

LA DIVISION DE PODERES Y SU CONTROL JURISDICCIONAL *

POR

MANUEL GARCIA-PELAYO
Presidente del Tribunal Constitucional



La división de poderes en su sentido más amplio y genérico, es decir, entre las partes que componen un sistema político, puede ser considerada como una constante de la *praxis* y de la teoría políticas de todo tiempo, si bien naturalmente toma distintas modalidades según las épocas y las coyunturas en lo que respecta a su grado de mayor o menor empirismo o racionalización, y en lo referente a su adaptación a las condiciones políticas y a los supuestos culturales de cada tiempo.

I

Sin ánimo de hacer aquí una historia del problema, nos limitaremos a decir —no por erudición superficial, sino por considerarlo necesario para el desarrollo del tema— que el pluralismo que preside las estructuras de los órdenes políticos anteriores al nacimiento del Estado moderno, cuya primera versión es, en términos generales, el sistema absolutista, representa en sí mismo una cierta división de poderes entre los componentes sociales o territoriales del cuerpo político. Así, el feudalismo en su sentido típico ideal se caracteriza, de un lado, por una división vertical de poderes que comenzando con el rey y siguiendo la cadena feudal se extiende a través de sus vasallos y subvasallos, cada uno ejerciendo su señorío sobre determinadas tierras y personas, sin que el superior pueda intervenir en la esfera del inferior más que dentro de los límites prefijados en el pacto feudo-vasallático y, de otro lado, por una división horizontal, puesto que el poder del reino, en su nivel superior, estaba distribuido entre el rey y los grandes vasallos o *capite tenentes*. Ciertamente que, como ha mostrado M. Weber, se trataba de una división cuantitativa e irracional del poder, bien distinta del carácter cualitativo, racional y funcional de la moderna división de poderes.

En la forma política que sigue al feudalismo, es decir, en la llamada cons-

* Conferencia pronunciada en el Centro Asociado de la UNED de Burgos, el 16 de marzo de 1983.

titución estamental, en la que el orden político es concebido como un *corpus mysticum* del que el rey es *caput* y el conjunto de los estamentos los *membra* o *regnum*, el poder se dividía, de un lado, entre el *rex* y el *regnum*: al rey le corresponde el gobierno ordinario, pero toda innovación jurídica importante, todo impuesto nuevo o todo negocio arduo necesitaba el asentimiento del *regnum*, cuyos poderes se dividían, a su vez, entre los estamentos que lo componían, en general, clero, nobleza y estado llano. Lo que se trataba de defender dentro de estas concepciones premodernas de la división de poderes no era, o, por lo menos, no era directamente, la libertad abstracta individual —como veremos que es el caso en la doctrina de Montesquieu—, sino la *libertas* concreta, es decir, el *status* privativo o *privilegium* de cada estamento y de sus miembros: una cosa era la *libertas* eclesiástica y, en consecuencia, la de los clérigos y otra cosa era la *libertas nobiliaria* y la de los nobles, y otra cosa la de las ciudades y la de sus ciudadanos. Es decir, mi libertad no era originaria ni igual a la de cualquier otro, sino que dependía de la *libertas* del estamento o colectivo al que perteneciera.

Frecuentemente ha sido considerada como un precedente o como una forma de la división de poderes la tesis del *status mixtus* desarrollada en el mundo antiguo por Platón, Aristóteles y Polibio, más tarde recepcionada por la escolástica y siempre de algún modo presente en la historia del pensamiento y de la realidad política, fórmula que, como es sabido, postula un sistema de gobierno con componentes monárquicos, aristocráticos y democráticos, y que, a través de la literatura política inglesa del siglo XVII, engarza con versiones más modernas del tema de la división de poderes. A título de ilustración como un ejemplo del paso de la tradicional constitución estamental y de la doctrina del *status mixtus* a la moderna división de poderes pueden citarse estas palabras de John Sadler suscritas en 1649: «Nuestros antepasados siguieron de muy buen ánimo la voz de la naturaleza emplazando el poder legislativo, el judicial y el ejecutivo en tres distintos estamentos (*estates*).» Lo que, si no es históricamente cierto, es un testimonio más de la tendencia a legitimar una idea nueva por la apelación a la tradición.

En todo caso, ya más próxima a nuestro tiempo no sólo en el sentido cronológico, sino, ante todo, conceptual, se ha considerado la idea del *balance of powers*, del equilibrio o de la balanza de poderes desarrollada al hilo de las polémicas inglesas del siglo XVII, como una forma de división del ejercicio del poder donde la perspectiva orgánica subyacente a las formas de división anteriores y que presuponen, como se ha dicho, la idea organicista de un *corpus mysticum político o civile*, cede ante la perspectiva mecanicista —más típica del mundo moderno— al tratar el problema no desde el punto de vista de los miembros articulados en un organismo, sino desde el punto de vista de las relaciones de fuerzas.

II

Dando de lado a autores intermedios que no interesan a nuestro objetivo, pasaremos a recordar que en 1748 Montesquieu formula su famosa teoría

de la división de poderes, la cual no sólo se convierte en canónica para el Derecho constitucional de la época liberal, sino que ha sido considerada con razón como algo cualitativamente distinto de sus posibles antecedentes, es decir, no como eslabón de un proceso, sino como una formulación esencialmente nueva y con vocación de validez universal. A tal conclusión se llega argumentando que dicha formulación se caracteriza:

1. Por algo que está ausente de otras ideas de la división de poderes, a saber, la asignación clara y precisa de cada función capital del Estado a un órgano específico, precisamente al que por su composición es el más capacitado para cumplirla: así, como la ejecución exige acción rápida, debe ser encomendada a una persona y no a varias, pero como la legislación exige deliberación previa y como deliberar es cuestión de una pluralidad de personas, el poder legislativo debe ser encomendado a unas asambleas. Así pues, Montesquieu no se limita a distribuir cuantitativamente o a hacer participar indiscriminadamente en el ejercicio del poder estatal a distintas fuerzas sociales, sino que, a través de la asignación de cada función al órgano más adecuado para su cumplimiento, transforma la división de poderes en un sistema construido con arreglo a una racionalidad funcional, pero bien entendido que no construye este sistema en un vacío socio-político, sino teniendo en cuenta la realidad efectiva de las cosas: el rey como institución preexistente a quien encomienda el poder ejecutivo, el cuerpo de la nobleza no menos socialmente existente que formará la Cámara Alta, y el pueblo que, a través de sus representantes, formará la Cámara Baja.

2. Por su modalidad de formulación, que no se limita a mostrar un estado de cosas en un país determinado, tal como era el caso en algunas formulaciones precedentes, sino a proporcionar un modelo racional de validez universal, pero al que no llega partiendo deductivamente de un principio, sino elaborando los datos obtenidos de la observación empírica de la constitución inglesa de su tiempo interpretados y sistematizados de acuerdo con los métodos de las *Regulae Philosophandi* de Newton, es decir, concibiendo el funcionamiento de los poderes estatales como una relación de fuerzas que produce una resultante.

3. La resultante producida por las relaciones entre los poderes es la libertad individual, es decir, no la *libertas* corporativa o estamental de otros tiempos. Sabido es el pensamiento de Montesquieu en este punto: el valor político supremo es la libertad, el mayor enemigo de la libertad es el poder, ya que todo poder tiende a su abuso, pero como el poder sólo puede ser detenido por el poder es preciso neutralizar su abuso dividiendo el ejercicio de tal poder en distintos órganos. De aquí que aplicando, como antes hemos dicho, los principios de la mecánica de Newton conciba al orden político no como una ordenación monocéntrica, tal como sucedía en la monarquía absoluta, sino pluricéntrica, no resultado de la operación de unas sustancias, sino de unas relaciones entre fuerzas que generan un estado de equilibrio, lo que trasladado al campo político se expresa diciendo que los poderes actúan y se relacionan entre sí por la doble facultad del *statuer*, es decir, de ordenar por sí mismo y de corregir lo ordenado por otro, y por la facultad de *empêcher*, o sea, del derecho de anular una resolución tomada por otro.

Bajo estos supuestos, la doctrina de Montesquieu establece algo cualita-

tivamente nuevo, racionaliza perspectivas empíricas del problema, generaliza versiones circunstanciales y formula un modelo de la organización del Estado en tres poderes: el legislativo, ejecutivo y judicial, si bien considera que éste no debe ser encomendado ni a un estamento ni a una profesión, sino a unos ciudadanos sacados anualmente a suerte, no reunidos permanentemente, sino según lo requiera la ocasión y sin otra misión que ser la boca que pronuncia las palabras de la ley de la que no puede moderar ni la fuerza, ni el rigor, por todo lo cual Montesquieu lo considera como un poder en cierto modo *invisible et nulle*.

III

La teoría de la división de poderes de Montesquieu, que era en opinión de Ranke «una abstracción del pasado, un ideal del presente al tiempo que un programa para el futuro», fue no sólo recepcionada por el Derecho constitucional positivo, como ya se muestra en la Constitución de Virginia de 1776, sino también considerada como componente esencial de una verdadera Constitución: «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada carece de Constitución», dice el artículo 16 de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789, recogido y desarrollado por la Constitución francesa de 1791. Desde entonces, y haciendo abstracción de los *corsi e recorsi* de todo lo histórico, puede afirmarse que de modo expreso o tácito el principio de la división de poderes pasó a formar parte integrante del Derecho constitucional liberal, bien que a veces con ciertas matizaciones en las que no merece la pena detenernos aquí, salvo la introducida en 1815 por Benjamin Constant, quien a los tres poderes de Montesquieu añade un cuarto poder o *pouvoir neutre* —que más tarde sería llamado en la doctrina española «poder armónico o moderador»— y al que Constant da una función reguladora del funcionamiento de los restantes poderes, mientras que para Montesquieu la regulación se producía inmanentemente por la simple interacción de la trinidad de poderes. Tal poder neutral pertenece al Jefe del Estado como órgano diferenciado del Gobierno o Ejecutivo, ya que éste es un poder activo que, junto con los otros dos, es decir, el legislativo y el judicial, cooperan cada uno en la esfera que le corresponde a la acción general del Estado, pero «cuando [tales poderes] se entrechocan y se entran se necesita de una fuerza que les ponga en su lugar». Esta fuerza —dice Constant— no puede estar en uno de los poderes activos porque serviría a la destrucción de los otros. Es preciso que esté fuera de ellos, «que sea neutral de algún modo para que su acción se aplique necesariamente en todas las partes donde se necesite que sea aplicada». Esta doctrina de Constant, típica del constitucionalismo monárquico, incluye, pues, un poder neutral o moderador que actualmente es ejercido por los Tribunales Constitucionales en la medida que los conflictos entre órganos constitucionales puedan ser planteados y resueltos como conflictos de competencia, es decir, en términos jurídicos, todo ello sin perjuicio, en el caso de España, de la función del rey de arbitrar y

moderar el funcionamiento regular de las instituciones que, sin duda, se mueve en planos distintos y con recursos distintos de los jurisdiccionales.

Después de esta breve digresión sobre Constant, recordemos que la doctrina de la división trinitaria de poderes pasa, ya desde Kant en 1785, a ser uno de los factores constitutivos de la teoría del Estado de Derecho, si bien la división kantiana de poderes no se sustenta en el criterio mecanicista de frenos y contrafrenos, sino en los principios lógico-formales apriorísticos que deben presidir una organización del Estado destinada a asegurar la vigencia de la libertad bajo la primacía de la Ley. Kant excluía del Estado toda actividad administrativa. Pero a partir de Mohl se entiende que tal actividad es imprescindible para la existencia del Estado, con lo que se plantea el problema de la sumisión de la Administración a la supremacía de la ley, lo que no dejaría de tener consecuencias para la estructura de la doctrina de la división de poderes. En efecto, a lo largo de un extenso proceso que va desde los primeros escritos de Mohl (1829-30) hasta Otto Mayer (1895-96) y en cuyos detalles no podemos detenernos aquí se configuran las siguientes tesis: 1) la distinción entre el ámbito de la ley establecida por el Parlamento y el de las ordenanzas o reglamentos dictados por el Gobierno como consecuencia de su actividad administrativa; 2) la primacía de la Ley sobre cualquier reglamento o acto administrativo del Estado y, por consiguiente, la subordinación de éstos a aquélla, lo que políticamente suponía la afirmación de la preeminencia del Parlamento sobre el Gobierno; 3) la reserva de la Ley, en virtud de la cual ciertas materias, ante todo las referentes a la libertad y propiedad, sólo pueden regularse en forma de ley, y 4) el control jurisdiccional de las normas y actos de la Administración («el Estado de Derecho —decía Mayer— significa la máxima posibilidad de la justiciabilidad de la Administración»), con lo cual es claro que se acrecen la función y el rango del poder judicial dentro del sistema de la división de poderes en comparación con las modestas funciones que le atribuía Montesquieu. Significación que se ha acrecido, a su vez, con el establecimiento de la jurisdicción constitucional destinada a garantizar la constitucionalidad de la ley misma.

No puede entrar en los objetivos de esta conferencia examinar las deformaciones sufridas por la doctrina de Montesquieu durante los 235 años que han transcurrido desde la publicación de *El espíritu de las leyes*, ni tampoco las numerosas críticas de que ha sido objeto en lo que respecta a su adecuación con la realidad institucional. Críticas en ocasiones certeras en cuanto que plantean, por ejemplo, su incompatibilidad con la unidad e indivisibilidad del poder del Estado —y, por tanto, con el modelo mecanicista de Montesquieu— y sustituyen la «división de poderes» por la división en órganos cada uno dotado de su propio complejo de competencias, lo que ciertamente no afecta necesariamente al fondo del problema e incluso puede contribuir a perfeccionar jurídicamente su planteamiento. Pero en ocasiones desviadas, ya que parten de la confusión de un modelo con un dogma, y de la distinción con la separación de poderes. Nos limitaremos a llamar la atención sobre la reiterada tendencia a la hipostatización de la división de poderes en general en el esquema concreto de Montesquieu, a la identificación de la totalidad del problema con una de sus formulaciones. De donde se

llegaba a la consecuencia de que fracasado el esquema de Montesquieu fracasaba el principio de la división de poderes. Cierto que desde Montesquieu la realidad ha sufrido muchos cambios y el Estado se ha hecho mucho más complejo: ha surgido la división entre el poder constituyente y el poder constituido, se han desarrollado las formas federativas de Estado, la Justicia ya no se limita a ser la boca que proclama las palabras de la ley, etc.

Pero nada de ello quiere decir que haya fracasado ni perdido su vigencia el principio de la división de poderes. Pues lo cierto es que, como dice Kági —al hilo de la crítica de la dogmatización, mecanización y simplificación que ha sufrido la teoría de Montesquieu por obra de sus epígonos—, «la idea de la división de poderes en tanto que idea ordenadora de la comunidad libre de hombres libres es más amplia [que la formulada por Montesquieu]. La trinidad clásica es ciertamente una importante forma de la división de poderes, pero no es la única ni, en modo alguno, la más importante de todos los tiempos. Cada tiempo tiene que buscar, de acuerdo con sus realidades, la forma de orden que garantice óptimamente la administración responsable del poder. Para ello es necesario liberarse de la trinidad dogmática y abrir la vía para una nueva concepción global de la pluralidad de posibilidades de dividir el orden político».

Como resumen de todo lo anterior podemos afirmar que la división de poderes sin ulterior especificación es un fenómeno y un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu, y que, por consiguiente, no hay una versión única, no hay un modelo patentado, ni hay tampoco un dogma de la división de poderes, sino que ésta tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de configuración.

IV

Partiendo parcial o totalmente de tales supuestos se han desarrollado unos criterios, en unos casos más restrictivos y en otros casos más amplios que los proporcionados por el modelo clásico, a los que denominamos como el modelo dualista y el modelo pluralista de la división de poderes o, si se quiere, de los órganos fundamentales del Estado.

1. Según el modelo dualista, el Parlamento y el Gobierno no son fácilmente distinguibles ni en cuanto al ámbito real y efectivo de sus atribuciones —que dejan de tener la nítida diferenciación que poseían en el modelo de Montesquieu— ni en cuanto a las fuerzas políticas que representan, ya que ambos están bajo el control de los partidos políticos, relación que no sólo se acentúa, sino que se fortalece institucionalmente en los regímenes parlamentarios, dado que los miembros del Gobierno y de la mayoría parlamentaria pertenecen necesariamente al mismo partido o coalición de partidos, en cuyas instancias superiores se asienta, quizá, la decisión última sobre las líneas políticas a seguir por el Estado. Ambos, en todo caso, tienen en común ser poderes políticos frente a los que se contraponen el poder judicial, muy especialmente en su función de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los poderes políticos. Así pues, la di-

visión capital es la existente entre los poderes de decisión política y el poder fiscalizador de la juridicidad de tales decisiones. A nuestro juicio, esta reducción de la trinidad a la dualidad es certera (en un nivel superior de análisis) desde el punto de vista politológico o de la Teoría del Estado, pero no lo es tanto o, por lo menos, no lo es sin las debidas matizaciones, desde el riguroso punto de vista jurídico, pues, cualquiera que sea el *substratum* real del Parlamento y del Gobierno, lo cierto es que se configuran constitucionalmente como órganos distintos con competencias distintas, y lo significativo desde el punto de vista jurídico-constitucional no son los poderes políticos reales, sino las competencias formalmente configuradas.

Otra versión dualista es la que distingue entre poderes de ordenación y poderes de control. Poder de ordenación tiene el doble sentido de crear mediante las leyes un orden objetivo para la acción, tanto de los órganos del Estado como de las personas físicas y jurídicas privadas, y de accionar directamente mediante actos imperativos o mediante la formulación de líneas políticas que comprometen a la sociedad nacional. A título ilustrativo de lo lábil de la distinción entre ambos términos, se me permitirá una breve alusión a lo que Forsthoff designaba «leyes medidas» (*Masnabne-Gesetze*), es decir, aquellas establecidas no con la intención de crear un orden general para la acción y previstas para un número indefinido de casos, sino aquellas que, aun revestidas de una formulación general, están orientadas a resolver una situación o un problema concretos; que no son *constitutio* sino *actio*, de modo que el concepto central o sustantivo de ellas no es la ley, que tiene en este contexto un carácter instrumental, sino la medida para enfrentar una situación, con la consecuencia de que una vez superada ésta la «ley medida» pierde, por así decirlo, su virtualidad jurídica. Pero hecha esta digresión y como quiera que sea, tales poderes de ordenación y acción en el sentido antes definido son ejercidos por el Parlamento y el Gobierno. En cambio el poder de control no tiene una función primordialmente ordenadora (en el sentido anteriormente definido), sino fiscalizadora de los parámetros jurídicos en los que ha de moverse el poder de ordenación. Esta distinción es, a nuestro juicio, esclarecedora siempre que se mantengan las cosas en un nivel superior de abstracción y de generalidad, pero es insuficiente para un análisis más detallado del tema, ya que el Parlamento y el mismo Gobierno ejercen poderes de control político. Por lo demás, el sentido de las versiones dualistas parece ser destacar al máximo la función de la judicatura en el sistema constitucional, lo que, a su vez, puede venir determinado, sea por el mantenimiento de actitudes conservadoras, sea por el deseo de resaltar y defender los valores jurídicos frente al oportunismo, el pragmatismo y la tendencia a la instrumentalización de tales valores en las decisiones de los poderes políticos del Estado.

V

Junto a las posiciones dualistas —aunque no necesariamente en contradicción con ellas— se han desarrollado distinciones más amplias y comple-

jas, a las que podemos designar como pluralistas y con arreglo a las cuales cabe distinguir los siguientes principios de la división de poderes:

1. La distinción entre poder constituyente y poder constituido. Para ello hemos de partir del supuesto de que esta distinción no opera solamente con referencia al momento de establecer la Constitución, pues si bien es cierto que la asamblea constituyente se disuelve o termina su función constituyente con tal acto, no es menos cierto que su voluntad y racionalidad quedan objetivadas en la Constitución a cuyas normas han de adaptarse los poderes constituidos, de modo que el poder constituyente no sólo funda en su día los supuestos del orden jurídico y estatal, sino que los fundamenta permanentemente por la vía de su objetivación en la Constitución. Ello se hace especialmente claro cuando existe una jurisdicción constitucional, de tal modo que podría afirmarse que la función esencial o troncal de un Tribunal Constitucional es custodiar esta permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente (es decir, la Constitución) y los poderes constituidos, que nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél.

2. La distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autonómica de la sociedad y de los individuos. La primera está delimitada por lo que ha sido designado como competencia fundamental (*Grandkompetenz*), la que, por un lado, limita el ámbito dentro del cual el Estado puede actuar jurídicamente y, de otro, constituye el fundamento normativo del complejo de órganos y competencias estatales. La distinción entre la esfera del poder estatal y la reservada a la autonomía de acción de los individuos y de la sociedad es supuesto esencial de un orden democrático y libre. La determinación de los límites y sistematización de la competencia fundamental está garantizada jurídicamente por el Tribunal Constitucional, principalmente a través del recurso de amparo, del control abstracto y concreto de la constitucionalidad de las leyes, es decir, de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, y de la resolución de los conflictos entre los órganos constitucionales.

3. La distinción horizontal de poderes, es decir, entre los órganos constitucionales del Estado, y que coincide en sus líneas maestras con la de Montesquieu, debiendo advertirse, sin embargo: 1) que un órgano puede cumplir distintas funciones, por ejemplo, el Parlamento tiene a su cargo, desde luego, funciones legislativas, pero también, al menos en un régimen parlamentario, las de formación y control político del Gobierno a lo que suelen añadirse otra serie de funciones no estrictamente legislativas, y 2) que una misma función puede ser cumplida por distintos órganos o por la cooperación entre distintos órganos, así, por ejemplo, la función legislativa es llevada a cabo por la cooperación del Gobierno que puede presentar proyectos de ley o legislar en determinados casos por decretos-leyes, por el Parlamento que delibera y aprueba las leyes o ratifica los decretos-leyes y por el jefe del Estado que, bajo la responsabilidad ministerial, sanciona y promulga las leyes. Por consiguiente, lo que caracteriza a la división de poderes no es que a cada poder u órgano constitucional le corresponda una función, sino que a cada uno de ellos le corresponde un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones.

Ya esto muestra que la división de poderes en la actualidad es más compleja que en el esquema de Montesquieu, complejidad que se acrecienta cuando aumenta el número de los órganos constitucionales y las relaciones entre ellos. De los conflictos de competencias que puedan plantearse entre estos órganos entiende la jurisdicción constitucional.

4. División vertical o federativa, cuyo contenido es la división de competencias entre entidades territoriales de distinta amplitud y rango y que en líneas generales puede tomar las siguientes modalidades:

a) Entidades con competencias autonómicas restringidas dentro del marco establecido por las leyes y por los preceptos administrativos;

b) Entidades con competencias para establecer normas para determinadas materias y casos rigurosamente determinados;

c) Entidades dotadas de autonomía política, por la que se entiende: a') la disposición de competencias exclusivas, concurrentes o complementarias de las de los órganos centrales del Estado en materia legislativa o de otro orden; b') el derecho a nombrar los portadores de sus propios y peculiares órganos de gobierno; c') el derecho a participar en las decisiones de la totalidad del Estado mediante su adecuada representación en una Cámara de representación territorial; d') la garantía de todos estos derechos por una propia Constitución o Estatuto, en uno y otro caso bajo la primacía de la Constitución del Estado; e') la resolución de sus conflictos competenciales con el Estado o con otras entidades autónomas de su rango, por una jurisdicción constitucional.

5. División temporal, destinada a neutralizar la tendencia a la permanencia en el ejercicio del poder incompatible con el principio democrático o, más concretamente, esta división trata de asegurar la mayor coincidencia posible entre la voluntad de los representantes y la de los representados que, en general, tienden a hacerse divergentes con el curso del tiempo. Naturalmente la temporalidad en los cargos es susceptible de muchas combinaciones, las cuales pueden servir para afianzar otros criterios de división de poderes; así, por ejemplo, en Estados Unidos el principio de división temporal queda acentuado en cuanto que los representantes son elegidos para dos años, los senadores para seis y el presidente para cuatro.

Por supuesto, las concepciones dualistas y pluralistas de la división de poderes no son incompatibles entre sí, sino que las segundas pueden ser en buena parte reductibles a las primeras, dependiendo la validez de unas y otras del nivel de análisis del problema.

Con esto hemos dado término a los criterios de división de poderes en un Estado de nuestro tiempo desde el punto de vista jurídico. Cabría también ampliar el tema al campo politológico o sociológico o de la teoría de la toma de decisiones políticas, para lo cual tendríamos que distinguir entre 1) los poderes extraestatales que tratan de influir las decisiones y acciones del sistema estatal desde fuera de éste, perteneciendo, por ejemplo, a este tipo de poderes sociales o ambientales las organizaciones de intereses (sindicatos, asociaciones empresariales y culturales y otros grupos de presión), las Iglesias o comunidades religiosas, etc., y 2) los intraestatales, es decir, partes integrantes del sistema estatal que sin competencia explícita para ello tratan de influir

las acciones de éste, sea para impregnarlo de sus propios valores, sea por el crecimiento de su cuota de poder en el seno del aparato estatal, sea por el aumento de recursos para cumplir su función, etc.: entre los actores del poder intraestatal pueden contarse las Fuerzas Armadas, ciertos cuerpos de la Administración del Estado, etc. Pero, en todo caso, ello pertenece a una temática distinta de la planteada en esta reunión.