

# MANUEL GARCÍA-PELAYO PENSADOR ALEMÁN DEL ESTADO (I). TEXTOS SOBRE AUTORES GERMÁNICOS CONCRETOS

## MANUEL GARCÍA-PELAYO, GERMAN THINKER OF THE STATE (I): WRITINGS ON SPECIFIC GERMANIC AUTHORS

Francisco Vila Conde\*  
Universidade de Vigo

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.- II. TRABAJOS SOBRE AUTORES GERMÁNICOS CONCRETOS.- 2.1. Otto Bauer.- 2.1.1. Un buen motivo para un artículo: las infortunadas nacionalidades en el anteproyecto y en el proyecto de Constitución de 1978.- 2.1.2. La teoría de la nación de Otto Bauer.- 2.1.3. Un error constituyente de consecuencias fatales: España no es un Estado plurinacional sino nacional.- 2.2. Otto Hintze.- 2.2.1. García-Pelayo, prescriptor de Hintze en la España tardofranquista (1968).- 2.2.2. Hintze y la sucesión de las formas políticas europeas.- 2.2.3. García-Pelayo, expositor de Hintze en el primer franquismo (1944).- 2.3. Ferdinand Lassalle.- 2.3.1. Lassalle y el imperio de los poderes sociales sobre las normas.- 2.3.2. Lassalle como paladín de la constitución sociológica.- 2.4. Robert von Mohl.- 2.4.1. Estado y sociedad como realidades autónomas.- 2.5. Friedrich Julius Stahl.- 2.5.1. Una concepción teocéntrica del Estado en pleno auge liberal.- 2.6. Lorenz von Stein.- 2.6.1. Un Estado social *in fieri*.- 2.6.2. Algunas lecciones de Stein que García-Pelayo aplica a la realidad política

**Resumen:** La obra de Manuel García-Pelayo es inaprehensible al margen de lo germánico. Ya sea en un trabajo concreto en el que analiza el pensamiento de un autor o ya sea en el uso —y abuso— que hace de algunas ideas y conceptos de otros autores, el pensamiento estatal del primer presidente del Tribunal Constitucional está profundamente imbuido por lo escrito en alemán. Desde los años treinta hasta los años ochenta del pasado siglo, García-Pelayo no dejó de mirar hacia Austria y Alemania. El autor de este trabajo trata de corroborarlo exponiendo y analizando los escritos que García-Pelayo dedica a Otto Baer, Otto Hintze, Ferdinand Lassalle, Robert von Mohl, Friedrich Julius Stahl y

---

\* Este trabajo se ha desarrollado bajo el Programa de ayudas a la etapa posdoctoral de la Xunta de Galicia (ED481B-2025/098). Asimismo, forma parte del proyecto de investigación PID2023-146061NB-I00 financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Lorenz von Stein. El influjo de lo germánico en la obra de García-Pelayo es tan grande que puede ser perfectamente calificado como un «pensador alemán del Estado».

**Abstract:** García-Pelayo's writings cannot be understood without Germany and Austria. The state theory of the first president of the Constitutional Court is deeply influenced by German thought. From the 1930s to the 1980s, García-Pelayo never stopped focusing on Austria and Germany. This paper tries to demonstrate it. That's why, the article exposes and analyzes the García-Pelayo's writings on Otto Baer, Otto Hintze, Ferdinand Lassalle, Robert von Mohl, Friedrich Julius Stahl, and Lorenz von Stein. The German influence in García-Pelayo's work is so important that he can be rightly considered as a «German thinker of the state».

**Palabras clave:** García-Pelayo, Estado, Bauer, Hintze, Lassalle, Mohl, Stahl, Stein.

**Keywords:** García-Pelayo, state, Bauer, Hintze, Lassalle, Mohl, Stahl, Stein.

## I. INTRODUCCIÓN\*\*

Tanto quienes lo trataron personalmente como quienes lo conocen a través de su obra convienen —convenimos— en que la influencia germana es decisiva en el pensamiento de Manuel García-Pelayo<sup>1</sup>.

---

\*\* En este trabajo, empleamos principalmente la segunda edición de las *Obras Completas* de Manuel García-Pelayo publicadas por el Centros de Estudios Políticos y Constitucionales en el año 2009 cuando analizamos el pensamiento sobre el Estado del autor. Por tratarse de una vasta obra, que se extiende por más de cincuenta años, se pone entre paréntesis la fecha de la primera publicación en todas las citas, sin perjuicio de que la referencia completa aparezca en la primera mención. Por ejemplo, Manuel García-Pelayo, «*El reino feliz de los tiempos finales*» (1958), *Mitos y símbolos políticos*, OCI, CEPC, Madrid, 2009, pp. 950-951; y, en las sucesivas, Manuel García-Pelayo, «*El reino feliz de los tiempos finales*» (1958), *op. cit.*, pp. 934-935. O, por ejemplo, Manuel García-Pelayo, «*Sobre la sacralización del Estado*» (1984), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 2992; y, en las ulteriores, Manuel García-Pelayo, «*Sobre la sacralización del Estado*» (1984), *op. cit.*, p. 2992. Seguimos el mismo método —consistente en identificar la fecha de publicación o, en el caso de inéditos, de elaboración— con los textos no recopilados en las *Obras Completas*.

<sup>1</sup> En esto, el primer presidente del Tribunal Constitucional no difiere del resto de su generación. Promoción de juspublicistas que el profesor Jerónimo Molina denomina generación o grupo de 27. La cual está conformada por una serie de autores que nacen en la primera década del siglo XX y se licencian y casi todos se doctoran en la Universidad Central de Madrid durante los convulsos años del final de la Restauración y la Segunda República. Adolfo González Posada, primero, y Nicolás Pérez Serrano, después, los adentran en los arcanos del derecho público. Asimismo, el mismo Pérez Serrano y la influencia decisiva que Ortega ejerce sobre ellos hará que conecten con el pensamiento germánico (alemán y austriaco) de la época: Heller, Kaufmann, Kelsen, Schmitt, Smend, Spann, etc. Siendo especialmente relevante la ascendencia de Heller y Schmitt. En su mayoría, no son

A lo largo de su vida y obra, García-Pelayo siguió de cerca los acontecimientos del país de Goethe. De joven, el jurista se postula en contra de las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial. Cree que la Gran Guerra estalló por la pura codicia imperialista de los vencedores, a fin de adueñarse de las colonias alemanas. Y, tras el conflicto, los imperialistas pletóricos «fundan una Sociedad de Naciones para repartirse los despojos» y controlar a los perdedores<sup>2</sup>. «Los 14 puntos de Wilson — lamenta un veinteañero García-Pelayo— sucumbieron ante las codicias imperialistas»<sup>3</sup>. Años más tarde, piensa que la Segunda Guerra Mundial se produjo por una injusta e infame condena a Alemania en la Primera. Es decir, «la paz de Versalles fue una paz dura para los alemanes»<sup>4</sup>. En la segunda posguerra mundial, critica duramente la Ley Fundamental de Bonn. Pues, según él, fue elaborada «por una Asamblea Constituyente que podemos calificar de oficiosa»; y, encima, no se dieron las dos condiciones mínimas exigidas para que un pueblo se dote de una constitución: i) no había unidad política (el territorio estaba dividido en *Länder* contralados por los vencedores), ii) no había «un Estado soberano capaz de decidir por sí mismo los principios de su ordenación política»<sup>5</sup>. Por consiguiente, la Ley Fundamental implica un atraso respecto de Weimar: fomenta la descentralización (cuando la afirmación de Alemania en la

---

normativistas ni formalistas. Otro rasgo que destaca en esta generación es «la intimidad con la historia» (Pedro Laín Entralgo, *Vestigios. Ensayos de crítica y amistad*, EPESA, Madrid, 1948, pp. 429-430). Asimismo, siguiendo a Ortega, condenan el especialismo, que les parece pura barbarie, y tienen una visión holística del estudio. «Cuando trato un tema —reconoce García-Pelayo— procuro hacerlo dentro de sus conexiones generales —de acuerdo con la idea de que en el mundo histórico la particularidad solo puede ser comprendida desde la totalidad—» (Manuel García-Pelayo, *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento* (1968), *OC II*, CEPC, Madrid, 2009, p. 1040). A lo otro jurista del 27 añade: «El sabio no conoce las cosas en su detalle, sino en su entereza, en su unidad primaria y radical. En este sentido, es sabedor de lo más difícil, porque el detalle está más cerca que el todo, de por sí más remoto e inaccesible» (Francisco Javier Conde, «Misión política de la inteligencia», *Revista de Estudios Políticos*, n° 51, 1950, p. 13). No obstante esta cita, ellos nunca se consideraron a sí mismos sabios, pues la última nota que los caracteriza es —en palabras del profesor Aragón, epígono de esa generación— el no darse ninguna importancia, a pesar de que «eran sabios, de verdad» (Francisco Vila Conde, «El maestro que fue discípulo: Don Manuel Aragón nos habla de Don Manuel García-Pelayo», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 92, 2021, p. 57). Para una relación detallada de quiénes forma parte de ese grupo, véase, Jerónimo Molina, *Pensamiento político en España a partir de 1935. Una aproximación en clave generacional*, RACMP-Los Papeles del Sitio, Madrid, 2021, pp. 24-25.

<sup>2</sup> Manuel García-Pelayo, «La encuesta de «El Sol»», *Heraldo de Zamora*, 3 de enero de 1930, p. 5.

<sup>3</sup> Manuel García-Pelayo, «La colonización alemana. El pasado y el futuro» (1930), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 3065.

<sup>4</sup> Manuel García-Pelayo, «El reino feliz de los tiempos finales» (1958), *Mitos y símbolos políticos*, *OC I*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 934-935.

<sup>5</sup> Manuel García-Pelayo, «Crónica de Ideas y Hechos Políticos (II)» (1948), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 3124. Sobre la elaboración de la Constitución de la RFA, véase el libro de Francisco Sosa Wagner, *Juristas y enseñanzas alemanas (I): 1945-1975. Con lecciones para la España actual*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

historia va de la mano de la centralización), se retrocede en materia democrática (impide que el jefe del Estado pueda recurrir al referéndum, además de que no es elegido directamente por el cuerpo electoral)<sup>6</sup> y el jefe del Estado es débil (un juguete en manos de los partidos). Ya en los setenta, el constitucionalista cambiará de criterio y afirmará que la Ley Fundamental es un arquetípico del Estado constitucional de derecho y, por ende, el constituyente español ha de seguir el ejemplo alemán<sup>7</sup>.

Adicionalmente a interesarse por el quehacer político alemán, García-Pelayo se enfrasca en el estudio de autores en lengua alemana. Lo deja plasmado a lo largo de toda su obra, ya sea en textos donde sintetiza el pensamiento de un autor concreto o ya sea haciendo suyas ciertas ideas y conceptos de autores alemanes y austríacos, que permean intermitentemente todos sus escritos. Tal es la importancia de lo germánico en su pensamiento que García-Pelayo puede ser cabalmente considerado un «pensador alemán del Estado».

Para demostrar la centralidad de lo alemán en la teoría del Estado de García-Pelayo, expondremos, a lo largo de dos artículos publicados en esta revista, una serie de trabajos del jurista político español sobre autores alemanes y austríacos concretos, primero, y la influencia de ciertas ideas y conceptos de otros pensadores germanos, en un segundo momento (en el número de 2026).

Previamente, cumple advertir que García-Pelayo bebe de multitud de autores germánicos. Tratar a todos *in extenso* sería materia que ocuparía decenas de artículos e incluso varios libros y tesis. Se podrá, por ende, criticar por qué no incluimos a algunos. Mas creemos que con la selección realizada será posible percibir la huella de los ausentes. Pero nuestra lista, reconocemos, no agota la influencia alemana en García-Pelayo. Quizá alguien eche de menos a Bachof<sup>8</sup>, Cassirer<sup>9</sup>, Hegel<sup>10</sup>, Kanto-

---

<sup>6</sup> García-Pelayo piensa que la afirmación de Alemania como unidad política y la democracia no pueden separarse. Pues Alemania surge como poder cuando la nación debilita a los príncipes territoriales. «En Alemania, democracia y nacionalismo aparecían como términos correlativos». La historia alemana es la historia de la «masificación del nacionalismo». Manuel García-Pelayo, «1848» (1948), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 3130-3131.

<sup>7</sup> Manuel García-Pelayo, *Inédito sobre la Constitución de 1978*, Tecnos, Madrid, 2021.

<sup>8</sup> A quien le reconoce haber desenmascarado que, en el Estado de partidos, la división de poderes clásica se ve reducida a dos poderes: de un lado, el Poder Judicial; de otro, el poder político, compuesto por el Parlamento y el Gobierno bajo el control del partido o coalición mayoritaria.

<sup>9</sup> *El mito del Estado y la Filosofía de las formas simbólicas* (especialmente, el tomo II) son empleados por García-Pelayo para estudiar el mito y el paso del pensamiento mítico al racional.

<sup>10</sup> Este es el filósofo que, según confiesa García-Pelayo, «más [le] ha impresionado» (José Arroyo Gago, *Mis personajes zamoranos favoritos*, Imprenta RAÚL, Zamora, 1983, p. 295). El jurista español ha sido incluso considerado un pensador hegeliano del Estado. «Su concepción del cargo público y su ejecutoria como presidente del Tribunal Constitucional —afirma López Pina— están permeados por su concepción hegeliana del

rowicz<sup>11</sup>, Leibholz<sup>12</sup>, Luhmann<sup>13</sup>, Steffani<sup>14</sup>, Voegelin<sup>15</sup>, etc. Sin embargo, sí pensamos que los elegidos, junto a Carl Schmitt, son los que más influyen en su pensamiento sobre el Estado<sup>16</sup>.

---

Estado» (Antonio López Pina, «Manuel García Pelayo. Una visión hegeliana del Estado», Teoría y Realidad Constitucional, n° 23, 2009, p. 521). Por su parte, Graciela Soriano dice que García-Pelayo «consideraba al Estado como máxima expresión moral de lo público» (Graciela Soriano, «Manuel García-Pelayo en el desarrollo del derecho constitucional del siglo XX», Cuestiones Constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional, n° 13, 2005, p. 206), lo que también evoca a Hegel. Sin embargo, de un lado, creemos que lo esencial de Hegel (su sociología y la crítica a Kant) ya está en Weber y Schmitt. Y, de otro lado, García-Pelayo se muestra disconforme con la concepción hegeliana del Estado. En primer lugar, él cree que el Estado es un instrumento al servicio de la sociedad, no un fin en sí mismo (Manuel García-Pelayo, «Esquema de una introducción a la teoría del poder» (1974), *Idea de la política y otros escritos, OC II*, CEPC, Madrid, 2009, p. 1912). En segundo lugar, piensa que el estatismo de Hegel lleva a la *Statolatria* («la idea hegeliana del Estado, que si bien no sacraliza al Estado, al menos en el sentido religioso de la expresión, sí provocó lo que más tarde se designó como *Statolatria*». Manuel García-Pelayo, «Sobre la sacralización del Estado» (1984), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 2992), que es fuertemente criticada por él.

<sup>11</sup> Especialmente importantes son el libro sobre Federico II y su obra *Los dos cuerpos del rey*, que García-Pelayo utiliza para el estudio de la organización política del alto y del bajo Medievo.

<sup>12</sup> Del primer presidente del Tribunal Constitucional alemán tomará la idea de democracia de partidos como democracia plebiscitaria y no representativa en sentido clásico.

<sup>13</sup> De quien bebe, en su última época, al aplicar la teoría de sistemas al campo político.

<sup>14</sup> De él, toma la idea de una división de poderes más compleja que la clásica trinitaria elaborada por Montesquieu.

<sup>15</sup> De quien, por cierto, fue discípulo en Viena. Y cuya obra *Order and History* la considera «el estudio más importante y exhaustivo del mito cosmológico desde el punto de vista político». Manuel García-Pelayo, «Mito y actitud mítica en el campo político» (1974), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 2731.

<sup>16</sup> Carl Schmitt es el autor más influyente en el pensamiento de García-Pelayo. Mas no ha sido incluido en esta selección porque le hemos dedicado ya dos artículos. El primero, publicado en esta misma revista, presenta la lectura schmittiana de la Constitución de 1978 que cabe inferir de los escritos de García-Pelayo (Francisco Vila Conde, «Carl Schmitt en la Constitución española de 1978. Los apuntes de García-Pelayo», Historia Constitucional, n° 24, 2023, pp. 263-284). El segundo, siguiendo el método del presente trabajo, examina cómo ciertos conceptos e ideas schmittianas influyen en el pensamiento del pensador español (Francisco Vila Conde, «Carl Schmitt y García-Pelayo: coincidencias teóricas y existenciales», Revista de Estudios Políticos, n° 206, 2024, pp. 13-42). En concreto, este último artículo narra que tales ideas y conceptos de Schmitt que García-Pelayo hace suyos son: amigo y enemigo, el Estado como forma política concreta, la distinción entre constitución y leyes constitucionales, el caso excepcional, la dictadura y el jefe del Estado como guardián de la constitución. Empero, el influjo schmittiano es más grande de lo expuesto en ese trabajo. A lo mencionado habría que añadir, entre otras cuestiones, la autonomía de la política respecto de otros órdenes, la teología política (que, según atestigua García-Pelayo, es «una expresión introducida en la teoría del Estado por Carl Schmitt» que sirve para explicar cómo el hombre y su esfera política se han adueñado de conceptos y atributos divinos para ulteriormente emplearlos contra el mismo Dios. Manuel García-Pelayo, «Sobre la sacralización del Estado» (1984), *op. cit.*, p. 2986), la centralidad de la historia para estudiar la política («la realidad histórica es con respecto a la teoría política lo que la naturaleza es con respecto a la ciencia física, es decir, el material, la *empirie*, sobre la que construye su sistema de conceptos». Manuel García-Pelayo, «Sobre la significación de la historia para la teoría política» (1960), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 2493), la oposición entre liberalismo

Con la salvedad del orden alfabético, la exposición no seguirá un único método. En unos casos —por ejemplo, con von Mohl o Stahl—, explicaremos tan solo qué dice García-Pelayo al interpretar a estos pensadores; en otros, compararemos algunas cuestiones del autor germano con la recepción que el jurista de Corrales del Vino hace y de qué modo la idea o concepto influye en su obra —por ejemplo, Hintze y la sucesión de las formas políticas europeas— o cómo reivindica a un autor concreto frente a quienes se dicen sus epígonos —verbigracia, Marx versus el marxismo<sup>17</sup>—. Diferentes métodos para un solo fin, a saber, revelar la influencia alemana en este teórico del Estado.

## II. TRABAJOS SOBRE AUTORES GERMÁNICOS CONCRETOS<sup>18</sup>

### 2.1. Otto Bauer

#### 2.1.1. *Un buen motivo para un artículo: las infortunadas nacionalidades en el anteproyecto y en el proyecto de Constitución de 1978*

En su día, Manuel Aragón nos confesó que García-Pelayo «tenía una preocupación, y así lo dejó plasmado por escrito antes de entrar en el Tribunal, con la organización territorial del poder que la Constitución delineaba: el término nacionalidades, los derechos históricos, etc.»<sup>19</sup>.

Solo si partimos del comentario de su amigo, podemos entender el texto que García-Pelayo dedica a Otto Bauer (1881-1938) en los meses previos y posteriores a la aprobación de la Constitución española de 1978. En concreto, el jurista español publica, por partida doble, su trabajo sobre «La teoría de la nación de Otto Bauer» en 1977 y 1979. Mas,

---

y democracia o Inglaterra como Imperio marítimo (las primeras páginas de *El Imperio Británico* de García-Pelayo, que vio la luz en 1945, son un calco de *Land und Meer*, publicado solo tres años antes, pese a lo cual el jurista español no cita a su maestro alemán). En definitiva, la importancia de Schmitt en el pensamiento de García-Pelayo es inmensa; excede ampliamente de lo que nos ha sido dable exponer en esos dos trabajos.

<sup>17</sup> Esto lo veremos en el próximo artículo. En él, además, se analizará cómo ciertas ideas y conceptos de Forsthoff, Heller, Kelsen, Smend y Weber permean ininterrumpidamente la teoría del Estado de Manuel García-Pelayo.

<sup>18</sup> Heinrich Heine, Karl Lorenz y Adam Müller no se han incluido en esta selección. Del primero, García-Pelayo reseña *La colonización alemana. El pasado y el futuro en Nueva España* en 1930 (recogido ahora en: Manuel García-Pelayo, «*La colonización alemana. El pasado y el futuro*», OC III, CEPC, Madrid, 2009, pp. 3065-3066); de Lorenz, hace lo propio con *Deutsche Rechtserneuerung und Rechtsphilosophie* en la *Revista de Derecho Público* en 1935 (trabajo consignado en: Manuel García-Pelayo, «*La renovación jurídica alemana y la filosofía del Derecho*», OC III, CEPC, Madrid, 2009, p. 3089); de Adam Müller, por último, reseña *Elementos de política* en la *Revista de Derecho Público* en 1936 (texto ahora en: Manuel García-Pelayo, «*Elementos de política*», OC III, CEPC, Madrid, 2009, pp. 3091-3095). No dedicamos un apartado a estos autores porque los trabajos de García-Pelayo no tienen la suficiente entidad para ello (se trata de sus primeros escritos). Sin perjuicio de que, si es necesario, sean empleados puntualmente (por ejemplo, *supra*, nota 3).

<sup>19</sup> Francisco Vila Conde, «*El maestro que fue discípulo: Don Manuel Aragón nos habla de Don Manuel García-Pelayo*», *op. cit.*, p. 49.

antes de exponer la lectura hispana del austríaco, conviene explicar los motivos que llevaron a su redacción.

En febrero de 1977, es decir, dos meses antes de que el real decreto 679/1977, de 15 de abril, convocase elecciones generales para el 15 de junio del mismo año, García-Pelayo concede una entrevista a su amigo Borobó (Raimundo García Domínguez) para *Blanco y Negro*. En ella, atisbando lo que vendría, García-Pelayo expresa contundentemente que «no solo hay un Estado español, sino también, y ante todo, una nación española como indudable realidad histórica, política, económica y cultural»<sup>20</sup>. El jurista dice que el diseño del Estado del que ya se habla —a pesar de que aún no se sabe quién lo constituirá— ha de ser descentralizado por razones funcionales, aunque no federal, ya que esta fórmula es «demasiado abstracta, rígida e ideológica para nuestro país»<sup>21</sup>. El Estado venidero debe ser un Estado nacional compatible, eso sí, con que «cada región histórica o, si se quiere, nacionalidad cultural» gestione ciertas cuestiones y mantenga y desarrolle su identidad cultural dentro del respeto a la cultura nacional española<sup>22</sup>.

En junio de 1977 se celebran elecciones a Cortes Generales que, finalmente, tendrán carácter constituyente. Recién creada, la Comisión Constitucional del Congreso encarga la redacción de un anteproyecto de Constitución española a una ponencia de siete miembros. Entre los ponentes, comienza a operar —y así se plasma en el texto del anteproyecto— el término «nacionalidades»<sup>23</sup>. Absorto ante lo que está viendo, García-Pelayo concede dos entrevistas a *El País*.

En la entrevista de 1 de febrero de 1978, el profesor sostiene, en primer lugar, que España es una nación ya se mire cultural, económica, histórica o políticamente<sup>24</sup>; y, segundo, critica que el anteproyecto

---

<sup>20</sup> Borobó, «Transformar los súbditos en ciudadanos», *Blanco y Negro*, 23 de febrero de 1977, pp. 6-7.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>23</sup> Entre los ponentes, hay uno que se vanagloriaba —y vanagloria— de la inclusión del término. Tal ponente es Herrero de Miñón. Quien, según confiesa en sus *Memorias de estío*, como «siempre sup[er]o que España era plural», no dudó en defender la plurinacionalidad de España, para lo que propugnó la inclusión del término «nacionalidades» en la Constitución. Miguel Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993, pp. 15, 96-99, 148 y ss.

<sup>24</sup> «No creo que desde alguna perspectiva pueda ponerse en duda que España es una nación, compatible, por supuesto, con el pluralismo regional o cultural. Si suponemos que nación es una unidad de cultura, es claro que si bien hay españoles que participan en sus propias culturas regionales más o menos desarrolladas, no es menos cierto que todos participan en la cultura española, a cuya formación han contribuido decisivamente personalidades provenientes de todas las regiones españolas, incluidas, por supuesto, las que ahora quieren llamarse nacionalidades. Si —como hoy es frecuente— consideramos a la nación como una estructura económica, el hecho de que haya regiones más desarrolladas que otras no pone en cuestión la dependencia de todas del sistema económico nacional. Si la concebimos como un proyecto de vida colectiva, es claro que todos los españoles participan para las buenas o para las malas en los resultados de este proyecto. Si (...) lo que configura una nación es la mayor densidad

no mencione la nación española ni la soberanía nacional y sí haga, en cambio, alusión a las «nacionalidades». «La exclusión de la nación española como poder constituyente —denuncia— responde a indecisiones políticas que tienen como consecuencia una imprecisión de conceptos»<sup>25</sup>. García-Pelayo observa en la ponencia «falta de claridad en las ideas»<sup>26</sup>. Y esto, sencillamente, no puede ser. Es imperioso corregir el anteproyecto en este punto para evitar que el desarrollo interpretativo del término «nacionalidades» desemboque en la afirmación de varias naciones (políticas) y España entre en un proceso de austrohungarización. García-Pelayo acuerda que se deben introducir dos modificaciones. De un lado, se debe constitucionalizar la nación española porque «solo la afirmación de la nación española como una unidad subyacente y trascendente a las distintas generaciones y modalidades regionales es lo que puede otorgar legitimidad a la globalidad, unidad e indivisibilidad del Estado español»<sup>27</sup>. Y, de otro lado, el término nacionalidades ha de ser desterrado del texto constitucional porque, «en política, lo semántico puede tener mucha importancia», ya que «los vocablos no solo designan cosas, sino que son también consignas o banderines para la acción: no solo abstraen ciertas realidades, sino que contribuyen a agrupar a las gentes en partidarios y adversarios»<sup>28</sup>. Y proféticamente anuncia: «Desde la recepción en el texto constitucional del término nacionalidades se puede desembocar fácilmente en la concepción de España como un Estado de nacionalidades y está en la dialéctica de las cosas, lo que no quiere decir necesariamente en la fatalidad histórica, que del Estado de nacionalidades se pase a su disgregación en varios Estados nacionales. En resumen, sería lamentable que España entrara en un proceso de austrohungarización, cuando sus condiciones histórico-culturales son completamente distintas de las del Estado austrohúngaro»<sup>29</sup>. Así pues, esa palabra no aclara nada, «y puede confundir mucho»<sup>30</sup>, por lo que no debe emplearse.

En la segunda entrevista, publicada los días 7 y 8 de febrero de 1978, García-Pelayo insiste en que «hay conceptos confusos» en el anteproyecto<sup>31</sup>, que debieran ser pulidos. Y aunque pueda decirse que «na-

---

de relaciones de distinto orden, no creo que se le pueda negar a España el carácter de nación. Y, en fin, si, como dijo Ortega, nación, en el sentido occidental, significa unión hipostática del poder público y de la colectividad por él regida, tampoco creo que se pueda poner en duda la existencia de la nación española». Manuel García-Pelayo, *«En un Estado social la constitución es solo una parte del sistema político»* (1978), OC III, CEPC, Madrid, 2009, p. 3268.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 3267.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 3268.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 3269.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> El País, «Pese a sus defectos, el anteproyecto es un trabajo razonable», El País, 7 de febrero de 1978.

ción» es un concepto plurifacético, el que será presidente del Tribunal Constitucional «no cre[e] que desde ninguna perspectiva pueda negarse la realidad histórica, social y cultural de la nación española»<sup>32</sup>. Además, la nación española como sujeto del poder constituyente y la soberanía nacional, concluye, tienen una larga raigambre en nuestro constitucionalismo pues se vienen afirmando desde las Cortes de Cádiz<sup>33</sup>.

En abril de 1978, los ponentes hacen caso a García-Pelayo. «La soberanía nacional» se mienta en el artículo 1 del anteproyecto y «la indisoluble unidad de la nación española» también se menciona en el artículo 2<sup>34</sup>. En julio de ese año, el Pleno del Congreso da luz verde al anteproyecto, que se convierte en proyecto y pasa al Senado. Y, de nuevo, se pide opinión a García-Pelayo. El grupo parlamentario de UCD en la Cámara Alta en la persona de su portavoz, el abogado granadino Antonio Jiménez Blanco, encarga a García-Pelayo un dictamen al proyecto de Constitución aprobado por el Congreso. En un par de semanas, el constitucionalista elabora un enjundioso texto en el prosigue alertando del error de la inclusión del término «nacionalidades», a lo que añade una ácida crítica al tedioso título VIII. En punto a este último, un irónico García-Pelayo escribe: «La estructura de este capítulo central de la Constitución ofrece una barroca complejidad que supera con mucho las famosas vueltas y revueltas de la procesión de Echternach para entrar casi en el terreno de la pesadilla. Sin duda bajo estas complicaciones debe existir una razón, pero no es seguro que estuviera en vigilia y bien sabido es lo que los sueños de la razón pueden engendrar»<sup>35</sup>. En cuanto al concepto «nacionalidades», dictamina que es un brindis al sol, una «*imago sine re*», ya que no se dice cuáles son las regiones y cuáles las nacionalidades. Empero, anticipa que «el término puede adquirir expresión institucional a través de leyes orgánicas y particularmente de los estatutos y, sobre todo, su desarrollo ideológico, al hilo de coyunturas políticas indeseables, pero posibles, podría llegar a adquirir significaciones nefastas»<sup>36</sup>. La palabra «nacionalidades» procede

---

<sup>32</sup> El País, «“Nación” y “nacionalidades”, problema delicado en el anteproyecto constitucional», El País, 8 de febrero de 1978.

<sup>33</sup> «La idea de la nación española como sujeto del poder constituyente, iniciada en las Cortes de Cádiz, así como la de soberanía nacional, tienen una rica tradición en la historia del constitucionalismo español». *Ibidem*.

<sup>34</sup> El artículo 1.2 del anteproyecto decía: «Los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía». Y el artículo 2 señalaba: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». Tras las enmiendas, el artículo 1.2 del anteproyecto declara: «La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado». Por su parte, el artículo 2 estipula: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española».

<sup>35</sup> Manuel García-Pelayo, *Inédito sobre la Constitución de 1978*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 64.

de unas latitudes que no son las españolas. Mas aplicada a España, cuya realidad nada tiene que ver con la del Imperio austrohúngaro, García-Pelayo pronostica que, una vez se han reconocido nacionalidades, «podría, en el curso de la dialéctica ideológica, llegarse a la conclusión (ya experimentada por otros Estados europeos) de que España no es un Estado nacional, sino un “Estado de nacionalidades”. En un grado superior y partiendo de este supuesto, podría aplicarse a nuestro país el principio de las nacionalidades, a saber: cada nación debe formar un Estado y cada Estado solo puede estar constituido por una nación, lo que significaría un fundamento ideológico para la destrucción de la unidad nacional»<sup>37</sup>. Sabia advertencia que, en su día, no fue escuchada.

Vemos que la intranquilidad de García-Pelayo por la inclusión del «infortunado nombre de nacionalidades» en la Constitución era constante<sup>38</sup>. Preocupación acrecentada debido a «la ignorancia de las tesis Bauer en las discusiones en torno al tema de la nación y las nacionalidades»<sup>39</sup>. En consecuencia, el jurista español destina un trabajo a exponer la teoría de Otto Bauer.

### 2.1.2. *La teoría de la nación de Otto Bauer*

Otto Bauer define la nación como «una comunidad de carácter que ha crecido a partir de una comunidad de destino»<sup>40</sup> o, más en concreto, como «la totalidad de los seres humanos que se hallan vinculados por una comunidad de destino en una comunidad de carácter»<sup>41</sup>. Con este concepto, el austriaco refiere que la nación es un producto histórico. La nación se basa en las relaciones forjadas por una determinada comunidad humana a lo largo de la historia que confieren a ese grupo humano un propio modo de ser y estar en el mundo —en virtud de un pasado compartido, un lenguaje común, una genética similar, un mismo territorio donde se despliega la existencia, etc.— generador de los vínculos de lealtad más abstractos posibles entre los hombres<sup>42</sup>. Esa vida de relación centenaria engendra un «carácter nacional» que distingue a cada nación de otras naciones. El carácter nacional es «un precipitado de procesos históricos pasados que seguirán siendo alterados por parte de los subsiguientes procesos histó-

---

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>39</sup> Manuel García-Pelayo, *«La teoría de la nación en Otto Bauer»* (1977), *Idea de la política y otros escritos, OC II*, CEPC, Madrid, 2009, p. 1917.

<sup>40</sup> Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, Akal, Madrid, 2020, p. 46.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 215.

<sup>42</sup> «La amo —proclama Heller— porque es la colectividad humana más grande frente a la cual soy capaz de asumir y estoy dispuesto a asumir con mis obras una responsabilidad inmediata». Hermann Heller, *«Socialismo y nación»*, *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985, p. 154.

ricos»<sup>43</sup>. Por ende, no hay un carácter nacional estático y perenne, como arguyen los nacionalistas, sino que este evoluciona con el tiempo, pero sigue siendo distinto de otros caracteres nacionales<sup>44</sup>.

Que la nación sea una comunidad de carácter envuelve que los nacionales compartan unas notas somáticas y espirituales. Esta comunidad de carácter es relativa. Tan solo destaca aquellos rasgos que los nacionales tienen en común en una época determinada y que los separan de otras naciones. Asimismo, los miembros de una nación, además de los rasgos comunes, tienen otros que los caracterizan como la procedencia, la profesión o la clase, que diferencian a los nacionales entre sí. Lo somático y lo espiritual cambian a lo largo de la historia, pero, si nos fijamos en un momento concreto, vemos que son similares entre todos los nacionales. Lo somático es la herencia genética; lo espiritual hace referencia a la axiología. García-Pelayo glosa que los nacionales comparten unos mismos valores (tienen una misma idea de lo feo y lo bello, de lo justo y lo injusto, etc.), que los llevan a plantearse y resolver los mismos problemas que otras naciones (por ejemplo, cómo abordar el capitalismo), pero de un modo distinto<sup>45</sup>.

Mas lo decisivo en la nación es la comunidad de destino. Esta hace referencia a una vida de relación común transmitida a través de los siglos de padres a hijos. Bauer desarrolla que «comunidad de destino» quiere decir «vivencia común de un mismo destino, en constante relación y continua interacción recíproca»<sup>46</sup>. La vivencia y el sufrimiento comunitario de un mismo destino genera la nación. «Tan solo dará origen a la nación —precisa el austriaco— el destino vivido en el contexto de la interacción recíproca general y constante relación mutua»<sup>47</sup>. Dicho de otra forma, lo importante no es la unidad u homogeneidad de destinos, que permitiría unir a dos proletarios de distintos países, sino la vivencia común de un mismo destino. Esta provoca que el proletario y el burgués de la misma nación estén más cercanos entre sí que los proletarios de dos naciones, porque ambos tienen un pasado común, comparten la misma lengua, las mismas costumbres, etc. Por consiguiente, que la nación sea una comunidad de destino es lo que la diferencia de otras comunidades de carácter como, por ejemplo, la clase<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, op. cit., p. 50.

<sup>44</sup> «El carácter nacional es variable. La comunidad de carácter vincula a aquellos que pertenecen a una nación durante una época determinada, pero de ninguna manera a la nación de nuestra época con sus antepasados de hace dos o tres milenios. Allá donde nosotros hablamos de un carácter nacional alemán, estamos pensando en los rasgos característicos comunes de los alemanes de un siglo o decenio determinado». Ibidem, pp. 67-68.

<sup>45</sup> Manuel García-Pelayo, «*La teoría de la nación en Otto Bauer*» (1977), op. cit., p. 1934.

<sup>46</sup> Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, op. cit., p. 189.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 190.

<sup>48</sup> «La comunidad de carácter de la nación se distingue de la de clase por el hecho de que aquella surge de la comunidad de destino mientras que esta lo hace de la similitud de destino». Ibidem, p. 191.

La comunidad de carácter y la de destino son productos históricos. La vida de relación de los antepasados y sus sucesores originan unas notas somáticas (verbigracia, parecido biológico) y espirituales (por ejemplo, una misma religión y valores) comunes<sup>49</sup>. El pueblo del pasado llega al presente a través de las costumbres, la educación y el derecho, de un lado, y de la herencia genética, de otro. Y, como advierte García-Pelayo, ambos factores van de la mano en Bauer<sup>50</sup>. Es decir, el pasado no arriba al presente solo a través de la herencia genética o solo a través de las tradiciones; ambos están imbricados.

Acertadamente, García-Pelayo recuerda que, para Bauer, la nación es un hecho histórico con independencia de que la comunidad sea consciente o no de su existencia. Ahora bien, cuando la comunidad cobra consciencia, cuando adquiere conciencia nacional, la nación se convierte en «fuerza impulsadora de la historia, especialmente en el campo político»<sup>51</sup>. Desde el momento en que es consciente y está orgullosa de sí (sentimiento nacional), la comunidad observa que un abismo la separa de otras naciones. Mas el sentimiento de pertenencia a la nación varía según la clase social. A saber, Bauer determina que hay dos clases en la estructura social de una nación capitalista: los que participan de los bienes culturales, que son los propietarios de los medios de producción, y los *hintersassen*, quienes están excluidos de los bienes culturales y de los medios de producción y se limitan a soportar a los primeros con su trabajo. En puridad, solo los capitalistas conforman la nación; los segundos la ven como algo extraño. Los proletarios no comparten los valores ni las tradiciones de los propietarios, por lo que, lucha de clases mediante, desean acabar con la nación burguesa. Frente a esta situación, hay dos opciones: o conservar lo existente o emprender una política evolutiva que extienda la participación en los bienes culturales a toda la población. Bauer se declara partidario de lo último. Pero, para ello, ha de llegarse al socialismo, pues las masas populares disfrutarán de todos los bienes culturales nacionales solo en un sistema socialista. Ahora bien, el socialismo, al fomentar el libre desarrollo de todas las fuerzas nacionales, lejos de acercar unas naciones a otras, producirá un mayor alejamiento puesto que cada nación querrá ser ama y señora de su destino<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> El lenguaje está a caballo entrambas. Pues la lengua es producida por una comunidad de carácter y transmitida de generación en generación por la comunidad de destino. Por ello, según Bauer, debemos entender «la comunidad lingüística como algo que emerge de la comunidad de cultura y destino, la especificidad de la comunidad lingüística individual como algo que emerge de la especificidad de la comunidad de cultura y carácter». Y, un poco antes, había afirmado que «la comunidad de lenguaje es una manifestación parcial de la comunidad de cultura y un producto de la comunidad de destino». Ibidem, pp. 61, 57.

<sup>50</sup> Manuel García-Pelayo, «La teoría de la nación en Otto Bauer» (1977), *op. cit.*, p. 1936.

<sup>51</sup> Ibidem, p. 1937.

<sup>52</sup> Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, *op. cit.*, p. 180.

### 2.1.3. Un error constituyente de consecuencias fatales: España no es un Estado plurinacional sino nacional

Siguiendo el principio de las nacionalidades, cada nación debe formar un Estado y cada Estado debe abarcar solamente una nación. Esto, comenta García-Pelayo, supone unir dos exigencias: «i) la voluntad de liberación nacional frente a la dominación extraña (cada nación un Estado) y ii) la voluntad de la unidad nacional frente al particularismo (la totalidad de la nación se constituye en un solo Estado)»<sup>53</sup>. El problema del Imperio austrohúngaro era que estaba compuesto por varias naciones. Era un Estado plurinacional o de nacionalidades en el que las naciones que lo componían luchaban férreamente entre sí por el dominio político<sup>54</sup>. El intérprete español del político austriaco inmortaliza que «la pugna de las distintas nacionalidades por influir al Estado se transforma necesariamente en la pugna de las naciones entre sí por el número de diputados, por la asignación de recursos, etc., pues mientras más satisfaga el Estado las necesidades de unas naciones tanto menos le quedará para las de otras»<sup>55</sup>. Debido a esto, completa Bauer, «cada nación se convertirá en enemiga de las exigencias de las otras naciones»<sup>56</sup>.

Para evitar que la pugna por el Estado austrohúngaro de las distintas naciones deviniese existencial, Bauer proponía una serie de reformas constitucionales que poco interesan a nuestro caso. Lo relevante de la teoría Bauer es que, a juicio de García-Pelayo, ilustra que el concepto «nacionalidades» no es aplicable a España, donde la única nación existente es la española. Por este motivo, los constituyentes no debieron incluirlo. Porque, como el jurista había profetizado, estaba en la dialéctica de las cosas que de la *imago sine re* del artículo 2 se pasase a la afirmación de que «España no es un Estado nacional, sino un “Estado de nacionalidades”», lo que, más tarde o más temprano, implicará que se aplique a nuestro país «el principio de las nacionalidades, a saber: cada nación debe formar un Estado y cada Estado solo puede estar constituido por una nación»<sup>57</sup>.

García-Pelayo clamó en el desierto.

---

<sup>53</sup> Manuel García-Pelayo, «La teoría de la nación en Otto Bauer» (1977), *op. cit.*, pp. 1964-1965.

<sup>54</sup> García-Pelayo define tal Estado como «un Estado compuesto por varias naciones a las que se les ha despojado con el curso del tiempo de sus órganos de representación estamental para ser sustituidos por un centralismo burocrático o por una concepción atomística del Estado que ignora a las naciones como corporaciones jurídico-públicas y que solo reconoce a los individuos». El caso arquetípico era el Imperio austriaco, el cual fue generado por la conquista de pueblos germanos y consolidado tras la Reforma debido a la necesidad de crear un espacio político de gran extensión que frenase al Imperio otomano. *Ibidem*, p. 1964.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 1966.

<sup>56</sup> Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, *op. cit.*, p. 381.

<sup>57</sup> Manuel García-Pelayo, *Inédito sobre la Constitución de 1978*, *op. cit.*, p. 64.

Tras la aprobación de la Constitución, García-Pelayo participó, invitado por Julián Marías, en un coloquio sobre las autonomías. En el encuentro, trató de explicar que solo la nación confiere un fundamento sólido al Estado. Desde el siglo XIX, la nación es el vínculo social más intenso; el que genera las mayores y más abstractas vinculaciones entre los ciudadanos de la misma nación y los más grandes antagonismos frente a los ciudadanos de otras naciones. Por esta razón, debía quedar claro que España es —o era— un Estado nacional. Porque un Estado que no descansa en una nación bien integrada, una nación «no solo como realidad objetiva, sino también consciente de sí misma, es un Estado de base endeble»<sup>58</sup>. Estado y nación se necesitan. El Estado es la organización que posibilita la acción y decisión de la nación, convirtiéndola en ama y señora de su destino; la nación, por su parte, concede un fundamento vital a la organización estatal imposible de lograr por otras vías. Por ello, en 1979, el realista político informa de que «la crisis de la nación implica la crisis del Estado, las escisiones radicales y profundas de la nación privan al Estado de sustentación firme, con la consecuencia de que, a la corta o a la larga, se vería obligado a un alto coste de energía para mantenerse, lo que tendría como consecuencia acrecentar la erosión de sus reservas de legitimidad»<sup>59</sup>. Es esencial, por ende, reivindicar la nación y negar el carácter de naciones a ciertos territorios, a lo que, ciertamente, el término «nacionalidades» no ayuda. «El Estado español no es un Estado plurinacional, sino nacional»; eso sí, compatible con la descentralización<sup>60</sup>.

A juicio de García-Pelayo, la descentralización jamás puede entrañar la concesión de competencias que impidan al Estado garantizar la seguridad en todo el territorio ni tampoco puede quebrar la unidad jurisdiccional del Estado. Además, no debe olvidarse que hay una cultura española, de la que participan todos los territorios y generaciones, aunque luego haya peculiaridades culturales regionales de las que participan tan solo los habitantes de ciertos territorios. Y, como hay una cultura española, el Estado ha de poner especial atención en que ciertos territorios no impidan o dificulten la difusión de la cultura española o empleen la cultura regional en contra de la nacional<sup>61</sup>. Por último, el constitucionalista acuerda que las reivindicaciones de ciertos territorios no han de quebrar la unidad económica nacional confiriéndoles privilegios económicos (clara alusión al cupo vasco).

---

<sup>58</sup> Manuel García-Pelayo, *«Constitución y estatutos», Cómo articular las autonomías españolas*, Fundación de Estudios Sociológicos, Madrid, 1977, p. 52.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> «La existencia misma de la nación española, en tanto que unidad cultural común, implica el deber y el derecho del Estado de promover la cultura nacional y de facilitar su acceso a todos los españoles, de lo que se desprende su potestad irrenunciable de establecer, tutelar y fiscalizar instituciones culturales en todo el ámbito del territorio nacional». Ibidem.

García-Pelayo consideraba, ya en 1979, que las exigencias vascas y catalanas, concretadas en forma de competencias, conculcaban el orden público, la cultura, la justicia, la hacienda y la educación españolas. Por esto mismo, sentenciaba que, «tal y como están, yo no aceptaría los proyectos de Estatuto vasco y catalán», porque la cesión de competencias en las áreas referidas «no es compatible con la idea de un Estado nacional»<sup>62</sup>.

Una vez nombrado magistrado del Tribunal Constitucional, el jurista no volvió a pronunciarse sobre el tema de las «infortunadas nacionalidades». Lástima que nadie le hubiese hecho caso. Cuántos problemas se habrían evitado.

## 2.2. Otto Hintze

### 2.2.1. *García-Pelayo, prescriptor de Hintze en la España tardofranquista (1968)*

Otto Hintze (1861-1940) es un autor fundamental en todos los escritos de García-Pelayo sobre las formas políticas. Entender al jurista español sin haber leído al prusiano es imposible porque, ya sea citándolo o no, la huella del alemán es constante a lo largo de su obra.

García-Pelayo entra en contacto con Hintze tras el fallecimiento de este último. En la posguerra, lee *Staat und Verfassung* (1941). Obra que recensiona en 1944. Estudia a fondo —así nos lo indican sus subrayados al libro hoy custodiado en el Centro Estudios Políticos y Constitucionales— los ensayos sobre el feudalismo, la tipología de las constituciones occidentales, las condiciones histórico-universales de la constitución representativa, la figura del comisario, etc. Este dato es clarividente porque, cuando esté al frente de la Biblioteca de Política y Sociología de la *Revista de Occidente* en los años sesenta, encargará la traducción de buena parte de estos trabajos que, veinte años atrás, había leído y que tanto le habían impresionado.

La Biblioteca de Política y Sociología de la *Revista de Occidente* tenía como propósitos ofrecer «al lector de lengua española un conjunto de obras que, al nivel del tiempo presente, sirvan para orientarle en la realidad política y social». Para ello, contaba con dos colecciones, una *major* y otra *minor*, cuyo fin era «servir tanto al hombre culto como al estudioso de los temas políticos y sociales». Estos objetivos, recuerda Ortega Spottorno, aunque aparecen «firmados anónimamente por “Los Editores”, fueron redactados por él [por García-Pelayo] y son de especial clarividencia»<sup>63</sup>. Y como de aprehender la realidad presente se trataba, Otto Hintze, al igual que Schmitt o Pareto, no podía faltar en la Biblioteca. En consecuencia,

<sup>62</sup> ABC, «García-Pelayo: “Tal y como están, yo no aceptaría los proyectos vasco y catalán”», ABC, 3 de julio de 1977, p. 11.

<sup>63</sup> José Ortega Spottorno, «Intervención de Don José Ortega Spottorno», Sesión Necrológica “In Memoriam” del Excmo. Sr. Don Manuel García-Pelayo y Alonso, Primer Presidente del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional, Madrid, 1991, p. 18.

el director encarga la traducción de algunos ensayos hintzeanos (un total de ocho) a José Díaz García, que se publican bajo el rótulo *Historia de las formas políticas* en 1968.

Los trabajos de Hintze van precedidos de una introducción anónima que lleva por título «Hintze». Tanto por el estilo como por el contenido, no sería extraño que García-Pelayo fuese su autor. Allí se nos dice que los trabajos sobre el feudalismo y la constitución estamental, de una parte, y los destinados al comisario y al funcionariado, de otra, son primordiales. En los primeros, Hintze explica las formas políticas preestatales. En concreto, «Esencia y difusión del feudalismo», según el introductor, es «uno de los más importantes y densos sobre el tema», «uno de los más esclarecedores y de más amplio horizonte sobre el tema»<sup>64</sup>; de «Tipología de las constituciones estamentales en Occidente» y de «Las condiciones histórico-universales de la constitución representativa» se afirma que son «dos estudios señeros en torno a la constitución estamental», «concepto historiográfico-político sin cuyo auxilio se pierde la rigurosidad de las líneas del desarrollo constitucional de Occidente»<sup>65</sup>. En punto a los ensayos sobre el comisario y la burocracia —«El comisario y su significación en la historia general de la administración» y «El estamento de los funcionarios», respectivamente—, el introductor resalta su importancia para entender la infraestructura (administrativa) del Estado, pues la Administración, como *instrumentum regni*, ha dado históricamente continuidad al Estado con independencia de su forma concreta (absoluto, liberal o social).

La introducción es no menos diáfana que los propósitos de la Biblioteca, lo que parece indicar que, en efecto, García-Pelayo es su autor. El español emplea constantemente ideas de los ensayos referidos en la introducción en sus trabajos sobre las formas políticas preestatales y la burocracia estatal.

### 2.2.2. Hintze y la sucesión de las formas políticas europeas

Hay una idea de Hintze que García-Pelayo descuella por encima de todas: el entendimiento sucesivo de las formas políticas. El alemán devela al español que, en el mundo histórico-político, no hay saltos. Más allá de las aparentes rupturas, la continuidad rige silenciosa pero férreamente.

La Antigüedad conoció dos formas políticas: la ciudad y el Imperio universal. Este último es una configuración política arquetípica del Antiguo Oriente que, dentro de un espacio, establece una dominación universal y no reconoce a otras unidades políticas en pie de igualdad ni tampoco el derecho a una existencia política al margen del Imperio. Los

---

<sup>64</sup> «Hintze», en Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 11.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 12.

Imperios universales, como forma política despótica oriental, pretenden «dominar todo el territorio cultural que abarca la mirada política de la época y no reconocen junto a ellos, en pie de igualdad, a ningún Estado [mejor dicho: unidad política] independiente»<sup>66</sup>. Que sean un despotismo oriental significa que el poder religioso y el político se funden en las manos del líder (verbigracia, el faraón egipcio era un dios o, por ejemplo, el emperador chino era el Hijo del Cielo y el sacerdote supremo del Imperio). Hintze evoca que, «originariamente, el Imperio universal y el despotismo teocrático son coincidentes. La idea de que el soberano del mundo entero no tiene igual, de que ocupa una posición sobrehumana, de carácter divino, va íntimamente ligada al carácter universal de esta formación estatal»<sup>67</sup>. De aquí se infiere que el sistema de Estados europeo, donde se reconoce que los otros Estados son igualmente soberanos y tienen derecho a la existencia política, es incompatible con la idea de Imperio universal.

La Iglesia católica, sucesora del Imperio *mundi* romano, porta la idea de Imperio universal a la Edad Media. Mas el mensaje cristiano lleva en sí diferenciar entre lo temporal y lo espiritual. Con ello, el cristianismo introduce un dualismo que el Imperio universal antiguo desconocía. El distinguir entre un poder temporal y otro espiritual, entre el emperador y el papa, imposibilitará la edificación de un Imperio universal clásico en suelo europeo porque, de un lado, el papa y el emperador medievales son demasiado fuertes como para que uno de ellos se imponga sobre el otro, pero, de otro lado, son demasiado débiles como para imperar el uno sobre el otro. A juicio de Hintze, la escisión entre lo temporal y lo espiritual es lo determinante en la historia de Occidente; es lo que diferencia nuestra civilización del resto de las habidas. Este dualismo dio lugar a formas políticas propiamente europeas como la constitución estamental, primero, y el Estado, después. Formas que no se han conocido en el resto del orbe (hasta la universalización del Estado), pues tampoco las demás civilizaciones han conocido la escisión entre el poder temporal y el espiritual.

El Imperio cristiano medieval inaugurado por Carlomagno en el año 800 es un precipitado intento de continuar el romano. El emperador franco y sus sucesores no cuentan con los medios materiales ni personales necesarios para erigir una sólida estructura política imperial: carecen de medios de comunicación, falta una administración centralizada y efectiva, la economía es agraria y de subsistencia, etc. No se dan los supuestos para una organización política intensiva que se extienda sobre un gran territorio. Por esta razón, para controlar el inmenso espacio del Imperio, los emperadores han de delegar el ejercicio de potestades en las autoridades locales. Mas estas últimas, al principio leales a la autoridad

---

<sup>66</sup> Otto Hintze, «La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional», *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 21.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 23.

central, en pocas generaciones, quiebran la lealtad y devienen poderes independientes. De esta manera, el feudalismo entra en la historia. Pues el feudalismo es una político-social manada del intento de controlar un gran territorio sin poseer medios de dominación óptimos para tal empresa. En definitiva, el Imperio carolingio, primero, y el Sacro Imperio, después, pretendieron erigir un Imperio universal en medio del más absoluto primitivismo técnico y cultural, lo que dio lugar a que, bajo la cáscara de la superestructura imperial, operase una poderosa, real y efectiva infraestructura feudal.

Al principio endebles, los señores feudales van superponiéndose unos a otros. El incremento del poder del señor de señores (rey) es especialmente llamativo. En el plano externo, el rey niega su dependencia del emperador (no así al papa); en el interno, poco a poco, el monarca somete a los señores feudales. Para frenar el avance real, los señores feudales más vigorosos se unen. Esto da lugar a un modo de organización propio de Occidente: la constitución estamental. Forma política intermedia entre la pluralidad de poderes feudales y la unidad del poder estatal. En la constitución estamental, el pluriverso de poderes feudales queda reducido a dos: *rex* y *regnum*. La constitución estamental es una forma política diárquica en la que los estamentos privilegiados representan al país frente al rey. En palabras de Hintze: «La esencia de la constitución estamental [consiste] en que en una unidad política de dominación, ya la llamemos reino o país, los *meliores et majores terrae*, es decir, los estamentos sobresalientes de la población, “representan” comparativamente organizados la totalidad, el “país” o el “reino” frente al gobernante»<sup>68</sup>.

Tras el Concilio de Basilea (1431), primero, y la Reforma protestante, después, el último de los universalismos aún vigente, el del obispo de Roma, deja de ser un poder efectivo. El poder espiritual revierte en el temporal. Desde entonces, el rey ya no cree que su poder *derive* de un superior (papa), sino que considera que su poder es *originario*. En el plano interno, el rey persigue administrar unitariamente el ejército y los funcionarios dentro de su territorio. Es un rey más poderoso que el medieval y, por tanto, los estamentos ya no pueden oponerse a sus pretensiones. Como no se fía de los estamentos, el monarca encomienda la administración a una burocracia (de juristas) a su servicio. Además, como ha de defenderse de otros reinos que amenazan la existencia de la unidad política propia, el rey se dota de un ejército permanente centralizadamente gobernado y administrado. De esta forma, el militarismo desplegado en las postrimerías del Medievo tendrá como resultado la construcción del Estado.

Hintze argumenta que, desde que irrumpe en la historia entre finales del siglo XV (Renacimiento) y mitad del XVII (paz de Westfalia), el Es-

---

<sup>68</sup> Otto Hintze, «Tipología de las instituciones estamentales de Occidente», *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 80.

tado absoluto tenía una misión histórica: construir un Estado nacional. El monarca absoluto somete a los poderes intermedios, pero no acaba con la ordenación estamental de la sociedad. Pone fin al poder político de los estamentos, mas no erradica su función social porque la considera útil para su sistema de gobierno. El rey conserva a los estamentos ciertos privilegios jurídicos y sociales, pero como el absolutismo es igualador porta en sí el germen que, más pronto que tarde, destruirá dichos privilegios. El absolutismo construye la idea de ciudadano. Recibir prestaciones del Estado, pagar impuestos, relacionarse con la burocracia, etc., hace que surja solidaridad política en la población. «La idea de la unidad del Estado que el absolutismo realiza externamente se la apropia internamente la población. Surge entonces una conciencia estatal y nacional latente, que solo necesita motivos especiales para ponerse de relieve»<sup>69</sup>. El pueblo ya «está listo» para la constitución representativa. Antes de la obra homogeneizadora absolutista, la población era puro objeto de dominación; tras el absolutismo, ya está en condiciones de gobernarse a sí misma. Construidas las condiciones para el Estado nación, concluida esta misión histórico-universal, Hintze determina que el absolutismo devino simplemente superfluo y cayó, irremediablemente, desde finales del siglo XVIII y durante el XIX<sup>70</sup>.

En los párrafos anteriores, Hintze nos ha explicado que las contradicciones y desarrollos de una forma política llevan a otra. Hay continuidad más allá de la aparente oposición entre los diversos modos de organización política. La constitución estamental halla sus raíces muchas veces —aunque no siempre— en las relaciones sociopolíticas feudales. Y, a su vez, la constitución representativa tiene su origen en la estamental. Por ejemplo, los modernos Parlamentos encuentran su antecesor en las Asambleas estamentales medievales y estas en los concilios de la Iglesia o, por ejemplo, el dualismo Estado y sociedad proviene de la oposición entre *rex* y *regnum* propia de la constitución estamental. Por consiguiente, Hintze asegura que la oposición entre las formas políticas europeas es solo aparente, puesto que todas «son miembros de un ciclo coherente del desarrollo histórico»<sup>71</sup>. Historia institucional heredada de Roma que la Iglesia transporta hasta la Edad Media. Porque, concluye Hintze, «todas estas influencias solamente fueron posibles en Occidente y se basan en definitiva en la síntesis cultural del elemento románico y el germánico, en la que la Iglesia actuó de mediadora»<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> Otto Hintze, «La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional», *op. cit.*, p. 31.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>71</sup> Otto Hintze, «Tipología de las instituciones estamentales de Occidente», *op. cit.*, p. 103.

<sup>72</sup> Otto Hintze, «Las condiciones histórico-universales de la constitución representativa», *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 149.

### 2.2.3. *García-Pelayo, expositor de Hintze en el primer franquismo (1944)*

En pleno exilio interior, García-Pelayo, a la sazón preparador de opositores al cuerpo diplomático al ser excluido de la universidad, reseña *Staat und Verfassung*. En las páginas del *Boletín Bibliográfico*, comenta cuestiones como la relación entre economía y política, entre mercantilismo y absolutismo, la historicidad del Estado («el Estado es siempre algo históricamente concreto»), la importancia del comisario en la configuración de la moderna burocracia, etc<sup>73</sup>. Pero resalta, por encima de todo, la sucesión de las formas políticas descrita por Hintze.

Siguiendo al prusiano, el jurista español recalca que el Imperio universal de la Antigüedad unía religión y política; no había separación entre ambas. Esta idea de Imperio es llevada por la Iglesia al Medievo. Mas el cristianismo inserta el dualismo religión-política en la idea de Imperio *mundi*. Esta distinción entre lo político y lo religioso, que tendrá como resultado la pugna entre el papa y el emperador, imposibilita la fundación de un Imperio universal en Occidente; asimismo, la creencia cristiana en la igualdad natural de los hombres impide conformar un sistema de castas. Por debajo del Imperio medieval y para organizarlo, un sistema feudal opera. En esta infraestructura sociopolítica, la soberanía se distribuye en un sinfín de centros de poder personales. O sea, «desde un punto de vista jurídico-político [el feudalismo] representa una acomodación de la soberanía frente a la objetivación de esta en el Estado moderno», anota García-Pelayo<sup>74</sup>. Tras el feudalismo, la constitución estamental aflora en la historia. En esta forma política, la soberanía se reparte entre el rey y los estamentos. La constitución estamental es «un fenómeno específicamente europeo, que se debe a la conjugación de tres factores: feudalismo, Iglesia católica y sistema de Estados [más bien, de reinos]<sup>75</sup>». Fortalecido el poder real en detrimento de los estamentos, llegamos al absolutismo, donde ya hay una unidad de la soberanía del Estado, el cual, en sus albores, se identifica con el monarca. Para imperar sobre los poderes intermedios, el rey recurre a funcionarios y a un ejército permanente directamente dependientes de él, racionaliza el poder y lo hace más intensivo. El resultado social de este incremento del poder estatal es una población homogénea dispuesta a autogobernarse. El desarrollo absolutista culmina, así, en el sistema representativo del Estado liberal. En palabras de García-Pelayo: «El Estado democrático liberal ha sido la conclusión de un proceso iniciado en el absolutismo y requerido por las condiciones y circunstancias históricas»<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> El texto de García-Pelayo «*Staat und Verfassung*», publicado en *Boletín Bibliográfico*, nº 1-2, 1944, pp. 46-50, está consignado ahora con el título «Estado y Constitución» en *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 3097-3102.

<sup>74</sup> Manuel García-Pelayo, «*Estado y Constitución*» (1944), *op. cit.*, p. 3100.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 3101. Como apunta Ayala, el Estado liberal es heredero y adversario

### 2.3. Ferdinand Lassalle

Ferdinand Lassalle (1825-1864) fue, en palabras de García-Pelayo, «un jurista destacado y un agitador y organizador socialista»<sup>77</sup>. Pero, ante todo, este jurista socialista prusiano es el maestro que le enseña la relación entre lo sociológico y lo normativo en los meses previos a la aprobación de la Constitución de 1931.

#### 2.3.1. Lassalle y el imperio de los poderes sociales sobre las normas

La teoría constitucional de este pensador alemán está expuesta básicamente en sus conferencias *Über Verfassungswesen* dictadas en 1862<sup>78</sup>. Texto que Wenceslao Roces tradujo con el título *¿Qué es una Constitución?* en 1931, el cual fue reseñado por García-Pelayo en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* ese mismo año<sup>79</sup>.

En las mentadas conferencias, Lassalle afirma que hay dos tipos de constitución: una formal o escrita y otra real o material. En punto a la primera, destaca que es «algo más que una ley»<sup>80</sup>. Es ley fundamental en tanto que está en la cúspide del ordenamiento jurídico y otorga validez al resto de normas, que no pueden contradecirla. Pero si queremos preguntarnos por la *esencia* de la constitución tenemos que ir a la constitución material o real, que él denomina «relaciones fácticas de poder» y que «son aquella fuerza actuante eficazmente que determina todas las leyes e instituciones jurídicas de esa sociedad de modo que en lo esencial no podrían ser otras que las que son»<sup>81</sup>. La constitución reside o, incluso, consiste en los poderes sociales vigentes en cada momento. Dichos poderes son «un fragmento de constitución» o, más aún, «ellos son» la constitución. Pues «la constitución de un país es, precisamente, esto: las relaciones de poder fácticas existentes en un país»<sup>82</sup>. ¿Cómo se unen ambos tipos de

---

del Estado absoluto. Es rival porque afirma el principio democrático frente al principio monárquico de la época anterior. Pero es sucesor porque el Estado liberal es un Estado nacional y la homogeneidad social, necesaria para que el pueblo tomase conciencia de sí, es un logro del absolutismo. Cf. Francisco Ayala, «Presentación», en Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 2019, pp. 16-18.

<sup>77</sup> Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado* (1950), OC I, CEPC, Madrid, 2009 p. 283.

<sup>78</sup> Citamos por la edición preparada por Carlos Ruiz Miguel: Ferdinand Lassalle, *Sobre la esencia de la Constitución*, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2019. Porque, como nos informa y demuestra en varios pasajes Ruiz Miguel, es «más fiel al original» que la canónica de Roces para Ariel. Carlos Ruiz Miguel, «Estudio preliminar», en Ferdinand Lassalle, *Sobre la esencia de la Constitución*, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2019, p. 35.

<sup>79</sup> El breve pero enjundioso trabajo está ahora recogido en: Manuel García-Pelayo, «¿Qué es una Constitución?», OC III, CEPC, Madrid, 2009, pp. 3073-3075.

<sup>80</sup> Ferdinand Lassalle, *Sobre la esencia de la Constitución*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 50. Como apunta Bidart Campos: «[La constitución material o real es] el derecho constitucional vigente y positivo de cada Estado, de todo Estado. Todo Estado, todo régimen, tienen “esta” constitución material, tienen “su” derecho constitucional, porque constitución y derecho constitucional en sentido material equivalen al orden, a

constitución? Las relaciones fácticas de poder —los poderes sociales más vigorosos en cada momento— se transcribirán en la constitución escrita u «hoja de papel» y, de esta forma, dejarán de ser un poder social y se convertirán en un poder jurídico.

De lo anterior se infiere fácilmente que, para Lassalle, lo fundamental no es la constitución escrita, sino la constitución real. Luego, si se quiere cambiar la constitución de un pueblo concreto, lo importante es transformar las relaciones de poder existentes y no la mera «hoja de papel». Dicho de otro modo, si se dicta una nueva constitución escrita pero las fuerzas sociales son las mismas, de nada habrá servido el cambio de constitución formal; y quien diga lo contrario nada entiende sobre la esencia de la constitución. En resumen: «[la constitución escrita es buena y duradera solamente si] se corresponde con la constitución real, con las relaciones de poder reales existentes en un país. Allí donde la constitución escrita no se corresponde con la real, tiene lugar un conflicto que no tiene remedio y para el que es necesario a la larga que la constitución escrita, la simple hoja de papel, deba someterse a la constitución real, a las relaciones de poder existentes de hecho en el país»<sup>83</sup>. En fin, si quiere ser válida y efectiva, la constitución escrita ha de integrar en sí a —y ser reflejo de— los poderes sociales vigentes en cada momento.

### 2.3.2. *Lassalle como paladín de la constitución sociológica*

García-Pelayo hace suyo, con ciertos matices, lo dicho por Lassalle. Como diría Fernández-Carvajal, el primer presidente el Tribunal Constitucional cree que «el derecho debe aspirar a que nada auténticamente social le sea ajeno»<sup>84</sup>. Ergo, la constitución ha de investir jurídicamente a los poderes sociales más fuertes, ha de convertir a los poderes político-constitucionales en verdaderos sujetos jurídico-constitucionales. «Una constitución —advierte el joven García-Pelayo a los constituyentes de 1931— no puede ser nunca fruto de las ideas de un jurista; una constitución ha de tener como supuesto esencial el estar de acuerdo con las condiciones reales y objetivas del estado social sobre el cual va a ser aplicada»<sup>85</sup>. Si la constitución quiere ser efectiva, debe partir del *substratum* social realmente existente al erigir el entramado jurídico. Lassalle enseña a García-Pelayo que, si bien lo jurídico y lo sociológico son distintos, es-

---

la organización, a la estructura política que verdaderamente informan las instituciones de un Estado» o, dicho más breve, la constitución material es «el verdadero derecho constitucional positivo y vigente de un Estado». Germán Bidart Campos, «*La codificación constitucional y la constitución real*», *Libro-Homenaje a Manuel García Pelayo (I)*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980, pp. 99, 105.

<sup>83</sup> Ferdinand Lassalle, *Sobre la esencia de la Constitución*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>84</sup> Rodrigo Fernández-Carvajal, *La representación pública en la actualidad*, Publicaciones de la Delegación Provincial de Asociaciones, Murcia, 1965, p. 12.

<sup>85</sup> Manuel García-Pelayo, «¿Qué es una Constitución?» (1931), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 3073.

tán en relación recíproca y no pueden ser entendidos sin esta imbricación. En palabras del constitucionalista español: «En lo que respecta al derecho, lo sociológico y lo jurídico están siempre unidos. La norma significa, sin duda, una legalidad inmanente de sentido, pero le es esencial rebasarse a sí misma, para convertirse en una realidad externa. Y, al propio tiempo, toda realidad social y externa solo es jurídica en cuanto esté dotada de un sentido normativo»<sup>86</sup>. Así pues, lo sociológico y lo normativo son —ambos dos— momentos necesarios del orden jurídico, de tal forma que si vaciamos el derecho de lo sociológico deviene en mera proposición y, a su vez, si lo sociológico quiere regular y exigir algo debe contar con la norma jurídica. «Norma y realidad son, pues, dos momentos de un mismo objeto», culmina García-Pelayo<sup>87</sup>.

Del párrafo anterior es fácil concluir que García-Pelayo da más importancia a lo normativo que Lassalle. A saber, para el jurista prusiano, si la constitución escrita (derecho) choca con la real (poder), este conflicto será, una y otra vez, ganado por el poder. Según el alemán, «siempre el poder prevalece sobre el derecho», y quien diga lo contrario no hace sino proclamar «piadosos deseos infantiles y nada más»<sup>88</sup>. Por esta unilateralidad en favor de lo sociológico (del poder), García-Pelayo ubica a Lassalle como señero representante del tipo sociológico de constitución; concepto que relativiza el derecho —al igual que la política y la cultura— ante las situaciones sociales. Empero, García-Pelayo no cree en tal unilateralidad sino que, para él, derecho y sociología están prácticamente al mismo nivel. No hay siempre y en todo caso un primado de lo sociológico sobre lo jurídico, sino que el derecho —la norma— tiene capacidad para moldear lo fáctico. Por ejemplo, una norma que prohíbe fumar u otra que prohíbe circular a más de una determinada velocidad pueden generar una conducta social efectiva (se trataría del poder fáctico de lo normativo<sup>89</sup>); del mismo modo que un poder social efectivo, si adquiere suficiente fuerza, es probable que acabe plasmado en normas jurídicas, como ocurrió con

---

<sup>86</sup> Manuel García-Pelayo, «Crónica de Ideas y Hechos Políticos (II)» (1948), *op. cit.* p. 3127.

<sup>87</sup> Manuel García-Pelayo, «Derecho constitucional» (1950), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 2307.

<sup>88</sup> Ferninand Lassalle, *Sobre la esencia de la Constitución*, *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>89</sup> Un ejemplo en el plano constitucional sería el artículo 2 de la Constitución española de 1978. A saber, el artículo 2 de la Constitución, con su famoso «nacionalidades» y su farragoso título VIII, ha otorgado un poder a los nacionalismos particularistas que era inexistente en 1978. Como sostiene Alejandro Nieto: «El defectuoso tratamiento de las autonomías territoriales. Una cuestión discutible, ciertamente, pues caben muchas opciones sobre ella; pero lo que está fuera de dudas es lo imperfecto de su redacción (sobre este punto hay unanimidad de opiniones), que ha dado lugar a unas prácticas posteriores decididamente desviadas que han facilitado la aparición del federalismo y del separatismo que en 1978 eran todavía irrelevantes» (Alejandro Nieto, «El pasado democrático español», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n° 97, 2020, p. 195). He aquí, pues, el poder fáctico de lo normativo.

los partidos políticos tras la Segunda Guerra Mundial, que fueron reconocidos, pero no creados, por el derecho (en este caso, lo fáctico-sociológico devino normativo<sup>90</sup>).

## 2.4. Robert von Mohl

Robert von Mohl (1799-1875) fue un eminente politólogo que arribó, sin quererlo, en la sociología. Lo importante para él no es la sociedad, sino el Estado. Mas cae en la cuenta de que, para estudiar el Estado, no se puede perder de vista la sociedad. Porque a toda transformación estatal le antecede una social.

### 2.4.1. Estado y sociedad como realidades autónomas

García-Pelayo se ocupa de von Mohl a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta; años en los que estudia «la dialéctica de las relaciones entre el Estado y la sociedad»<sup>91</sup>. Cree que el autor germano elabora, por vez primera, una teoría sistemática de las ciencias sociales en oposición a las ciencias políticas. Además, von Mohl se da cuenta de que toda transformación social irá seguida de una transformación en el aparato estatal. Luego, Estado y sociedad son círculos autónomos, pero no independientes.

La sociedad en Mohl no se limita a los individuos, como creían los fisiócratas o los newtonianos sociales, ni tampoco es algo reducible a las relaciones económicas, como defienden los marxistas. Siguiendo a Hegel y a von Stein, Mohl afirma la sociedad como un escalón intermedio entre el individuo y las relaciones interindividuales, de un lado, y el Estado, de otro. Igualmente, combate a los marxistas ya que, a juicio de Mohl, la sociedad no es el conjunto de relaciones económicas, sino que es algo netamente jurídico. La sociedad consiste en una serie de círculos vitales con intereses comunes (no intereses individuales) que no son los del Estado, por lo que su estudio demanda un saber distinto del politológico. Requiere un saber propio de las ciencias sociales: la sociología. La teoría de von Mohl, glosa García-Pelayo, «representa un intento de síntesis entre el simple dualismo Estado-sociedad y la multiplicidad social de las doctrinas pluralistas», para quienes el Estado es un grupo social más<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Jellinek lo llamaría «la fuerza normativa de los hechos». Porque, según él, «lo real tiene en general una tendencia a transformarse en obligatorio», esto es, en normativo. Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2017, pp. 324-325.

<sup>91</sup> Manuel García-Pelayo, *Autobiografía intelectual* (1986), OC I, CEPC, Madrid, 2009, p. 10. Publicó su trabajo sobre Mohl en 1951. Manuel García-Pelayo, «Robert von Mohl y el nacimiento de las ciencias sociales», *Revista de Estudios Políticos*, n° 55, 1951, pp. 111-126. Ahora acopiado en: Manuel García-Pelayo, «Robert von Mohl y el nacimiento de las ciencias sociales», OC III, CEPC, Madrid, 2009, pp. 2405- 2420.

<sup>92</sup> Manuel García-Pelayo, «Robert von Mohl y el nacimiento de las ciencias sociales» (1951), *op. cit.*, p. 2413.

Mohl arguye que «hay una sociedad frente y al margen del Estado, pero esta sociedad está a su vez integrada por una pluralidad de grupos, bien que dotados de características homogéneas»<sup>93</sup>. Estos grupos se relacionan entre sí en una serie de círculos vitales y originan la vida social sin la necesidad de la intervención estatal. Y, como el Estado no intercede en la generación de la vida social, se observa que las relaciones sociales tienen una sustantividad propia, así que deben ser tratadas autónomamente.

García-Pelayo extrae de Mohl tres cuestiones. En primer lugar, la importancia de un tratamiento autónomo de las relaciones sociales. En segundo lugar, estas relaciones se producen entre grupos, por lo que van más allá de lo puramente interpersonal, y el Estado no interviene en su generación. Son relaciones que «se desarrollan de modo natural mediante la persecución de un interés común»<sup>94</sup>. Un ejemplo de este tipo de relaciones sería la desarrollada por los miembros de una misma religión. Y, tercero, von Mohl es útil porque supera la simple dicotomía Estado-sociedad, donde la última era considerada una mera agregación de individuos o de intereses económicos.

## 2.5. Friedrich Julius Stahl

Friedrich Julius Stahl (1802-1861) elabora una teoría del Estado de derecho de base teocéntrica en pugna contra ilustrados y liberales individualistas. Es realmente extraño que su teoría del Estado de derecho se convirtiese en canónica porque, en una época en la que el constitucionalismo liberal estaba en auge, Stahl crea una teoría del Estado de derecho que combate dicho liberalismo.

En lo personal, Stahl es un antidemócrata convencido; en lo teórico, propugna un sistema de representación estamental (él se apoya en los estamentos tradicionales, no en la burguesía) y no defiende un Estado neutral y agnóstico —como el liberalismo— sino un Estado que realice determinados valores éticos. A pesar de escribir después de Kant, Humboldt y Mohl, Stahl se opone al racionalismo individualista propuesto por estos y escribe en favor de un Estado teocéntrico, lo que contradice abiertamente el proceso de secularización postulado e implementado por el liberalismo. Por todo esto, como señala Heller, su teoría va a contrapelo de la historia. Stahl apuesta por la tradición (estamentos y principio monárquico legitimista) en una época de democratización, constante crecimiento de la población y burocratización del Estado. Por lo cual, su teoría, que implica un poder personal, no podía sino fracasar en la nueva coyuntura histórica<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem, p. 2416.

<sup>95</sup> Hermann Heller, *Las ideas políticas contemporáneas*, Labor, Barcelona, 1930, p. 43.

### 2.5.1. Una concepción teocéntrica del Estado en pleno auge liberal

El último García-Pelayo vuelve sus ojos hacia Stahl y le dedica un artículo en 1986<sup>96</sup>. En él, el jurista español nos explica que, en el plano formal, Stahl considera el Estado como un pueblo unitario bajo una autoridad; y, desde el punto de vista material, un reino ético. Stahl no hace descansar el Estado en un pacto entre individuos —al revés que los liberales—, sino en la vocación ética de la comunidad y, en consecuencia, el Estado debe atender antes lo social que lo individual. El Estado se fundamenta en una unidad anterior y superior a los individuos. Se trata de una institución establecida por la misma Providencia. En cuando reino ético, el Estado de derecho ideado por Stahl armoniza tres principios: i) el principio monárquico legitimista, por medio del cual la divinidad otorga al rey una autoridad por encima de los hombres; ii) el principio constitucional, que limita el poder del Estado en virtud de una ley que vincula al pueblo y al príncipe; y iii) el principio representativo, que confiere al conjunto de los súbditos la capacidad de darse sus propias leyes a través de las Cámaras estamentales.

Según García-Pelayo, del principio constitucional se infiere que Stahl prima el derecho por encima de las autoridades y del pueblo. Derecho que no es sino el orden coactivo del Estado. Se trata de un orden que expresa contenidos éticos y, en este sentido, el derecho es parte del mundo ético. Dicho más brevemente, el derecho se fundamenta en —y es expresión de— principios éticos. Y, como Estado ético, el Estado de derecho es soberano, pero no absoluto. Es soberano porque no reconoce autoridad por encima suyo; mas no es absoluto porque debe respetar los derechos innatos del hombre (integridad personal, libertad, igualdad, etc.), los cuales son el fin del orden jurídico. En otras palabras, el Estado de derecho debe realizar contenidos morales, pero, a su vez, esta realización no puede ser tiránica ya que no puede afectar a los derechos innatos del hombre. Además, Stahl niega —al igual que los liberales— la tesis del Estado policía según la cual el Estado ha de hacer felices a los súbditos. En su opinión, el Estado debe limitarse a establecer un orden jurídico para que los individuos se desarrollen como quieran. El Estado de derecho del autor germano es «un Estado que debe determinar y asegurar inviolablemente por medio del derecho tanto las vías y los límites de su actividad, como la libre esfera de sus ciudadanos, y que no debe tratar de realizar directamente sus ideas éticas más allá del ámbito acotado por la esfera del derecho»<sup>97</sup>. Es un Estado limitado que solo interviene lo

<sup>96</sup> Manuel García-Pelayo, «La idea del Estado de Derecho en F. J. Stahl», *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Libro-homenaje al profesor D. Antonio Truol Serra (I)*, Centro de Estudios Constitucionales-Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986, pp. 449-459. Recogido ahora en: Manuel García-Pelayo, «La idea del Estado de Derecho en F. J. Stahl», *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 3013-3023.

<sup>97</sup> Manuel García-Pelayo, «La idea del Estado de derecho en F. J. Stahl» (1986), *op.*

estrictamente necesario en la vida de los individuos de acuerdo con una ley previa. Por consiguiente, el Estado de derecho de Stahl se aleja tanto del Estado policía como del democrático. De un lado, se diferencia del Estado democrático en que la legislación no puede regular cualquier cosa, pues no puede conculcar los derechos innatos u originarios del hombre; de otro lado, se distingue del Estado policía en que la autoridad no puede intervenir a su arbitrio, sino que precisa de la existencia de una ley previa que la autorice.

García-Pelayo toma de Stahl —probablemente, a través de Heller— la idea de que el Estado ha de realizar determinados contenidos éticos positivizándolos en normas jurídicas. No comparte la idea de que el derecho sea un mero orden coactivo<sup>98</sup>, pero sí cree que el derecho y la ética, si bien son mundos distintos, no pueden separarse. Por lo demás, la teoría del Estado de derecho de Stahl le parece interesante al jurista español en tanto que supone un intento de articular teopolíticamente el Estado de derecho frente a las versiones liberales e individualistas.

## 2.6. Lorenz von Stein

«A medias socialista y liberal, a medias monárquico y progresista»<sup>99</sup>, Lorenz von Stein (1815-1890) es piedra de toque en el pensamiento de García-Pelayo. El español debía de verlo como su hermano mayor. Contacta con él por vez primera durante la Segunda República. Años más tarde, como secretario de los cursos de ciencia política y sociología del Instituto de Estudios Políticos, continúa su atención hacia el germano al estudiar las relaciones entre Estado y sociedad en el tiempo presente. En un interesante artículo de 1949, intitulado «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein», expone rigurosamente el pensamiento de este sobre el Estado y la necesaria adaptación de esta forma política a la sociedad industrial<sup>100</sup>. Stein es, como veremos, un anticipador del Estado social. Pues esta forma

---

*cit.* 3020-3021. En palabras de Fleitas de León: «Stahl postuló que el Estado moderno debía dejar de ser un “Estado de policía” para transformarse en un “Estado de derecho”, para lo cual este debía determinar jurídicamente: a) dirección y límites de su acción, b) garantizar la libertad de los ciudadanos, c) no promover directamente, o sea, gubernativamente, ideas morales, d) no ejercer la coacción, sino solo cuando tenga por finalidad la tutela de los derechos de los individuos». Luis Fleitas de León, «A propósito del concepto “Estado de derecho”: un estudio y una propuesta para volver a su matriz genética», *Revista de derecho de la Universidad de Montevideo*, vol. 10, n° 20, 2011, p. 26.

<sup>98</sup> García-Pelayo rechaza rotundamente las concepciones coactivistas del derecho. Cf. Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado* (1950), *op. cit.*, pp. 323-324.

<sup>99</sup> Luis Díez del Corral, «Lorenz von Stein y la monarquía española», en Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. XLVI.

<sup>100</sup> Manuel García-Pelayo, «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein», *Revista de Estudios Políticos*, n° 47, 1949, pp. 43-90. Aparece ahora en: Manuel García-Pelayo, «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein», *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 2213-2240.

estatal, reconoce García-Pelayo en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, ya está «sólidamente fundamentada por von Stein»<sup>101</sup>.

### 2.6.1. *Un Estado social in fieri*

En su artículo de 1949, un modesto García-Pelayo asegura que el pensamiento de Stein «es mucho más complejo de lo que hemos podido sintetizar en el texto»<sup>102</sup>. Sin embargo, cuando uno examina *Movimientos sociales y monarquía* (1957) fácilmente percibe que lo esencial del alemán está en el artículo del español<sup>103</sup>.

El lector que se acerque a Stein es posible que perciba (notables) parecidos con Marx<sup>104</sup>. Es lógico porque ambos son alemanes, uno y otro son hegelianos, los dos son críticos de los dañinos efectos sociales del liberalismo, etc. A saber, como Marx, Stein critica al liberalismo victorioso en la Revolución francesa que las libertades políticas, si no se poseen bienes materiales, no sirven para nada. Es inútil que las constituciones proclamen pomposas y prolijas declaraciones de derechos si luego la mayor parte de la población vive en la indigencia más absoluta. Por tanto, Stein señala que la verdadera historia de la sociedad —así como la de la libertad y la del buen orden social— «consiste esencialmente en la repartición y desarrollo de esos bienes sociales entre la clase inferior»<sup>105</sup>. En palabras de García-Pelayo: «La experiencia de la vida política francesa desde 1789 hace decir a von Stein que todo intento de ayudar a la clase inferior por la libertad política sin tener asegurada la independencia social es algo que carece de sentido, algo imposible, insostenible, contradictorio»<sup>106</sup>.

Como desde la Revolución francesa los liberales han insistido en que lo importante es proclamar derechos, sin preocuparse de su efectiva

---

<sup>101</sup> Manuel García-Pelayo, «*El Estado social y democrático de derecho en la Constitución española*» (1985), *Las transformaciones del Estado contemporáneo, OC II*, CEPC, Madrid, 2009, p. 1655. En un inédito sobre el Estado social —que hemos podido consultar en el archivo de la Fundación García-Pelayo en Caracas y que es posterior a «El Estado social y sus implicaciones» (1975)—, García-Pelayo dedica varias páginas a von Stein «como el verdadero precursor de la idea del Estado social». Manuel García-Pelayo, *El Estado social* (inédito), pp. 45-57.

<sup>102</sup> Manuel García-Pelayo, «*El Estado social y sus implicaciones*» (1975), *Las transformaciones del Estado contemporáneo, OC II*, CEPC, Madrid, 2009, p. 1595.

<sup>103</sup> Desconocemos cuál fue la causa que propició la traducción al español de Stein. Pero no sería extraño que el texto de García-Pelayo, que seguro resultó sugestivo y estimulante para quienes conformaban el Instituto de Estudios Políticos, incentivase la traducción y publicación de *Movimientos sociales y monarquía*. Esta traducción española, que lleva el sello del socialista Enrique Tierno Galván, recoge parcialmente *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage* (1850).

<sup>104</sup> Como agudamente anota Jerónimo Molina: «[La] teoría [de von Stein] de la sociedad le ha valido a veces la comparación con Karl Marx, a quien probablemente aventajó». Jerónimo Molina Cano, *Epítome de la política social (1917-2007)*, Isabor, Murcia, 2007.

<sup>105</sup> Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 85-86.

<sup>106</sup> Manuel García-Pelayo, «*La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein*» (1949), *op. cit.*, p. 2233.

realización, Stein ve normal que el comunismo haya emergido. Según él, el comunismo es meramente la toma de conciencia proletaria de su situación, la cual implica que los trabajadores se ven privados de la libertad e igualdad jurídicamente proclamadas al no participar de la propiedad que unos pocos atesoran<sup>107</sup>. El comunismo es, así, un hecho sumamente importante, a la vez que necesario, ya que supone el despertar proletario.

Coincidente con Marx hasta este punto, el actual von Stein se aleja del caduco filósofo de Tréveris. En primer lugar, Marx no creía posible una corrección del capitalismo, sino que pronosticó su irremisible caída a manos de unos proletarios cada vez más depauperados por la primera revolución industrial. Stein, por el contrario, sin perjuicio de advertir los nocivos efectos sociales de aquella primera revolución, pone su vista en el futuro al considerarla transitoria; cree que el trabajador puede elevarse socialmente. En segundo lugar, Marx y su materialismo dialéctico hacen depender toda realidad del proceso de producción material; Stein, sin embargo, es un ortodoxo seguidor de Hegel que afirma la autonomía de la vida del espíritu respecto del proceso de producción y, en consecuencia, concede un papel fundamental a la educación, al tiempo que el trabajo tiene un sentido espiritual y antropológico (no solo económico) para el expatriado en Austria. En tercer lugar, a ojos de Marx, el Estado es un instrumento de explotación de clase; en cambio, para Stein, el Estado ideal —e incluso el real— porta la idea de libertad, no es mera herramienta de imposición clasista. En último lugar, Marx ve el comunismo como el reino feliz de los tiempos finales, una sociedad sin clases ni Estado en la que todos serán dichosos y habrá una definitiva unidad y plenitud de gentes, espacio y tiempo. Más realista, Stein pone sobre aviso de las consecuencias erróneas y perniciosas de la abolición de la propiedad. Esto —sostiene anticipándose siete décadas al experimento soviético— solo puede lograrse mediante el terror. El proletariado victorioso en la revolución debe usar la fuerza no solo para acabar con la clase hasta entonces dominante, «sino [también] porque, con el crimen social como instrumento, pretende lo en sí y por sí imposible», que es acabar con el deseo de propiedad de los hombres<sup>108</sup>. «El imperio del terror es la cima de la contradicción en la revolución social»<sup>109</sup>, estallido de las pasiones y odios más pueriles. La revolución social que ha logrado su objetivo es una dictadura, al frente de la cual se pone una nueva élite, que «se decla-

---

<sup>107</sup> «Esta conciencia del proletariado de la contradicción que existe entre su situación y la idea de libertad e igualdad, conciencia que se comporta negativamente contra la propiedad y la familia, porque ve en ellas los enemigos absolutos de la libertad e igualdad, y la totalidad de los sistemas, sectas y movimientos que proceden de esa conciencia, es lo que llamamos comunismo». Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, op. cit., p. 157.

<sup>108</sup> Ibidem, p. 136.

<sup>109</sup> Ibidem.

ra poder supremo autónomo y se inviste del derecho, la misión y la gloria del mismo»<sup>110</sup>. He aquí descrito, a la perfección, lo que será el comunismo soviético. Pero lo más grave del comunismo no es siquiera su errónea pretensión de abolición de la propiedad. Su verdadero peligro, concluye Stein refutando anticipadamente a Marx y a sus epígonos, es que introduce «el conflicto y el odio» entre propietarios y proletarios «en el corazón de la sociedad» haciendo imposible toda convivencia<sup>111</sup>.

El absolutismo había establecido la diferencia entre sociedad y Estado. A un lado, el Estado como sujeto activo de la política; al otro, la sociedad como suma de individuos objeto de la acción política estatal. Pero ya dentro del mismo absolutismo hubo autores jusnaturalistas (por ejemplo, Pufendorf) defensores de una normatividad social independiente de la estatal y aun superior a la misma. Esto que el absolutismo anunciaba tiene su desarrollo en la Ilustración. Los fisiócratas son especialmente clarificadores. Declaran la existencia de una legalidad natural en la sociedad superior al orden artificial del Estado<sup>112</sup>. El Estado no ha de crear leyes nuevas; tan solo debe declarar las ya existentes en el natural y espontáneo orden social.

A los fisiócratas, pronto les surge un férreo contrincante: Hegel. En sus *Fundamentos de la Filosofía del Derecho* (1821), Hegel asevera sin sonrojarse que la sociedad, lejos de ser el reino de la libertad como pretende la burguesía y teorizan los fisiócratas, es el reino de la necesidad; lejos de liberar al hombre, lo hace depender de otros hombres. Por el contrario, el Estado es el reino ético, espíritu objetivo realizador de lo general, «lo racional en sí y para sí», «fin en sí mismo absoluto e inmóvil, fin en el cual la libertad alcanza su supremo derecho»<sup>113</sup>. Hegel pone de manifiesto que la sociedad genera grandes bolsas de pobres. Por sí misma, la sociedad y su infinito sistema de dependencias no eleva a los miserables<sup>114</sup>. Por consiguiente, es menester que un tercero portador de la idea de libertad (Estado) intervenga en la sociedad y asegure la realización de esa idea.

Casi tres décadas después de Hegel, von Stein, hegeliano de derechas, le toma el relevo. Stein hace mayor hincapié que Hegel en la relación dialéctica existente entre Estado y sociedad. El Estado es el elemento personal de la comunidad humana, la sociedad es el impersonal. Ambas formaciones no se excluyen, sino que, aunque opuestos sus principios, se necesitan porque «son justamente los dos elementos de vida de toda

---

<sup>110</sup> Ibidem, p. 137.

<sup>111</sup> Ibidem, p. 156.

<sup>112</sup> Cf. François Quesnay, «Derecho natural», *Escritos fisiocráticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 1-23.

<sup>113</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Fundamentos de la Filosofía del Derecho o Compendio de Derecho Natural y Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2022, p. 253.

<sup>114</sup> Ibidem, pp. 242 y ss.

comunidad humana»<sup>115</sup>. El principio del Estado es la libertad, que consiste en que el Estado ha de lograr el desenvolvimiento o elevación de todos los individuos; el principio de la sociedad es la sujeción, la dependencia, de unos individuos respecto de otros. Ergo, ambos principios colisionan. Pero no son enemigos absolutos. La vida comunitaria es lucha incesante de lo personal contra lo impersonal, del Estado contra la sociedad, de la libertad contra la sujeción, y a la inversa. Es impensable una armonía total entre sociedad y Estado; mas también es inconcebible que uno venza totalmente al otro, pues, si esto ocurre, o sea, si el Estado se disuelve en la sociedad, estaremos ante un «pueblo muerto», que es aquel pueblo en el que el Estado ha desaparecido.

La idea del Estado como adalid de la libertad es solo un ideal. Frente a ese Estado ideal, existe y opera el Estado real. Von Stein es consciente, señala García-Pelayo, de que el Estado ideal hegeliano no existe o «solo existe en el reino de la abstracción, lo verdaderamente existente es el Estado real, y este Estado se ha revelado incapaz de domeñar a la sociedad por la mera aplicación del poder político: la sociedad tiene sus propios impulsos y sus propias leyes, y es indiferente, hasta cierto punto, a los cambios de la estructura estatal»<sup>116</sup>. La sociedad tampoco es un conjunto unitario y armonioso, sino una lucha eterna entre dominantes y dependientes. La clase social dominante es la propietaria, la dependiente es la que carece de propiedades; la primera trata de someter a la segunda y esta de librarse del yugo de aquella.

Es una ley social que la clase socialmente dominante trate de acaparar el poder del Estado para asegurar su ascendencia sobre la dependiente controlando la constitución, la Administración y la legislación estatales. Ante tal pretensión de apropiación del poder político por parte de la clase dominante, el Estado suele permanecer inerte y, subsiguientemente, aquella consigue su objetivo. Vemos así que el Estado real —ya no el ideal— se corporeiza en individuos concretos, que, la mayoría de las veces, pertenecen a la clase socialmente dominante. Y si el Estado no está controlado por sujetos de la clase dominante, estos tratarán de hacerse con el poder. No porque sean unos perversos o malvados deseosos de poder sino porque es un fenómeno (ley social) inevitable repetido a lo largo de la historia. Por ende, cuando no esté al frente del poder estatal, la clase dominante luchará por él. Esto solo puede acabar o con la victoria de la clase socialmente dominante y, por tanto, con la instauración de un orden político nuevo, o con la destrucción de dicha clase social y la perpetuación del orden político existente. «Una tercera solución es imposible»<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, op. cit., p. 27.

<sup>116</sup> Manuel García-Pelayo, «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein» (1949), op. cit., p. 2222.

<sup>117</sup> Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, op. cit., p. 246.

En la sociedad industrial, el conflicto entre propietarios y no propietarios, entre clase dominante y dependiente, se concreta en la lucha entre capital y trabajo. Percibiendo que los proletarios han despertado de su letargo y han tomado conciencia de sí, Stein cree inevitable dejarles participar en el poder político y en la propiedad. O se les deja por las buenas o habrá una revolución violenta que sustraerá a los propietarios su poder social y político. En términos de Pareto: o la clase dominante integra a la dominada cooptándola y haciéndola propietaria o habrá una circulación de élites<sup>118</sup>, esto es, la clase dominante será depuesta del poder del Estado y se erradicará su poder social al despojarla de la propiedad.

Ferviente antirrevolucionario, von Stein se decanta por que la clase dominante acoja las demandas de la dependiente y la eleve. «Bienaventurado el país que sigue este camino»<sup>119</sup>, exclama. Pues «la reforma es lo que únicamente hace posible el desarrollo sin perturbaciones»<sup>120</sup>. Para evitar que el proletariado recurra a la violencia, los capitalistas han de dejar que los proletarios puedan acceder, mediante su trabajo y ahorro, al capital, por pequeño que este sea. En esto consiste la reforma social. Solo mediante ella, solo haciendo propietarios a los proletarios, los trabajadores verán con buenos ojos a los detentadores del capital. Incluso se esforzarán más en la producción —aumentando las ganancias de los capitalistas— para obtener un mejor estipendio y acceder antes a una porción del capital. Así pues, dice García-Pelayo, «la solución de la cuestión social radica en hacer asequibles a los trabajadores la adquisición de capital»; «la escisión de la sociedad en poseedores y no poseedores no contradice la idea misma de la personalidad si se crean las posibilidades para que el trabajo se convierta en capital»<sup>121</sup>. El conflicto entre trabajo y capital siempre existirá. Es imposible resolverlo unilateralmente por uno de los lados (como pretende el comunismo liquidando el capital). En esa pugna entre capital y trabajo, escribe Stein, «estriba la riqueza del género humano; quien mata ese conflicto, mata la misma vida humana»<sup>122</sup>. Siempre habrá pobres y ricos, propietarios y proletarios, capitalistas y trabajadores. No se debe igualar a todos a costa de empobrecer a los ricos. La solución consiste en dejar que los pobres puedan, mediante su empeño e industria, acceder a la riqueza. Stein no se opone a que los ricos posean, sino a que haya miserables a los que se les niega la posibilidad de poseer. Para solventarlo, el Estado ha de intervenir. El intervencionismo que propugna no es para sustituir el capitalismo, sino para

<sup>118</sup> Cf. Wilfredo Pareto, *Forma y equilibrio sociales*, Minerva, Madrid, 2010, p. 120.

<sup>119</sup> Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, op. cit., p. 99.

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> Manuel García-Pelayo, «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein» (1949), op. cit., p. 2238.

<sup>122</sup> Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, op. cit., p. 142.

sortear los obstáculos que impiden una mejor realización de este sistema económico. Acertadamente, García-Pelayo explica que, a juicio de Stein, «la sociedad basada sobre la economía capitalista proporciona el campo para el despliegue de las distintas capacidades de los hombres en cuanto a fuerza, inteligencia y aplicación»<sup>123</sup>. Y como el Estado netamente neutral impide el desarrollo de dicha sociedad burguesa es necesario sustituirlo por un Estado intervencionista que, a través de un buen sistema educativo estatal y la posibilidad de que los proletarios accedan al capital, eleve a los miserables y realice la idea de libertad. He aquí la primera teoría del Estado social.

En la última parte del siglo XIX, la propuesta de von Stein toma cuerpo en la política social de Bismarck. Desde entonces, el Estado interviene —mediante la ley y la acción administrativa— en la sociedad para elevar a las masas trabajadoras y lograr un doble objetivo: de un lado, evitar que la sociedad se parta en dos con el consiguiente peligro de revolución y guerra civil; de otro, nacionalizar a las masas de trabajadores, desterrando de sus mentes toda idea internacionalista. Pero el momento definitivo de la fórmula de compromiso propugnada por el reformador germano llegará, casi un siglo después, de la mano de los Estados sociales posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

### 2.6.2. Algunas lecciones de Stein que García-Pelayo aplica a la realidad política

La precedente y pormenorizada explicación de von Stein se debe a que es un autor cardinal en el pensamiento de García-Pelayo. Primero, para la necesaria superación del liberalismo meramente político. En 1930, un jovencísimo García-Pelayo dicta que «ha llegado la hora de abandonar el liberalismo escuetamente político, para ir hacia uno de contenido social»<sup>124</sup>. Stein le dará al constitucionalista español las herramientas para dotar de contenido material al liberalismo por la vía de la reforma. Segundo, por su reformismo social, el cual García-Pelayo defiende al teorizar sobre el Estado social en los años setenta; las reformas son necesarias para elevar a las masas de trabajadores y aun para arribar, mediante un proceso de cambios agregativos en el sistema capitalista, al socialismo. Por último, si la reforma, como mantiene Alejandro Nieto, es «la revolución en dosis soportables»<sup>125</sup>, resulta evidente que Stein, con su sistema racional y su profundo conocimiento de la realidad social, jamás «puede servir de *substratum* a una tesis conser-

<sup>123</sup> Manuel García-Pelayo, «La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein» (1949), *op. cit.*, p. 2238.

<sup>124</sup> Manuel García-Pelayo, «Notas sobre el fascismo» (1930), *OC III*, CEPC, Madrid, 2009, p. 3146.

<sup>125</sup> Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, *op. cit.*, p. 210.

vadora»<sup>126</sup>. García-Pelayo lo tiene claro y, por ello, usa y abusa de la teoría expuesta —la mayoría de las veces sin citar<sup>127</sup>— cuando analiza la realidad política de nuestro tiempo.

Enviado el (Submission Date): 30/11/2024

Aceptado el (Acceptance Date): 7/2/2025

---

<sup>126</sup> Alejandro Nieto, *La ideología revolucionaria de los estudiantes europeos*, Ariel, Barcelona, 1971, p. 210.

<sup>127</sup> Esto demuestra que ha interiorizado tanto la teoría de von Stein que la ha hecho propia, sin perjuicio de que este alemán sea uno de los autores más citados por García-Pelayo. Lo menciona hasta un total de 49 veces en sus *Obras Completas*. Ahora bien, el ensayo sobre él incrementa considerablemente el número de citas (compensando, desde luego, las omisiones que hace en otros lugares).