

I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

SACRIFICIOS RITUALES DE ANIMALES, AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LIBERTAD RELIGIOSA (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, de 27 de junio de 2000) (1)

Por

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER
Universidad Complutense de Madrid

1. Me gusta destacar siempre que puedo (2) cómo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH, o «el Tribunal»), concebido para la garantía de estos últimos, como tal fórmula supranacional de gran prestigio y autoridad, nos ofrece, como efecto indirecto, pero de gran entidad en ocasiones, una variante adicional de control de la Administración Pública. Se supervisa lo que las autoridades administrativas han hecho, superponiendo a los elementos internos de contraste los adicionales derivados del respeto a la garantía de los derechos humanos, tal y como se contemplan en el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma, el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, CEDH, o «el Convenio»). A veces, el análisis concluye en que el control no ha puesto en evidencia ninguna irregularidad (3), pero en otras se aprecia la incorrección (4).

No es un control especializado en Derecho Administrativo —como el de las jurisdicciones administrativas o el del *Conseil d'État*—, sino un control especializado en derechos humanos y libertades públicas pero que incide sobre aquél en cuanto se produzca la confluencia. Se trata de importantes valores a primar, aunque bien estará una cierta tónica de respeto a las jurisdicciones administrativas especializadas, así como del reconocimiento de un cierto ámbito de decisión interna. Pero la situación de control de la Administración Pública propia de los elementos que proporciona el ámbito interno se complementa con los criterios jurídicos propios del

(1) Este trabajo ha sido escrito para el *Libro homenaje al Profesor Franck Moderne*, de próxima publicación.

(2) Me remito a mi reciente trabajo «La jurisprudencia de Estrasburgo y el control de quien controla a la Administración», en el *Libro homenaje al Profesor Entrena Cuesta*, de próxima aparición.

(3) Así, caso *Wingrove c. Inglaterra*, de 25 de noviembre de 1996.

(4) Así, caso *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994.

sistema de garantía de los derechos y libertades, tan frecuentemente con elementos adicionales. Pienso, por ejemplo, en el criterio derivado del principio *favor libertatis*: el potenciar a toda costa el contenido de la libertad allí donde alcance su ámbito (5) hará que, en ocasiones, el nivel considerado habitual, según las tradicionales coordenadas del Derecho interno, haya de ser rectificado. De ahí el carácter aparatoso de algunos fallos de Estrasburgo que han sorprendido por estimar insuficiente el nivel consagrado, ya afectaran a decisiones de los jueces (6), del legislador (7) o de los órganos administrativos. Ahora me estoy refiriendo, obviamente, a los de esta última variante. El caso que ahora me he propuesto comentar, la sentencia *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, de 27 de junio de 2000, llevada a su esquema esencial, nos enfrenta, en definitiva, con la supervisión de las actuaciones referentes a la solicitud a los correspondientes órganos de la Administración de una determinada autorización.

2. Me ha gustado siempre recomendar —y no sólo a los especialistas— el conocimiento y estudio de la jurisprudencia del TEDH —sobre todo, en la época en que era más abarcable: hoy, a consecuencia de la corrosiva masificación, no queda más remedio que seleccionar drásticamente—, porque, más allá de la atención a los problemas jurídicos que ofrece, me parece instrumento inmejorable para irse familiarizando con la rica y diversa realidad social europea. Si se parte del empeño, tan propio de nuestra generación, de intentar «construir Europa», resulta obvio que lo primero es conocernos. Los casos de Estrasburgo son un manantial inagotable, auténtica *comedia humana*, o muestra incesante de *episodios nacionales*, en este espacio cultural que quiere organizarse por encima de las viejas naciones. A veces, la jurisprudencia ofrece la confirmación de que los problemas que nos agobian o preocupan aparecen en términos similares en otras coordenadas, lo que da pie para prestar atención a las soluciones ofrecidas. No escasean, así, los supuestos que nos permiten recordar lo ya conocido. Pero, en tantas ocasiones, es el contacto con la diversidad, el abrir los ojos ante la enorme riqueza y diversidad de registros, fórmulas, prácticas y alternativas que ofrece, acoge o esconde la realidad social europea (8).

Para quienes no estén familiarizados con el mundo del judaísmo, el

(5) Pues se parte de que todo derecho y libertad tienen su contorno y sus límites.

(6) Pienso en sentencia de tanta trascendencia como la referente al caso *The Sunday Times c. Inglaterra*, de 26 de abril de 1979.

(7) Pienso en la serie de sentencias sobre la incriminación penal de varones homosexuales mayores de edad, que se abrió con el importante caso *Dudgeon c. Irlanda del Norte*, de 22 de octubre de 1981, y que ha tenido luego firme continuidad.

(8) En mi periodo de formación, me enseñó mucho la metodología de un gran historiador español, don Julio CARO BAROJA, avezado en sacar lección de amplias series de procesos históricos, a la hora de construir la historia social de algunos fenómenos, cuyos perfiles actuales tan diferentes resultan de lo que fue realidad en otros tiempos. El proceso, así, como fuente de documentación de primer orden. Me fue muy útil, en efecto, la lectura de alguna de sus magnas obras, como *Las brujas y su mundo*, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1961, o *Vidas mágicas e Inquisición*, Taurus Editorial, Madrid, 1967. A la primera de las cuales dediqué, por cierto, una reseña en el núm. 56 de esta REVISTA.

caso *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, con la metodología de minuciosa descripción y acotación histórica de los antecedentes que se lleva a cabo en la primera parte del fallo, es una fuente inmejorable para acercarse a una página bien expresiva de esta Europa de tan variados y ricos contenidos (aunque, obviamente, no se trate de una realidad exclusiva de Europa).

3. Se va a tratar, en efecto, de un asunto de *libertad religiosa*, una de las opciones importantes en tantas Declaraciones de Derechos y que, como tal, luce de manera expresa en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Interesado en el estudio de los casos que sobre libertad religiosa ha ido destilando la jurisprudencia del TEDH, hay que decir que se trata de una corriente algo tardía, limitada aunque incesante, que, de una forma frontal y directa, comenzó a surgir ahora hace diez años, con el asunto *Kokkinakis c. Grecia*, de 25 de mayo de 1993 (9). Hasta la fecha, los casos han correspondido a diversos Estados, como Grecia (10), Austria (11), San Marino (12), Inglaterra (13), Turquía (14), España (15), Italia (16), Moldavia (17), Bulgaria (18), pero con el caso *Cha'are Shalom* era la primera vez que aparecía un asunto concerniente a Francia, por lo que me he decidido a comentarlo en la presente ocasión.

Quiero señalar, por otra parte, que en los casos han ido apareciendo diferentes organizaciones religiosas; entre otras (19), los Testigos de Jehová (20), la Iglesia Ortodoxa Griega (21), la Iglesia Católica (22), la Iglesia Metropolitana de Besarabia (23), la minoría musulmana de Tracia (24), la Iglesia Pentecostista (25), la Iglesia Evangélica (en Valencia) (26), proble-

(9) Sentencia a la que, por cierto, el gran juez francés L. E. PETTITI, siempre recordado, adjuntó un interesante voto particular, parcialmente concordante, en el que reconoce, de manera expresa, que se trataba del primer asunto que afectaba directamente a la libertad religiosa.

(10) En una serie bastante amplia, que se abrió con el supuesto *Kokkinakis* citado.

(11) Así, la sentencia *Otto Preminger Institut*, de 20 de septiembre de 1994.

(12) Caso *Buscarini y otros*, de 18 de febrero de 1999.

(13) Así, la ya citada sentencia *Wingrove*, de 25 de noviembre de 1996.

(14) Ejemplo, sentencia *Kalaç*, de 1 de julio de 1997.

(15) Sentencia *Riera Blume y otros*, de 14 de octubre de 1999, o decisión de inadmisión *Aluger Fernández y Caballero García*, de 14 de julio de 2001.

(16) Así, de 2 de agosto de 2001, los casos *N.F. y Grande Oriente*.

(17) Sentencia *Iglesia Metropolitana de Besarabia y otros*, de 27 de marzo de 2002.

(18) Caso *Hassan y Tchaouch*, de 26 de octubre de 2000.

(19) Muy tempranamente llegó a la Comisión Europea de Derechos Humanos el asunto *Pastor X y la Iglesia de la Cienciología c. Suecia*, que se rechazó y, por tanto, no llegó al Tribunal.

(20) Entre otros, además del citado asunto *Kokkinakis*, los casos, referentes también a Grecia, *Manoussakis*, de 26 de septiembre de 1996, y *Thlimmenos*, de 6 de abril de 2000.

(21) Así, asunto *Los Santos Monasterios c. Grecia*, de 9 de diciembre de 1994.

(22) Como en el caso *Iglesia Católica de la Canea c. Grecia*, de 16 de diciembre de 1997.

(23) La sentencia citada de 27 de marzo de 2002, que afectó, como se dijo, a Moldavia.

(24) Así, el asunto *Serif c. Grecia*, de 14 de diciembre de 1999.

(25) Asunto *Larissis y otros c. Grecia*, de 24 de febrero de 1998.

(26) El citado asunto *Aluger Fernández y Caballero García c. España*.

mas referentes a los masones (27) u organizaciones menos conocidas, como el Centro Esotérico de Investigaciones, CEIS (28). El caso ahora comentado nos depara, por primera vez, el cuestionamiento de la libertad religiosa en relación con el judaísmo, en cuanto que la organización que da nombre al caso es una Asociación integrada por judíos ultra-ortodoxos, como se describe en la sentencia.

4. Acabo de ofrecer la adjetivación que se da a la Asociación que presentó el recurso. La historia del hecho religioso, en general, aunque también la serie jurisprudencial del TEDH ofrezca algún ejemplo elocuente (29), nos evidencia cómo, en ocasiones, quienes estaban muy próximos, se distancian, se alejan, a veces cortan amarras y aparece un periodo de tensiones y de búsqueda de nueva identidad y de afirmación. Lo que tal vez se traducirá en conflictos, que pueden incluso judicializarse, o que, en ocasiones, comprometerán al Estado, forzándole a tomar postura o a innovar soluciones que parecían asentadas.

En el caso se describe, en efecto (párrafo 30 de la sentencia; en adelante utilizaré sólo la inicial «p.»), cómo «*la Asociación demandante nació de una escisión en el seno del Consistorio Central Israelita de París*». Se deja también constancia de cómo la cuestión central del caso, de la que enseguida me ocuparé, era un problema inexistente hasta un cierto momento (p. 34). O se narra, igualmente, cómo ambas partes litigaron ante los Tribunales, en torno al problema de fondo de la presente sentencia, acusándose una a otra de «fraude en la mercancía» (p. 35), si bien los Tribunales —*Cour d'appel* de París y, luego, la *Cour de Cassation*— rechazaron entrar en el litigio apoyándose en el principio de separación entre las Iglesias y el Estado, tal y como lo determina la Ley de 9 de diciembre de 1905, fundamental en la materia.

Hay incluso, en la propia sentencia comentada, un pequeño indicio de una cierta situación de tensión, que forzará al TEDH a pronunciarse al respecto. Se describe (p. 7) que el rabino que fuera presidente de la Asociación demandante consideró, en su momento, «*la grave desorganización que corría el riesgo de crearse para el funcionamiento de la comunidad judía*», por lo que dimitió de su cargo, aunque, al no haber sido reemplazado, solicitaba «*el archivo puro y simple del asunto pendiente ante el Tribunal*». Punto de vista que sería luego rechazado por el «abogado de la Asociación», y habría incluso un pequeño rifirrafe entre ellos, apareciendo la afirmación de que se había falsificado un acta. El Gobierno sería informado del incidente, si bien «*no quiso presentar alegaciones*» (p. 11).

Lo que hará que, al iniciarse los razonamientos jurídicos, el Tribunal se plantee como cuestión preliminar la de si hay que dar pie a la cancelación, tal y como está prevista en el artículo 37.1.a) del CEDH. Si bien, en ausen-

(27) Los citados casos, referentes a Italia, *N.F.* y *Grande Oriente*.

(28) Caso *Riera Blume y otros c. España*, citado.

(29) Se puede recordar la sentencia *Hassan y Tchaouch c. Bulgaria*, de 26 de octubre de 2000, donde se contempla el conflicto entre jefes religiosos musulmanes reclamando el título de «Gran Muftí».

cia de una solicitud expresa del Gobierno para la eliminación del turno de asuntos, el Tribunal decide no profundizar sobre las diferencias manifestadas y se decanta por entender probado que la Asociación actora desea mantener la demanda (pp. 54-57). Por lo que, una vez solventada la cuestión preliminar, la causa seguirá su curso.

Sólo quería dejar constancia de este clima de enfrentamiento.

A lo largo de la sentencia se reiterará que hay en Francia una Comisión rabínica intercomunitaria, dependiente de la Asociación Consistorial Israelita de París (ACIP), que funciona unitariamente, que sería el interlocutor cualificado del Gobierno, y que trae causa de la organización derivada de un Decreto Imperial, dado por Napoleón I en 1808, que hoy contaría con un total de unos 700.000 fieles, mientras que la Asociación demandante, primero mera asociación *cultural* (*culturelle*) y sólo después asociación *cultural* (*cultuelle*), contaría con 600 socios y unos 40.000 fieles. Sensible diferencia de número aunque, como hemos de ver enseguida, plantearía el problema de la protección de las minorías y haría emerger el argumento de la no discriminación.

De todas maneras, desde el punto de vista de las diferencias y tensiones entre quienes fueron afines, a que me vengo refiriendo, conviene advertir que el texto del artículo 9.1 CEDH se cuida de precisar que entre los diversos contenidos del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión está «*la libertad de cambiar de religión o de convicciones*».

Aunque también sea cierto que cuando haya cuestiones delicadas en un sector tan sensible como el de la libertad religiosa, parece criterio razonable el de valorar la continuidad, apreciar lo que el caso represente, así como favorecer la oportunidad de que las tensiones se enfríen y arraiguen los argumentos y las líneas de evolución.

5. Sabido es cómo en Francia las relaciones entre el Estado y las organizaciones religiosas están presididas por el importante *principio de la laicidad* (art. 2 de la vigente Constitución de 1958), del que se han derivado significativas consecuencias en cuanto a la *separación* entre uno y otras (especialmente, la ya citada Ley de 9 de diciembre de 1905). Tratándose de materia en que impera el principio dispositivo propio de la libertad (que el que quiera tenga la religión de su elección, pero que el que no quiera tener ninguna, no la tenga), es una fórmula muy razonable, puesta al día y del todo coherente con el pluralismo propio de nuestras sociedades que la financiación de lo estrictamente religioso (30) no grave los presupuestos públicos, forzando a que los ajenos financien las opciones de quienes han optado por la religión.

Al estudiar yo en el actual sistema constitucional español —que da pie a sensibles diferencias— cuáles son las líneas de actuación del Estado en relación con el fenómeno religioso (31), las agrupaba en cuatro apartados:

(30) Dejo fuera, intencionadamente, lo que se refiera a asistencia social o a servicios sociales.

(31) Me remito a mi trabajo *El marco normativo de la libertad religiosa*, en el núm. 148 de esta REVISTA (1999), págs. 17 ss.

A) las situaciones de mero dejar hacer, sin intervención alguna, en el sentido más clásico (como, por ejemplo, dejar celebrar los actos de culto en los templos); B) las respuestas positivas institucionales para crear una red que permita proteger lo anterior, como tipificar penalmente las intromisiones más graves en los contenidos de la libertad); C) el tradicional campo del Derecho Administrativo en protección de la tranquilidad, la salubridad y demás valores que aseguran el normal desenvolvimiento de la comunidad, lo que se viene denominando la *policía administrativa*, suele seguir su propia trayectoria y, en general, podríamos decir que resulta inmune e indiferente a la libertad religiosa; y habría, por último, D) en sistemas como el español que se apoyan en el *principio de cooperación* (art. 16.3 de la Constitución española), en gran parte debido a una política previa de acuerdos y convenios, un cierto espacio para las prestaciones que debe asumir el sector público, ya sean ayudas dinerarias o exenciones tributarias, dentro de una amplia gama de medidas.

Bien sé que cada sistema constitucional tiene sus especialidades y sus alternativas. Ahora querría fijarme en lo que he agrupado bajo D), que entiendo tiene plena aplicabilidad en Francia y, por ende, ayuda a valorar el caso comentado. Transcribiré lo que yo escribí al enfrentarme genéricamente con el problema: «La normal actividad administrativa no queda afectada, ni en un sentido ni en otro, al encontrarse con las secuelas o consecuencias de la libertad religiosa. (...) la policía administrativa en sectores como el medioambiental, sanitario, urbanístico, de control del ruido, o de los requisitos de habitabilidad de los edificios, no queda en absoluto afectada por tratarse de templos o lugares de culto o actividades religiosas. Podrá tenerse la sensación de que ahí aparecen límites y restricciones para con lo religioso, pero son las previsiones generales del ordenamiento jurídico que no tienen por qué excepcionarse» (32). Estamos ante reglas en defensa del interés público, lo que a veces se denomina el *orden público*, entendido en un sentido cívico, que es lógico que tengan una vocación de generalidad.

6. «*Las prácticas y la observancia de los ritos*» son algo íntimamente vinculado a la libertad religiosa, por usar los propios términos del CEDH, artículo 9.1. Pues bien, encontramos por doquier cómo los fenómenos religiosos suelen contener siempre un código de normas referentes a aspectos que tienen que ver con la alimentación. En los detalles, las diferencias serán enormes entre unas religiones y otras, en cuanto al contenido o en cuanto a interpretación y significado. Pero tales previsiones suelen ocupar un espacio destacado. A veces, la regla tiene un carácter general; por ejemplo, prohibiciones: los fieles no deben nunca consumir tal producto o sustancia. Otras veces son indicaciones temporales: fechas o tiempos en que hay que guardar ayuno o abstenerse de determinados alimentos, y aquí ritmos o calendarios varían también enormemente de unas organizaciones a otras. En otros casos, no es la sustancia o producto en sí lo que importa, sino la forma en que se ha preparado o manipulado.

(32) *El marco normativo*, cit., pág. 18.

Esta última referencia me lleva ya a las entrañas del caso. La sentencia es minuciosa a la hora de recoger antecedentes y describir la evolución en relación con la religión judía, aportando numerosos datos de la Biblia y remontándose al Pentateuco, los cinco primeros libros, de donde están tomados buena parte de los preceptos que hoy se aplican. Al iniciarse la descripción (p. 14) se parte de tres constataciones, que se ofrecen con el apoyo de los versículos y libros correspondientes: cuando se creó el mundo los vegetales constituían la alimentación del hombre; el consumo de carne no se autorizó más que después del diluvio universal y bajo condiciones estrictas, excluyéndose de forma expresa algunas especies; y se prohíbe rigurosamente el consumo de sangre, que sería la vida, la sangre de los animales comestibles hay que verterla sobre la tierra.

A partir de estas creencias, que adquieren tono preceptivo, se va a llegar a una importante serie de consecuencias. Aunque habrá que tener en cuenta dos líneas de evolución de significado contradictorio.

Es así como nos encontramos con diversas especialidades a la hora de matar los animales comestibles, que deberán ser animales sanos; prohibido el consumo de animales enfermos o con defectos, o que hayan muerto de muerte natural o por otros animales. Así describe la sentencia alguna de las exigencias: «*Al defender la religión judía el menor consumo de carne posible, los animales deben, tras una bendición, ser degollados y más concretamente sacrificados de una sola cuchillada con un cuchillo extremadamente afilado con el fin de asegurar un corte inmediato, claro y profundo...*» (p. 18). A continuación, el animal debe ser examinado para comprobar si tuviera cualquier enfermedad o anomalía, lo que haría que la carne fuera desechable. Y, hasta la venta, la carne debe estar controlada y vigilada. Es así como cobra especial significado la figura del matarife —«*que debe ser un hombre piadoso de una moralidad perfecta y de una honestidad escrupulosa*»— y la del vigilante ritual: «*la capacidad y virtud de los matarifes y vigilantes rituales son examinadas constantemente por una autoridad religiosa*». Así, la autoridad religiosa certifica que se trata de carne sacrificada según las prescripciones de la ley judía, *kosher* (33) —*casher* en la versión francesa de la

(33) No encuentro en el Diccionario de la Real Academia Española que se haya asumido esta expresión o cualquier otra similar. No sé si habrá algún viejo término histórico, de la vieja tradición de los judíos en nuestra patria, que pudiera ser utilizable en la actualidad.

Para tener en cuenta la posición oficial en relación con el término de referencia, resulta del mayor interés recordar el artículo 14.1 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, aprobado por la Ley 25/1992, de 10 de noviembre: «De acuerdo con la dimensión espiritual y las peculiaridades específicas de la tradición judía, las denominaciones *Casher* y sus variantes *Kasher*, *Kosher*, *Kasruth* y estas asociadas a los términos *U*, *K* o *Parve*, son las que sirven para distinguir los productos alimentarios y cosméticos elaborados de acuerdo con la Ley judía».

Por su parte, y ante fenómeno similar, el también artículo 14.1, ahora del Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Islámica de España (Ley 26/1992, de 10 de noviembre), señala: «De acuerdo con la dimensión espiritual y las particularidades específicas de la Ley Islámica, la denominación *Halal* sirve para distinguir los productos alimentarios elaborados de acuerdo con la misma».

sentencia (34)—, certificado que da lugar al cobro del llamado «impuesto de sacrificio o impuesto rabínico» (p. 19), que ocupa un lugar destacado en la financiación de la religión judía, y que, al parecer, tendría mucho que ver con el conflicto a que se refiere la sentencia ahora comentada.

7. La historia y realidad de las religiones es compleja; no puedo ahora entrar en detalles, pero sí recogeré un apunte que nos ofrece la sentencia. Al describir la práctica del judaísmo actualmente en Francia (p. 24), se señala cómo la organización unitaria, el «*Consistorio agrupa a las comunidades que representan a la mayor parte de las grandes corrientes del judaísmo*», pero están también «los liberales», que consideran que los viejos mandatos deben ser interpretados a la luz de las condiciones de vida actuales, y los «ultra-ortodoxos» —donde se situaría la Asociación demandante—, partidarios de una interpretación muy estricta de los viejos mandatos. Posicionamientos que se reflejan directamente sobre las prácticas y ritos concernientes a la alimentación y, por ende, también, al sacrificio de los animales. Dejemos por un momento esta consideración.

8. Hablaba antes de dos líneas de evolución. En efecto, aludiré brevemente a otra dirección. Y es que, desde hace unos años, se ha dejado sentir en los países de nuestro entorno cultural una intensa atención en lo referente al sacrificio de animales para el consumo humano, desde un doble objetivo, además. De hecho, la red de mataderos ha sido radicalmente transformada y se han introducido sustanciosas innovaciones en la manera de proceder. Preocupa, de una parte, la salud, extremándose por ello las cautelas y previsiones. Pero se tiene muy presente también el objetivo de atajar la crueldad y de evitar sufrimientos a los animales que se va a matar. En esta línea, se ha introducido, en general, y sin entrar ahora en detalles o excepciones, el criterio del aturdimiento previo para que el animal no sea consciente de la última agresión. Pues bien, todas estas exigencias se han traducido en regulaciones minuciosas, con amplia presencia del Derecho Comunitario, que predeterminan rigurosamente toda forma de actuar.

Y es aquí donde hará su aparición un primer conflicto. Lo expresa con toda nitidez el texto de la sentencia: «*En Francia, al igual que en muchos países europeos, el sacrificio ritual que exige la religión judía, y también la musulmana, es contrario al principio, según el cual, el animal a sacrificar debe, tras ser inmovilizado, ser previamente aturdido, es decir sumido en un estado de inconsciencia en el que se le mantiene hasta el momento de su muerte para evitarle cualquier sufrimiento*» (p. 20).

9. A la vista del significado de las prácticas y de los ritos religiosos se ha optado en este punto por introducir una excepción a la regla general,

(34) Manejo el texto de la sentencia en la versión original francesa, tomada de Internet, y que yo mismo traduzco, así como la traducción española ofrecida en la publicación de Editorial Aranzadi, «TC. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional», núm. 12, septiembre 2000, págs. 939 ss. En la revista «Boletín de Jurisprudencia Constitucional», el núm. 246 ofrece un amplio resumen, pág. 135.

que, por lo mismo, estará rodeada de cautelas y cuya interpretación habrá de ser rigurosa, de acuerdo con las reglas generalmente admitidas. Tanto la legislación comunitaria, o el oportuno Convenio del Consejo de Europa, como, obviamente, la legislación francesa (35) —que es la que ahora interesa— han introducido una vía de excepción para el *sacrificio ritual*. La sentencia ofrece detallada referencia a la normativa aplicable, que no tiene sentido reproducir ahora, aunque recordaré sólo el punto central, en lo que ahora interesa —el artículo 10 del Decreto 80-791, de 1 de octubre de 1980, dictado en aplicación del artículo 276 del Código Rural—, según el cual, estando prohibido todo sacrificio fuera del matadero, el sacrificio ritual sólo pueden realizarlo los matarifes habilitados por los organismos religiosos autorizados, a propuesta del Ministro del Interior, por el Ministro de Agricultura. La lista de personas habilitadas —así como las altas y bajas— debe obrar permanentemente en el citado Ministerio. Y, excepcionalmente, si ningún organismo religioso hubiere sido autorizado, el Prefecto del Departamento podrá conceder autorizaciones individuales para un matadero determinado (pp. 21, 47 y 48).

Es decir, nos encontramos con esta variante de autorización administrativa (*agrément*), que ha de ser solicitada por la correspondiente organización religiosa y que corresponde expedir al Ministro de Agricultura en un procedimiento complejo en el que habrá intervenido el Ministro del Interior. Pero adviértase que no es la fórmula usual y clásica de las autorizaciones, de prohibición general para facilitar una verificación administrativa, sino que la prohibición cumple una rigurosa funcionalidad autónoma, al objeto de defender consistentes bienes jurídicos (la salud y la protección de los animales). Lo que sucede es que hay razones cualificadas (arraigados ritos y prácticas religiosos) que vienen a justificar alguna excepción. Pero, además, la autorización no se agota en sí misma, sino que abre el camino para el mantenimiento de una relación jurídica continuada y estable, que aboca a un conjunto de derechos y opciones, pero también de deberes y cargas.

En todo caso, resulta claro que la excepción se admite por razones de libertad religiosa y que, desde un punto de vista de la dogmática jurídica, nos encontramos, vistas las cosas desde otra perspectiva, con que una autorización administrativa —en aplicación estricta de la ley, eso sí— puede predeterminar el ámbito de la libertad religiosa. Lo que otorga un destacado interés dogmático a este supuesto es el de situarnos en la zona límite de las libertades y el de hacernos reflexionar acerca del contenido efectivo de la opción de libertad, acerca también del alcance de las posibles «restricciones» que bajo determinadas circunstancias pueden resultar legítimas. Es decir, no se trata sólo de una autorización administrativa, sino de una autorización que puede rozar con la esfera de la libertad religiosa.

(35) Sin afán de profundizar ahora en el problema, desde el punto de vista del Derecho español, es de interés recordar que en los Acuerdos de Cooperación con la Federación de Comunidades Israelitas y con la Comisión Islámica de España, a que antes me refería, hay un precepto casi coincidente, el artículo 14.3 en ambos casos, en el que se indica que «el sacrificio de animales que se realice de acuerdo con las leyes judías [«con las leyes islámicas», en el otro caso] deberá respetar la normativa sanitaria vigente».

10. Como dato determinante, hay que dejar constancia de que, como punto de partida, el 1 de julio de 1982 se había concedido la autorización necesaria para poder habilitar matarifes a quien pudo solicitarla y la solicitó, la organización unitaria antes aludida, dependiente de la ACIP, lo que nos sitúa en el ámbito del interlocutor habitual, desde hace tanto tiempo, de las organizaciones judías con el Gobierno (pp. 22 ss.) y así se funcionó pacíficamente.

Aparentemente, el problema se consideraría resuelto, pero un buen día hicieron su aparición nuevos criterios y se dejaron sentir nuevos puntos de vista. Es así como entra en escena la Asociación Cha'are Shalom Ve Tsedek. Algunos judíos ortodoxos, como los integrados en esta Asociación, se muestran más exigentes con el trato de la carne para consumo: el análisis *post mortem* de los pulmones del animal, así como otras intervenciones, deberían ser más rigurosos, a fin de que se garantizase no sólo el señalado criterio de *kasher*, sino algo de mayor exigencia, «la carne llamada “glatt”, es decir, tersa en judeoalemán (“yiddish”)» (p. 31).

Hubo, como se dijo, un periodo de convivencia en el que «la Asociación demandante, declarada simplemente en la época asociación cultural (y no de culto), certificó como “glatt” la carne vendida en las carnicerías de sus afiliados, tanto la importada de Bélgica como la proveniente de animales sacrificados en Francia según sus propias normas religiosas, por lo tanto sin la certificación [de la agrupación judía unitaria]» (p. 35). Pero, en un momento determinado, desaparece la armonía y aparecen tensiones. Que, aun sin demasiados detalles, se reflejan inequívocamente en la prosa de la sentencia. Valgan dos muestras: a) «la demandante trató en un momento dado de obtener una delegación de la ACIP para poder realizar ella misma el sacrificio, amparado por la autorización concedida a ésta, pero ese trámite no se llevó a cabo debido a la falta de acuerdo en los términos financieros del contrato» (p. 67); b) otra muestra, de mayor intensidad, con intervención incluso de los Tribunales pues, como se dijo, Cha'are Shalom Ve Tsedek fue «demandada por la ACIP por fraude sobre la mercancía por haber colocado de manera fraudulenta la etiqueta de “kosher” en la carne vendida» (p. 35).

Roto, al parecer, el entendimiento, la Asociación referida debió decidir prescindir de la organización unitaria de las comunidades judías y se dirige directamente a la Administración francesa. Al respecto, se va a dejar constancia de dos procedimientos paralelos, coincidentes en fechas, pero como si cada uno siguiera su curso, culminando en ambos casos con decisión de rechazo del Consejo de Estado, de la misma fecha, pero que parecen ser diferentes.

De una parte, al mismo tiempo que se solicita la autorización como organismo religioso, se va a instar al Ministro del Interior que ponga en marcha la propuesta para la autorización de la práctica del sacrificio ritual. Esto último se rechaza alegando falta de representatividad, así como ausencia de carácter religioso. Decisión que será confirmada por el Tribunal Administrativo de París y, luego, por el Consejo de Estado (pp. 36-39).

Por otra parte, con la misma fecha, se cursó al Prefecto del Departamento de Deux-Sèvres «una solicitud de autorización concreta para el sacri-

ficio de animales en un establecimiento de este departamento para tres matarifes miembros de la asociación y autorizados por ésta» (p. 40).

El Prefecto rechaza la solicitud alegando que la regulación sólo le permite otorgar una tal autorización cuando no hubiera ninguna organización religiosa que la hubiera obtenido, constando, como constaba, la atribución a la organización unitaria. El Tribunal Administrativo de Poitiers confirmaría la resolución y lo propio haría el Consejo de Estado.

11. A la vista de la negativa, por partida doble, en el ámbito interno, la Asociación va a acudir a los órganos de Estrasburgo, y alegará, de una parte, violación de la libertad religiosa, según el artículo 9 CEDH, y, de otra, trato discriminatorio, es decir, violación de la igualdad (art. 14 en relación con el 9).

Funcionando todavía la Comisión Europea de Derechos Humanos, ésta, que admitió la demanda, estimaría, por 14 votos a favor y 3 en contra, que se había producido violación del Convenio, en la consideración conjunta del artículo 14 con el 9 (p. 3). Es decir, se era sensible al argumento de la discriminación.

12. Es así como el asunto llegaría ante el TEDH. Y hay que decir de entrada que se sería consciente de la relevancia del caso: no sólo se celebró vista pública (p. 12), sino que además el conocimiento fue abocado a una Gran Sala, de 17 jueces (p. 5). Asimismo, se recibieron alegaciones, en cuanto el Presidente del Tribunal les había autorizado a intervenir en el procedimiento escrito, del Gran Rabino de Francia y de la ACIP (p. 6).

13. La Asociación demandante va a fundamentar su alegato en un doble basamento. Se afirmará, de una parte, que se le niega algo ínsito en la libertad religiosa. Se partirá del cercenamiento de tal derecho. Una vez que el sacrificio ritual —sostiene—, tal y como lo practican los matarifes de la ACIP, no cumple las exigencias estrictas de la religión judía, el que no se permita a sus propios matarifes actuar para garantizar el pleno respeto de sus aspiraciones constituiría «una clara injerencia en su derecho a practicar su religión mediante el cumplimiento del rito religioso que es el sacrificio ritual» (p. 60). Es decir, el tener matarifes propios, que actúen según la interpretación que ella hace de los mandatos bíblicos y de la tradición, sería un contenido incuestionable de la libertad religiosa.

De otra parte, estaría el argumento de la discriminación (36). El conceder autorización a la organización unitaria y negárselo a ella, en consideración a la diferencia de fieles, implicaría por lo mismo una falta de respeto a los derechos de las minorías, con lo que, según la fórmula del Convenio de Roma, se quebrantaría el derecho a la igualdad en relación

(36) Una referencia al caso, desde el punto de vista del derecho a la igualdad, puede verse en Javier MARTÍNEZ TORRÓN, «La protección de la libertad religiosa en el sistema del Consejo de Europa», en el volumen colectivo *La protección nacional e internacional de la libertad religiosa*, Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid, 2001, págs. 110-112.

con la libertad religiosa. Incluso, para reforzar sus tesis, recuerda la demandante «*que las autoridades francesas expidieron, de forma muy liberal, varias autorizaciones para el sacrificio ritual practicado por los musulmanes, en primer lugar para la gran mezquita de París, y luego en las de Lyon y Evry, sin que el número de estas autorizaciones hiciera peligrar, de forma alguna, el orden y la sanidad públicos*» (p. 62).

14. Por su parte, el Gobierno desarrolla su defensa desde una variedad de argumentos, de los que destacaría, aunque de forma bien sumaria, los cinco siguientes:

a) Así como no se discute que las prescripciones alimentarias, con sus prohibiciones, constituyan un componente de la práctica de esa religión, recalca, en cambio, que las normas religiosas por las que se rigen no les imponen que sean ellos mismos los que lleven a cabo el sacrificio ritual de los animales que consumen.

Por otra parte, y en la misma dirección, se aporta un certificado del Gran Rabino de Francia según el cual, en carnicerías que dependen del Consistorio, los miembros de la Asociación Cha'are Shalom pueden abastecerse sin problemas de carne *glatt*. El Gobierno insiste igualmente en que en las carnicerías dependientes de la Asociación demandante está a la venta carne que cumple sus exigencias, proveniente de Bélgica. Y un tercer argumento en esta línea subraya que la ACIP ha firmado acuerdos con otras comunidades muy ortodoxas para proporcionarles carne que respete sus requisitos, lo que bien podía hacer también la demandante.

b) Vistas las cosas desde otra perspectiva, el Gobierno rechaza que la no autorización afecte a la libertad religiosa; sería exclusivamente un problema económico, una disputa en cuanto al precio, algo atinente por tanto a la libertad económica y que se situaría al margen de la normativa y de los principios que presiden la libertad religiosa. Sería otra cosa y, como tal, no encajaría en el artículo 9 CEDH.

c) De no admitirse las anteriores razones, de considerarse que quedaba afectada la libertad religiosa, el Gobierno sostiene que se trataría de una restricción legítima, de las previstas y autorizadas por el apartado segundo del citado precepto: perseguiría un fin legítimo, a saber, la defensa del orden público y de la salud pública, y estaría prevista por la ley —el citado Decreto de 1980 sobre mataderos—. Se trataría de asegurar el importante valor de impedir los malos tratos a los animales, tan arraigado en nuestro tiempo y consagrado por normativa internacional vinculante, y de velar al mismo tiempo por las condiciones sanitarias; de ahí que se imponga que la ejecución del animal haya de hacerse en los mataderos. De donde derivaría directamente la conclusión de que el sacrificio ritual sólo pueda ser autorizado excepcionalmente.

d) Más allá de la defensa de los principios anteriores, que determinarían la solución del caso, el Gobierno justifica la negativa del Ministro del Interior al considerar que la actividad que pretendía desarrollar la Asociación era esencialmente comercial y sólo accesoriamente religiosa.

Si a eso se une el escaso número de fieles, y a la vista del carácter excepcional de la autorización, la denegación trataría de evitar la proliferación de autorizaciones para algo que la ley, razonablemente, quiere que resulte limitado.

e) Se rechaza el argumento de la discriminación, recalcando que no son comparables las situaciones y que se ha buscado una relación de proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios autorizados. Y como, de hecho, se ha planteado la comparación, el Gobierno destaca el efecto positivo de haber concedido en 1982 el monopolio de sacrificio a la ACIP, «*que emana del Consistorio Central, que administra desde hace 200 años el culto israelita en Francia, es un interlocutor legítimo, ya que aglutina la casi totalidad de las asociaciones judías francesas y garantiza así la defensa de los intereses de la Comunidad, así como el cumplimiento de las normas de orden público, concretamente sanitarias*» (p. 71). Referencia que se hace no sin señalar que no hubiera habido inconveniente en autorizar a la Asociación si hubiera justificado su carácter esencialmente religioso, así como una mayor implantación.

15. Así quedaron planteadas las cosas. Paso ahora a comentar el contenido del fallo.

Destacaré, ante todo, una toma de postura inicial del Tribunal que, imagino, se concretaría sin mayores problemas, y con la que se reafirma en doctrina ya sostenida con anterioridad (37). El Convenio, en principio, predica la libertad religiosa de *los ciudadanos*: «Toda persona tiene derecho», comienza diciendo el artículo 9. Pues bien, el paso que se da consiste en sostener que «*un órgano eclesial o religioso puede, como tal, ejercer en nombre de sus fieles los derechos garantizados por el artículo 9 del Convenio*» (p. 72). Importante el aspecto colectivo dentro de la libertad religiosa —«individual o colectivamente», remacha el precepto—, parece legítimo que procedan en defensa de la misma bien los individuos singulares, bien las organizaciones que estos mismos han puesto en pie al objeto de poder realizar las posibilidades que aquélla abre. No se ve inconveniente, por ende, en que sea demandante la Asociación.

16. El resto de la decisión ya no debió ser tan pacífico. Recuérdese que se arrancaba de una postura condenatoria de la Comisión, donde ya había habido diferencias: se apreció violación por 14 votos contra 3. Pues bien, el Tribunal va a darle vuelta al fallo, va a entender que Francia no ha incumplido el Convenio, aunque hubo opiniones para todos los gustos: por 12 votos contra 5 se declaró que no hubo violación del artículo 9, tomado de forma aislada, y por 10 votos contra 7 se estimó que no se infringió el artículo 9 en relación con el 14. Ello dio lugar a que se redactara un voto particular que firman los 7 jueces de la minoría, en concreto los jueces de Albania, Holanda, Inglaterra, Letonia, Luxemburgo, Macedonia y Moldavia.

(37) Así, en el caso de la *Iglesia Católica de la Canea c. Grecia*, ya citada.

Pasaré revista a los argumentos más significativos del fallo, sin perjuicio de ofrecer luego una reflexión global:

a) Se considera legítimo, en defensa del interés general, que el sacrificio ritual se reserve sólo a matarifes habilitados. Ello, como tal, no constituye una injerencia en la libertad de practicar la religión (p. 77). Se estima así que al establecerse una excepción a la regla general del aturdimiento previo de los animales, el Derecho interno introduce un compromiso positivo del Estado para asegurar el respeto efectivo de la libertad de religión (p. 76).

b) Tal vez, la conclusión de mayor alcance, que prácticamente vendría a resolver el caso pero que puede tener gran trascendencia para otros supuestos futuros, sea la que se formula diciendo que *«el artículo 9 del Convenio no engloba el derecho de proceder personalmente al sacrificio ritual»* (p. 82).

Se parte de que el artículo 9 garantiza y potencia las prácticas y ritos, y de que proporcionar a los fieles carne procedente de animales sacrificados conforme a las prescripciones religiosas *«constituye un elemento esencial en la práctica de la religión judía»* (p. 73). Pero lo que cuenta es que pueda disponerse de ella, venga de donde venga. Remachará, en efecto, el Tribunal: *«únicamente habría injerencia en la libertad de practicar su religión si la prohibición de llevar a cabo legalmente este sacrificio condujese a la imposibilidad para los creyentes ultra-ortodoxos de comer carne procedente de animales sacrificados según las prescripciones religiosas aplicables en la materia»* (p. 81). Pero tal no es el caso: ha quedado acreditado que puede, efectivamente, disponerse de ese tipo de carne, venga de Bélgica o de las carnicerías bajo control de la ACIP (p. 81). Se realza así la afirmación antes recalcada: no se infiere automáticamente del artículo 9, no es una consecuencia necesaria derivada de la libertad religiosa, diríamos, que tenga que ser la propia organización religiosa la que protagonice todo el proceso de producción de la carne referida. Desde tal afirmación básica, una vez que no está probado que no puedan disponer de carne *glatt*, *«el Tribunal considera que la no autorización enjuiciada no constituye una injerencia en el derecho de la demandante a practicar su religión»* (p. 83). El precepto no apoyaría tal alternativa.

c) Entiendo que lo anterior es decisivo y sirve ya para cerrar el razonamiento de la sentencia. Puede ya derivarse la conclusión lógica. Pero aún insistiría el Tribunal, aunque fuera para encargar el argumento adicional que sustentaba el Gobierno. Suponiendo hipotéticamente que la conducta descrita fuera una injerencia, se trataría de una injerencia legítima, de las autorizadas por el apartado segundo del precepto. Se dirá, en efecto, de forma expresa: *«el Tribunal señala que la medida enjuiciada, prevista por la ley, persigue un fin legítimo, el de la protección de la salud y del orden público, en la medida en que la organización por parte del Estado del ejercicio de un culto ayuda a la paz religiosa y a la tolerancia. Además, teniendo en cuenta el margen de apreciación de que disponen los Estados, concretamente en lo relativo al establecimiento de las delicadas relaciones*

entre el Estado y las religiones, no podría considerarse excesiva ni desproporcionada. En otras palabras, es compatible con el artículo 9.2 del Convenio» (p. 84).

Es decir, de ser una intromisión, sería legítima y estaría perfectamente justificada. Se supera positivamente el test de los tres criterios que exige habitualmente la jurisprudencia, en aplicación del Convenio: la previsión legal, el fin legítimo especialmente reconocido —y no es ocioso recordar que el artículo 9.2 se refiere, en efecto, al orden público y a la salud pública—, así como la proporcionalidad.

La conclusión es obvia: se opte por una vía o por otra, no ha habido violación del artículo 9 del Convenio.

17. Lo anterior vale para una visión aislada del artículo 9. Pero la demandante traía otra línea de argumentación, a la que había sido sensible la Comisión Europea de Derechos Humanos: la interpretación conjunta con el artículo 14, de modo que se apreciase discriminación a propósito de la libertad religiosa y sus opciones. Es decir, y simplificando, se autorizó en su día a la organización unitaria, pero cuando ahora lo pretende un grupo más pequeño, en cambio, se le niega. Es así como aparece el argumento de la diferencia de trato a las minorías, el recurso al derecho a la igualdad, que en la actual configuración del Convenio debe ser igualdad en relación con alguno de los derechos y libertades garantizados.

El Tribunal recalca, al respecto, que el artículo 14 no puede tener existencia independiente. Pero conviene en que los hechos del caso sí que tendrían que ver con la libertad religiosa, por lo que, en principio, el artículo 14 podría ser de aplicación.

A partir de ahí, el razonamiento va a ser muy escueto y podría pensarse incluso que la cuestión ya ha quedado decidida con los argumentos anteriores. El Tribunal considera que la diferencia de trato «es mínima». Recalca, de nuevo, la apreciación de que la medida enjuiciada perseguía un fin legítimo y existía una proporción razonable entre las medidas empleadas y el fin perseguido. Y se va a concluir, de forma un poco tajante, que «*si hubo diferencia de trato, tuvo en este caso una justificación objetiva y razonable de acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal*» (p. 87). El corolario será la afirmación de que tampoco hubo violación si se consideran conjuntamente los artículos 9 y 14 del Convenio.

18. Prosa un tanto escueta, algo breve, la parte del razonamiento jurídico del Tribunal, si se compara con la amplitud de los antecedentes y exposición de los hechos, pero me parece que se trata de un caso importante y bien solventado. Con argumentación valiosa para resolver el litigio concreto, pero también ofreciendo razones de peso pro futuro. Porque aquí subyace una pregunta decisiva: ¿Cualquier cosa que *toque o roce* la libertad religiosa ya quedará bañada por el halo del *favor libertatis*? ¿Quedará ya así resuelto cualquier conflicto o litigio? ¿Cualquier previsión normativa

—y pienso, por ejemplo, en el amplio alcance de la policía administrativa— deberá ceder ante la mayor fuerza de la libertad religiosa? El hecho religioso, el rico universo de las religiones, las de arraigo, las recientes, las nuevas, las futuras, puede deparar cientos de opciones. ¿Qué quedaría amparado por la amplia referencia a *las prácticas*, a *los ritos*, que nos ofrece el precepto?

Por de pronto, la sentencia nos está diciendo por una vía indirecta que no todo cabe allí. En efecto, habrá que proyectar los principios y examinar caso por caso. La presente sentencia cumple ya un importante papel de desbrozamiento: si hay que proteger los ritos, si hay que respetar las exigencias de cada religión en torno a sus opciones ante los alimentos, si hay que asegurar por ende el abastecimiento de ciertos productos, por venir al caso, el *protagonismo en los sacrificios*, es decir, que tengan que ser los marifes de la propia organización los que ejecuten a los animales, no es una exigencia derivada del artículo 9. Lo que significa lo mismo que si se afirmara que ello no deriva directamente de la libertad religiosa. Cada derecho, cada libertad, tiene su ámbito y sus confines, o debe soportar legítimas restricciones, y en este caso se opta por dar aplicación a tal criterio, constatando que no es una opción directamente derivada de la libertad religiosa el que la Asociación Cha'are Shalom Ve Tsedek haya de hacer por sus propios miembros el sacrificio ritual. Se trata de una interpretación razonable, que cualquiera puede sostenerla, pues es del todo lógica. De hecho, era la posición del Gobierno. Pero es muy de destacar que logre el claro aval del Tribunal.

19. Me parece también muy interesante el caso para ilustrar en el rico y sugestivo mundo, que tanto preocupa a los administrativistas, de la *policía administrativa*. Conceptos como el de salud pública o el de orden público son amplios e indeterminados, acaso hayan dado lugar a abusos, pero, con la atención vigilante de la doctrina y la jurisprudencia, pueden reconducirse y resultar sumamente útiles y funcionales. Ciertamente que no cabe todo en ellos. Yo mismo tuve ocasión de ocuparme, por fortuna hace mucho tiempo ya, al estudiar la vieja realidad jurídica de España en el periodo anterior a la Constitución, de malformaciones del concepto de orden público (38), presentes incluso en el campo del hecho religioso (39), que hoy nos parecen absolutamente execrables y condenables. Me veo, incluso, hace ya muchos años, disertando sobre el tema en la Facultad de Derecho de Pau, por invitación del profesor MODERNE, iniciando una fructífera colaboración entre las Facultades de Pau y Zaragoza.

Pero más allá de lo patológico, si se logran centrar y se les presta toda la atención que requieren, son conceptos de gran utilidad en el mundo ju-

(38) Me remito a mi libro *Las sanciones de orden público en Derecho español*, Madrid, 1973, o a mi trabajo *El orden público como límite —inesperado— al ejercicio del derecho de petición*, de 1977, recogido ahora en mi libro *Bajo el signo de la Constitución*, Madrid, 1983, págs. 329 ss.

(39) Véase mi libro *Libertad religiosa y orden público (Un estudio de jurisprudencia)*, Madrid, 1970.

rídico que resultan muy funcionales para defender la convivencia en la comunidad.

A veces penetra en las sociedades la preocupación por determinados bienes jurídicos, que habrán de imponer sus exigencias. Hoy, el respeto a los animales, el evitar en lo posible tratos crueles, es preocupación de nuestras sociedades, que lleva, por ejemplo, ahora en España a debatir su reflejo en el Código Penal —con el debate, incluso, de si penas privativas de libertad por maltratar a los animales— o que ha llevado, recientemente, nada menos que a modificar el artículo 20.a) de la *Grundgesetz* alemana (40). Las nuevas aspiraciones exigen adaptaciones y compromisos. Ya quedó antes descrito el esquema en Francia, lo mismo que ha sucedido en otros países del entorno cultural: regulaciones generales muy exigentes, que innovan reglas a veces diferentes pero de arraigada tradición, y que van a conocer algunas excepciones concretas, al objeto precisamente de satisfacer aspiraciones de algunas religiones. Este esquema dogmático de regla general, muy casuísticamente excepcionada, me parece central para interpretar el alcance del fallo comentado. Ya sé que surge a simple vista el argumento de la diferencia de trato y de la discriminación. En este sentido, el voto particular tiene una gran fuerza dialéctica, y uno entiende que la Comisión Europea de Derechos Humanos quedara seducida por el mismo razonamiento. Pero el argumento de lo excepcional a mí me parece determinante. No es una opción generalizable, sólo debe caber en situaciones muy concretas especialmente justificables (41). Si encima resulta que las autorizaciones para el protagonismo en los sacrificios no derivan directa y necesariamente de la libertad religiosa, se entiende que, una vez que se constata que el abastecimiento está asegurado, no se aprecie incorrección en el proceder.

Problema muy concreto, en efecto, el abordado, como concretos son tantos de los problemas que plantea el Derecho Administrativo, pero que nos fuerza a pensar en las categorías generales. Y en la vocación de efectividad de las reglas de policía administrativa. Ya sé que el estudiado es un tema abierto, que ha dado ya lugar a un cierto debate, pero celebro

(40) Al ponderar esta realidad, inequívoca, por más que objeto de viva discusión, y donde caben tan diferentes posiciones, viene en mente la constatación de lo frecuente que resulta en el mundo de las religiones, sin que se trate de concretar ahora en ninguna de ellas, que se auspicien valores que se expresan en términos como los siguientes: misericordia, caridad, armonía, respeto, no violencia, amor. Del mismo modo que son muchas las religiones que tienen sus pasajes, modelos o prototipos de vivo respeto para con los animales.

(41) Pienso en la solución que se ha dado en España ante la posibilidad de que el Gobierno celebrara acuerdos o convenios de cooperación con las organizaciones religiosas. En lugar de la fórmula casuística que ha prevalecido en Italia, cuando en 1992 se celebraron tres importantes acuerdos con los protestantes, con los judíos y con los musulmanes, el Gobierno se decantó por el criterio de que cada pacto había de celebrarse con la *federación* que integrara a las diversas organizaciones de cada tendencia y no con cada una de las organizaciones singulares. Y el sistema, que tendrá aspectos revisables, ha funcionado bien en general. Me remito así a las Leyes 24, 25 y 26, las tres de 10 de noviembre de 1992, por las que, respectivamente, se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España.

que este primer caso de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad religiosa referente a Francia, haya resultado esclarecedor y nos haya dado pie para contribuir a este diálogo entre administrativistas (42).

(42) Este trabajo se encuadra en el proyecto BJU 2001-1929, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, sobre «Garantía y protección de los ciudadanos...», que yo mismo dirijo. Se ha escrito en Madrid, y se ha cerrado la redacción en Huerrios (Huesca), el 29 de marzo de 2003.