

Mercedes Salido López *(coord.)*

**DERECHO,
RELIGIÓN
Y POLÍTICA
EN LA SOCIEDAD
DIGITAL**



MERCEDES SALIDO LÓPEZ

(coord.)

DERECHO,
RELIGIÓN Y POLÍTICA
EN LA SOCIEDAD
DIGITAL

GRANADA, 2023

Maquetación: Miriam L. Puerta

© Los autores

© Editorial Comares, 2022

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 • Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com

www.facebook.com/Comares • twitter.com/comareseditor

www.instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-657-7 • Depósito legal: Gr. 1533/2023

Impresión y encuadernación: COMARES

SUMARIO

NOTA PREVIA. Derecho, religión y política en la sociedad digital.....	VII
<i>Mercedes Salido</i>	

ESTUDIOS

LA EDUCACIÓN COMO DERECHO Y HERRAMIENTA CLAVE PARA LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD, INCLUSIÓN Y VALORES EN LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI	1
<i>Silvia Carrascal</i>	
HISPANTV, EL CANAL UTILIZADO POR LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN PARA EXTENDER SU PODER BLANDO EN ESPAÑA Y LATINOAMÉRICA..	23
<i>Sergio Castaño</i>	
LA NUEVA LEY FRANCESA SOBRE EL RESPETO A LOS PRINCIPIOS REPUBLICANOS: UN ANÁLISIS DESDE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL RESPETO A LAS MINORÍAS.....	55
<i>José Antonio Díez Fernández</i>	
LA ADAPTACIÓN DEL RITUAL BUDISTA DURANTE LA PANDEMIA: EL PAPEL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA COMUNIDAD JÓDO SHINSHŪ DEL REINO UNIDO	85
<i>Enrique Galván-Álvarez</i>	
UNA APROXIMACIÓN A LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 17 DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA POR PARTE DEL TRIBUNAL DE LUXEMBURGO	111
<i>María del Mar Martín García</i>	
¿ES UN DERECHO PODER MORIR ACOMPAÑADO? UNAS REFLEXIONES POST PANDEMIA DEL COVID-19	133
<i>Paz Molero Hernández</i>	

DIGITALIZACIÓN, FISCALIDAD Y FACTOR RELIGIOSO.....	149
<i>Julio César Muñiz Pérez</i>	
ALGUNAS PARTICULARIDADES DEL DISCURSO DEL ODIO ANTIRRELIGIOSO DIFUNDIDO EN MEDIOS DIGITALES	175
<i>Mercedes Salido</i>	
DISCAPACIDAD, TRABAJO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES.....	207
<i>Francisco Santamaría Egorrola</i>	
NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD EN LA LEY 4/2023, DE 28 DE FEBRERO, PARA LA IGUALDAD REAL Y EFECTIVA DE LAS PERSONAS TRANS Y PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI	231
<i>José María Vázquez García-Peñuela</i>	

LA NUEVA LEY FRANCESA SOBRE EL RESPETO A LOS PRINCIPIOS REPUBLICANOS: UN ANÁLISIS DESDE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL RESPETO A LAS MINORÍAS

José Antonio Díez Fernández
Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS, SOCIALES Y LEGISLATIVOS DE LA LEY. 3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO FUNDAMENTAL DE LA LEY. 4. LA DIMENSIÓN REPRESIVA DE LA LEY. 5. DICTÁMENES DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES: CONSEJO CONSTITUCIONAL, CONSEJO DE ESTADO, DEFENSOR DE LOS DERECHOS. 6. LA INDEFINICIÓN DE LA «LAICIDAD EN LA NUEVA LEY: LAICISMO Y PRINCIPIOS REPUBLICANOS». 7. RELACIONES ENTRE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y LA REPÚBLICA: DE LA LEY «COMBES» A LA LEY «MACRON». 8. LA RESPUESTA DE LAS PRINCIPALES RELIGIONES: LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE CATÓLICOS, ORTODOXOS Y EVANGÉLICOS. 9. POSTURA DE LOS MUSULMANES. 10. SOBRE LA «INDEFINICIÓN» DEL CONTENIDO DE LOS «PRINCIPIOS REPUBLICANOS». 11. LA LEY «MACRON»: ¿UNA NUEVA VISIÓN SOBRE LA LAICIDAD REPUBLICANA? 12. LA REAPARICIÓN DEL ASIMILACIONISMO REPUBLICANO. 13. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La ley francesa sobre el respeto a los principios de la República de 24 de agosto de 2021 constituye una respuesta singular, dentro del contexto internacional, contra la creciente influencia del islam en varios países europeos, motivada por la inmigración. Concebida en sus orígenes como un instrumento legal, social y político contra el «separatismo islámico» (de hecho, esa fue su denominación original) y las fuentes de que se nutre, el texto final desborda ampliamente ese propósito, propiciando un nuevo escenario en las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, reconfigurando la laicidad como principio identitario de la República y estableciendo un marco legal singular para el tratamiento de las minorías. Con ese fin, adopta una serie de medidas penales (sustantivas y accesorias) contra el terrorismo islámico; incrementa el control del Estado sobre asociaciones y entidades con fines, directa o indirectamente, religiosos; prevé sanciones contra los discursos de odio en las redes sociales, etc.; y en lo que pueda afectar el separatismo a los derechos humanos, blindando algunos en materia de familia y educación para contrarrestar eventuales influencias ajenas a los principios republicanos, etc.

Pese a las numerosas alusiones previas a la ley y a la denominación coloquial con que se ha quedado —ley contra el «separatismo»— tal término no se cita expresamente en el texto definitivo, aunque aparezca con mucha frecuencia, tanto en las declaraciones previas del presidente y algunos de sus colaboradores inmediatos como, posteriormente, en las comunicaciones institucionales vertidas durante el debate parlamentario del proyecto. Más adelante, tendremos ocasión de exponer algunos motivos que, a nuestro juicio, han motivado esa omisión explícita.

De entre los múltiples ámbitos afectados por la norma, en este trabajo nos centraremos solo en algunos que guardan relación entre sí: la consideración de la laicidad y la neutralidad republicana; el tratamiento otorgado a las asociaciones y entidades con fines religiosos; el acento en la vía penal como instrumento para combatir «a radice» las acciones de incitación al odio, cometidas por medios de comunicación y redes sociales; y el debate sobre un posible retorno de algunas manifestaciones del «asimilacionistas», reflejadas en el modo de concebir las relaciones entre la República con las minorías religiosas y la población emigrante, que entrarían en contraste con el aceptado universalismo de los derechos humanos.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS, SOCIALES Y LEGISLATIVOS DE LA LEY

A. Atentados terroristas islámicos e influencia de la composición demográfica de Francia en el siglo XXI

Los antecedentes próximos hay que buscarlos en el auge del terrorismo islámico en Francia, que estalló, con fuerza inusitada, entre los años 2012 y 2018, y que alcanzó su culmen con el atentado a la discoteca Bataclan en 2015, vinculado a las caricaturas de Mahoma publicadas en la revista *Charlie Hebdo*. En conjunto, desde 2012, los atentados islamistas en suelo francés han acabado con la vida 264 personas: entre las víctimas hay policías y soldados, periodistas, profesores, sacerdotes y personas comunes y corrientes.

Al mismo tiempo, no se puede entender del todo el propósito de esta ley, poniendo solo el acento en la pujanza del terrorismo islámico (presente, por otro lado, en otros países occidentales, en especial, desde los atentados de 2001). Debemos tener muy presente, al mismo tiempo, la realidad social, religiosa y demográfica francesa de principios del s. XXI, muy distinta a la que existía a principios del siglo pasado, de cuando datan las principales leyes sobre libertad religiosa y relaciones entre la República y las confesiones religiosas, en especial, la Iglesia católica.

Francia se ha ido convirtiendo en un país de inmigración. En 2011, la demógrafa Michèle Tribalat¹ estimaba que el 30% de los menores de sesenta años eran de origen

¹ M. TRIBALAT, *Assimilation: La fin du modèle français*. Le Toucan, Paris, 2013.

extranjero. En 2019, se estimaba que los inmigrantes representaban un 9,9% de la población total; mayoritariamente originarios de África (46,5%) y en particular, de países del Magreb como Argelia (12,6%) y Marruecos (12%) (INSEE, 2020). Del conjunto de esa emigración ha emergido una comunidad musulmana estimada entre 4,13 y 8,4 millones de personas², lo que supone entre un 7 y un 8,5% de la población³. El recién suprimido, Observatorio de la laicidad (OL, institución oficial, de carácter consultivo), manejaba en ese momento estadísticas similares⁴. En la actualidad, Francia es el país europeo con más población de origen o de tradición religiosa musulmana⁵. Estas cifras sólo consideran la primera generación de inmigrantes, un recuento que se compadece mal con la antigüedad del fenómeno migratorio en Francia⁶.

Junto a estos fenómenos demográficos, se hace cada vez más patente el desarraigo de la población musulmana joven a los principios sociales y culturales que presiden la educación en Francia⁷. La mayoría de los jóvenes musulmanes rechaza los principios sociales y culturales que presiden la educación en Francia y hasta un 57% estiman que la ley islámica «está por encima de las leyes del Estado», circunstancia que no rara vez puede ir unida a la autocensura entre los profesores⁸.

B. Hito clave: el discurso presidente Macron en Les Mureaux

El problema de las amenazas del separatismo islámico contra la laicidad del Estado francés ya había sido advertido por el *Informe Stasi* de diciembre de 2003, encargado por el presidente Chirac, aunque la cuestión central de esa ley era la de regular el uso de símbolos religiosos en los espacios públicos y su relación con el principio de laicidad⁹. Una parte de ese informe se destina a analizar los precedentes jurídicos que permiten

² Cfr. F. HÉRAN, *Avec l'immigration. Mesurer, débattre, agir*. La Découverte, 2017 (cit. GEORGEAULT, 2022).

³ PEW RESEARCH CENTER (PRC), <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>>.

⁴ Sitio oficial del Observatoire de la Laïcité: <<https://www.gouvernement.fr/laicitegouvfr>>.

⁵ GEORGEAULT, «Ley de refuerzo del respeto de los principios republicanos en Francia. ¿El regreso del asimilacionismo?», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 22, 79-100, 2022. <DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.6808>>.

⁶ GEORGEAULT, «Ley de refuerzo...», ob. cit., 80.

⁷ Diario ABC, España. 13-01-21 (Juan P. Quiñonero) <https://www.abc.es/internacional/abci-crece-influencia-islam-escuelas-francia-202101121123_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Finternacional%2Fabci-crece-influencia-islam-escuelas-francia-202101121123_noticia.html&vca=swg-entitlement-login>.

⁸ https://www-boursorama-com.translate.goog/actualite-economique/actualites/pour-57-des-jeunes-musulmans-la-charia-plus-importante-que-la-republique-03cda58ba59473803b328c896ea0646a?_x_tr_sl=fr&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc

⁹ La ley n.º 2004-228 del 15 de marzo de 2004 que regula, en aplicación del principio de laicidad, la tenencia de símbolos o prendas que manifiesten una pertenencia religiosa en los colegios, escuelas y liceos públicos, conocida también como «ley del velo».

disipar el temor a que la prohibición del *hiyab* se viera desautorizada posteriormente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El informe de la Comisión Stasi advierte que «la posible incompatibilidad de una ley con la Convención europea de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, con frecuencia sugerida, puede ser descartada. El Tribunal de Estrasburgo protege la laicidad cuando ésta es un valor fundamental del Estado; admite, por tanto, que se pongan límites a la libertad de expresión en los servicios públicos, sobre todo si se trata de proteger a los menores de las presiones exteriores»¹⁰.

A partir de 2012 los acontecimientos se precipitan, debido a la cadena de atentados terroristas atribuidos a grupos islámicos, que crean una gran conmoción entre la población. Aun cuando llevaba años fraguándose la idea de adoptar medidas legales duras contra el islamismo radical, es a partir de la elección de Emmanuel Macron como presidente (2017), cuando empiezan a tomar cuerpo. Los propósitos fundamentales que están tras esta ley, ya los había definido en su famoso discurso sobre la lucha contra el separatismo, pronunciado en Les Mureaux (Moulhouse), muy cerca de París, pronunciado con motivo del 150 aniversario de la República francesa¹¹.

El razonamiento reiterativo del discurso presidencial es que «el problema no es la laicidad, sino el “separatismo islámico”, que define como un “deseo de apartarse de la República, de un movimiento de repliegue que, con sus creencias y filiaciones pretende ‘salir’ del espíritu de la República”»¹².

Para Macron es imperativo «definir la realidad de nuestros problemas, lo que hoy en nuestra sociedad tiene en vilo a nuestra República: nuestra capacidad a vivir juntos y darles a conocer las decisiones tomadas que son el fruto de un trabajo metódico desde hace tres años». Todavía en esas fechas, se hablaba de una futura ley contra el «separatismo» que se apoyaría en 5 pilares fundamentales:

1. Prohibir las actuaciones manifiestamente contrarias a los principios de igualdad y a la laicidad («...Ce qui est contraire aux principes de laïcité et d'égalité»).
2. Mayor control de las asociaciones, en especial aquellas que, en su identidad o en sus actividades, tienen un fin religioso.
3. Instrucción obligatoria a partir de los 3 años.
4. Trabajar con un islam que vaya de la mano de la República, una especie de «islam de las luces»;

¹⁰ B. STASI, Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République: rapport au Président de la République, diciembre 2013 <<https://www.vie-publique.fr/rapport/26626-commission-de-reflexion-sur-application-du-principe-de-laicite>>.

¹¹ Discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes, Les Mureaux, 2 de octubre de 2020. <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes>>.

¹² *Ibidem*, <<https://www.elysee.fr/fremmammanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-President-sus-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes>>.

5. Reforzar la presencia del Estado y de los símbolos republicanos en la política ciudadana.

Para comprender mejor el clima que se vivía en aquellos momentos en el país galo resultan reveladoras las reflexiones que se hace el periodista E. Bonet¹³ en diciembre de 2020, a propósito del término «separatismo»: “Cuando (Macron) habla de ‘separatismo’, no se refiere a los nacionalistas de Córcega, sino a estos ecosistemas ‘islamistas’”; “(...) Hay en el islamismo radical, una voluntad reivindicada (...) para crear un orden paralelo”¹⁴. Por su parte, el entonces primer ministro, Jean Castex, añadía: «este proyecto de ley no es un texto contra las religiones ni contra la religión musulmana en particular». Sin embargo, los mismos cambios en el nombre de la legislación reflejan su carácter polémico. Tras haber sido presentada a principios de octubre como una batería legislativa contra el separatismo islamista, esta adoptará al final un nombre mucho más neutro: «Proyecto de ley para reforzar los principios republicanos».

C. Itinerario legislativo de la ley defensa de los principios republicanos

El texto fue presentado al Consejo de Ministros el 9 de diciembre de 2020. Se adoptó, en primera lectura, con modificaciones, por la Asamblea Nacional el 16 de febrero de 2021, luego por el Senado el 12 de abril de 2021. Tras el fracaso de la comisión paritaria el 12 de mayo de 2021, el texto fue adoptado, con modificaciones, por la Asamblea Nacional el 1 de julio de 2021. El 20 de julio de 2021, el Senado manifestó algunas objeciones. Finalmente, el texto definitivo fue aprobado por la Asamblea Nacional el 23 de julio de 2021, por una amplia mayoría. Entre tanto, el proyecto fue enviado por las Cámaras para consulta del Consejo de Estado el 19 de noviembre de 2020 e hizo público su informe oficial el 3 de diciembre de 2020, validando la mayor parte de los términos de la ley y mostrando algunas reservas respecto a otros que se tratarán más adelante.

La ley contiene facetas novedosas; hay que entenderla en el marco de la visión sobre la libertad religiosa y el principio de laicidad que ha primado en Francia desde

¹³ E. BONET, *El Confidencial*, 28 de diciembre 2020. «Poner rostro a la nebulosa yihadista en un terreno minado: el combate de Macron (y Francia)», <https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-12-18/macron-islamismo-radical-separatismo-ley_2872384/>.

¹⁴ En el discurso de Les Mureaux, Macron expuso el objetivo fundamental que buscaba con esa ley: «... liberar el islam en Francia de sus influencias extranjeras. Debemos atacar el separatismo islámico porque en ese islamismo radical hay una voluntad de contravenir las leyes de la República y de crear un orden paralelo, otra organización de la sociedad»; especificando, Macron entiende por «separatismo» aquellas propuestas que «discuten la preminencia del Estado, oponiendo a la legalidad de República, normas espúreas, religiosas en general, islámicas en concreto».

la Ley Combes¹⁵. Constituye un intento más, esta vez de profundo calado, para establecer un marco legal que proporcione, al mismo tiempo —si se nos permite usar esta expresión— un muro y un ariete contra el eventual peligro de que los cambios sociales, culturales, religiosos que se han dado en Francia durante los últimos 30 años, socaven los «valores republicanos» que dieron origen y sostienen la República francesa. Después, con la andadura parlamentaria de la ley y, sobre todo, como consecuencia del dictamen del Consejo de Estado, se han ido introduciendo cambios, algunos de cierto calado. La nueva ley ha establecido modificaciones en distintos ámbitos del ordenamiento jurídico francés.

3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO FUNDAMENTAL DE LA LEY

La nota de prensa emitida por la Asamblea Nacional¹⁶, tras aprobarse el texto, destacaba los dos ejes principales sobre los que estaba apoyado:

- 1.º Garantizar el respeto de las leyes y principios de la República en todos los ámbitos frente a una influencia separatista, especialmente en la organización y prestación de servicios públicos, desarrollados tanto por entidades públicas como privadas.
- 2.º Actualizar el régimen de organización del culto y de las entidades religiosas resultante de la ley del 9 de diciembre de 1905.

En torno a esos dos presupuestos clave, la ley va explicitando una serie de principios¹⁷:

- a. En el ejercicio de los servicios públicos, asegurar, de una parte, el respeto del principio de neutralidad por parte de los órganos de derecho privado encargados de una misión de servicio público, como proteger a los funcionarios públicos contra todo intento de intimidación, amenaza o violencia por parte de quienes no quieren respetar las reglas del servicio público.
- b. En el mundo asociativo, condicionar la asignación de ayudas a la suscripción previa de un *contrato de compromiso republicano*, cuyo desconocimiento conduciría en particular al reembolso del subsidio. La ley entiende esa medida como un instrumento legal para actuar contra las asociaciones que representen una amenaza grave para el orden público y otorga una mayor influencia a la

¹⁵ E. SALES, «Présentation générale de la loi confortant le respect des principes de la République», *Revue de Doits des religions*. Vol. 13/2022: 17-40. *Vid.* igualmente «Présentation générale de la loi confortant le respect des principes de la République (openedition.org)https://d oi.org/10.4000/rdr.1725».

¹⁶ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/respects_principes_republique

¹⁷ E. SALES, «Présentation générale de la loi confortant...», *ob. cit.*, 21. «Présentation générale de la loi confortant le respect des principes de la République (openedition.org)https://d oi.org/10.4000/rdr.1725».

administración tributaria para garantizar que solo las asociaciones que cumplan las condiciones previstas por la ley puedan beneficiarse de la generosidad del público y emitir comprobantes fiscales.

- c. Promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, luchando contra la práctica de los certificados de virginidad, la aplicación de normas sucesorias que desfavorecen a las mujeres y negándose a tomar nota de las situaciones de poligamia en términos de reversión de pensiones o derecho de residencia.
- d. En materia de educación, supeditar la escolarización a domicilio, especificando, de manera restrictiva, las razones que pueden justificarla, reforzando los métodos de control estatal sobre los establecimientos privados al margen del contrato y creando un sistema de cierre administrativo de los establecimientos no declarados o ajenos al contrato, que no hayan subsanado las deficiencias señaladas por la autoridad pública.
- e. En la lucha contra los discursos y las prácticas que fomentan el odio, reforzar de las medidas legales contra los «sitios» de la red que transmiten contenidos ilegales, tipificando como delito poner en peligro la vida de otros mediante la divulgación de información relativa a la vida privada, familiar o profesional de una persona viva y aplicando procedimientos acelerados para los delitos de provocación a fin de dar una respuesta rápida a estos hechos.

Según el Gobierno, la ley pretende actualizar el sistema de organización del culto de las entidades religiosas resultante de la ley de 9 de diciembre de 1905. En concreto:

- a. Respecto a las asociaciones «culturales», introduce reformas importantes en su organización con el fin de protegerlas contra la participación en sus órganos directivos de personas o entidades que puedan ejercer un control malicioso («protéger des prises de contrôle malveillantes»). Prevé nuevas obligaciones declarativas en materia contable para garantizar una mayor transparencia sobre su situación financiera y patrimonial, tanto respecto al Estado como para los miembros que lo componen.
- b. Sobre las denominadas asociaciones mixtas, reguladas por la ley del 1 de julio de 1901 y que practican parcialmente una religión, la Ley equipara sus obligaciones, en particular administrativas y contables, con las de las asociaciones religiosas, y las alienta a distinguir sus actividades religiosas del resto de sus actividades con el fin, en particular, de garantizar el principio de subvención no pública del culto.
- c. También establece la obligación de firmar una declaración de financiación extranjera, siempre que supere un determinado umbral; y, en ese caso, la autoridad administrativa puede oponerse si estima que está en juego un interés fundamental de la empresa.
- d. Finalmente, actualiza las disposiciones de la ley de 9 de diciembre de 1905 sobre policía religiosa y las fortalece para garantizar que los lugares de culto no

se desvíen de su vocación, por ejemplo, convirtiéndose en lugares de actividad electoral. Asegura que estos lugares no pueden servir de foco de comentarios o teorías que provoquen violencia u odio, por un lado, endureciendo las sanciones contra quienes los cometan y, por otro, creando un sistema de clausura temporal. por el prefecto de los lugares de culto en los que se difundan dichos comentarios o ideas.

El texto definitivo de la ley se estructura en 4 títulos y afecta a leyes y otras disposiciones muy variadas.

Título I. Las garantías del respeto a los principios de la República y las exigencias mínimas de la vida social. Título II: Las garantías de ejercicio libre del culto. Títulos III y IV están destinadas a disposiciones varias para la aplicación de la ley y a previsiones específicas dirigidas a los territorios franceses en Ultramar.

Capítulo I.– Disposiciones relativas al servicio público (arts. 1 a 13)

Establece la obligatoriedad de observancia de los principios de laicidad en la prestación de servicios públicos y en el desempeño de las obligaciones de los agentes de la autoridad.

Capítulo II.– Disposiciones sobre asociaciones, fundaciones, y fondos dotacionales (arts. a 13-23)

El eje central del capítulo lo constituye el establecimiento de la obligación legal de que cualquier asociación y organización no pública que solicite una subvención administrativa o que gestione un servicio público debe suscribir previamente un contrato de compromiso republicano, en que se comprometa a:

1. Respetar los principios de libertad, igualdad, fraternidad y dignidad de la persona humana, así como los símbolos de la República.
2. No poner en entredicho el carácter laico de la República.
3. Abstenerse de cualquier acto que atente contra el orden público.

Sin la firma de este contrato no se puede recibir aprobación oficial, ni beneficiarse de las ayudas establecidas en la ley, ni recibir el reconocimiento de entidad de utilidad pública. Si la inobservancia de los términos del contrato se comprueba a posteriori, la ayuda puede revertirse.

Capítulo III.– Disposiciones relativas al respeto a los derechos de las personas y a la igualdad entre hombres y mujeres (arts. 24 a 35)

Introduce modificaciones en las leyes de inmigración y de asilo y en el código de salud, como la prohibición de entrada en el país, no solo a terroristas, sino también a quienes practiquen apología del terrorismo; prevé especiales limitaciones a solicitantes de asilo que conste sean polígamos; precauciones registrales contra matrimonios for-

zados (art. 35) e imposición de sanción de inhabilitación y/o multas a los médicos que extiendan certificados de virginidad (art. 34); agrava las multas por mutilación sexual.

Sobre los artículos (24 y 25) la Corte Constitucional expresó reservas de inconstitucionalidad (vid. dictamen de la Corte Constitucional, págs.10 a 12).

Capítulo IV.– Medidas contra los delitos de odio y contenidos ilícitos en la red (arts. 36 a 48)

Art. 36 (delitos de odio cometidos por medio de prensa y/o NN.TT).

Con el fin de luchar contra los sitios web que acepten contenido ilegal desreferenciado o bloqueado por los tribunales, se establece un nuevo procedimiento especial. Este procedimiento de juicio rápido no afectará al contenido controlado por los editores de prensa (régimen de responsabilidad en cascada). Se trata de castigar los abusos más graves y manifiestos a la libertad de expresión, fomentados por las redes sociales.

Se tipifica como delito de odio aquellas conductas que puedan poner en peligro la vida de otras personas mediante la difusión, por cualquier medio de comunicación, de información relativa a la vida privada, familiar o profesional. La pena se agrava si la víctima es un funcionario público, un funcionario electo o un periodista o si es menor de edad. La determinación de las personas responsables en estos delitos cometidos mediante prensa o por NN.TT. se regirá por lo que establezcan las leyes específicas sobre la materia.

Modificaciones de la ley 2004-575 de 21 de junio 2004 para la confianza en la economía numérica:

Art. 39. Crea procedimientos judiciales acelerados especiales para impedir el acceso a un servicio de comunicación pública fundada en investigaciones de los delitos sobre determinados delitos contemplados en dicha ley.

De cara a tipificar los delitos de terrorismo y de odio, el art. 40 considera equivalente la «apología» con la negación o banalización.

Arts. 41 a 43. Modificaciones a la ley de libertad de comunicación respecto a la publicación en línea de contenidos que puedan considerarse vinculados delitos de odio: otorga facultades nuevas al Consejo Superior Audiovisual, y precisa responsabilidades también para los operadores de internet.

Capítulo V.– disposiciones relativas a la educación y al deporte (arts. 49 a 68)

Consta de dos Secciones: la primera dedicada a la educación y la segunda al deporte.

El primer grupo de artículos afecta a las leyes de educación, al Código penal (arts. 49 a 62): derechos y deberes de las familias, de la escuela y del Estado en la educación. Destacan los límites muy estrictos a educación en las casas (*homeschooling*). Respecto a la enseñanza privada, prevé la posibilidad en determinadas circunstancias de la clausura del establecimiento educativo (art. 53).

La segunda parte (arts. 63 a 69), recoge una serie de medidas para asegurar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, el uso de la programación en esta materia para difundir la cultura republicana, etc.

Título II: Garantías para el libre ejercicio del culto (arts. 68-74)

Se divide en dos capítulos: el primero contiene medidas de reforzamiento de la transparencia en las condiciones de ejercicio del culto y el segundo con medidas de preservación del orden público en ese mismo ámbito; incluye 5 artículos (arts. 75 a 79), con medidas de control financiero de los cultos religiosos.

La Sección primera versa sobre las denominadas asociaciones culturales.

El art. 68, da una nueva redacción del art. 19 de la Ley de 1905 sobre la separación de la Iglesia y el Estado: «Art. 19,1- Las asociaciones de culto tienen por único objeto el ejercicio del culto. No deben, ni por su finalidad estatutaria ni por sus actividades reales, socavar el orden público. ...»; añade, no obstante, la exigencia previa de declarar su condición religiosa al representante del Estado en cada departamento, para tener acceso a las ventajas propias de su condición. Por otro lado, se otorgan poderes excepcionales al representante público, que podrá, dentro de los dos meses siguientes a la declaratoria, oponerse a que la asociación goce de las ventajas, si considera que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones previstas en los artículos 18 y 19.

La Sección segunda, se dedica a la «policía de cultos» (arts. 80 a 87), donde introduce modificaciones reseñables en los artículos 26, 29, 31 y 35, 36 de la ley de 9 diciembre de 1905 sobre separación entre las iglesias y Estado. Afectan a determinadas infracciones cometidas contra las disposiciones de esa ley, incluso a penas privativas de libertad.

Georgeault expresa sintéticamente los 5 principios básicos en que se apoya la ley¹⁸:

- a. la primacía de la pertenencia a la comunidad nacional,
- b. la educación como elemento esencial en la unificación de la ciudadanía,
- c. la laicidad como requisito y presupuesto para la convivencia,
- d. la igualdad de todos ante la ley mediante la neutralidad de los servicios públicos
- e. la homogeneización cultural.

4. LA DIMENSIÓN REPRESIVA DE LA LEY

La ley incluye una deliberada dimensión represiva. El propio texto no oculta ese propósito «(La República) no tiene suficientes medios para actuar contra quienes quieren desestabilizarla. Poner fin a la impotencia frente a los que abusan de la cohe-

¹⁸ GEORGEAULT, «Ley de refuerzo del respeto...», ob. cit., 83 y ss. <<https://doi.org/10.20318/economia.2022.6808>>.

sión y la fraternidad nacionales, frente a que ignora a la República y se burla de los requisitos mínimos de vida en sociedad, reforzar los principios republicanos; este es el objetivo del proyecto de ley»¹⁹. Para ese fin, se apoya en las herramientas represivas más tradicionales: la expansión de la represión que facilita la persecución penal y la multiplicación de incriminaciones, por un lado; el aumento de la punibilidad mediante el endurecimiento de las penas y la incorporación de penas accesorias, por otro. Añade a la represión penal, la sanción administrativa, que actúan de modo combinado con el fin de aumentar los efectos de la coerción del Estado sobre supuestas conductas de riesgo, no siempre claramente identificadas²⁰.

Al crear nada menos que doce nuevos delitos²¹, mediante la técnica de incriminación por reenvío a la norma penal o por adicción de nuevos términos en el texto legal provoca una cierta falta de seguridad jurídica- la ley se inscribe en una fuerte tendencia que consiste, por un lado, en apelar a la dimensión sancionadora del derecho penal, al menos en su vertiente simbólica», desembocando en la tipificación de conductas no directamente lesivas o levemente lesivas en que los bienes jurídicos protegidas no son los usuales en el derecho penal, sino el genérico valor de la seguridad²².

El empleo de esa técnica de «incriminación preventiva» tropieza con frecuencia con dificultades probatorias, por lo que su aplicación efectiva es, de ordinario, débil, traicionando la opción de privilegiar la función simbólica de la ley penal, y puede llevar a suscitar expectativas sociales que el derecho penal, (...) no es capaz de llenar, porque la culpa, aun degradada, queda sujeta a la exigencia de la prueba que se hace más difícil cuando la conducta réproba es débilmente tangible²³.

Un claro ejemplo de lo anterior es el delito de intimidación para influir en el ejercicio de la función pública (art. 9 de la ley). Se inserta en el artículo 433-3-1 del Código

¹⁹ Projet de loi confortant le respect des principes de la République, n. 3649, 9-12-2020, Exposé de Motifs, & 8. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3649_projet-loi#:~:text=L'objectif%20de%20cet%20article,de%20pression%20de%20leur%20part>.

²⁰ J. ALIX, «La répression convoquée au soutien des principes de la République», *Revue de droit des religions*, n.º 13, mayo 2022: 131.

²¹ Son numerosos los delitos o infracciones penales previstos en la precitada ley: delito de apertura de un establecimiento educativo privado, a pesar de la oposición administrativa; no implementación por parte del director de un establecimiento privado sin contrato, de medidas para subsanar las deficiencias constatadas por la autoridad administrativa o incumplimiento de la orden de clausura de clase una clase tras una medida de cierre administrativo; incumplimiento, por parte de una asociación culto, de la obligación de declarar beneficios o recursos del exterior 17, y de la consiguiente obligación de restitución si, después de la declaración, la autoridad administrativa se ha opuesto a esta financiación; falta de certificación de las cuentas de fideicomisos y personas jurídicas regidas por la ley francesa que actúan como intermediarios para la financiación proporcionada a asociaciones religiosas, intimidación a funcionarios públicos.

²² ALIX, ob. cit., pág. 134.

²³ A. BARATTA, «Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal», *Déviance & Société* 1991, p. 1, cit. ALIX, pág. 139.

Penal y castiga con penas de privación de libertad e importantes multas «(...) emplear amenazas o violencia o cometer cualquier otro acto de intimidación sobre cualquier persona que participe en el cumplimiento de una misión de servicio público, a fin de obtener para sí o para otros una exención total o parcial o una aplicación diferenciada de las normas que rigen el funcionamiento de dicho servicio».

5. DICTÁMENES LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES: CONSEJO CONSTITUCIONAL, CONSEJO DE ESTADO, DEFENSOR DE LOS DERECHOS

A. Opinión del Consejo Constitucional.

El Consejo Constitucional es el órgano encargado del control de constitucionalidad de las leyes en Francia. Creado por ley orgánica de 7 de noviembre de 1958, posteriormente modificada el 4 de febrero de 1959, pasó de ser un órgano que actuara de freno frente a los excesos del legislativo y el ejecutivo, para transformarse en 1974 en una clara instancia de control de constitucionalidad cuando sea requerido por 60 diputados o 60 senadores²⁴.

1. El Consejo Constitucional, a quien habían apelado 50 diputados y 50 senadores respecto a siete artículos del proyecto, emitió su decisión el 13 de agosto de 2021, censurando dos artículos y expresando algunas reservas de interpretación²⁵. Aunque, en conjunto, validó constitucionalmente el proyecto, manifestó reservas a diversas expresiones del texto, como la de revelar los datos de identificación de una persona, exponiéndola a un riesgo de daño, para obtener una exención total o parcial respecto a la aplicación diferenciada de las normas que rigen el funcionamiento de dicho sector; las sanciones y el procedimiento para la suscripción por entidades religiosas o civiles del denominado «compromiso republicano».
2. En lo relativo a la regulación de las asociaciones religiosas, la nueva ley se apoya, como en uno de sus pilares, en el principio republicano de la laicidad, razón que aduce para justificar que no pueda dirigirse a una religión específica y no a otras sin ignorar los principios de laicidad e igualdad proclamados por el artículo 1 de la Constitución.
3. Los diputados apelantes ponían el acento en que la imprecisión de las obligaciones que estas asociaciones deben comprometerse a respetar es tal, que deja en manos de las autoridades competentes un poder de evaluación arbitraria

²⁴ M.C. CAMBA CONSCENLA, «La justicia constitucional en Francia. Una brecha en el muro», *Revista Catalana de Derecho Público*. Núm. 20 de diciembre de 1995.

²⁵ Decisión n.º 2021-823 DC del 13 de agosto de 2021, <Decisión N° 2021-823 DC de 13 de agosto de 2021 | Consejo Constitucional (conseil-constitutionnel.fr)>.

- a la hora de otorgar subsidios públicos o requerir el reembolso en caso de incumplimiento del contrato de compromiso.
4. La cláusula de compromiso de respeto a los principios republicanos, como condición para solicitar residencia o asilo en Francia: la previsión inicial del proyecto de ley (antiguo art. 26) de retirada del permiso de residencia al solicitante que haya manifestado «su rechazo a los principios de la República», fue enmendada por el Consejo, proponiendo una interpretación mucho más abierta, que se limita a otorgar al legislador la facultad de rechazar la solicitud solo cuando el solicitante no se avenga a acatar la legislación nacional, y los principios que rigen la vida familiar en el país de acogida²⁶.
 5. Respecto a las entidades religiosas, la Corte Constitucional indica que la ley sólo impone una obligación de declaración a las asociaciones religiosas, presupuesto que, en modo alguno, condiciona el reconocimiento público de un culto (§12). La entidad, tendrá, en todo caso, «el derecho a ser oída (§13), con lo que salva tanto el principio de laicidad como el implícito derecho a la tutela judicial. En segundo lugar, este procedimiento declarativo “no tiene por objeto regular las condiciones en que se constituyen [las asociaciones] y ejercen su actividad». La entidad o asociación que fuera privada de la calidad de «asociación cultural» tiene derecho a ser oída (§13).

El Consejo recuerda que la libertad de asociación es uno de los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y solemnemente reafirmado por el preámbulo a la Constitución. Conforme a tal principio, las asociaciones se constituyen libremente y reciben reconocimiento oficial con la única condición de presentar, con carácter previo, esa declaración; y, en este sentido, juzga que la obligación impuesta a una asociación de firmar un contrato de compromiso republicano cuando solicita un subsidio público no pretende supervisar las condiciones bajo las cuales se constituye y ejerce su actividad. Para Bouillon²⁷, la justificación-aclaración que hace el Consejo sobre la obligación de adhesión al compromiso republicano, se apoya en una «débil motivación» en la que apenas se detiene.

Por otro lado, el dictamen constitucional «prohíbe que la retirada de la calidad de “asociación cultural” por el Prefecto conlleve “la privación de las ventajas de que gozaba la asociación antes de la pérdida de su calidad religiosa; es decir, la resolución no tendrá efectos retroactivos”».

²⁶ S. SLAMA, «Le droit de étrangers: réacteur ou incubateur de la loi de “séparatisme”», *Revue de Droit des religions*, n. 13 <doi: 2022:153>.

²⁷ H. BOUILLON, «Comment la loi “séparatisme” a changé la vie des associations religieuses», 2 de agosto 2022. <<https://theconversation.com/comment-la-loi-separatisme-a-change-la-vie-des-associations-religieuses-187637>>.

Hasta 2021, el régimen jurídico de las asociaciones se regía por la Ley de 1 de julio de 1901. Ningún texto legislativo específico había complementado esta ley para regular específicamente las asociaciones con vocación religiosa. Su creación y organización fueron, por tanto, muy libres.

La ley de 2021 pone fin a este régimen relativamente liberal; asimila las asociaciones civiles pero con fines religiosas a las asociaciones culturales. Hasta 2021, las «asociaciones de culto» no tenían que realizar ningún trámite particular ante la autoridad pública para obtener esta cualidad y beneficiarse de estas ventajas; ahora sí.

La intención del legislador fue, en primera instancia, animar a los musulmanes —que han utilizado a menudo esta forma de asociación— a transformar sus actuales asociaciones en asociaciones de culto para, en el fondo, disponer de una vía legal común con que ejercer un mayor control público sobre ellas.

G. Gonzalez y P. Goni²⁸, enfatizan el hecho de que el Consejo no fue consultado expresamente sobre las modificaciones del nuevo proyecto que afectaban al culto religioso y los cambios que conllevaban respecto a la ley de 1905. Esto puede parecer sorprendente en el caso de un texto que «aumenta las limitaciones que pesan sobre las asociaciones religiosas y modifica el equilibrio alcanzado en 1905 por el legislador entre el principio de libertad de constitución de estas asociaciones y su necesaria supervisión del hecho que gocen de los beneficios público»²⁹.

Para la Corte, estas exigencias se justifican por la necesidad de asegurar la «transparencia de la actividad y la financiación de las asociaciones que aseguran el ejercicio público de una religión», lo que permite garantizar el orden público.

Paradójicamente, la ley refuerza control sobre asociaciones religiosas formalmente constituidas, pero no pone condiciones a las asociaciones de facto, que entrañan más riesgo para los fines pretendidos, cuando, según observa el Consejo de Estado, no es anormal que éstas tiendan «a sustraerse a los marcos institucionales destinados a organizarlos alejándose de ellos o eludiéndolos»³⁰.

Otra de las objeciones se refiere al artículo 16 de la ley, que regula los casos de disolución y suspensión administrativa de una asociación o un grupo de facto. En principio, no la considera inconstitucional, siempre y cuando ese tipo de entidades lleven a cabo actividades que perturben seriamente el orden público. En consecuencia, esas causas de disolución solo apuntan a asociaciones o grupos de facto que cometen acciones violentas contra personas o propiedades. Y, adicionalmente, solo afectarían a los miembros de esas asociaciones y grupos cuando perpetran esos actos en su condición de miembros de la entidad o se trate de acciones que estén directamente vinculadas

²⁸ G. GONZÁLEZ; P. GONI, «Une garantie paradoxale du libre exercice du culte: la loi du 24 août 2021 et les associations à objet cultuel», *Revue des droits et des religions*, n. 13, mayo 2022: 59-74.

²⁹ GONZÁLEZ y GONI, «Une garantie...», ob. cit., 60.

³⁰ GONZÁLEZ y GONI, «Une garantie...», ob. cit., 63.

a las actividades de la asociación o el grupo, y que sus líderes, aunque informaran de las mismas, no tomaron las medidas necesarias para poner fin, teniendo en cuenta los medios de que disponían.

Respecto a las disposiciones que habilitan al ministro del Interior para decretar la suspensión de este tipo de entidades en un período máximo de tres meses, renovable por otros tres una vez, el Consejo Constitucional juzga que son desproporcionadas y van contra la libertad de asociación pues en ese plazo, no se establece judicialmente que la entidad ha vulnerado seriamente el orden público.

B. Dictamen del Consejo de Estado de 17 de noviembre de 2021³¹.

El Consejo de Estado es un órgano dependiente del Gobierno de la República, al que asesora en la preparación de los proyectos de ley, los decretos legislativos («ordenances») y algunas otras disposiciones. Es, al mismo tiempo, el máximo juez de las actividades del Ejecutivo, de las colectividades territoriales, de las autoridades independientes y de los establecimientos públicos administrativos o de los organismos que disponen de prerrogativas de poder público³²; aunque, a pesar de su enorme relevancia en el ordenamiento francés, no tiene jurisdicción constitucional.

El Consejo de Estado hizo un análisis pormenorizado del proyecto que «contiene un gran número de medidas, de diversos propósitos, que afectan a varias áreas del ordenamiento jurídico francés» (n. 5 Dictamen).

En líneas generales, avala el texto de la ley, tanto en el fondo como en la forma. Hace algunas indicaciones, más bien genéricas, recomendando una mayor claridad en la redacción, para evitar el peligro para los derechos humanos de medidas tendentes a someter determinadas actividades y actores a un mayor control por parte del poder público. En este punto, subraya el peligro de incurrir en desproporcionalidad al dictar medidas de orden general que tratan de prevenir acciones que solo afectan a minorías muy concretas (n. 9). Esta es principal motivo por el que propone rechazar algunas medidas del proyecto y modificar otras (n. 9).

El objetivo esencial de la ley, según la Alta Instancia, es dar una respuesta a aquellas personas o grupos que tratan de organizar su actividad según reglas que no son compatibles con las leyes de la República, especialmente el islamismo radical. En ese sentido, el legislador trata de precaverse contra el peligro de personas o grupos que organizan su vida social al margen de las leyes de la República, subrayando la importancia de afirmar la tradición republicana sobre cualquier lealtad en particular, como

³¹ Avis sur Project de loi respect principes republicains. Conseil d'Etat, Assemblée générale, Séance du jeudi 3 décembre 2020, N° 401549: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/avis-du-ce/2020/avis_ce_intx20300831_cm_9.12.2020.pdf>.

³² J.E. SCHOETTL (2016), «La labor consultiva del Consejo de Estado francés»: <<https://www.conseil-etat.fr/es/Media/contenu-froid/documents/international/jes-papel-de-las-salas-consultivas-del-ce-frances-2016>>.

se expresa en el artículo 3 de la Constitución, en conexión con art. 1: «Nadie puede aprovechar sus creencias religiosas para liberarse de las reglas comunes que rigen las relaciones entre las autoridades públicas y los particulares» (n. 7).

Refiriéndonos ya en concreto a los aspectos de la ley que interesan a nuestro trabajo, apuntamos las consideraciones y sugerencias del Dictamen más relevantes:

- a. Aunque admite la existencia de causas puntuales que motiven la limitación de los derechos (sobre todo, en materia de inmigración, de libertad religiosa, de enseñanza, de garantías penales), el Consejo considera que la mejor respuesta es, ante todo, la defensa y afirmación de estos derechos y libertades (n. 9).
- b. Ejercicio libre del culto (nn. 5 y 8): la Alta Instancia reconoce de forma explícita que el proyecto supone una reforma sustancial del régimen del ejercicio público del culto y las, normas de la denominada «policía de culto» a la que se refiere la ley de 1905.
- c. Presta particular atención al contrato de respeto a los valores republicanos «que deben firmar las asociaciones subvencionadas en las que se comprometan a respetar los principios y valores de la República, en particular el respeto de la dignidad...». Apunta que, a pesar del poder de la autoridad pública de rechazarlo o retirarlo si el objeto o el funcionamiento de la asociación son incompatibles con el contrato republicano, modifica la ley vigente, caracterizada por otorgar un amplio poder en gran medida discrecional a la autoridad competente, lo estima como una obligación parece adaptada al objetivo perseguido.

No obstante, para evitar posibles interpretaciones restrictivas al derecho a la libertad de asociación, propone:

1. Hablar de «contrato de compromiso republicano», en vez de «compromiso republicano» simplemente.
 2. Considera que para dejar a salvo el riesgo de atentar contra la libertad de empresa, las disposiciones del proyecto deben interpretarse limitadas a las subvenciones pagadas por una organización responsable de la gestión de un servicio público a asociaciones solo cuando realizan un servicio público a cuenta del organismo público otorgante.
 3. Términos como «principios republicanos» y valores republicanos, se entienden en cuanto hacen referencia a los principios del Derecho positivo francés, pero no todos deben considerarse dentro del compromiso republicano. Sugiere, en este sentido, sustituir el término «valores republicanos», por el de «principios republicanos» (nn. 5 y 21).
- a. Las medidas de orden penal deben tratar de conciliar la prevención de las violaciones del orden público con el respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y, por otra parte, cumplir los requisitos del

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

- b. El proyecto amplía demasiado las funciones del prefecto en orden a garantizar el respeto de los principios de neutralidad y compromiso republicano, por parte de los servicios públicos locales, y entiende que la suspensión de la ejecución de la ley por el mero hecho de la solicitud del prefecto debería estar limitada a ámbitos precisos (n. 19).
- c. Disolución asociaciones. Las facultades del presidente de la República para disolver una asociación son de naturaleza administrativa, exclusivamente dirigidas preservar el orden público, de modo estricto y restrictivo. Deben estar perfectamente motivadas y responder al triple imperativo de necesidad, adecuación y proporcionalidad. En este sentido, recomienda enmendar el texto del Código de Seguridad Interior, que permite la disolución de asociaciones y grupos de hecho «que tengan por objeto atentar contra la integridad del territorio nacional...», o «cuyo objeto o acción tienda a...».

Añade otras dos causales de disolución: las asociaciones que «inciten» o cuyas «acciones atenten» contra la dignidad de la persona humana y las que «ejercen presión psicológica o física sobre las personas con el fin de obtener actos u omisiones que les perjudiquen gravemente». El Consejo considera que la dignidad es un valor esencial y absoluto del ordenamiento constitucional, pero que tiene variadas significaciones y consecuencias; por eso, para evitar que una alusión tan genérica a la dignidad pueda afectar a los derechos humanos de algunas personas o colectivos, recomienda quitarlo del texto. Al mismo tiempo, advierte que en el Estudio de impacto, el término «presión psicológica» el legislador no define los actos o situaciones que pueden reputarse como tales; ante la ambigüedad del término, proponen suprimirlo (nn. 27-29).

- d. Respecto a la libertad de educación, la nueva ley sustituye el principio de educación obligatoria, por un *principio de escolarización obligatorio* para niños de 3 a 16 años. Ese cambio legal, observa el Consejo, supone una ruptura con la regulación legal vigente, al reforzar los controles del Estado sobre la enseñanza en el seno de la familia, y restringe la libertad de los padres para elegir un modo de instrucción para sus hijos, limitándola a la elección entre establecimientos o escuelas públicas o privadas (n. 58). Sin embargo, no hace ninguna indicación al respecto, limitándose a constatar que la educación en el domicilio familiar es una práctica sobre la que existe legislación muy diversa en Europa: países que la autorizan como Gran Bretaña, Irlanda, Austria, Bélgica e Italia; y otros que la prohíben o la permiten con muchas limitaciones, como Alemania, Países Bajos, Grecia, Suecia y España. Por lo que concluye, siguiendo la jurisprudencia del TEDH, que es materia que entra dentro del margen de apreciación del ordenamiento de cada Estado (n. 60).

C. Informe del Defensor de los Derechos³³.

Completamos la relación de los informes de los distintos organismos consultivos de naturaleza constitucional con las recomendaciones del Defensor de los Derechos de la República.

Con motivo de la reforma constitucional de 2008, la antigua figura del Mediador de la República fue sustituida por la del Defensor. Sus funciones se explicitan en la ley orgánica 2011-33 y la ley 2011-334 de 29 de marzo de 2011 donde se le encomiendan, entre otras, la tarea de garantizar el «respeto de los derechos y libertades por parte de las administraciones del Estado, de los entes territoriales y de los organismos públicos encargados de un servicio público». Es nombrado por el presidente de la República, después de consultarlo al Consejo de Ministros³⁴.

Esta ley, entonces en proyecto, afecta a cuatro grandes leyes que desarrollan derechos fundamentales: la de 1881 sobre libertad de prensa; la de 1882 sobre la instrucción primaria obligatoria; la de 1905 sobre la separación entre las iglesias y el Estado; la de 1907, sobre el ejercicio público del culto.

Las recomendaciones del Defensor son, sin duda, más críticas con el proyecto que las del Consejo de Estado y de la Comisión Constitucional. Su «avis» comienza expresando algunas objeciones generales sobre la necesidad y proporcionalidad del entonces proyecto de ley, especificando, a continuación, los riesgos para algunos derechos fundamentales que pueden derivarse de la implementación de esta ley. En primer lugar, destaca que el objetivo de reforzar los principios republicanos se apoya esencialmente en medidas de corte represivo dirigidas hacia personas y colectivos muy heterogéneos: una tercera parte del articulado parece destinado a reforzar los dispositivos de control de orden social y cerca de una cuarta parte establecen penas de prisión.

Seguidamente, va desgranando la afectación, derecho a derecho:

1. Riesgos contra libertad de asociación (obligación firmar un documento de compromiso republicano:
 - a. La obligación impuesta a las asociaciones de firmar un contrato de compromiso republicano...corre el riesgo de desnaturalizar el estatuto de estas asociaciones, que son intermediarios («tiers») esenciales entre el ciudadano y los poderes públicos.
 - b. Los principios contenidos en tal compromiso —igualdad, libertad, fraternidad, dignidad del ser humano, salvaguarda orden público— no aparecen explicitados por la ley, sino que se remiten a un futuro desarrollo por parte

³³ Cfr. Avis n.º 21-01 12 de enero 2021: <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20384>.

³⁴ https://e-justice.europa.eu/176/ES/national_courts_and_other_nonjudicial_bodies?FRANCE&member=1

del Consejo de Estado, con el peligro de que una faceta tan esencial quede al albur de interpretaciones problemáticas

- c. En este sentido, la Defensoría recomienda renunciar al término «contrato» y que sea la propia ley la que explicita los requisitos que deben cumplimentarse para acceder a sus beneficios, sin delegarlo en un texto reglamentario.
 - d. Considera desproporcionado que la carga de la prueba para demostrar la adhesión a ese compromiso incumba a la asociación o a sus directivos.
2. Respecto a las disposiciones sobre protección de los agentes encargados de servicios públicos, señala que:
- a. «La tipificación de las amenazas, violencia e intimidación para obtener exenciones en la aplicación de reglas...» (art. 4), dificulta la comprensión y el acceso al Derecho penal, en particular, la observancia del principio de legalidad de los delitos y las penas;
 - b. Respecto al delito de difusión de informaciones sobre vida privada, profesional, familiar, que permitan identificar o localizar con riesgo inmediato de atentado contra vida, integridad, física, psíquica, bienes... (art. 18), objeta que la difusión de información privada no se puede considerar como de interés general; además, en la misma línea que el Consejo de Estado, indica que la alusión al riesgo psicológico adolece de imprecisión.
3. Normas relativas a la educación. La instrucción de los niños en la propia familia: («homescholing»):
- a. Cuestiona que la prohibición de ese tipo de enseñanza se quiera fundamentar en la seguridad y no en el interés superior del menor.
 - b. En el Estudio de impacto de la ley no se aportan datos que justifiquen los riesgos del *homescholing* ni de que éste propicie un proselitismo contrario a los ideales republicanos.
 - c. Puede chocar con el derecho a la libertad de enseñanza de los padres, reconocido en el art. 14 de la Carta de Derechos de los ciudadanos de la Unión.
 - d. La inmensa mayoría de las precauciones legítimas que establece el proyecto ya están contempladas en la ley de 26 julio de 2019, que ya establece controles pedagógicos claros para la instrucción en la familia.
4. Libertad para el ejercicio del culto:
- a. La doble declaración ante el prefecto para obtener el reconocimiento de personalidad y beneficiarse de ayudas económicas y fiscales (arts. 18 y 19), se considera excesivamente formalista y podría dar lugar a una nueva categoría de asociaciones no reguladas en la ley de 1905, y que no se beneficiarían de las ventajas específicas de las asociaciones religiosas.

- b. La posibilidad prevista en art. 44 de clausura temporal de lugares de culto en atención a las fines, ideas y teorías que difundan con su actividad por alentar el odio o la violencia, resulta innecesaria, toda vez que ya está tipificada por la ley sobre el deber de vigilancia de las casas matrices y empresas contratistas, de 27 de marzo 2017.

6. LA INDEFINICIÓN DE LA «LAICIDAD» EN LA NUEVA LEY: LAICISMO Y PRINCIPIOS REPUBLICANOS

La Ley francesa de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las iglesias y el Estado —más conocida por el nombre del entonces presidente de la República, Emile Combes— instauró el laicismo estatal en Francia, y se basaba en tres principios: la neutralidad del estado, la libertad de ejercicio religioso y los poderes públicos relacionados con la Iglesia. Esta ley se considera la columna vertebral del principio francés de *laïcité*.

La Ley Combes³⁵ puso fin a la financiación por el Estado de iglesias y grupos religiosos³⁶ y decretó la confiscación por el Estado de todos los edificios religiosos, aunque se mantuvieron a disposición de la entidad religiosa titular hasta entonces³⁷, sin coste alguno, siempre que siguieran destinados al culto. En un primer momento, fue recibida con gran desconfianza, casi como una declaración de guerra por los católicos de esa época. Sin embargo, otras confesiones minoritarias (especialmente protestantes) vieron en ella un reconocimiento de su libertad religiosa, y, se mostraron inmediatamente a favor y ayudaron a que esto sucediera. Con todo, esta ley puso fin al Concordato, liberando, de una parte, al Estado de la necesidad de organizar cultos y encontrar en ellos elementos de su estructuración, y, al mismo tiempo, liberando a

³⁵ La ley de 1905 puso fin al financiamiento de grupos religiosos por el Estado (El Estado había acordado tales fondos en el Concordato de 1801 como compensación por las confiscaciones realizadas por la Revolución Francesa sobre propiedades de la Iglesia, propiedades con las que esta hubiese podido financiarse a sí misma). Al mismo tiempo, declaró que todos los edificios religiosos serían propiedad del estado y los gobiernos locales; el gobierno pone tales edificios a disposición de las organizaciones religiosas sin costo para estas, siempre que sigan usando esos edificios con fines de culto. Otros artículos de la ley incluyen la prohibición de fijar símbolos religiosos en edificios públicos, estableciendo también que la República no nombrará más obispos o arzobispos (aunque esto último se modificó en la práctica desde 1926).

³⁶ El artículo 1 del anteproyecto comienza afirmando que «La República garantiza la libertad de conciencia, así como la libre expresión de opiniones religiosas», y el artículo 2 en el que se establece que «La República no protege, ni retribuye, ni subvenciona, bajo cualquier forma y por cualquier razón que sea, ningún culto».

³⁷ La comisión decide distinguir entre aquellos edificios anteriores al Concordato de 1801 (que eran y deberían permanecer como propiedad del Estado o de las corporaciones locales), y aquellos adquiridos o construidos con posterioridad al mismo por los establecimientos públicos de culto (apenas 1.700 iglesias y unos 1.400 edificios anexos), y que permanecerían como propiedad de los mismos, salvo en el caso de haber sido construidos con dinero público.

las Iglesias de las múltiples limitaciones del Estado, que quería tanto apoyarse en él como contenerlo en su acción. Por su parte, La ley de 1901 sobre asociaciones autorizó que las iglesias reconocidas pudieran disponer de los medios complementarios que le permitieran realizar sus actividades propias.

A pesar de las distintas modificaciones que experimentó la Ley Combes a lo largo de los años, los principios esenciales se han mantenido hasta la promulgación de la ley de 2021.

7. RELACIONES ENTRE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y LA REPÚBLICA: DE LA LEY «COMBES» A LA LEY «MACRON»

Para entender la evolución experimentada por la legislación francesa sobre libertad religiosa —a la que, como venimos diciendo, afecta notablemente la ley de 2021— es fundamental distinguir entre *asociaciones culturales* (art. 4 de la Ley 1905), cuyo fin sería proveer al mantenimiento de los gastos de culto y a las cuales serían transferidos los bienes muebles e inmuebles de uso eclesiástico con sus rentas, de las *asociaciones civiles* que, como parte de su objeto social o, incluso, como fin exclusivo, realizan actividades religiosas.

Las primeras se han venido constituyendo desde entonces de conformidad a las reglas de organización general del culto, cuyo ejercicio pretendieran asegurar. Ese marco, permitía que jerarquía católica pudiera retener ciertos derechos sobre la organización y mantenimiento del culto.

La Ley Combes de 1905 ha sufrido, a lo largo de sus más de 100 años de vigencia, unas veinte modificaciones, pero ninguna del calado de las introducidas por la nueva ley³⁸. Hasta 2021, las «asociaciones de culto» gozaban de ciertas ventajas legales, fiscales y financieras: no tenían que realizar ningún trámite particular para obtener esta cualidad y beneficiarse de estas ventajas, y sus propios miembros podrían dar esta calificación a su asociación. Con la nueva normativa, sin embargo, las asociaciones que deseen beneficiarse de su calidad de asociación religiosa deben declarar esta calidad al prefecto, representante del Estado.

Además, añade nuevas restricciones a su funcionamiento, sometiéndoles a una vigilancia cada vez mayor por parte de la autoridad pública. Por más que el objetivo de la ley sea frenar el terrorismo islámico y cortar sus raíces, como la ley no puede dirigirse específicamente a una religión y no a otras, sin ignorar los principios constitucionales del de laicismo igualdad. En consecuencia, el legislador ha optado por un único marco normativo para todas las religiones, determinado exclusivamente por los denominados «principios republicanos».

³⁸ H. BOUILLON, «Comment la loi de “séparatisme...”», ob. cit.: <<https://theconversation.com/comment-la-loi-separatisme-a-change-la-vie-des-associations-religieuses-187637>>.

8. LA RESPUESTA DE LAS PRINCIPALES RELIGIONES: LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE CATÓLICOS, ORTODOXOS Y EVANGÉLICOS

La ley de separatismo ha conseguido concitar críticas bastante unánimes entre los representantes de las confesiones religiosas mayoritarias de Francia³⁹. De hecho, cuando aún se debatía el proyecto de ley en la Asamblea Nacional, representantes de la jerarquía católica, ortodoxa y protestantes evangélicos hicieron pública una declaración conjunta, que advertía sobre una serie de restricciones al libre ejercicio de la libertad religiosa. El documento, al tiempo que acoge favorablemente alguno de los pronunciamientos de la ley (oposición a los matrimonios forzados, la mutilación sexual de niñas, la desigualdad en la herencia, el discurso de odio y la discriminación multifacética, e igualmente, establecer un marco adecuado para el uso de las redes sociales si son vías para la difusión del odio, etc.), expresa su rechazo a la nueva ley que ha empeorado sustancialmente el *statu quo* de las instituciones con fines religiosos, creado por la ley Combes de 1905 y la de 1907, mantenido durante más de un siglo.

Los representantes religiosos consideran que es «una ley de restricciones y controles multiplicados: control sistemático por parte del prefecto (...) que “va más allá del que se ejerce ordinariamente en otros sectores de la vida asociativa, como es el control de la financiación del exterior y de los recursos de las asociaciones religiosas”», exigiendo por partida doble el compromiso republicano de todo aquel que quiera realizar una actividad con las ayudas de las subvenciones públicas.

«¿De qué sirve —dicen los representantes religiosos— complicar la vida de las asociaciones religiosas previstas por la ley de 1905? ¿Pensamos seriamente que quienes quieran vivir apartados en la República impugnando sus fundamentos se adherirán a un estatuto oficial, perpetuamente sujeto a la mirada de los prefectos? ¿Cómo podemos esperar que tales disposiciones den confianza a nuestros hermanos musulmanes en la voluntad de la República de permitirles vivir su fe con libertad y sentido de responsabilidad y practicar su religión dentro de las únicas limitaciones del respeto por el orden público?».

En síntesis, este proyecto corre el riesgo de socavar las libertades fundamentales de culto, asociación, educación e incluso la libertad de opinión ya abusada por una especie de «policía del pensamiento» que se instala cada vez más en el espacio común. Dando la espalda a la separación, el Estado llega a interferir en la calificación de lo religioso y en su funcionamiento, arrogándose la facultad de interpretar qué se debe entender por religión y entrometerse en su funcionamiento, como si hubiera una vuelta a la situación anterior de 1905.

³⁹ Texto Común de católicos, ortodoxos y protestantes sobre proyecto ley de separatismo: <<https://eglise.catholique.fr/sengager-dans-la-societe/laicite/513979-les-chretiens-inquiets-du-projet-de-loi-separatisme/>>, marzo 2021.

9. POSTURA DE LOS MUSULMANES

Entre los musulmanes franceses no hay una postura unitaria sobre esta ley, debido a la ausencia de una estructura jerárquica y a que las propias divisiones dentro del islam hacen muy complicado identificar a los representantes de la «comunidad musulmana» francesa como tal. Precisamente, éste es uno de los objetivos que, desde hace años, persiguen las autoridades de la República. Con ocasión de la ley del separatismo, el presidente trató de crear, «desde arriba», el *Consejo de Imanes*, presentándolo como el representante de un supuesto «islam de Francia», que actuara como instrumento para «reorganizar las organizaciones musulmanas y luchar contra el islam separatista». Cuatro de las nueve organizaciones que conforman esta federación se negaron a firmarla, que rechazaban el uso de la expresión «islam de Francia» en el título y la definición de islam político presentada en ella.

Una muestra más de la dificultad de este propósito ha sido la iniciativa de lanzar una «Carta de los principios del islam de Francia», promovida también desde la presidencia de la República. El documento, propuesto oficialmente por el llamado Consejo Francés del Culto Musulmán (CFCM), tuvo escaso recorrido pues el CFCM carece de autoridad religiosa y política para imponer unas directrices comunes a todas las distintas corrientes dentro del islam en Francia.

De otra parte, una alianza internacional de 36 ONG, en representación de 13 países, denunció las sistemáticas acciones islamofóbicas de Francia ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en términos muy duros⁴⁰. «Francia viola la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR). Violó las libertades de los niños, específicamente para atacar a los niños musulmanes en violación de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño»⁴¹.

En su declaración pedían también a la ONU que garantice que Francia defienda y aplique la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y todas las directivas sobre la prohibición de la discriminación y el racismo.

⁴⁰ Grupo de 36 ONG presenta una petición a la ONU para ponerle fin a la islamofobia en Francia, 19 de enero 2021. <Grupo de 36 ONG presenta una petición a la ONU para ponerle fin a la islamofobia en Francia (aa.com.tr)>.

⁴¹ M. RABBANI, Grupo de Defensa CAGE, con sede en Reino Unido) *Petición al Consejo de Derechos Humanos de la ONU para terminar con las acciones islamofóbicas la discriminación contra los musulmanes en el país europeo*. <Grupo de 36 ONG presenta una petición a la ONU para ponerle fin a la islamofobia en Francia (aa.com.tr)>, 18 de enero de 2021.

Al margen de estas manifestaciones, las críticas más comunes de la comunidad musulmana a la futura ley se centraban en ⁴²:

- La posibilidad que abre la ley intervenir principalmente en las mezquitas, los lugares de culto de los musulmanes, y las asociaciones responsables de su administración.
- La obligación contenida en el art. 35 la divulgar la fuente de las donaciones a mezquitas, asociaciones y ONG islámicas mayores a EUR 10.000.
- El artículo 42 que identifica y sanciona a los culpables de «incitación al crimen» con cuantiosas multas, incluso la posibilidad de ser condenados a prisión y ser vetada su entrada en los lugares de culto.
- Reservas contra las previsiones penales de los artículos 18 y 20 que castigan con graves penas la divulgación de la identidad o la ubicación de una persona a través de internet o mensajes con el fin de exponerla, a un riesgo personal, o en su familia o en sus bienes.
- Entienden limitadas aún más sus opciones educativas: a la prohibición, establecida en Ley n° 2004-228 del 15 de marzo de 2004, de portar el hiyab o velo en las instituciones de educación primaria y secundaria, se une ahora la de limitar el derecho a de las familias educar a sus hijos en casa.
- Oposición al régimen que establece la ley sobre el matrimonio y la familia, en particular el empeño por extender las prohibiciones a la poligamia aplicadas a los ciudadanos franceses para incluir a los extranjeros.; rechazan, por último, la prohibición impuesta a los médicos de no emitir certificados de virginidad, más que por motivos religiosos, porque es una práctica raramente vista en el país.

10. SOBRE LA «INDEFINICIÓN» DEL CONTENIDO DE LOS «PRINCIPIOS REPUBLICANOS»

Quizá la manifestación más expresiva del contenido de los principios republicanos haya que buscarla en la resolución del Consejo de Estado de 19 de noviembre de 2004, sobre la constitucionalidad de la Ley 15 de marzo de 2004, que cita como fundamento el art. 1 de la Constitución francesa que consagra la libertad de conciencia y de culto, y señala que el «principio de laicidad prohíbe a cualquiera valerse de sus creencias religiosas para liberarse de las reglas comunes que rigen las relaciones entre los poderes públicos y los particulares al otorgar indirecta e implícitamente» ⁴³, y que aparece mencionada en la Exposición de Motivos de la ley.

⁴² A. DOGRU, «El Proyecto de ley de Macron dificultará la vida cotidiana y religiosa de los musulmanes en Francia», 19 de enero 2021. <<https://www.aa.com.tr/es/mundo/proyecto-de-ley-de-macron-dificultar%C3%A1-la-vida-cotidiana-y-religiosa-de-los-musulmanes-en-francia/2115781>>.

⁴³ Décision, 19 nov. 2004, n.º 2004-505 DC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

Sin embargo, en el propio texto de la Ley, el Gobierno no ha podido definirlos con precisión, limitándose a encomendar esa misión al Consejo de Estado (vid. arts. 3, 12, 21, 29, 49, 63, 68, 72, 73, 74, 75). Sólo el Título primero parece responder directamente a su objetivo general al apuntar al «respeto a los principios de la República» que se complementa con «la garantía de los requisitos mínimos de la vida en sociedad». Es necesario, por tanto, penetrar en el cuerpo de la norma para aislar los numerosos principios constitucionales afectados, así como los derechos y libertades afectados por las nuevas restricciones legislativas⁴⁴.

La ley de 2021 parece confirmar una visión de la laicidad negativa, insertada fuertemente en la tradición republicana francesa. Laicidad negativa en abierto contraste con la visión positiva de la laicidad, expresada a través de no confesionalidad y la neutralidad, que preside, por ejemplo, la Constitución española⁴⁵.

En la Francia actual se enfrentan dos visiones sobre la laicidad. La primera pone el acento en el respeto y protección de las religiones y las minorías, y se opone a prohibir, por ejemplo, el uso del velo islámico en el espacio público, aunque defienda su prohibición en la escuela. La segunda visión ve en la laicidad una herramienta ante los asaltos a la República de los integristas católicos hace un siglo, y musulmanes ahora, y aspira a una vigilancia más rigurosa del uso de signos religiosos⁴⁶.

En este contexto cobra particular interés la supresión por parte del Gobierno del Observatorio de la Laicidad⁴⁷, provocada, en parte, por sus discrepancias con las

⁴⁴ G. PUPPINCK, «Le projet de loi contre le séparatisme: pour ne pas stigmatiser l'Islam, l'État renforce son pouvoir sur toutes les religions», 20 de enero 2021, <<https://www.valeursactuelles.com/politique/projet-de-loi-contre-le-separatisme-pour-ne-pas-stigmatiser-lislam-letat-renforce-son-pouvoir-sur-toutes-les-religions>>.

⁴⁵ «El término laicidad “positiva” se ha utilizado en la doctrina española e italiana para referirse al Estado que debe colaborar con las Confesiones religiosas. Esta manera de entender la laicidad deja a las claras su oposición frente al laicismo». La jurisprudencia más asentada del TC, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «“las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”» (STC 177/1996). Cfr. OLLERO, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma De Madrid* (2009); Fascículo 1: 205-216. Igualmente. Ollero, A: (<https://www.revistalatoga.es/laicidad-positiva-igualdad-consiguiente/>). Laicidad positiva, igualdad consiguiente Dossier, La Toga 196 ENE/JUN 2018...).

⁴⁶ M. BASSETS, *El País*, 10 de abril de 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-04-10/francia-da-la-batalla-por-definir-una-palabra-laicidad.html?event_log=oklogin>.

⁴⁷ La creación de ese Observatorio había sido anunciada por presidente de la República Jacques Chirac en diciembre de 2003, pero no se estableció definitivamente hasta el 25 de marzo de 2007, mediante un Decreto del Primer Ministro. El Observatorio está compuesto por un presidente, un relator general y 21 miembros, incluidos siete altos funcionarios (representantes de las administraciones interesadas), dos diputados y dos senadores (dos parlamentarios de la mayoría y dos de la oposición), así como «diez personalidades nominadas por sus habilidades y experiencia». <<https://laicismo.org/francia-observatorio-de-la-laicidad/271502>>.

medidas tomadas por el gobierno después de los atentados terroristas de noviembre de 2015, que miembros destacados de este organismo llegaron a declarar que respondían a un clima de «islamofobia» que se había instalado en el país. En este sentido, Nicolás Cadène, miembro muy reconocido del antiguo Observatorio, señalaba el potencial efecto de la política «separatista» del Gobierno de alimentar el victimismo: «hay responsables políticos que, de hecho, defienden una concepción que no es la del derecho ni la de la ley de 1905, sino mucho más restrictiva y represiva», convencido de que esta lectura de *la laicidad* puede desembocar en prohibiciones que alimenten el discurso victimista de los radicales. «Uno puede preguntarse si acaso la carga contra el Observatorio proviene de una voluntad de cambiar los equilibrios de la laicidad. Si esto así, hay motivos para inquietarse»⁴⁸. Aunque la medida de suprimir este Observatorio pueda haber irritado a los defensores de una lectura más estricta de la laicidad en las relaciones del Estado con las iglesias, resulta paradójico que la visión de Cadène respecto a los motivos para la supresión del Observatorio, sea bastante coincidente —aunque desde otra perspectiva— con la de las del Defensor de los Derechos y la declaración conjunta de las tres confesiones religiosas más representativas.

11. LA LEY «MACRON»: ¿UNA NUEVA VISIÓN SOBRE LA LAICIDAD REPUBLICANA?

El discurso del presidente Macron en el Colegio de los Bernardinos (2018), dirigido a los obispos católicos franceses, fue considerado por muchos como un hito que debía marcar un antes y un después en la recomposición de las relaciones entre la República y la Iglesia; el propio presidente reconoce que el «camino que el Estado e Iglesia comparten desde hace tanto tiempo está hoy sembrado de malentendidos y desconfianza mutuos»⁴⁹. En palabras de Consorti «este discurso reposiciona a las religiones entre los protagonistas de la experiencia política, declarando explícitamente terminada la temporada jacobina»⁵⁰.

En esa intervención, que pareció constituir una clara declaración de intenciones sobre un «cambio de rumbo» en las relaciones entre la Iglesia católica y la República francesa, Macron desgranó algunas consideraciones sobre el sentido de la laicidad como principio esencial de la República. «La laicidad no tiene como función negar lo espiritual en nombre de lo temporal, ni desarraigar de nuestras sociedades la parte

⁴⁸ Cfr. M. BASSETS, ob. cit.

⁴⁹ Las menciones, algunas textuales, al Discurso están extraídas de <<https://www.nuevarevista.net/la-republica-laica-y-la-religion-discurso-de-emmanuel-macron/>> (2018, posterior a los atentados de Charlie Hebdo, el asesinato del coronel Beltrame o del P. Hammel). (Trad. M. GARCÍA MÁ. La versión oficial se publicó en la página oficial del Elíseo <Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Conférence des évêques de France au Collège des Bernardins | Élysée (elysee.fr)>.

⁵⁰ P. CONSORTI, «Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno», *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 1 del 2018: 4.

sagrada que nutre a tantos de nuestros conciudadanos (...) No equivale a indiferencia; es más, la indiferencia en este contexto es un valor negativo». «Como jefe de Estado soy garante de la libertad de creer y de no creer, pero no soy ni el inventor ni el promotor de una religión de Estado que sustituya la trascendencia divina por un credo republicano». Reconocía, al mismo tiempo, que en la historia reciente de Francia se han dado «todo tipo de razones para no escuchar a los católicos. Los hemos relegado por desconfianza adquirida y por cálculo a rango de minoría militante contraria a la unanimidad republicana». «El Estado y la Iglesia pertenecen a dos órdenes institucionales diferentes que no ejercen su mandato en el mismo plano. Pero ambos ejercen una autoridad e incluso una jurisdicción».

En el contexto de los intentos de la Iglesia católica por mantener un diálogo permanente con el islam, hacía una significativa afirmación: «no hay comprensión del islam que no pase por los religiosos como no hay diálogo interreligioso sin las religiones».

A juzgar por las posturas que públicamente, tres años después, expresaron representantes de las tres confesiones religiosas mayoritarias y una parte significativa de la comunidad musulmana, respecto a la ley de 2021 cabe, al menos, dudar de que esas buenas intenciones hayan encontrado eco en la mencionada ley.

12. LA REPARICIÓN DEL ASIMILACIONISMO REPUBLICANO

Para algunos autores, esta ley hace resurgir el imaginario republicano histórico. La cuestión consiste en determinar si, más allá de las referencias retóricas a los valores republicanos, estamos asistiendo al retorno del modelo francés original⁵¹. Según L. Georgeaut, los preceptos de la ley sobre la ciudadanía de origen musulmán, el régimen de las asociaciones de culto y el reforzamiento de los principios republicanos en la enseñanza primaria y secundaria, apunta al regreso de las tesis asimilacionistas. El modelo asimilacionista es un «enfoque de la integración de la inmigración basado en una afirmación hegemónica de la cultura del país de acogida. Según este modelo se espera que la persona inmigrante se comporte y asuma la cultura de la sociedad receptora, prescindiendo o anulando su cultura de origen»⁵².

Para entender un poco más la deriva a la que se puede estar dirigiendo esa propuesta legislativa, Georgeaut sugiere 5 bases políticas sobre las que se asienta la ley de defensa de la República:

1. La primacía de la pertenencia a la comunidad nacional,
2. El papel crucial de la educación pública en la unificación de la ciudadanía,

⁵¹ L. GEORGEAULT, «Ley de refuerzo del respeto de los principios republicanos...», ob. cit., pp. 79-100.

⁵² <http://www.surt.org/maletaintercultural/index.php?vlg=0&vmd=1&vtp=0&vit=6&tex=18#:~:text=El%20modelo%20asimilacionista%20est%C3%A1%20encuadrado,anulando%20su%20cultura%20de%20origen>

3. La laicidad como requisito para la convivencia,
4. La igualdad de todos ante la ley mediante la neutralidad de los servicios públicos y
5. La homogeneización cultural.

En palabras del mencionado *Estudio de impacto* de la ley «la tradición republicana francesa, fundamentada en la integración, hace prevalecer la pertenencia nacional y ciudadana sobre cualquier lealtad particular, en un espíritu de universalismo heredado de la Ilustración⁵³. El Gobierno desea promover esa concepción, reafirmando la primacía del orden republicano» (*Ibidem*, p. 6). Esta visión es congruente con la importancia otorgada a la igualdad de todos ante la ley, pues no se reconocen comunidades dentro de la nación francesa que pudiesen constituirse como intermediarios y estorbar la relación directa entre ciudadano y Estado.

«Ese protagonismo de las minorías, sigue diciendo el precitado *Estudio de impacto* de la ley, abrió un período favorable para la promoción de prácticas y discursos de automarginación por parte de grupos extremistas». Los promotores de la ley atribuyen esa automarginación a una especie de «comunitarismo» que favorece la aceptación de los planteamientos que alimentan al islamismo en Francia.

Los promotores de la ley dan al término «comunitarismo»⁵⁴ el sentido específico que recibe en la doctrina francesa, es decir, como «vínculo hermético de un individuo con su colectividad en nombre de un criterio de pertenencia artificial»⁵⁵. Consideran que su fin no es otro que el de «contrarrestar las veleidades separatistas que constituyan una forma de antítesis del proyecto republicano» (*Estudio de impacto*, pág. 8).

⁵³ *Estudio de impacto Etude d'Impact du projet de loi confortant le respect des principes républicains et de lutte contre le séparatisme*, 2020, que evalúa sus consecuencias en distintos ámbitos, para agilizar el proceso legislativo <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2020/ei_intx20300831_cm_9.12.2020.pdf>, pág 5>.

⁵⁴ Hay distintas acepciones del término «comunitarismo» aunque guarden cierta relación entre sí. Como corriente de pensamiento, el comunitarismo (MacIntyre, Sandel, Waltzer), se presenta como una reacción al liberalismo radical, al considerar que más allá de la autonomía personal es necesario reconocer la pertenencia y la identificación del individuo con una comunidad determinada. Entiende que los rasgos individualistas y racionalistas propios del liberalismo son incompatibles con los principios de la autenticidad. La autenticidad, según tales puntos de vista, consiste en asumir que la moralidad se basa en distinciones cualitativas y marcos referenciales que son externos a los sujetos pues derivan de una idea del bien compartida por toda la comunidad (S. JUÁREZ, «El concepto de ciudadanía en el comunitarismo», *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho constitucional*, Núm. 23, julio-diciembre 2010: 154-174 <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5934/7875>>.

⁵⁵ P.F. SHIRA, «Las demeures des hommes», 2019.

⁵⁶ Cit. V. DE LA QUINTANA DÍEZ, «Separatismo y Continuidad Nacional (Suite Francesa): En Torno al Estudio La France à l'épreuve de Son Unité, de Paul-François Schira», *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 70, 2021, pp. 75-84. JSTOR, <<https://www.jstor.org/stable/27090499>>. Accessed 4 Apr. 2023.

Desde otra perspectiva, G. Puppinck señala la contradicción en que incurren los promotores de esta ley al tratar de conjugar la importancia del «arraigo» de la población emigrante con los planteamientos universalistas. La actual situación de separatismo «señala el fracaso del ideal universalista; y sus promotores están atrapados porque, ensalzan las causas de una situación cuyos efectos deploran: favorecen la inmigración por universalismo, pero no quieren a los inmigrantes como son, igualmente por universalismo. Esta contradicción sólo puede resolverse obligando a los inmigrantes y a sus hijos a convertirse al universalismo, lo cual es imposible, porque un hombre desarraigado necesita identidad. La radicalización es la respuesta al desarraigo: estas dos palabras tienen la misma raíz»⁵⁷.

El universalismo republicano también podría chocar con el derecho internacional que garantiza el respeto y la protección de los derechos de las minorías. La dificultad estriba en cómo armonizar tal derecho con la obligada adhesión a los principios republicanos. Muchos textos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas garantizan a estas personas el derecho a «disfrutar de su propia cultura, profesar y practicar su propia religión y utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencias o cualquier forma de discriminación»⁵⁸.

13. CONCLUSIONES

La Ley de defensa de los principios republicanos hay que enmarcarla en el contexto demográfico, social, político y cultural peculiar de Francia, un país tradicionalmente de acogida, pero que en los últimos decenios ha recibido una importantísima inmigración de personas de religión o tradición musulmana. Ese fenómeno ha sido visto por muchos ciudadanos y por los poderes públicos franceses, como una de las causas del incremento del terrorismo islámico que ha golpeado singularmente al país galo en fechas recientes.

El objetivo inicial de esta era el de luchar contra el «separatismo islámico», un término cuyo significado resulta problemático⁵⁹, y que fue gradualmente eliminado y reemplazado por la lucha contra todos los ataques de inspiración religiosa a los

⁵⁷ G. PUPPINCK, «Le projet de loi contre le séparatisme...», ob. cit., 20 de enero 2021. <<https://www.valeursactuelles.com/politique/projet-de-loi-contre-le-separatisme-pour-ne-pas-stigmatiser-lis-lam-letat-renforce-son-pouvoir-sur-toutes-les-religions>>.

⁵⁸ Naciones Unidas. Art. 2.1 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 18 de diciembre de 1992: <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>>.

⁵⁹ Según Elyamine SETTOUL, experto en el yihadismo e investigador en el CNAM de París, los promotores de la ley tratan de evitar una secesión de Francia cuando en realidad «el salafismo crece en aquellos territorios abandonados por el Estado», *vid. El Confidencial*, 18 de diciembre de 2020 <https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-12-18/macron-islamismo-radical-separatismo-ley_2872384/>.

«valores de la República». Posteriormente recalificados por el Consejo de Estado como «principios» de la República, que constituyen el marco de referencia esencial. Ese cambio de enfoque ha propiciado también, en nombre de la igualdad, un cambio importante en las leyes relativas a la libertad religiosa, de conciencia y a libertad de enseñanza, que ha afectado no solo a la comunidad musulmana sino también a las principales confesiones cristianas, que han mantenido una posición muy crítica, por entender que ha sido un significativo paso atrás en esos derechos.

Dentro de este ámbito, la ley parece optar por un concepto de laicidad que contrasta con la tradición republicana manifestada en las leyes de separación entre iglesias y estado de principios del siglo xx: la laicidad ha pasado de ser un elemento político a una característica cultural de discreción de las religiones en el espacio público, reivindicada como parte de la identidad francesa.

El dilema que se le presenta al legislador francés es cómo mantener unos principios políticos, ante minorías tan diversas: conjugar valores mayoritarios, genéricos y cambiantes, con el respeto a las minorías tan diversas, sirviéndose, por otro lado, de medidas penales y limitaciones de derechos, sin chocar con las Declaraciones de derechos humanos que protegen los derechos de las minorías.

Si bien, el asimilacionismo sigue siendo *de iure* el modelo de integración de los inmigrantes, los actores que manejan los instrumentos de la integración en la práctica adoptan un nuevo paradigma, más cercano al asimilacionismo colonial y postcolonial, basado en una afirmación hegemónica de la cultura del país de acogida, que a la integración.

En su propósito de acabar con un separatismo que amenaza los principios republicanos, la ley confía demasiado en la eficacia de las medidas coercitivas, y en el control social. La duda que muchos plantean es si ese modo de gestionar la multiculturalidad y el terrorismo no aumentará el victimismo (caldo de cultivo del salafismo) y la desafección por parte de las minorías, que pueden sentirse extranjeras en su propio país. Hacer que la eficacia de esta ley pivote sobre unos genéricos principios republicanos y un uso desproporcionado de la ley penal, obviando medidas para contrarrestar el desarraigo social de la ‘banlieue’, combatir el racismo contra los musulmanes o promover una nueva élite que genere referentes entre esta minoría⁶⁰.

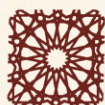
A poco más de año y medio de su promulgación, hay un único antecedente en que el Gobierno haya recurrido al Consejo de Estado, invocando la ley de defensa de los principios republicanos y ha sido para denunciar el reglamento municipal de Grenoble que permitía el uso del «burkini» en las piscinas públicas⁶¹.

⁶⁰ E. SETTOUL, *Ibidem*.

⁶¹ Décision Conseil d'Etat, 21 julio de 2022 <<https://www.conseil-etat.fr/actualites/le-conseil-d-etat-confirme-la-suspension-du-reglement-interieur-des-piscines-de-la-ville-de-grenoble-autorisant-le-port-du-burkini>>.

Ante el actual panorama de globalización y desarrollo tecnológico, se evidencia como necesario promover el pensamiento y la actitud crítica respecto al fenómeno religioso y las *repercusiones prácticas que tiene la utilización de los recursos tecnológicos en el ejercicio individual y colectivo de los derechos humanos*. Las soluciones jurídicas tradicionales en muchos casos aparecen caducas, por lo que, en buena lógica, se reconoce a los derechos humanos como referentes ineludibles para la regulación de estas nuevas tecnologías. La obra consiste en el estudio y tratamiento de los *nuevos problemas que comporta la presencia de las religiones en el espacio público* de una sociedad en constante transformación, surgidos —principalmente— como consecuencia del auge inminente e imparable del desarrollo de las nuevas tecnologías. Se indaga sobre la relación entre *Creencias y Derecho en un mundo de cambio digital*.

La identificación y estudio de las nuevas coyunturas y desafíos objeto de investigación, y la construcción jurídica que los desarrolle y resuelva, responden al propósito de los *10 capítulos* de esta obra colectiva. Los temas tratados son variados y de gran actualidad, lo que sin duda resultará de interés para el lector. Su tratamiento es abordado de manera *interdisciplinar* por los distintos autores, con relación a su propio campo de especialidad. Se considera que la diversidad de enfoques del hilo conductor propuesto (y ya descrito) contribuye a enriquecer el conjunto. El resultado final constituye una cuidada combinación de estudios que, sin pretender, obviamente, agotar el tema, abordan gran parte de las principales cuestiones que suscita la presencia de las religiones en el espacio público, formulando propuestas prácticas que puedan contribuir a su adecuada gestión en una sociedad en constante transformación.



COMARES
editorial

ISBN 978-84-1369-657-7



9 788413 696577