados por causa de su escasez en tiempo de guerra o ilícita especulación (36).

(36) Los criterios y elementos expuestos se reflejan también en los artículos 157 y 158 del Reglamento de 1921, según los cuales para fijar la *indemnización por ocupación de edificios* se tendrán en cuenta los siguientes factores: 1.º Valor en alquiler del inmueble. 2.º Valor en alquiler de los muebles y enseres. 3.º Indemnización por impuestos, seguros y gastos suplidos por el propietario, si éstos no estuviesen englobados en el valor del alquiler.

Para dicho cálculo, en lo que se refiere a los dos primeros conceptos, se tendrá en cuenta el alquiler que figure en el contrato de arrendamiento, la contribución satisfecha por el inmueble y el valor de éste y del mobiliaje, efectos y enseres que comprenda.

Se tendrán en cuenta, empero, que la indemnización ha de limitarse al valor de ocupación u objeto en el momento en que se efectúa, y que no pudiendo ser mayor que el de alquiler que figure en el contrato de arrendamiento o que correspondiera al de la finca, según su valor en tiempo de paz, habrá de reducirse al que alcanzaría en el momento y vicisitudes de la guerra, prescindiendo del valor comercial, de los beneficios que consiguiera el propietario y de los perjuicios que se les irrogan en el caso de su explotación.

Por lo que se refiere al tercer concepto, deberá comprenderse en la indemnización todos los gastos hechos por el propietario, por cuenta del Ejército, durante el tiempo de ocupación del inmueble, como son: impuestos de Hacienda, cuotas de seguros, concesiones de aguas, teléfonos, gastos de calefacción, alumbrado, etc. (art. 157).

Semestralmente formulará el propietario la reclamación de indemnización en este período.

A ella se unirá una información hecha por el Jefe de Intendencia y de propiedades de guerra, en que consten los datos necesarios para poder formar concepto de su importancia, camas de dotación, alquiler que pagaba el ocupante por contrato o el que le correspondería, si es de su propiedad, así como la variación de alquileres producida en la localidad por las circunstancias especiales de la guerra y los gastos que por todos conceptos supla el propietario (art. 158).

Asimismo, el art. 162 determina que para el señalamiento de *indemnización por establecimientos industriales y mineros*, la Comisión de valoración se inspirará en los datos siguientes:

a) Alquiler de los inmuebles, maquinaria, mobiliario y objetos de toda clase requisados.

b) El reembolso de todos los gastos que hayan quedado de cuenta del propietario durante el período de la requisición, si éstos no estuvieren englobados en el precio del alquiler (impuestos, patentes, seguros, etc.).

c) El reembolso, si hay lugar a él, en el caso de uso anormal, intensivo o abusivo del edificio, maquinaria, mobiliario, etc., de una prima de

c) Tratándose de la requisa militar de *prestaciones personales* es evidente que, al ser en ésta más difícil de acreditar el empobrecimiento de quienes las realicen, el criterio para fijar su indemnización debe ser muy estricto y poco generoso, limitándose la misma a los ingresos positivamente perdidos durante su ejecución y en base de una ocupación anterior retribuida.

X

LAS COMISIONES DE VALORACIÓN

La determinación de las indemnizaciones en el caso de la requisa militar no compete al Jurado de Expropiaciones, sino a unos organismos especialmente erigidos por la Ley: La Comisión Central, las Comisiones provinciales y las Comisiones especiales de valoración en territorios ocupados (arts. 106 de la Ley de 1954 y 40 de la de 1918).

A) *La Comisión Central*

a) *Su composición.*—La Comisión Central de Valoración, nombrada por Decreto, se compone, según el apartado 2 del art. 106 de la Ley de 1954, de los representantes de los Ministerios militares y de los civiles y demás organismos directamente relacionados con las requisas, formando parte de ella un General y un Jefe

amortización especial, distinta a la de la amortización normal comprendida ya en el precio del alquiler.

d) El reembolso de los deterioros sufridos y comprobados al terminar la requisición, a menos que la Administración de guerra, de acuerdo con el propietario, haya hecho por sus propios medios las debidas reparaciones.

e) Las mejoras valiables en el edificio, maquinaria, etc., introducidas por consecuencia de reparación de desperfectos, modificaciones o perfeccionamientos en la explotación, las que podrán, a juicio de la Comisión de valoración, reducir y aun suprimir por compensación parte de la indemnización que corresponda por deterioros.

f) Cuantos estime necesarios o convenientes para completar o contradecir los enunciados.

de los Cuerpos de Intendencia e Intervención de cada uno de los tres Ejércitos y un Auditor. En cuanto no se oponga a dicho precepto lo complementa el art. 42 de la Ley de 1918, con arreglo al cual la citada Comisión, en tiempo de paz, estará constituida por: el Intendente General Militar, como Presidente; el Secretario de la Intendencia General, como Vicepresidente; un Subintendente del Estado Mayor Central, un Jefe del Cuerpo de Intervención militar, un Auditor de Guerra, un Jefe del Ministerio de Marina como representante de las Sociedades de Navegación, un Jefe civil de la Intervención General de Hacienda, un Jefe de la Dirección General de Industria y Comercio, otro de la Dirección General de Agricultura, otro del Ministerio de la Gobernación, un Ingeniero de la Dirección General de Obras públicas, un miembro de la Cámara de Comercio de Madrid, otro de la Cámara de Industria de Madrid, un representante de la Sociedad General de Ganaderos, un miembro del Instituto Geográfico y Estadístico, otro del Instituto de Previsión y Reformas Sociales y el Secretario del Real Automóvil Club.

b) *Sus funciones*.—De los señalados apartado y artículo de la Ley de 1954 y del art. 47 de la de 1918 resulta que son misiones de esta Comisión Central: a) Establecer tarifas uniformes para las prestaciones que lo requieran. b) Redactar las bases de valoración para que sirvan de norma a las Comisiones provinciales. c) Examinar y aprobar las tarifas que estas últimas propongan. d) Fijar a las mismas los precios objeto de consultas; y e) Resolver las dudas que sometan a su estudio.

La Comisión Central actuará en tiempo de paz cuando lo determine el Ministerio de la Guerra, y lo hará con carácter forzoso, previa convocatoria de su Presidente, en cuanto se decrete la movilización (art. 46 de la Ley de 1918).

Contra sus acuerdos cabe recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, tal como han reconocido las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1957 y 2 de octubre de 1958.

B) *Las Comisiones provinciales*

a) *Su composición*.—Están compuestas, conforme preceptúa el apartado 3 de la Ley de 1954, por cinco diputados provinciales designados por el Presidente de la Diputación respectiva y un Jefe

de Intendencia y otro de Intervención de cualquiera de los Ejércitos; las preside quien designe la Autoridad militar.

b) *Sus funciones*.—Compete a estas Comisiones, según dispone el invocado precepto y el art. 43 de la Ley de 1918, la propuesta a la Comisión Central de los precios de las prestaciones que carezcan de tarifa general y el señalamiento de las indemnizaciones que no figuren en tarifa alguna.

En tiempo de paz se reunirán, siempre que lo ordene el Ministro de la Guerra, con el fin de establecer las bases de los trabajos preparatorios indispensables para la misión que se les encomienda en épocas de movilización (art. 45 de la Ley de 1918). En tiempo de guerra se reunirán frecuentemente, y por lo menos, cada diez días, para oír las propuestas del Jefe de Intendencia Militar y acordar la valoración de aquellas partidas que no figuren en tarifa, así como para oír y resolver las reclamaciones que contra sus acuerdos interpongan los requisados o sus representantes legales (art. 141 del Reglamento de 1921).

Contra sus acuerdos de valoración cabe recurso contencioso-administrativo (art. 148 del citado Reglamento).

C) *Las Comisiones especiales*

a) *Su composición*.—En territorios ocupados, según el apartado 4.º del art. 106 de la repetida Ley de 1954, podrán constituirse Comisiones especiales. Estarán formadas, a tenor del art. 48 de la Ley de 1918, por una mayoría militar, a la que deberá prestar su concurso el personal civil con cargo oficial en las poblaciones ocupadas, y, a no ser posible, particulares de autoridad y competencia.

b) *Sus funciones*.—Dichas Comisiones, conforme al art. 49 de la Ley de 1918, se limitarán a valorar las reclamaciones que se vayan presentando y a dar validez a los documentos que las comprueben, dejando éstos en poder de los interesados hasta que, firmada la paz, se determine acerca del carácter gratuito u oneroso de las requisiciones, para, si procede, practicar interiormente las operaciones legales encaminadas al percibo de indemnizaciones.

En el título VII del Reglamento de 1921 se regula minuciosamente cuanto se refiere a la notificación y publicación de las ta-

rifas, al procedimiento para valorar las prestaciones no tarifadas y, en especial, la tramitación de los estados de reclamaciones que deben formar los Ayuntamientos.

XI

BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

Del estudio precedente sobre las requisas militares podemos deducir una conclusión cierta: la necesidad de dar pronta redacción y promulgación al nuevo Reglamento que, de modo claro y completo, venga a regular tan importante institución jurídica. Así lo reclama la propia Ley de Expropiación forzosa en su art. 107; pero también lo aconsejan las mutaciones habidas en los cincuenta años últimos, las que han convertido el régimen de la Ley de 1918 y del Reglamento de 1921 en una regulación actualmente insuficiente y anacrónica. Basta recordar, al efecto, las múltiples transformaciones que han sufrido el propio fenómeno de la guerra, las necesidades que la misma arrastra, la naturaleza de los nuevos medios de ataque y de defensa, la organización de los Ejércitos, la forma de desplazarse sus unidades, así como las mismas estructuras sociales y políticas de las comunidades, la función y sentido de los bienes, las técnicas de la responsabilidad de la Administración en el moderno Estado de Derecho, esto es, los sustanciales cambios operados en el marco socioeconómico y jurídico-político en que la requisa, por fines militares, tiene que llevarse a cabo.