

# Las requisas militares

**JAIME VALCÁRCEL RUBIO**  
*Coronel interventor*  
*Doctor en Derecho*

Como consecuencia de la publicación del Real Decreto 463/2020 sobre el estado de alarma motivada por la pandemia del COVID-19, ha resurgido una institución jurídica casi olvidada, LA REQUISA.

El artículo se centra en las requisas militares, institución tan antigua como la guerra misma.

Históricamente los ejércitos, entre ellos los españoles, han hecho uso de esta figura, contemplada en normas y tratados desde antiguo. En la actualidad su regulación está desfasada, por lo que se plantea la necesidad de elaborar una normativa conforme con nuestro ordenamiento vigente y acorde al siglo XXI.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma derivado de la situación de crisis sanitaria producida por la COVID-19 hizo resurgir una institución de nuestro ordenamiento jurídico, la requisa de bienes o derechos.

El artículo 4.3 del citado Real Decreto habilita a los ministros designados autoridades competentes delegadas (Defensa, Interior, Transportes y Sanidad) para adoptar cualquiera de las medidas previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Entre las medidas están la de practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias, además de intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

Además, el propio Real Decreto 463/2020, en su artículo 8, se refiere a las requisas cuando autoriza expresamente a dichas autoridades para acordar «de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las

entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en este real decreto especialmente, los relativos a la prestación de los servicios de seguridad de los operadores críticos y esenciales».

## LA REQUISA DE BIENES O DERECHOS

La institución de la requisa se desarrolla en nuestro derecho positivo paralelamente a la expropiación

forzosa, cuya regulación moderna deriva de la Revolución Francesa que concibe a la propiedad como un derecho inviolable y sagrado (*droit inviolable et sacré*) que solo puede limitarse por causa de necesidad pública y previa justa indemnización<sup>1</sup>.

La expropiación forzosa es una potestad exorbitante de la Administración, reconocida en la Constitución, destinada a conseguir los bienes que esta necesita para el cumplimiento de sus fines. Se trata de la forma más intensa de la actividad ad-



*Requisas de ganado en 1910*



Bando municipal de requisas de ganado

ministrativa de limitación, ya que priva a otro sujeto de la posesión de un derecho o de un interés patrimonial en favor del interés público, cuando concurren determinadas causas de utilidad pública o interés social, pero siempre con la compensación de dicha privación mediante la correspondiente indemnización, llamada justiprecio.

Reconocido el derecho a la propiedad privada, ésta pierde su carácter absoluto mediante la expropiación forzosa, la cual presenta una doble vertiente ya que, si bien supone un poder de la Administración de hacer cesar la propiedad privada y los derechos o intereses legítimos de los administrados, su regulación se articula con un sistema de garantías, que contrapesan esa potestad de la Administración<sup>2</sup>.

Como cualquier otra actuación de la Administración, la expropiación forzosa requiere seguir un procedimiento reglado. Esto en situaciones normales, pero en circunstancias extraordinarias puede que no sea posible respetar ni el procedimiento administrativo ni cualquier otra formalidad, siendo

necesario que la Administración acceda a la propiedad o al uso temporal de un bien en casos de catástrofes o de peligro inminente. Es aquí donde entrarían en juego las requisas.

Las requisas son expropiaciones en estado de necesidad<sup>3</sup>, consisten en una privación singular de bienes y de derechos que se realiza sin mediar ningún procedimiento<sup>4</sup> expropiatorio, por concurrir un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

La característica fundamental es la toma de la posesión de los bienes de forma imperativa y sin seguirse un procedimiento reglado para que se pueda materializar. En estos casos, la Administración se apodera de los bienes necesarios por un procedimiento sumario, mediante su ocupación y la entrega de un simple recibo, para posteriormente proceder a su pago.

El sacrificio del bien inferior frente al superior, propio del estado de necesidad, justifica la inexistencia de procedimiento formal expropiatorio, y de la regla del previo pago<sup>5</sup>.

La Ley Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, distingue dos tipos<sup>6</sup> de requisas: las requisas de naturaleza militar<sup>7</sup> y las requisas civiles, consecuencia de graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades.

Por su parte, la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960, contempla las requisas de aeronaves, dedicando su capítulo VIII a «Requisas, incautaciones y movilización». Concretamente el artículo 48 dispone que «El Estado podrá requisar las aeronaves que se encuentren en 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».

## LAS REQUISAS MILITARES

### Antecedentes

La requisa es una figura tan antigua como la misma guerra. Esta institución aparece recogida en manuscritos y tratados desde antiguo.

Roma practicó la requisa, al exigir sus legiones en los territorios ocupados tributos de guerra en metálico, alojamiento y trigo. Los visigodos efectuaron requisas con indemnización, así se contempla en el Fuero Juzgo, traducción romance del Liber Iudiciorum o Lex gothica, código visigodo promulgado por Recesvinto en el año 654.

Durante la Edad Media también se practicó la requisa, tanto en territorio propio como en territorio enemigo. El Fuero viejo de Castilla de 1248, Las Partidas de 1263 y las Leyes de Toro de 1371, confirmadas por los Reyes Católicos, entre otras, se refieren a la requisa de alojamientos y alimentos.

También en la Edad Moderna la requisa continuó realizándose, tanto en terreno propio como ajeno. En España destacan las Ordenanzas de los Intendentes de Felipe V, de 1718, que les habilitaba para llevar a cabo



Censo de vehículos sujetos a la requisa militar

las requisiciones, y las Reales Ordenanzas de Carlos III<sup>8</sup>, de 1768.

Los ejércitos de Napoleón usaron habitualmente la requisa en la guerra. Una de las claves de los triunfos del Ejército francés era su gran movilidad, su agilidad en el desplazamiento. La explicación de esa movilidad era vivir exclusivamente de los recursos del terreno y de las requisas locales que practicaban.

Durante el siglo XIX se dictó en España el Reglamento para el Servicio de Campaña, de 5 de enero de 1882, en el artículo 882 se 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».

En nuestra Guerra Civil fue frecuente el uso de las requisas por ambos bandos combatientes. Finalizada se dictó el Decreto de 9 de septiembre de 1939, prohibiendo la requisa, incautación y ocupación de fincas rústicas y edificios y locales urbanos, con el fin de normalizar el régimen de la propiedad después de los terribles años de guerra.

La Segunda Guerra Mundial no fue ajena al uso de la requisa por los distintos ejércitos. La blitzkrieg (guerra

relámpago) de los ejércitos alemanes iniciada en mayo de 1940 arrojó a Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Francia, quebrando la resistencia de las fuerzas aliadas. Ante el gran avance alemán, el alto mando británico ordena el repliegue de sus casi cuatrocientos mil hombres que luchaban en tierra francesa, refugiándose en el puerto de Dunkerque. La Armada británica, para salvar las vidas de los hombres acorralados en Dunkerque, procedió a requisar todo tipo de barcos para usarlos de transporte de dichas tropas en su regreso a Gran Bretaña. A esta operación de rescate se la denominó Operación Dinamo. En poco más de seis días

*Intendencia en el puerto de Barcelona de Augusto Ferrer Dalmau*



se consiguió evacuar a unos 340 000 combatientes, 215 000 de los cuales eran británicos y 125 000 belgas y franceses.

Vemos que la institución de la requisa fue y sigue constituyendo un fenómeno derivado de un estado de necesidad en que pueden encontrarse los ejércitos en campaña o con vistas a ello. Hoy en día, la requisa militar se configura como un «derecho excepcional concedido a la Administración para disponer de la propiedad privada con objeto de satisfacer necesidades sobrevenidas en caso de guerra, cuando no se puede atender a las mismas por las vías ordinarias»<sup>9</sup>.

### Regulación

La regulación de las requisas militares se contempla en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (artículos 101 a 107), en el decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (artículo 124) y en la legislación especial en materia de requisas militares contenida en el Real Decreto de 1 de diciembre de 1917 sobre Requisa y Estadística, en el anexo 3 Requisa y Estadística de la Ley de 29 de junio de 1918 y en el Reglamento de Estadística y Requisición de 13 de enero de 1921.

### Concepto y naturaleza

Mucho se ha discutido sobre el concepto de requisa. En un principio se considera a la requisa como una expropiación de cosas muebles, mientras que la privación temporal de la propiedad de los inmuebles sería un supuesto de ocupación temporal. Sin embargo cabe la expropiación de cosas muebles, y de otra parte la requisa se extiende a bienes inmuebles y servicios.

También se ha entendido que la requisa es una expropiación sumarísima fundada en razón de urgencia, característica que aparece en muchos supuestos de requisa. Sin embargo ni todas las requisas exigen urgencia, ni todos los casos de urgencia lo son de requisa.

Se ha definido a la requisa militar 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 mediante una indemnización fijada unilateralmente por la Administración<sup>10</sup>.

La legislación especial en materia de requisas militares (Reglamento de 1921) define el derecho de requisa como el que faculta al estado para disponer de la persona y sus bienes, en ocasión de guerra, y en determinadas circunstancias de la paz.

### Supuestos

Hay que distinguir dos supuestos de requisa militar: en tiempo de guerra y en tiempo de paz.

- En tiempo de guerra

Son requisables toda clase de bienes muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, municiones, pólvora, explosivos, armas, efectos de vestuario y equipo, ferrocarriles, tranvías, telégrafos, teléfonos y comunicaciones de cualquier clase, ganado, vehículos de tracción animal, automóviles,





*En la Guerra Civil española muchos hoteles fueron requisados por los dos bandos*

combustibles, medicamentos, productos químicos necesarios a la industria de guerra, además de prestaciones personales, etc. y, en general, todo cuanto sea de aplicación en la guerra y no se halle comprendido anteriormente. También son requisables las que la Ley denomina prestaciones marítimas, y que recaen sobre propietarios de barcos, navieros, armadores, consignatarios, capitanes o patrones de buques, por este orden.

Al referirse a todo cuanto sea de aplicación en la guerra, se intuye claramente la amplitud del objeto de la requisa militar. Sin duda que aquí habría que incluir a las aeronaves, aunque la legislación especial en materia de requisas militares no las cita, aunque no hay que obviar que

en la fecha en que se dictó la normativa no era nada común su existencia, ni las de carácter comercial, ni menos aún las privadas. Todavía estábamos en el comienzo de la Aviación.

Respecto a los alojamientos, señala la legislación específica, que todo alojamiento del personal precisa una cama completa por hombre, luz, asiento a la lumbre y, en caso necesario, enseres para guisar y comer. La citada norma recoge determinados lugares que quedan eximidos de la carga de recibir alojados, algunos de ellos curiosos: donde haya una parturienta, donde hubiese militares enfermos o heridos, donde hubiese enfermos graves o contagiosos y las casas de lenocinio.

Par el cumplimiento de lo prevenido respecto a las requisas de ga-

nado y vehículos, los ayuntamientos formarán un censo en los últimos meses de cada año, previa declaración obligatoria de sus propietarios. En ningún caso se podrá exigir la requisa de recursos superiores a los que posean los municipios, debiéndose respetar siempre los víveres necesarios para la alimentación civil durante un tiempo prudencial.

En el caso de efectuarse la requisa en territorio enemigo se efectuará dentro de lo establecido en los convenios internacionales firmados por España, ajustándose en lo posible a las normas contempladas en la legislación especial de requisas militares.

El derecho de requisa corresponde a la autoridad militar, la cual podrá delegar su ejercicio dentro de los límites autorizados.



#### - En tiempo de paz

La autoridad militar puede realizar requisas militares en tiempos de paz, pero con un alcance muy inferior al citado anteriormente cuando existe un conflicto. En estos casos, la requisas solo alcanza al alojamiento para el personal, ganado, material y el racionamiento de pan y pienso, así como el combustible y el alumbrado. También se podrá tomar cuanto sea necesario para la asistencia a los heridos. Cuando la requisas afecte a bienes para el transporte de personal, ganado o material, tendrá una duración que no podrá exceder de las veinticuatro horas.

Hay tres tipos más de requisas en tiempo de paz:

- En caso de movilización total o parcial que no sea para maniobras: su objeto es el mismo que para el caso de guerra.

- En caso de grandes maniobras o de concentración de fuerzas: se podrán también requisar temporalmente, por la autoridad militar correspondiente, propiedades rústicas y urbanas como medios auxiliares para las maniobras, con las limitaciones y formas señaladas en los reglamentos especiales. Estas requisas solo se podrán exigir en el territorio y en el periodo de tiempo que previamente se señale.

- También se podrá decretar, por vía de ensayo, la requisas de todos los medios útiles de locomoción y transporte<sup>11</sup>, tanto de índole animal como mecánica.

El Reglamento de 1921 contempla que para grandes maniobras se necesita aprobación de real decreto, previo acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del ministro de la Guerra (actualmente de Defensa) fijándose los días en que empezaría y terminaría el ejercicio de dicho derecho. Para los demás supuestos lo determinarán las autoridades competentes, sin exigirse formalidad alguna, quienes podrán delegar en otras autoridades inferiores y también en las civiles. Además, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, podrán delegar el ejercicio del derecho de requisación en oficiales del Cuerpo de Intendencia.

Decretada la requisas, se constituirán las Comisiones mixtas de Requisas necesarias por zona o localidad, con personal civil y militar que se considere, entre ellos deberá figurar un Oficial del Cuerpo de Intervención.

#### Indemnización

Toda prestación por requisas da 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.

El particular tendrá derecho a indemnización de acuerdo con las normas que se señalan en los pre-

ceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles, debiendo iniciarse el expediente a instancia del perjudicado y de acuerdo con tales normas. La indemnización se fijará atendiendo al valor real de los bienes requisados y el plazo para reclamar prescribe al año desde la práctica de la requisas. Fijada la indemnización, se debe proceder al pago, el cual deberá efectuarse en un plazo de tres meses desde la requisas del bien. Transcurrido dicho plazo se devengará el interés legal.

El Reglamento de 1921 establecía que, cuando los artículos o efectos requisados figuraban en las tarifas aprobadas por las comisiones de valoración, la reclamación se remita directamente por los municipios, donde se hubiese producido requisación, al comisario de Guerra (inventor militar) de la provincia para su fiscalización.

El importe de las indemnizaciones lo determinan la Comisión Central de Valoraciones de Requisas y las comisiones provinciales. La Comisión Central de Valoraciones de Requisas se crea mediante decreto, y está compuesta por los representantes del Ministerio de Defensa, de los ministerios civiles que procedan y otros organismos directamente relacionados con las requisas, formando parte de ella un general y un jefe de los cuerpos de Intendencia e Intervención y un auditor. Por otra parte, las comisiones provinciales, estarán compuestas por cinco diputados provinciales seleccionados por el presidente de la respectiva Diputación Provincial, y un jefe de Intendencia y otro de Intervención y será presidida por quien designe la autoridad militar. Podrán también constituirse comisiones especiales de valoración en los territorios ocupados al enemigo, encargadas de resolver sobre el derecho a percibo de indemnización una vez terminado el conflicto.



Requisa de armamento procedente del mercado negro

Al ser la requisa una forma de expropiación forzosa, la indemnización debe coincidir con el valor que el uso temporal de la cosa requisada tenga en el mercado. Deberá incluirse los daños materiales producidos (desvalorización), lo que incluye las partidas más diversas como el desgaste, el destrozo producido, la desaparición de muebles o utillajes y cualquier obra realizada por la Administración requisante que pueda disminuir el valor en venta de la cosa.

Sin embargo, no es indemnizable la prestación de alojamiento de las fuerzas de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y demás personas afectas a los mismos.

### UNA REGULACIÓN ANACRÓNICA

Como hemos dicho, la normativa en materia de requisas militares está contemplada además de en la Ley de Expropiación Forzosa<sup>12</sup>, en la legislación especial formada por el RD 1 de diciembre de 1917, el anexo de la Ley de 1918 y el Reglamento de 1921.

Estas últimas normas son difíciles de conciliar con el ordenamiento jurídico vigente. En consecuencia debería redactarse un reglamento

que, de modo claro y completo, venga a regular tan importante institución jurídica.

Dicha necesidad ya se prevé en el artículo 107 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954<sup>13</sup>, pero también lo aconsejan los profundos cambios producidos desde que se dictaron las normas sobre requisas militares, que han convertido el régimen especial en una regulación anacrónica, no solo por el tiempo transcurrido sino también por los grandes cambios efectuados en el marco jurídico, político y social, sin olvidar los producidos en el ámbito y organización de las Fuerzas Armadas. ■

### NOTAS

<sup>1</sup>Artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

<sup>2</sup>El derecho de propiedad es un derecho reconocido, como ha declarado la STC 111/1983, desde la vertiente institucional como derecho subjetivo que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación».

<sup>3</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, pág. 282. Ed. Civitas, 2002.

<sup>4</sup>Para la realización de los actos, disposiciones y medidas previstas en el artículo 4.3 del RD 463/2020 no será precisa la

tramitación de procedimiento administrativo alguno.

<sup>5</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Obra citada, pág.282.

<sup>6</sup>GARRIDO FALLA, Fernando. Menciona como modalidades de requisa a las ocupaciones temporales y a las transferencias coactivas de bienes fungibles. Tratado de Derecho Administrativo vol. II, pág. 276. Ed. Tecnos 2002.

<sup>7</sup>No hay que confundir la requisa militar con las expropiaciones por necesidades militares, previstas en el artículo 100 Ley de Expropiación Forzosa (LEF).

<sup>8</sup>En ellas se dice que «Ningún soldado podrá exigir en el alojamiento que tuviere, otra cosa que cama, luz, agua, aceite, vinagre, sal, y asiento a la lumbre, y al que maltratase a su patrón, se le castigará a proporción del exceso» (artículo 22, Título Primero «Del Soldado» RROO de 1768).

<sup>9</sup>RODRÍGUEZ ROMÁN, Emilio «De las requisas militares», Revista española de Derecho Militar nº 24, pág. 37. Instituto Francisco de Vitoria. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1967.

<sup>10</sup>RODRÍGUEZ ROMÁN, Emilio. Obra citada, pág. 43.

<sup>11</sup>Por Orden de Presidencia del Gobierno, 27 de mayo de 1941, se establecen las normas a que han de sujetarse las requisas de buques mercantes para transportes y servicios militares.

<sup>12</sup>Título III, Capítulo VIII, Sección 2ª «De las requisas militares».

<sup>13</sup>Artículo 107 LEF: «Un Reglamento especial dictado por la Presidencia del Gobierno, previo informe del Consejo de Estado, desarrollará para su aplicación las normas contenidas en este capítulo». (Capítulo VIII del Título III LEF).