

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

*Sentencia de 18 de diciembre de 2025*

*Gran Sala*

*Asunto C-417/23*

**SUMARIO:**

**Viviendas públicas. Cohesión social. Discriminación directa e indirecta. Igualdad de trato. Origen racial o étnico. Normativa para reducir el porcentaje viviendas en zonas identificadas en función de la proporción de inmigrantes no occidentales y sus descendientes.**

Una actividad de arrendamiento de un bien inmueble realizada por una persona jurídica está comprendida en el **concepto de «servicio»**, en el sentido del artículo 4.1, de la Directiva 2006/123. Así, poner a disposición viviendas a cambio de un alquiler, en el marco de un régimen de viviendas públicas familiares, debe considerarse una prestación de «servicios», puesto que se trata de prestaciones realizadas a cambio de remuneración; es irrelevante que los **arrendadores públicos** que gestionan ese sistema sean organizaciones sin ánimo de lucro y que el alquiler que abonan los arrendatarios sea inferior al precio de mercado, el factor determinante que hace que una actividad esté comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios es su carácter económico, a saber, que la actividad no debe ejercerse sin contrapartida. En cambio, no es necesario, a este respecto, que el prestador persiga el objetivo de obtener un beneficio.

El Tribunal de Justicia declara que:

El artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a **reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas** de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la **proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes»** que residen en esas zonas **haya superado el 50 %**

-constituye una **discriminación directa**, a los efectos de la letra a) de este artículo 2, apartado 2, si se acredita que la aprobación de dicha normativa nacional se basa en los orígenes étnicos de la mayoría de los residentes de esas zonas de vivienda y la referida normativa nacional tiene como consecuencia que todos los que residen en ellas sean objeto de un trato menos favorable que el dispensado a los residentes de zonas de vivienda comparables, pero en las que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no haya superado el 50 %;

-constituye una **discriminación indirecta**, a los efectos de la letra b) del referido artículo 2, apartado 2, si se acredita, por un lado, que dicha normativa nacional, pese a formularse o aplicarse, en apariencia, de manera neutra, es decir, en atención a factores distintos del origen étnico, tiene por efecto situar en desventaja particular a las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos y, por otro lado, que no respeta, para la realización del objetivo imperioso de interés general que persigue, el principio de proporcionalidad.

**Ponente:** Sra. M. L. Arastey Sahún

En el asunto C-417/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca), mediante resolución de 30 de junio de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2023, en los procedimientos entre

**Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge,**

y

**MV,**

**EH,**

**LI,**

**AQ,**

**LO,**

con intervención de:

**BL — Danmarks Almene Boliger,**

**Institut for Menneskerettigheder,**

y entre

**XM,**

**ZQ,**

**FZ,**

**DL,**

**WS,**

**JI,**

**PB,**

**VT,**

**YB,**

**TJ,**

**RK**

y

**Social-, Bolig- og Ældreministeriet,**

con intervención de:

**Institut for Menneskerettigheder,**

**FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume,**

**FN's særlige rapportør Balakrishnan Rajagopal,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, la Sra. K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos e I. Jarukaitis, las Sras. M. L. Arastey Sahún (Ponente) e I. Ziemele, el Sr. J. Passer y la Sra. O. Spineanu-Matei, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, E. Regan, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias y Z. Csehi, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de septiembre de 2024;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, por el Sr. H. Qvist, advokat;
- en nombre de XM, ZQ, FZ, DL, WS, JI, PB, VT, YB, TJ y RK, por la Sra. A. Fokdal y el Sr. E. O. R. Rosenberg Khawaja, advokater;
- en nombre de MV, EH, LI, AQ y LO, por los Sres. N.-E. Hansen y M. Tarp, advokater;
- en nombre de BL — Danmarks Almene Boliger, por las Sras. K. Paludan y L. V. Thomsen, advokater;
- en nombre del Institut for Menneskerettigheder, por la Sra. M. Akhtar, el Sr. P. Hjaltason y las Sras. L. Teilgård, T. B. Thomsen y M. Ventegodt, en calidad de agentes;
- en nombre de FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume y FN's særlige rapportør Balakrishnan Rajagopal, por la Sra. P. A. Fokdal y el Sr. E. O. R. Rosenberg Khawaja, advokater;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. C. A.-S. Maertens, en calidad de agente, asistida por los Sres. R. Holdgaard y J. Pinborg, advokater;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. A. Pérez-Zurita Gutiérrez, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. P. Carlin, F. Clotuche-Duvieusart y M. C. Vang, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 13 de febrero de 2025;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO 2000, L 180, p. 22).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de cinco litigios entre, por lo que respecta a los cuatro primeros, el arrendador público Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (en lo sucesivo, «SAB») y cinco arrendatarios de viviendas públicas familiares y, por lo que se refiere al quinto litigio, once arrendatarios de viviendas públicas familiares y el Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Tercera Edad, Dinamarca), en relación con una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» haya superado el 50 %.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

##### *Directiva 2000/43*

- 3 A tenor de los considerandos 2 a 4, 9, 12, 13, 15, 16 y 28 de la Directiva 2000/43:
  - «(2) De conformidad con el artículo 6 [TUE], la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a todos los Estados miembros[,] y respeta los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, [hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, (en lo sucesivo, “CEDH”)] y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario.
  - (3) El derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y los Pactos de las Naciones Unidas de Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el [CEDH], de los que son signatarios todos los Estados miembros.
  - (4) Es importante respetar estos derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho a la libertad de asociación. En el contexto del acceso al suministro de bienes y servicios y la oferta de los mismos, es asimismo importante respetar la protección de la intimidad y de la vida familiar y las transacciones realizadas en dicho contexto.
- [...]
- (9) La discriminación basada en el origen racial o étnico puede poner en peligro la consecución de los objetivos del Tratado [FUE], en particular la consecución de un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad, y también puede hipotecar el

objetivo de desarrollar la Unión Europea como un espacio de libertad, seguridad y justicia.

[...]

(12) Para garantizar el desarrollo de sociedades democráticas y tolerantes en las que toda persona pueda participar, con independencia de su origen racial o étnico, la actuación específica en el ámbito de la discriminación por estos motivos debe ir más allá del acceso a la actividad por cuenta propia o ajena y abarcar ámbitos como la educación, la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos.

(13) A tal fin, se deberá prohibir en toda la Comunidad cualquier discriminación, directa o indirecta, por motivos de origen racial o étnico en los ámbitos a que se refiere la presente Directiva. Esta prohibición de discriminación se aplicará asimismo a los nacionales de terceros países, pero no se refiere a las diferencias de trato basadas en la nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones que regulan la entrada y la residencia de los nacionales de terceros países y su acceso al empleo y al ejercicio profesional.

[...]

(15) La estimación de los hechos de los que pueda resultar la presunción de haberse producido una discriminación directa o indirecta corresponde a los órganos judiciales u otros órganos competentes nacionales, con arreglo a las legislaciones o prácticas nacionales. Estas normas podrán disponer que la discriminación indirecta se establezca por cualquier medio, incluso basándose en pruebas estadísticas.

(16) Es importante proteger a todas las personas físicas de toda discriminación por su origen racial o étnico. [...]

[...]

(28) [...] el objetivo de la presente Directiva, consistente en garantizar un nivel elevado de protección contra la discriminación igual en todos los Estados miembros, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros [...]

4 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», dispone:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato.»

5 El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Concepto de discriminación», establece:

«1. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por “principio de igualdad de trato” la ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico.

2. A efectos del apartado 1:

a) existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable;

b) existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición,

criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.

[...]

- 6 El artículo 3 de la referida Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», preceptúa:

«1. Dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad la presente Directiva se aplicará a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, en relación con:

[...]

- h) el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda.

2. La presente Directiva no afecta a la diferencia de trato por motivos de nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones y condiciones por las que se regulan la entrada y residencia de nacionales de terceros países y de apátridas en el territorio de los Estados miembros y de cualquier tratamiento derivado de la situación jurídica de los nacionales de terceros países y de los apátridas.»

- 7 El artículo 8 de la Directiva 2000/43, titulado «Carga de la prueba», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán, con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, las medidas necesarias para garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, de dicho principio alegue, ante un tribunal u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta.»

*Directiva 2006/123/CE*

- 8 El considerando 27 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), señala:

«La presente Directiva no debe afectar a los servicios sociales en los ámbitos de la vivienda, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas necesitadas que prestan el Estado a escala nacional, regional o local, o prestadores encargados por el Estado o asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado, con el objetivo de garantizar el apoyo a quienes se hallan, temporal o permanentemente, en un estado particular de necesidad a causa de unos ingresos familiares insuficientes o de una ausencia total o parcial de independencia y a quienes corren el riesgo de quedar marginados. Estos servicios son esenciales para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y son una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad, y no deben verse afectados por la presente Directiva.»

- 9 A tenor del artículo 2, apartados 1 y 2, de esta Directiva:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

[...]

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

[...]

j) los servicios sociales relativos a la vivienda social, [...]  
[...]

10 El artículo 4, punto 1, de dicha Directiva establece:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- 1) “servicio” cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE].

### ***Derecho danés***

11 El artículo 27, apartado 4, de la lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger mv. (almenboligloven) [Normativa de Codificación n.º 1877 relativa en particular a la Vivienda Pública (Ley de Vivienda Pública)], de 27 de septiembre de 2021 (en lo sucesivo, «Ley de Vivienda Pública»), presenta el siguiente tenor:

«Para las viviendas situadas en una zona de transformación en el sentido del artículo 61 a, apartado 4, el Ministro aprobará la cesión a condición que se resuelvan [...] los contratos de arrendamiento celebrados con los arrendatarios que no cumplan los criterios fijados por el ayuntamiento en virtud del artículo 27 c, apartado 1.»

12 El artículo 27 c de esta Ley es del siguiente tenor:

«1. El ayuntamiento fijará criterios para el arrendamiento de fincas sitas en una zona de vivienda vulnerable en el sentido del artículo 61 a, apartado 1, que se cedan a adquirentes privados. Los criterios a que se refiere la primera frase serán fijados por el ayuntamiento, a más tardar, cuando se apruebe la cesión y tendrán una validez de diez años desde la fecha en que se tome posesión de la finca de que se trate. Los criterios fijados conforme a la primera frase se aplicarán asimismo a las nuevas viviendas de alquiler construidas en la finca.

[...]

3. Si un bien se da en arrendamiento sin cumplirse dichos criterios, el ayuntamiento impondrá al arrendador la obligación de resolver el contrato de arrendamiento.»

13 El artículo 61 a de dicha Ley dispone:

«1. Se considerará zona de vivienda vulnerable aquella que cumpla al menos dos de los siguientes criterios:

- 1) El porcentaje de residentes de entre 18 y 64 años que no están estudiando o en el mercado laboral supera el 40 %, teniendo en cuenta la media de los dos últimos años.
- 2) El porcentaje de residentes condenados por infracciones tipificadas en el Código Penal, la Ley de Armas o la Ley sobre Drogas es al menos tres veces superior a la media nacional, teniendo en cuenta la media de los dos últimos años.
- 3) El porcentaje de residentes de entre 30 y 59 años que solo tienen estudios de educación primaria supera el 60 %.
- 4) La renta bruta media de los contribuyentes de entre 15 y 64 años de la zona, excluyendo a los estudiantes, no alcanza el 55 % de la renta bruta media del mismo grupo de contribuyentes en la región.

2. Tendrá la consideración de sociedad paralela aquella zona de vivienda que tenga una proporción de inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes superior al 50 % y cumpla al menos dos de los criterios enumerados en el apartado 1.

[...]

4. Por zona de transformación se entenderá aquella zona de vivienda que haya cumplido los requisitos indicados en el apartado 2 durante los últimos cinco años.

5. El [Indenrigs- og boligministeren (Ministerio del Interior y de Vivienda, Dinamarca)] publicará el 1 de diciembre de cada año [la lista de las] zonas que cumplan los requisitos que se establecen en los apartados 1, 2 y 4 y en el artículo 61 b.»

14 El artículo 168 a, apartados 1 y 2, de la referida Ley establece:

«1. El arrendador público y el ayuntamiento elaborarán conjuntamente un plan de desarrollo para una zona de transformación en el sentido del artículo 61 a, apartado 4. El plan de desarrollo conjunto deberá tener por objeto la reducción, antes del 1 de enero de 2030, de la parte de viviendas públicas familiares a un máximo del 40 % del total de viviendas en la zona de transformación de que se trate, en el sentido del artículo 61 a, apartado 4. Las viviendas que se hayan demolido desde 2010 y no se hayan sustituido por otras viviendas públicas familiares podrán incluirse en el cómputo del número total de viviendas en la zona de vivienda de que se trate. Los espacios comerciales se incluirán en el cómputo del número de viviendas; a estos efectos, cada superficie de 75 metros cuadrados [(m<sup>2</sup>)] de espacio comercial computará como una vivienda.

2. El Ministerio del Interior y de Vivienda aprobará los planes de desarrollo a que se refiere el apartado 1.»

15 El artículo 168 b, apartados 1 y 2, de la Ley de Vivienda Pública presenta el siguiente tenor:

«1. A falta de acuerdo sobre un plan de desarrollo conjunto en el sentido del artículo 168 a, apartado 1, el ayuntamiento podrá solicitar al Ministerio del Interior y de Vivienda que apruebe un plan de desarrollo municipal. Ese plan deberá tener por objeto la reducción, antes del 1 de enero de 2030, de la parte de viviendas públicas familiares a un máximo del 40 % del total de viviendas en la zona de transformación de que se trate, en el sentido del artículo 61 a, apartado 4. Las viviendas que se hayan demolido desde 2010 y no se hayan sustituido por otras viviendas públicas familiares podrán incluirse en el cómputo del número total de viviendas en la zona de vivienda de que se trate. Los espacios comerciales se incluirán en el cómputo del número de viviendas; a estos efectos, cada superficie de 75 metros cuadrados de espacio comercial computará como una vivienda. El Ministerio transmitirá el plan de desarrollo municipal al arrendador público a efectos consultivos antes de dictar decisión en virtud de la primera frase.

2. El ayuntamiento podrá ordenar a los arrendadores públicos que apliquen un plan municipal aprobado de conformidad con el apartado 1, incluida la ejecución de medidas de importancia significativa para llevar a efecto el plan de desarrollo municipal y salvaguardar el interés público general, en el plazo que el ayuntamiento fije.»

16 De la petición de decisión prejudicial resulta que, en su versión inicial, el artículo 61 a de la Ley de Vivienda Pública, insertado en esta Ley mediante la lov nr. 1610 om ændring af lov om almene boliger m.v. (Ley n.º 1610 mediante la que se modifica en particular la Ley de Vivienda Pública), de 22 de diciembre de 2010, utilizaba, en su apartado 2, el término «gueto» y, en su apartado 4, la expresión «zona de gueto severo», en lugar de las expresiones actualmente usadas («sociedad paralela» y «zona de transformación», respectivamente).



- 17 En los trabajos preparatorios de la mencionada Ley n.º 1610, de 22 de diciembre de 2010, para definir el concepto de «gueto» o de «zona de gueto», se «propon[ía] poner énfasis en tres criterios [...]: el porcentaje de inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes, el porcentaje de personas que no están en el mercado laboral y el porcentaje de personas condenadas por infracciones tipificadas en el Código Penal, la Ley de Armas o la Ley sobre Drogas, factores estos que indican que existe un problema social y comunitario que diverge de tal manera de la situación general en Dinamarca que hace necesario realizar un esfuerzo particular».
- 18 La definición del concepto de «zona de gueto» se modificó por la lov nr. 1609 om ændring af lov om almene boliger m.v. (Ley n.º 1609 mediante la que se modifica en particular la Ley de Vivienda Pública), de 26 de diciembre de 2013, que añadió dos nuevos criterios relativos a la educación y a la renta. Los trabajos preparatorios de la Ley n.º 1609, de 26 de diciembre de 2013, indican, en particular, lo siguiente:

«La integración de los inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes en los barrios desfavorecidos es una cuestión central. Es preciso que los residentes de las zonas de vivienda vivan unos con otros sean cuales sean sus orígenes étnicos. De no ser así, la comprensión cultural y lingüística pueden resultar más difícil y pueden surgir con mayor facilidad los prejuicios, las actitudes negativas y una peligrosa división entre “ellos” y “nosotros”, lo que amenaza la cohesión de la sociedad. Así, la elevada concentración de ciudadanos de un distinto origen étnico es indicativa de la necesidad de prestar atención a la zona en cuestión.»
- 19 La obligación de adoptar planes de desarrollo como los que son objeto de los litigios principales se estableció mediante la lov nr. 1322 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (Ley n.º 1322 mediante la que se modifican la Ley de Vivienda Pública, la Ley de Arrendamiento de Vivienda Pública y la Ley de Arrendamientos), de 27 de noviembre de 2018. En virtud de la Ley n.º 1322, de 27 de noviembre de 2018, el criterio referente a que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» supere el 50 % en la zona de vivienda de que se trate se convirtió en requisito *sine qua non* para que tal zona de vivienda pueda calificarse de «zona de gueto». En los trabajos preparatorios de esta Ley se indica que dicho criterio «pone énfasis en el hecho de que, en las zonas de gueto, el reto principal es la falta de integración de los inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes».
- 20 El proyecto de ley que condujo a la aprobación de la Ley mencionada en el apartado anterior se basaba en una propuesta elaborada por el Gobierno danés en marzo de 2018 que llevaba por título «Una Dinamarca sin sociedades paralelas — Sin guetos en 2030». Esa propuesta indicaba, en particular, lo siguiente:

«El Gobierno desea un Dinamarca cohesionada. [...]

En los últimos casi cuarenta años, la composición étnica de Dinamarca ha cambiado significativamente. En 1980, Dinamarca tenía 5,1 millones de habitantes. Hoy somos cerca de 5,8 millones. El crecimiento de la población proviene del exterior. Tanto de los inmigrantes como de sus descendientes. La mayoría de los nuevos daneses son de origen no occidental.

[...]

Hay demasiados inmigrantes que no participan activamente [en la sociedad danesa]. Ha surgido, entre las personas de origen no occidental, una sociedad paralela. Demasiados inmigrantes y descendientes de inmigrantes han acabado desconectados de la sociedad que los rodea. Sin formación, sin empleo y sin conocimientos suficientes del danés.

[...]

Desde hace décadas, se ha admitido en Dinamarca a demasiados refugiados y miembros de familias reagrupados en Dinamarca sin ser integrados en la sociedad danesa. Los hemos dejado juntarse en guetos sin contacto alguno con la sociedad que los rodea, incluso después de haber estado muchos años en Dinamarca, porque no les hemos exigido claramente formar parte de la sociedad danesa.

[...]

Se han formado islas en el territorio danés. Muchas personas viven en enclaves más o menos aislados. Demasiados ciudadanos no asumen en esos espacios de manera suficiente sus responsabilidades. No participan activamente en la sociedad danesa ni en el mercado laboral. Hemos [acogido] a un grupo de ciudadanos que no se adhieren plenamente a las normas y valores daneses, en el que se considera a las mujeres inferiores a los hombres y en el que el control social y la falta de igualdad fijan límites estrechos a la libertad de expresión del individuo.

[...]»

### **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

- 21 Como se ha indicado en el apartado 2 de la presente sentencia, la petición de decisión prejudicial se ha presentado en el marco de cinco litigios. Cuatro de ellos se refieren a Schackenborgvænge, una colonia de viviendas situada en la zona de vivienda de Ringparken, en Slagelse (Dinamarca), y uno a Mjølnerparken, una colonia de viviendas situada en Copenhague (Dinamarca).

### ***Litigios relativos a la colonia Schackenborgvænge***

- 22 La zona de vivienda de Ringparken se compone de cinco colonias. Cuatro de ellas las gestiona el arrendador público ællesorganisationens Boligforening y la quinta, Schackenborgvænge, la gestiona SAB.
- 23 Desde el 1 de diciembre de 2018, la zona de vivienda de Ringparken se designó como «zona de gueto severo», en el sentido de la versión inicial del artículo 61 a, apartado 4, de la Ley de Vivienda Pública. Actualmente, se la califica como «zona de transformación», en el sentido de la versión de esta disposición aplicable en los litigios principales. Esta designación se adoptó al constatar, por una parte, que dicha zona de vivienda cumplía los cuatro criterios del citado artículo 61 a, apartado 1, a saber, el vínculo de los residentes con los estudios o el mercado laboral, el nivel de delincuencia, el nivel de estudios primarios y la renta media (en lo sucesivo, «criterios socioeconómicos»), y, por otra parte, que el 55,6 % de los residentes de la referida zona de vivienda pertenecían a la categoría de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», en el sentido del citado artículo 61 a, apartado 2.
- 24 Fællesorganisationens Boligforening, SAB y el Slagelse Kommune (Ayuntamiento de Slagelse, Dinamarca) elaboraron un plan de desarrollo para la zona de vivienda de Ringparken, que fue aprobado por el Ayuntamiento el 27 de mayo de 2019, con la finalidad de reducir la proporción de viviendas públicas familiares al 40 % del total de las viviendas de la referida zona de vivienda, de conformidad con el artículo 168 a, apartado 1, de la Ley de Vivienda Pública.
- 25 En junio de 2019, SAB decidió ceder 136 viviendas públicas familiares situadas en Schackenborgvænge a un adquirente privado. Como esa cesión no estaba prevista en el plan de desarrollo que se ha mencionado en el apartado anterior, dicho plan fue actualizado y aprobado por el Ayuntamiento de Slagelse el 26 de agosto de 2019 (en lo sucesivo, «plan de desarrollo de Ringparken»).

- 26 Los días 26 de agosto y 17 de septiembre de 2019, dicho Ayuntamiento aprobó asimismo, de conformidad con el artículo 27 c de la Ley de Vivienda Pública, los criterios para el arrendamiento de viviendas cedidas a adquirentes privados en las zonas de vivienda vulnerables situadas en el término municipal de Slagelse. Esos criterios determinan los requisitos que los arrendatarios de viviendas situadas en Schackenborgvænge deben cumplir para poder quedarse en sus viviendas tras tal cesión, a saber, tener unos determinados niveles de renta y no haber cometido, ellos o sus parejas, una infracción penal en los últimos seis meses.
- 27 El 14 de enero de 2020, el plan de desarrollo de Ringparken y la cesión de la colonia de Schackenborgvænge fueron aprobados por la Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (Autoridad de Transportes, Construcción y Vivienda, Dinamarca).
- 28 El 17 de febrero de 2020, SAB resolvió diecisiete contratos de arrendamiento en Schackenborgvænge. De la resolución de remisión resulta que la resolución de dichos contratos de arrendamiento se basaba en los criterios que se han mencionado en el apartado 26 de la presente sentencia.
- 29 Al haberse opuesto cinco de los arrendatarios afectados (en lo sucesivo, «cinco arrendatarios de Schackenborgvænge») a la resolución de sus contratos de arrendamiento, pese a la oferta de realojamiento que se les hizo, SAB interpuso, el 7 de mayo de 2020, un recurso contra cada uno de ellos con la pretensión de que la resolución de dichos contratos se declarara legal y ajustada a los requisitos, en particular, del artículo 61 a, apartado 1, de la Ley de Vivienda Pública. Los cinco arrendatarios solicitaron que dichos recursos se desestimaran y, además, que SAB reconociera la nulidad del artículo 61 a de dicha Ley.
- 30 De la resolución de remisión resulta que tres de los cinco arrendatarios de Schackenborgvænge son daneses, aunque nacieron en «países no occidentales», en el sentido del artículo 61 a, apartado 2, de dicha Ley, que otro de ellos es nacional de un país no occidental en el referido sentido, donde nació, y que no hay información sobre el lugar de nacimiento o la nacionalidad del quinto arrendatario. Uno de ellos reside en Schackenborgvænge desde 2012, otro desde 2013 y los otros tres desde 2017.
- 31 BL — Danmarks Almene Boliger (Asociación Danesa de Vivienda Pública) intervino en apoyo de las pretensiones de SAB, mientras que el Institut for Menneskerettigheder (Instituto de Derechos Humanos, Dinamarca) lo hizo en apoyo de las pretensiones de los cinco arrendatarios de Schackenborgvænge.
- 32 Desde el 1 de diciembre de 2021, la zona de vivienda de Ringparken ya no constituye una zona de transformación, puesto que ya no cumple tres de los criterios socioeconómicos. No obstante, SAB sigue estando obligada a ejecutar el plan de desarrollo de Ringparken.

***Litigio relativo a la colonia Mjølnerparken***

- 33 El quinto litigio principal versa sobre la colonia Mjølnerparken, que gestiona el arrendador público Bo-Vita y se compone de 528 viviendas públicas familiares y de 32 viviendas para jóvenes, repartidas en cuatro bloques.
- 34 Desde el 1 de diciembre de 2018, la zona de vivienda de Mjølnerparken se designó como «zona de gueto severo», en el sentido de la versión inicial del artículo 61 a, apartado 4, de la Ley de Vivienda Pública. Actualmente, se la califica como «zona de transformación», en el sentido de la versión de esta disposición aplicable en los litigios principales. Esa designación se adoptó al constatar, por una parte, que dicha zona de vivienda cumplía tres de los criterios socioeconómicos y, por otra, que el 80 % de los residentes de la referida zona de vivienda se incluían en la categoría de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y descendientes», en el sentido del citado artículo 61 a, apartado 2. En el momento en que se presentó esta remisión prejudicial, Mjølnerparken seguía siendo una zona de transformación.

- 35 Conforme al artículo 168 a, apartado 1, de la Ley de Vivienda Pública, Bo-Vita elaboró un plan de desarrollo para Mjølnerparken, que fue aprobado, el 20 de junio de 2019, por el Københavns Kommune (Ayuntamiento de Copenhague, Dinamarca) y, el 10 de septiembre de 2019, por el Transport- og Boligministeriet (Ministerio de Transportes y Vivienda, Dinamarca), que después pasó a ser el Indenrigs- og Boligministeriet (Ministerio del Interior y de Vivienda, Dinamarca), y posteriormente el Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Tercera Edad. Dicho plan de desarrollo determina, en particular, que la reducción de la proporción de viviendas públicas familiares al 40 %, de conformidad con el citado artículo 168 a, apartado 1, debe llevarse a efecto mediante la venta de los bloques 2 y 3.
- 36 Bo-Vita celebró un acuerdo sobre la venta de esos bloques. La venta fue aprobada por el Ayuntamiento de Copenhague el 2 de junio de 2022 y, posteriormente, por la Social- og Boligstyrelsen (Autoridad Social y de Vivienda, Dinamarca) el 4 de enero de 2023.
- 37 El órgano jurisdiccional remitente precisa que, de conformidad con la ley, incumbe a Bo-Vita resolver los contratos de arrendamiento de los arrendatarios de dichos bloques.
- 38 El 27 de mayo de 2020, once arrendatarios que son o eran residentes de los bloques 2 y 3 de Mjølnerparken (en lo sucesivo, «once arrendatarios de Mjølnerparken») interpusieron contra el Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Tercera Edad recurso con la pretensión de que se declarara inválida la aprobación, por dicho Ministerio, del plan de desarrollo mencionado en el apartado 35 de la presente sentencia, en particular por basarse en el artículo 61 a, apartado 4, de la Ley de Vivienda Pública. El citado Ministerio interesó la desestimación del recurso.
- 39 De la resolución de remisión resulta que esos once arrendatarios son daneses, aunque ocho de ellos nacieron en «países no occidentales», en el sentido del artículo 61 a, apartado 2, de esta Ley, y que los progenitores de otro de ellos nacieron en el Líbano. Nueve de esos arrendatarios viven en Mjølnerparken desde hace más de veinte años y los otros dos desde 2012 y 2014, respectivamente.
- 40 En apoyo de las pretensiones de los once arrendatarios de Mjølnerparken han intervenido el Instituto de Derechos Humanos intervino, la Relatora especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y el Relator especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto.

#### ***Consideraciones del órgano jurisdiccional remitente sobre los litigios principales***

- 41 El Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca), órgano jurisdiccional remitente, afirma que, en los cinco litigios principales, la cuestión central que ha de dirimirse es si las disposiciones nacionales relativas a los planes de desarrollo destinados a reducir la parte de viviendas públicas familiares en las zonas de transformación —que se contemplan en el artículo 168 a, apartado 1, de la Ley de Vivienda Pública— suponen una discriminación basada en el origen étnico contraria a la lov nr. 374 om etnisk ligebehandling (Ley n.º 374 de Igualdad de Trato por razón del Origen Étnico), de 28 de mayo de 2003, en la versión aplicable en los litigios principales, y a la Directiva 2000/43, que esta última Ley tiene por objeto transponer al Derecho danés.
- 42 Este órgano jurisdiccional indica que los cinco arrendatarios de Schackenborgvænge y los once arrendatarios de Mjølnerparken alegan, en particular, que la resolución de sus contratos de arrendamiento o la adopción del plan de desarrollo que los afecta constituye una discriminación directa basada en el origen étnico prohibida por la Directiva 2000/43, por cuanto el criterio de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», contemplado en el artículo 61 a, apartado 2, de la Ley de Vivienda Pública, se incluye en el concepto de «origen étnico» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de esta Directiva.

- 43 Con carácter subsidiario, esos arrendatarios afirman que las resoluciones de los contratos de arrendamiento que impugnan suponen una discriminación indirecta, ya que la práctica consistente en resolver tales contratos de arrendamiento afecta especialmente a personas «de un origen étnico concreto», a los efectos del artículo 2, apartado 2, letra b), de dicha Directiva.
- 44 El órgano jurisdiccional remitente señala que SAB y el Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Tercera Edad sostienen, en particular, que el criterio de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», contemplado en el artículo 61 a, apartado 2, de la Ley de Vivienda Pública, no se incluye en el concepto de «origen étnico» ni en el de «origen étnico concreto» del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43.
- 45 Dicho órgano jurisdiccional indica que el concepto de «países no occidentales», desarrollado por Danmarks Statistik (Instituto de Estadística de Dinamarca), comprende todos los países salvo los Estados miembros de la Unión, Andorra, Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, San Marino, Suiza, el Estado de la Ciudad del Vaticano, Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.
- 46 El órgano jurisdiccional remitente indica que dicho Instituto define «inmigrante» como la persona nacida en el extranjero que no tenga ningún progenitor que sea nacional danés nacido en Dinamarca. El Instituto define «descendiente» como la persona nacida en Dinamarca que no tenga ningún progenitor que sea nacional danés nacido en Dinamarca o la persona nacida en Dinamarca cuyos progenitores, pese a haber nacido en Dinamarca y haber obtenido la nacionalidad danesa, conserven también ambos una nacionalidad extranjera.
- 47 El órgano jurisdiccional remitente considera que no puede deducirse ni del tenor del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43 ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de las sentencias de 16 de julio de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, en lo sucesivo, «sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria», EU:C:2015:480), de 6 de abril de 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278), y de 10 de junio de 2021, Land Oberösterreich (Subsidio a la vivienda) (C-94/20, EU:C:2021:477), si el concepto de «origen étnico» incluye a un grupo de personas definidas como «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» y, en caso afirmativo, si la normativa nacional controvertida en los litigios principales constituye una discriminación directa o indirecta, a los efectos de esta disposición.
- 48 En estas circunstancias, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
  - «1) ¿Debe interpretarse la expresión “origen étnico” que figura en el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43 en el sentido de que tal expresión, en circunstancias como las del presente asunto —en las que, con arreglo a la Ley danesa de Vivienda Pública, debe reducirse el porcentaje de viviendas familiares públicas en las “zonas de transformación” y se requiere, para la calificación como zona de transformación que más del 50 % de los residentes en una zona de viviendas sean “inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes”—, comprende a un grupo de personas definidas como “inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes”?
  - 2) En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea total o parcialmente afirmativa, ¿debe interpretarse el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), en el sentido de que el régimen descrito en el presente asunto constituye una discriminación directa o indirecta?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- 49 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» que residen en esas zonas haya superado el 50 % constituye una discriminación directa o indirecta basada en el origen étnico, a los efectos de esta disposición.

### ***Sobre el ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/43***

- 50 Con carácter preliminar, ha de comprobarse si los litigios principales, en la medida en que se refieren al sistema danés de viviendas públicas familiares, regulado en la Ley de Vivienda Pública, están comprendidos en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/43.
- 51 A este respecto, en primer lugar, del considerando 12 de esta Directiva resulta que el legislador de la Unión estimó que, para garantizar el desarrollo de sociedades democráticas y tolerantes en las que toda persona pueda participar con independencia de su origen racial o étnico, la actuación específica en el ámbito de la discriminación basada en el origen racial o étnico debe abarcar ámbitos como los enumerados en el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva (sentencias de 12 de mayo de 2011, *Runevič-Vardyn y Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, apartado 41, y de 15 de noviembre de 2018, *Maniero*, C-457/17, EU:C:2018:912, apartado 35).
- 52 Por consiguiente, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, habida cuenta del objeto de la Directiva 2000/43 y de la naturaleza de los derechos que esta trata de proteger, así como del hecho de que esta Directiva es la expresión concreta, en los ámbitos materiales comprendidos en ella, del principio de no discriminación por motivos del origen racial o étnico consagrado en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), el ámbito de aplicación de dicha Directiva no puede definirse de manera restrictiva (sentencia *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, apartados 42 y 72, y sentencia de 15 de noviembre de 2018, *Maniero*, C-457/17, EU:C:2018:912, apartado 36).
- 53 En segundo lugar, el artículo 3, apartado 1, letra h), de la Directiva 2000/43 dispone que, dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión, esta Directiva se aplica a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, en relación con el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda.
- 54 A este respecto, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2006/123 dispone que esta se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro; el concepto de «servicio» se define en el artículo 4, punto 1, de esta Directiva como «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE]».
- 55 A tenor del artículo 57 TFUE, con arreglo a los Tratados se considerarán como «servicios» las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, que comprenden en particular las actividades de carácter mercantil. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que esta constituye la contrapartida económica de la prestación controvertida (sentencia de 23 de febrero de 2016, *Comisión/Hungría*, C-179/14, EU:C:2016:108, apartados 151 y 153 y jurisprudencia citada).



- 56 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que una actividad de arrendamiento de un bien inmueble realizada por una persona jurídica está comprendida en el concepto de «servicio», en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Cali Apartments, C-724/18 y C-727/18, EU:C:2020:743, apartado 34).
- 57 En el caso de autos, como ha señalado la Abogada General, en esencia, en los puntos 41 y 42 de sus conclusiones, de las explicaciones que ofrecieron en la vista la Asociación Danesa de Vivienda Pública, los cinco arrendatarios de Schackenborgvænge y los once arrendatarios de Mjølnerparken resulta que el sistema danés de viviendas públicas familiares tiene como característica, en particular, su gestión por arrendadores públicos, que son organizaciones sin ánimo de lucro. Cualquier persona de quince años o más puede inscribirse en una lista de espera para que se le asigne una de esas viviendas, sin condiciones de renta. Las personas a las que se asigna una vivienda pública familiar tienen que pagar un alquiler inferior al precio de mercado, puesto que ese alquiler se destina exclusivamente a cubrir los costes de explotación y mantenimiento de las viviendas.
- 58 Habida cuenta de estas indicaciones, que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, ha de declararse que poner a disposición viviendas a cambio de un alquiler, en el marco de un régimen como el sistema danés de viviendas públicas familiares, debe considerarse una prestación de «servicios», a los efectos del artículo 57 TFUE y, por extensión, del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123, puesto que se trata de prestaciones realizadas a cambio de remuneración.
- 59 A este respecto, es irrelevante que los arrendadores públicos que gestionan ese sistema sean organizaciones sin ánimo de lucro y que el alquiler que abonan los arrendatarios sea inferior al precio de mercado.
- 60 En efecto, el factor determinante que hace que una actividad esté comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios es su carácter económico, a saber, que la actividad no debe ejercerse sin contrapartida. En cambio, no es necesario, a este respecto, que el prestador persiga el objetivo de obtener un beneficio (sentencias de 18 de diciembre de 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, apartados 32 y 33, y de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartado 154).
- 61 El Tribunal de Justicia también ha declarado que pueden calificarse como actividades económicas aquellos servicios prestados a cambio de remuneración que, sin corresponder al ejercicio de prerrogativas del poder público, se prestan en interés público y sin ánimo de lucro, en competencia con los ofrecidos por operadores que actúan con ánimo de lucro (véanse, por analogía, las sentencias de 6 de septiembre de 2011, Scattolon, C-108/10, EU:C:2011:542, apartado 44 y jurisprudencia citada, y de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartados 45 y 46 y jurisprudencia citada). El hecho de que tales servicios sean menos competitivos que los servicios comparables prestados por operadores con ánimo de lucro no puede impedir que las actividades de que se trata sean consideradas actividades económicas (sentencias de 25 de octubre de 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, EU:C:2001:577, apartado 21, y de 11 de noviembre de 2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, apartado 39).
- 62 Por lo demás, el que una prestación de servicios se realice por un precio inferior al normal de mercado no obsta como tal a que esa prestación se califique de actividad económica, pues tal hecho no afecta en sí a la existencia de una relación directa entre dicha prestación y la contraprestación económica por ella (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 15 de abril de 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 63 En estas circunstancias, habida cuenta de que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que el sistema danés de viviendas públicas familiares comporta

prestaciones de servicios, a los efectos del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123, ha de declararse que se refiere al acceso a los servicios y la oferta de los mismos en materia de vivienda, a los efectos del artículo 3, apartado 1, letra h), de la Directiva 2000/43.

- 64 No parece que pueda desvirtuar esta constatación el artículo 2, apartado 2, letra j), de la Directiva 2006/123, que establece que esta no se aplicará a los servicios sociales relativos a la vivienda social. En efecto, interpretada a la luz del considerando 27 de esta Directiva, esta disposición significa que dicha Directiva no se aplica a las actividades esenciales para garantizar el derecho fundamental a la dignidad humana, dirigidas a evitar un riesgo de marginalización de las personas beneficiarias, que constituyen, en este sentido, una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartados 42 y 43), en tanto en cuanto, en realidad, tales actividades no pueden calificarse de «económicas».
- 65 En el caso de autos, habida cuenta de las características del sistema danés de viviendas públicas familiares que se han expuesto en el apartado 57 de la presente sentencia, la puesta a disposición de viviendas a cambio de una remuneración conforme a dicho sistema tiene naturaleza de actividad económica y, por tanto, no se encuadra en los «servicios sociales» relativos a la vivienda social, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra j), de la Directiva 2006/123.
- 66 Así pues, sin perjuicio de las comprobaciones indicadas en el apartado 58 de la presente sentencia, que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, ha de considerarse que el sistema danés de viviendas públicas familiares se refiere a una materia incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, lo que basta para declarar que, en el marco de este sistema, es aplicable la Directiva 2000/43 conforme a su artículo 3, apartado 1.
- 67 De lo anterior se sigue que los litigios principales están comprendidos en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/43.

***Sobre la existencia de una discriminación directa basada en el origen étnico a los efectos del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43***

- 68 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2000/43 concreta el principio de igualdad de trato en tanto en cuanto esta última se refiere a la ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico.
- 69 En la medida en que, mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, que se fundamenta en un criterio referido a los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», constituye discriminación directa o indirecta basada en el origen étnico, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de esta Directiva, ha de comenzarse por examinar si el empleo de este criterio, en el artículo 61 a, apartado 2, de la Ley de Vivienda Pública, puede constituir una discriminación directa, a los efectos del artículo 2 de dicha Directiva.
- 70 El artículo 2, apartado 2, letra a), de la citada Directiva precisa que, a efectos del apartado 1 de este artículo, existe discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra persona en situación comparable.

***Sobre el concepto de «origen étnico» en el sentido de la Directiva 2000/43***

- 71 El concepto de «origen étnico» no se define en la Directiva 2000/43.



- 72 Dicho esto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de «origen étnico», en el sentido de esta Directiva, proviene de la idea de que los grupos sociales se identifican en especial por una comunidad de nacionalidad, de fe religiosa, de lengua, de origen cultural y tradicional y de entorno de vida (sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 46, y sentencia de 6 de abril de 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, apartado 17).
- 73 También resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por un lado, que, en la medida en que la lista de criterios que se han relacionado en el anterior apartado de la presente sentencia viene introducida por el sintagma «en especial», tiene carácter no exhaustivo y, por otro lado, un origen étnico no puede determinarse basándose en un único criterio, sino que, por el contrario, debe basarse en un conjunto de circunstancias, algunas de las cuales son de naturaleza objetiva y otras de naturaleza subjetiva (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de abril de 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, apartados 18 y 19).
- 74 De lo anterior se sigue que, ante la falta de definición del concepto de «origen étnico» en la Directiva 2000/43, los contornos de este concepto deben delimitarse sobre la base de una conjunción de criterios como los que se han indicado en el apartado 72 de la presente sentencia.
- 75 A tal fin, han de tenerse en cuenta el objetivo perseguido por esta Directiva y el contexto en el que se inscribe dicho concepto.
- 76 En efecto, según reiterada jurisprudencia, tanto de las exigencias de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que una disposición del Derecho de la Unión que no incluya una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme que tenga en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [sentencias de 18 de enero de 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, apartado 11, y de 8 de abril de 2025, Fiscalía Europea (Control jurisdiccional de actos procesales), C-292/23, EU:C:2025:255, apartado 51].
- 77 Por lo que respecta, en primer lugar, al objetivo perseguido por la Directiva 2000/43, de su artículo 1 resulta que esta tiene por objeto establecer un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato. Además, como indica el considerando 28 de dicha Directiva, esta tiene como objetivo garantizar un nivel elevado de protección contra la discriminación por estos motivos igual en todos los Estados miembros.
- 78 Por lo que toca, en segundo lugar, al contexto en el que se inscribe el concepto de «origen étnico», en el sentido de la Directiva 2000/43 y, en particular, de su artículo 2, ha de recordarse, en primer término, que, como ya se ha señalado en el apartado 52 de la presente sentencia, esta Directiva es la expresión concreta, en los ámbitos materiales comprendidos en ella, del principio de no discriminación por motivos del origen racial o étnico consagrado en el artículo 21 de la Carta. Según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), el artículo 21, apartado 1, de esta se inspira, en particular, en el artículo 14 del CEDH y, en la medida en que coincide con este artículo, se aplica de acuerdo con él.
- 79 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del CEDH, que prohíbe toda discriminación, entre otras, por razón de raza, resulta que la discriminación basada en el origen étnico de una persona constituye una forma de discriminación racial y que esta última es una forma de discriminación particularmente odiosa que, habida cuenta de la peligrosidad de sus consecuencias, exige una especial vigilancia y una reacción vigorosa por parte de las autoridades. Estas deben recurrir a todos los medios de que dispongan para combatir el racismo, reforzando así la concepción democrática de la sociedad (TEDH, sentencias de 13 de noviembre de 2007,

D. H. y otros c. República Checa, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176, y de 20 de febrero de 2024, Wa Baile c. Suiza, CE:ECHR:2024:0220JUD004386818, § 90).

- 80 En segundo término, el considerando 3 de la Directiva 2000/43 recuerda que el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y a estar protegida contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido en diversos acuerdos internacionales, entre los que figura la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada el 21 de diciembre de 1965, de la que son signatarios todos los Estados miembros y que debe, por tanto, tenerse debidamente en cuenta. A tenor del artículo 1 de dicha Convención, «la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico», de manera que la discriminación basada en el origen étnico de una persona es una forma de discriminación racial a los efectos de dicha Convención (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 73).
- 81 En tercer término, como resulta tanto del considerando 13 de la Directiva 2000/43 como de su artículo 3, apartado 2, esta Directiva no afecta a la diferencia de trato por motivos de nacionalidad, siendo así que la nacionalidad de una persona no puede, por sí sola, servir de base para una presunción de pertenencia a un determinado grupo étnico.
- 82 No obstante, esta disposición no puede impedir que la nacionalidad o ciertos criterios subyacentes a su concesión se tomen en consideración, junto con otros factores, para delimitar los contornos del concepto de «origen étnico». En efecto, de la lista de los criterios relativos a este concepto que se han indicado en el apartado 72 de la presente sentencia resulta que la «comunidad de nacionalidad» es uno de los elementos que, conjuntamente con otros, puede permitir llegar a la conclusión de que se pertenece a un grupo étnico.
- 83 Asimismo, el criterio del país de nacimiento de una persona puede constituir uno de los factores específicos para concluir que tal persona pertenece a un grupo étnico (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de abril de 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, apartado 18).
- 84 En efecto, el país de nacimiento de una persona puede presentar un vínculo con la nacionalidad, la fe religiosa, la lengua, el origen cultural y tradicional o el entorno de vida de esa persona y, así, constituir uno de los elementos que pueden tomarse en consideración para determinar la pertenencia de una persona a un grupo étnico, siempre que forme parte de un conjunto de elementos en relación con el concepto de «origen étnico».
- 85 En cambio, el criterio del país de nacimiento de una persona no puede, por sí solo, servir de base para una presunción de pertenencia a un determinado grupo étnico. En efecto, no cabe presumir que por cada Estado soberano exista un único origen étnico (sentencia de 6 de abril de 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, apartado 21).
- 86 Por consiguiente, aun cuando ni el criterio de la nacionalidad de una persona ni el del país de su nacimiento sean, por sí solos, suficientes para servir de base a tal presunción de pertenencia a un grupo étnico, tanto uno como otro pueden tomarse en consideración, en conjunción con otros elementos, para apreciar la existencia de una discriminación directa basada en el «origen étnico», en el sentido de la Directiva 2000/43.

*Sobre el concepto de «discriminación directa» en el sentido de la Directiva 2000/43*

- 87 Como se ha subrayado en el apartado 70 de la presente sentencia, una diferencia de trato debe calificarse de «discriminación directa» basada en el origen étnico, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43, cuando, por motivos de origen étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra persona en situación comparable. Así, en el caso de autos, ha de comenzarse por determinar si la normativa nacional controvertida en los litigios principales

establece una diferencia de trato basada en el origen étnico y, en caso afirmativo, examinar seguidamente si esa diferencia de trato conduce a dar a determinadas personas un trato desfavorable con respecto a otras que se encuentran en una situación comparable.

- 88 Por lo que se refiere, primero, al requisito de que se haya establecido una diferencia de trato «por motivos de origen étnico», es preciso señalar que de la Ley de Vivienda Pública, y en particular de sus artículos 168 a y 168 b, resulta que la obligación de adoptar un plan de desarrollo destinado a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares se aplica a las «zonas de transformación», en el sentido de dicha Ley. Tales zonas se definen en su artículo 61 a, apartado 4, como zonas de vivienda que, durante los últimos cinco años, hayan cumplido los requisitos indicados en el artículo 61 a, apartado 2. Esta última disposición define las «sociedades paralelas» como aquellas zonas de vivienda que, por una parte, cumplan al menos dos de los criterios socioeconómicos y, por otra, tengan una proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» superior al 50 %.
- 89 La Ley de Vivienda Pública establece así una diferencia de trato entre esas zonas de vivienda y aquellas que también hayan cumplido al menos dos de dichos criterios socioeconómicos durante los últimos cinco años, pero en las que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no haya superado el 50 %. En efecto, respecto de estas últimas zonas, denominadas «zonas de vivienda vulnerables», esta Ley no impone la obligación de adoptar tal plan de desarrollo ni, por consiguiente, de reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares.
- 90 En el caso de autos, los mencionados criterios socioeconómicos no parecen presentar ninguna relación directa con el origen étnico de los residentes de las zonas de transformación. Así, el órgano jurisdiccional remitente habrá de determinar si la consideración de un quinto criterio —relacionado a la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes»— permite o no considerar que la Ley de Vivienda Pública establece una diferencia de trato basada en el origen étnico.
- 91 En este contexto, ha de subrayarse que este último criterio desempeña un papel que parece preponderante para la identificación de las zonas de transformación. En efecto, aun cuando, en una determinada zona de vivienda, se cumplan todos los criterios socioeconómicos durante un período de cinco años, circunstancia que propende a demostrar la existencia de una situación socioeconómica problemática, la Ley de Vivienda Pública no obliga a adoptar un plan de desarrollo si, en esa zona de vivienda, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no supera el 50 %. En cambio, cuando la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» supera el 50 %, basta con que se cumplan dos de los cuatro criterios socioeconómicos para que la zona en cuestión se califique como «zona de transformación» y, por consiguiente, la obligación de adoptar un plan de desarrollo para ella resulte de aplicación.
- 92 Por consiguiente, la diferencia de trato controvertida en los litigios principales parece basarse principalmente en el criterio de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», en el sentido de la Ley de Vivienda Pública.
- 93 Conforme a lo expuesto en el apartado 87 de la presente sentencia, procede, por tanto, examinar si el referido criterio de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» establece una diferencia de trato basada en el origen étnico, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43.
- 94 Habida cuenta de que dicho criterio se contempla en el Derecho danés, a quien corresponde pronunciarse al respecto es al órgano jurisdiccional remitente.
- 95 En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento entablado con arreglo al artículo 267 TFUE, la interpretación de las normas nacionales incumbe a los

órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y no al Tribunal de Justicia, sin que corresponda a este pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión. No obstante, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan apreciar la compatibilidad de esas normas con la normativa de la Unión (sentencias de 17 de diciembre de 1981, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*, 272/80, EU:C:1981:312, apartado 9; de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, apartado 19, y de 30 de noviembre de 2023, *Ministero dell'Istruzione e INPS*, C-270/22, EU:C:2023:933, apartado 43).

- 96 A este respecto, para empezar, de la resolución de remisión resulta que «inmigrante», a los efectos de la Ley de Vivienda Pública, se define como la persona nacida en el extranjero que no tenga ningún progenitor que sea nacional danés nacido en Dinamarca.
- 97 A continuación, el concepto de «descendiente» se corresponde, según la resolución de remisión, con la persona nacida en Dinamarca que no tenga ningún progenitor que sea danés nacido en Dinamarca o la persona nacida en Dinamarca cuyos progenitores, pese a haber nacido en Dinamarca y haber obtenido la nacionalidad danesa, conserven también ambos una nacionalidad extranjera.
- 98 Por último, el concepto de «países occidentales» comprende, según dicha resolución, a los Estados miembros de la Unión, Andorra, Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, San Marino, Suiza, el Estado de la Ciudad del Vaticano, Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Así pues, cualesquiera países no incluidos entre los que acaban de relacionarse se consideran «países no occidentales».
- 99 Pues bien, como se ha subrayado en los apartados 81 y 85 de la presente sentencia, los criterios relativos al país de nacimiento de la persona de que se trate, al igual que al país de nacimiento y a la nacionalidad de sus progenitores, no bastan, aisladamente considerados, para determinar la pertenencia a un grupo étnico. Por consiguiente, cada uno de esos criterios puede considerarse neutro a este respecto.
- 100 No obstante, como ha reconocido el Gobierno danés en sus observaciones escritas, el criterio general de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no se fundamenta únicamente en el criterio del país de nacimiento de una determinada persona y de sus progenitores, ni exclusivamente en el criterio de la nacionalidad de estos últimos, sino en una conjunción compleja de estos criterios. En efecto, por una parte, se tienen en cuenta el país de nacimiento de la persona de que se trate y el país de nacimiento y la nacionalidad de sus progenitores. Por otra parte, se determina si el país o países en que esas personas nacieron o de que son nacionales tienen la consideración de «países no occidentales».
- 101 Es preciso asimismo añadir, en primer lugar, que el mero hecho de que pueda considerarse que un criterio general como el de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» se refiere a varios orígenes étnicos no basta, como tal, para excluir que tal criterio general se base en el origen étnico de las personas en cuestión.
- 102 En efecto, contravendría el efecto útil de la Directiva 2000/43 que el objetivo de luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, contemplado en su artículo 1, no fuera aplicable cuando varios grupos étnicos sean objeto de una misma discriminación.
- 103 A este respecto, en el apartado 28 de la sentencia de 10 de julio de 2008, *Feryn* (C-54/07, EU:C:2008:397), recaída a un asunto en el que el administrador de una empresa había declarado públicamente que esta se negaba a contratar a «alóctonos» —antónimo de «autóctonos» y esencialmente equivalente a «extranjeros» o «inmigrantes»—, el Tribunal

de Justicia declaró que el hecho de que un empleador declare públicamente que no contratará a trabajadores de determinado origen étnico o racial constituye una discriminación directa, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de esta Directiva. Así pues, el Tribunal de Justicia no excluyó que un concepto amplio como el de «alóctonos», referido esencialmente a todos los extranjeros, pueda referirse al origen racial o étnico a los efectos de dicha Directiva.

- 104 Así las cosas, el alcance de la Directiva 2000/43 no puede limitarse a la lucha contra las discriminaciones que afectan a un solo grupo étnico.
- 105 En segundo lugar, el contexto en que se adoptó un criterio general como el de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», aclarado a la luz de los trabajos preparatorios de la legislación en la cual se inserta, también puede contener elementos pertinentes para determinar si esa legislación establece una diferencia de trato basada en el origen étnico. Así, en el caso de autos, pueden ser pertinentes a este respecto unos trabajos preparatorios como los que se mencionan en la resolución de remisión, que se han reproducido en los apartados 18 y 20 de la presente sentencia.
- 106 A este respecto, ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ha declarado que, para que exista una discriminación directa en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43, basta con que una consideración relacionada con el origen étnico haya determinado la decisión de establecer una diferencia de trato (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 76).
- 107 En tercer lugar, el mero hecho de que entre los residentes de las zonas de transformación haya también personas que no son «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no permite excluir que pueda considerarse que una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales se haya adoptado basándose en el origen étnico (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 75).
- 108 Por último, en cuarto lugar, el empleo del concepto de «países no occidentales» no parece ser óbice, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, para que el criterio general de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» pueda incluir a personas que hayan nacido en un «país occidental» o cuyos progenitores hayan nacido en un «país occidental» o a personas que tengan la nacionalidad de tal «país occidental» o cuyos progenitores tengan la nacionalidad de tal «país occidental».
- 109 No obstante, tal circunstancia no puede bastar por sí sola para excluir que la conjunción compleja de criterios que se ha mencionado en el apartado 100 de la presente sentencia pueda dar lugar a una diferencia de trato basada en el origen étnico.
- 110 Como se ha recordado en el apartado 87 de la presente sentencia, si el órgano jurisdiccional remitente, una vez hechas todas las comprobaciones que tiene que realizar, llega a la conclusión de que el criterio general de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», en el sentido de la Ley de Vivienda Pública, establece una diferencia de trato basada en el origen étnico, le incumbirá comprobar, a continuación, si esa Ley tiene como efecto que determinadas personas sean tratadas de manera menos favorable que otras que se encuentran en una situación comparable.
- 111 En efecto, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43 recoge, además del requisito de que se haya establecido una diferencia de trato «por motivos de origen étnico», otros dos requisitos referidos, respectivamente, a la existencia de un «trato menos favorable» y al carácter «comparable» de las situaciones examinadas.
- 112 Es preciso recordar que la exigencia del carácter «comparable» de las situaciones para determinar la existencia de una vulneración del principio de igualdad de trato debe

apreciarse atendiendo a todos los aspectos que las caracterizan (sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 89 y jurisprudencia citada).

- 113 En el caso de autos, los arrendatarios de viviendas públicas familiares que residen en zonas de transformación parecen encontrarse, en lo que atañe a sus contratos de arrendamiento, en una situación comparable a la de los arrendatarios que disfrutan de un contrato de arrendamiento similar en zonas de vivienda vulnerables que hayan cumplido al menos dos de los criterios socioeconómicos durante los últimos cinco años, pero en las que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no haya superado el 50 %.
- 114 En cuanto a la existencia de un «trato menos favorable», el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar las consecuencias que, para el conjunto de los residentes de una zona de vivienda, se derivan de su designación como «zona de transformación».
- 115 A este respecto, ha de recordarse que los artículos 168 a y 168 b de la Ley de Vivienda Pública imponen la obligación de adoptar un plan de desarrollo que debe tener por objeto la reducción, antes del 1 de enero de 2030, de la parte de viviendas públicas familiares a un máximo del 40 % del total de viviendas en la zona de transformación de que se trate.
- 116 Al prescribir tal obligación, dicha Ley parece tener por efecto exponer a todos los residentes de las zonas de transformación a un mayor riesgo de resolución anticipada de sus contratos de arrendamiento y, por consiguiente, de pérdida de sus viviendas.
- 117 En efecto, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, parece que la propia Ley de Vivienda Pública contempla que la resolución anticipada de los contratos de arrendamiento es una de las consecuencias que pueden derivarse de la aprobación de un plan de desarrollo para una zona de transformación.
- 118 Así, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que, cuando la ejecución de tal plan se lleve a cabo mediante la cesión de viviendas a un adquirente privado, el artículo 27, apartado 4, de esta Ley dispone que la aprobación de tal cesión por el ministerio competente se condiciona a la resolución de los contratos de arrendamiento de los arrendatarios que no cumplan los criterios que el ayuntamiento tiene que aprobar de conformidad con el artículo 27 c, apartado 1, de dicha Ley.
- 119 De manera similar, el artículo 27 c, apartado 3, de la referida Ley dispone que, si un bien se da en arrendamiento sin cumplirse dichos criterios, el ayuntamiento impondrá al arrendador la obligación de resolver el contrato de arrendamiento.
- 120 En estas circunstancias, los residentes de las zonas de transformación parecen enfrentarse a un mayor riesgo de resolución anticipada de sus contratos de arrendamiento, mientras que los residentes de zonas de vivienda vulnerables, que se caracterizan por una situación socioeconómica problemática cuando menos análoga a la existente en las zonas de transformación, no están expuestos a tal riesgo.
- 121 Pues bien, es preciso subrayar que el derecho al respeto del domicilio es un derecho fundamental garantizado en el artículo 7 de la Carta, que contiene derechos que se corresponden con los garantizados en el artículo 8, apartado 1, del CEDH, y al que, en consecuencia, con arreglo al artículo 52, apartado 3, de la Carta, se le debe reconocer el mismo sentido y alcance que estos últimos (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2024, Mirin, C-4/23, EU:C:2024:845, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 122 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos resulta que la pérdida de una vivienda es una de las más graves lesiones del derecho al respeto del domicilio. En efecto, tal pérdida pone a la persona de que se trate y a su familia en una situación particularmente delicada (véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 13 de



mayo de 2008, McCann c. Reino Unido, CE:ECHR:2008:0513JUD001900904, § 50, y de 10 de septiembre de 2014, Kušionová, C-34/13, EU:C:2014:2189, apartados 63 y 64).

- 123 De ello se deduce que el mayor riesgo que se ha identificado en el apartado 120 de la presente sentencia puede constituir un «trato menos favorable» a los efectos del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43.
- 124 Ha de precisarse asimismo que, en la apreciación de la existencia de tal trato menos favorable, poco importa que entre los criterios para la elección individual de los contratos de arrendamiento que hayan de resolverse se incluya o no el criterio de los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes». En efecto, tal circunstancia no podría poner en tela de juicio la existencia de un mayor riesgo de resolución anticipada de esos contratos de arrendamiento.
- 125 Además, también carecería de relevancia, a estos efectos, que los arrendatarios cuyos contratos de arrendamiento se han resuelto sean o no «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes». En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el principio de igualdad de trato al que la Directiva 2000/43 pretende dar efecto no se aplica a una categoría determinada de personas, sino en función de los motivos enunciados en su artículo 1, por lo que también es aplicable a las personas que, aunque no pertenezcan ellas mismas a la raza o al grupo étnico afectados, sufren sin embargo un trato menos favorable o una desventaja particular por alguno de esos motivos (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 126 Por último, para apreciar la existencia o no de un «trato menos favorable», a los efectos del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43, como resultado de la calificación de una zona de vivienda como «zona de transformación», el órgano jurisdiccional remitente también podría examinar si, como han sostenido algunas de las partes e interesados que han presentado observaciones escritas, la propia denominación de «zona de transformación», que supone, para quienes residen en tales zonas, un mayor riesgo de resolución anticipada de sus contratos de arrendamiento, que vino a sustituir a la de «zona de gueto severo», presenta, a nivel nacional, un carácter ofensivo y estigmatizador (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 87).
- 127 En este contexto, dicho órgano jurisdiccional podría también apreciar si determinadas afirmaciones contenidas en los distintos trabajos preparatorios a los que se alude en la resolución de remisión, citados en los apartados 17 a 20 de la presente sentencia, pudieran sugerir que la normativa nacional controvertida se basa en estereotipos o prejuicios referentes a los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes», e incluso, como ha afirmado la Abogada General, esencialmente, en el punto 152 de sus conclusiones, contribuye a perpetuar tales estereotipos y prejuicios.
- 128 Falta por señalar asimismo que, si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que existe una presunción de discriminación directa basada en el origen étnico, la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato exigiría que la carga de la prueba recayera, especialmente, sobre el Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Tercera Edad, que, con arreglo a la norma establecida en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43, debería probar que no se ha violado dicho principio y que la aprobación de la Ley de Vivienda Pública, en la medida en que define las zonas de transformación y prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo para ellas, no se basa en modo alguno en los orígenes étnicos de la mayoría de los residentes de dichas zonas, sino exclusivamente en factores objetivos ajenos a cualquier discriminación basada en el origen étnico (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 85 y jurisprudencia citada).
- 129 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede declarar que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados

a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» que residen en esas zonas haya superado el 50 % constituye una discriminación directa, a los efectos de esta disposición, si se acredita que la aprobación de dicha normativa nacional se basa en los orígenes étnicos de la mayoría de los residentes de dichas zonas de vivienda y la referida normativa nacional tiene como consecuencia que todos los que residen en ellas sean objeto de un trato menos favorable que el dispensado a los residentes de zonas de vivienda comparables, pero en las que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no haya superado el 50 %.

***Sobre la existencia de una discriminación indirecta a los efectos del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43***

- 130 En caso de que el órgano jurisdiccional remitente llegue a la conclusión de que la normativa nacional controvertida en los litigios principales no constituye una discriminación directa a los efectos de la letra a) del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/43, aun tendrá que examinar si pudiera constituir una discriminación indirecta a los efectos de la letra b) del citado artículo 2, apartado 2.
- 131 A tenor del referido artículo 2, apartado 2, letra b), existe discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.
- 132 Por lo que respecta, en primer lugar, a la existencia de una disposición, criterio o práctica «aparentemente neutro», el Tribunal de Justicia ha declarado que este requisito presupone que la disposición, criterio o práctica estén formulados o sean aplicados en apariencia de manera neutra, es decir, en atención a factores diferentes de la característica protegida y no equivalentes a esta (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartados 93 y 109).
- 133 En segundo lugar, ha de recordarse que, si se pone de manifiesto que una medida generadora de una diferencia de trato que da lugar a un trato menos favorable se ha establecido por razones ligadas al origen racial o étnico, esa medida debe calificarse de discriminación directa en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43. En cambio, una discriminación indirecta basada en el origen racial o étnico no exige que una motivación de esa clase figure en el fundamento de la medida considerada. En efecto, para que una medida pueda estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 2, letra b), de dicha Directiva, basta con que esa medida, aunque se sirva de criterios neutros no fundados en la característica protegida, pueda poner en desventaja particularmente a las personas que posean esa característica (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartados 95 y 96 y jurisprudencia citada).
- 134 En tercer lugar, por lo que respecta al requisito contemplado en dicho artículo 2, apartado 2, letra b), referente a que la medida en cuestión sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en «desventaja particular» con respecto a otras personas, el Tribunal de Justicia ha declarado que este requisito debe entenderse en el sentido de que significa que son particularmente las personas de un origen étnico concreto quienes, debido a la disposición, criterio o práctica en cuestión, quedan en desventaja (sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 100, y sentencia de 15 de noviembre de 2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, apartado 47).
- 135 Dicho esto, no es indispensable que la disposición, criterio o práctica de que se trate tengan como efecto situar en desventaja a un solo origen étnico en particular.



- 136 En efecto, como han señalado el Instituto de Derechos Humanos y la Comisión Europea en sus observaciones escritas, mientras que varias versiones lingüísticas del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43 contienen un término correspondiente al danés «bestemt» («concreto» o «determinado»), otras versiones lingüísticas de esta disposición no contienen tal término, sino que meramente aluden a un «origen étnico» o a una «etnia», sin más precisiones.
- 137 Así pues, una interpretación de dicha disposición según la cual solo cabe constatar una discriminación indirecta cuando la disposición, criterio o práctica aparentemente neutro sitúe a un solo grupo étnico en desventaja particular, excluyendo las disposiciones, criterios o prácticas que sitúen a varios grupos étnicos en desventaja, no encuentra soporte textual en diversas versiones lingüísticas de la misma disposición.
- 138 En este contexto, según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición y a esa formulación tampoco se le puede reconocer carácter prioritario a tal efecto frente a otras versiones lingüísticas. Efectivamente, la necesidad de una aplicación y, por tanto, de una interpretación uniformes de un acto de la Unión exige que este no sea considerado de manera aislada en una de sus versiones, sino que sea interpretado en función del sistema general y de la finalidad de la normativa en la que se integre (sentencias de 25 de marzo de 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, apartado 38, y de 8 de mayo de 2025, Pielatak, C-410/23, EU:C:2025:325, apartado 58).
- 139 Pues bien, una interpretación como la indicada en el apartado 137 de la presente sentencia sería difícilmente conciliable con los objetivos de la Directiva 2000/43 que se han mencionado en el apartado 77 de la presente sentencia.
- 140 A este respecto, ha de recordarse que, por las razones expuestas en los apartados 102 y 103 de la presente sentencia, el alcance de esta Directiva no puede limitarse a la lucha contra las discriminaciones que afecten a un solo grupo étnico.
- 141 Por último, ha de señalarse que, como indica el considerando 15 de dicha Directiva, las legislaciones o las prácticas de los Estados miembros pueden disponer que la discriminación indirecta se establezca por cualquier medio, incluso basándose en pruebas estadísticas.
- 142 A este respecto, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar en qué medida los datos estadísticos que se le presentan son fiables y si se pueden tomar en consideración, es decir, en particular, si no constituyen la expresión de fenómenos meramente fortuitos o coyunturales y si son suficientemente significativos [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de septiembre de 2020, YS (Pensiones de empleo del personal directivo), C-223/19, EU:C:2020:753, apartado 51 y jurisprudencia citada].
- 143 Si, tras el examen que le corresponde realizar, el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que la disposición y el criterio general en cuestión en los litigios principales sitúan en desventaja particular a las personas pertenecientes a ciertos grupos étnicos, a los efectos del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43, deberá examinar si esa disposición y ese criterio general se justifican objetivamente por una finalidad legítima y si los medios para la consecución de esa finalidad son adecuados y necesarios.
- 144 A este respecto, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad obliga a comprobar que unas medidas nacionales, en primer lugar, son adecuadas para lograr el objetivo de interés general perseguido, en segundo lugar, se limitan a lo estrictamente necesario, en el sentido de que ese objetivo no podría alcanzarse razonablemente de manera igualmente eficaz por otros medios menos atentatorios contra los derechos y libertades garantizados a las personas afectadas, y, en tercer lugar, no son desproporcionadas en relación con ese objetivo, lo que implica, en particular, una ponderación de la importancia de este último y la gravedad de la injerencia en esos

derechos y libertades (sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, apartado 77 y jurisprudencia citada).

- 145 Para comprobar si una restricción cumple el referido principio de proporcionalidad, es el Estado miembro que invoca un objetivo que puede legitimar una restricción a una libertad fundamental o a un derecho fundamental quien debe proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los datos que le permitan comprobar que la medida en cuestión cumple las exigencias derivadas de dicho principio, acompañando las razones justificativas que invoque de un análisis de la idoneidad y de la necesidad de dicha medida para alcanzar ese objetivo y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (sentencia de 10 de julio de 2025, INTERZERO y otros, C-254/23, EU:C:2025:569, apartado 101 y jurisprudencia citada).
- 146 Además, es preciso recordar que el concepto de justificación objetiva, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43, debe interpretarse de forma estricta (sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 112).
- 147 En el caso de autos, por lo que respecta, primero, a los objetivos que persigue la Ley de Vivienda Pública, ha de señalarse que, según el Gobierno danés, sus artículos 61 a y 168 a pretenden resolver los problemas asociados a la formación de «sociedades paralelas» que se han presentado en el sistema danés de vivienda pública y conseguir una integración satisfactoria.
- 148 Dicho Gobierno invoca así razones relacionadas con la cohesión social y con la integración de los nacionales de terceros países en el marco de dicho sistema, así como razones vinculadas a la política de vivienda social y a su financiación.
- 149 Por lo que se refiere, en primer término, al objetivo relativo a la cohesión social y a la integración, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el objetivo consistente en garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países puede constituir, habida cuenta de la importancia que el Derecho de la Unión atribuye a las medidas de integración, como se desprende del artículo 79 TFUE, apartado 4, una razón imperiosa de interés general, en el entendido de que la integración de esos nacionales de terceros países es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Unión señalado en el Tratado FUE [véanse, por analogía, las sentencias de 12 de abril de 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, apartados 55 y 56, y de 22 de diciembre de 2022, Udlændingenævnet (Examen lingüístico impuesto a los extranjeros), C-279/21, EU:C:2022:1019, apartados 37 y 38].
- 150 Habida cuenta de la importancia de este objetivo fundamental de la Unión, los Estados miembros disponen, en principio, de un amplio margen de apreciación para adoptar medidas dirigidas a garantizar la cohesión social y la integración, incluidas medidas de ordenación urbanística.
- 151 No obstante, es preciso subrayar que, como resulta del apartado 108 de la presente sentencia, el concepto de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» incluye también a personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro, incluido el Reino de Dinamarca. Así pues, en la medida en que se aplica a nacionales de Estados miembros, la normativa nacional controvertida en los litigios principales no puede justificarse sobre la base de dicho objetivo.
- 152 En segundo término, por lo que respecta al objetivo de atender, en el marco de un sistema de vivienda pública, a exigencias relativas a la política de vivienda, el Tribunal de Justicia también ha declarado que las exigencias de la política de vivienda social de un Estado miembro y de su régimen de financiación pueden constituir razones imperiosas de interés general (sentencia de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, apartado 30). Lo mismo cabe decir de las exigencias que promueven el acceso a la vivienda para las personas vulnerables o con escasos ingresos (sentencia de

27 de febrero de 2025, AEON NEPREMIČNINE y otros, C-674/23, EU:C:2025:113, apartado 55).

- 153 Es cierto que, en el marco de sus políticas de vivienda, los Estados miembros también disponen, en principio, de un amplio margen de apreciación.
- 154 Dicho esto, en el presente caso, la normativa nacional controvertida en los litigios principales, al imponer la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de transformación, no parece tratar de resolver problemas relacionados con la financiación de la vivienda pública, sino más bien problemas de orden socioeconómico, relacionados con la cohesión social y la integración, existentes en esas zonas. Por lo tanto, habida cuenta de las razones imperiosas de interés general invocadas por el Gobierno danés que se han mencionado en el apartado 147 de la presente sentencia, debe considerarse que el objetivo referido a la política de vivienda se encuadra en el marco más amplio del objetivo referido a la cohesión social y a la integración.
- 155 Por lo demás, como esos planes de desarrollo pueden dar lugar a que se pierda una vivienda, no parece que puedan justificarse sobre la base del objetivo de promover el acceso a la vivienda para determinadas categorías de personas.
- 156 En tercer término, aunque puede considerarse, en principio, que la normativa controvertida en los litigios principales se incluye en un ámbito en el que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación, no es menos cierto que estos siguen estando obligados a respetar la prohibición de discriminación basada en el origen racial o étnico, que se consagra en el artículo 21 de la Carta y que la Directiva 2000/43 concreta.
- 157 A este respecto, resulta de los considerandos 9, 12 y 13 de esta Directiva, por un lado, que la discriminación basada en el origen racial o étnico puede poner en peligro la consecución de los objetivos del Tratado FUE, en particular la consecución de un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad, así como el objetivo de desarrollar la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia, y, por otro lado, que la prohibición de cualquier discriminación de esa clase establecida por esa Directiva en los ámbitos que regula se propone garantizar el desarrollo de sociedades democráticas y tolerantes en las que toda persona pueda participar con independencia de su origen racial o étnico (sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 74).
- 158 Por lo que respecta, a continuación, a si la normativa controvertida en los litigios principales respeta el principio de proporcionalidad, ha de examinarse primeramente si las medidas que contempla son adecuadas para lograr el objetivo imperioso de interés general que la misma persigue.
- 159 A este respecto, la adopción de planes de desarrollo destinados a resolver problemas de orden socioeconómico que afectan en particular a determinadas zonas de vivienda puede considerarse, en principio, una medida adecuada para alcanzar el objetivo de promover la cohesión social y la integración.
- 160 Dicho esto, como ha señalado la Abogada General, en esencia, en los puntos 167 y 168 de sus conclusiones, el órgano jurisdiccional remitente habrá de determinar si el Gobierno danés le ha aportado datos que demuestren que la medida concreta destinada a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de transformación permite efectivamente lograr ese objetivo.
- 161 Por lo que respecta a la idoneidad de una medida para garantizar la realización de un objetivo imperioso de interés general, es jurisprudencia reiterada que una legislación solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si las medidas que establece responden verdaderamente al empeño por alcanzarlo y se aplican de manera

congruente y sistemática (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de noviembre de 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 21 de marzo de 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, apartado 94 y jurisprudencia citada).

- 162 En el presente caso, es preciso señalar que, en las zonas de vivienda vulnerables, que se caracterizan por problemas socioeconómicos cuando menos análogos a que existen en las zonas de transformación, la Ley de Vivienda Pública no obliga a adoptar unos planes de desarrollo como los controvertidos en los litigios principales. De ello se deduce que, en las zonas de vivienda vulnerables, se hace frente a tales problemas, en su caso, con otros medios destinados a garantizar la cohesión social.
- 163 Corresponde pues al órgano jurisdiccional remitente determinar si, al prescribir la obligación de adoptar tales planes, dicha Ley persigue el objetivo de promover la cohesión social de manera congruente y sistemática, siendo así que esta obligación solo se aplica a las zonas de transformación, en las que el porcentaje de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» supera el 50 %, excluyéndose las zonas de vivienda vulnerables, en las que tal porcentaje es inferior al 50 %.
- 164 En caso de que, aun así, el órgano jurisdiccional remitente llegue a la conclusión de que la normativa nacional controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la consecución del objetivo relativo a la cohesión social y a la integración, le incumbiría, en segundo término, a fin de determinar si tal medida es necesaria para alcanzar ese objetivo, comprobar si, como han sostenido diversas partes e interesados que han presentado observaciones escritas, dicho objetivo puede alcanzarse, de manera igualmente eficaz, por otros medios menos onerosos para los derechos y libertades que se garantizan a las personas afectadas.
- 165 Suponiendo que no pueda identificarse ninguna otra medida igualmente eficaz, el órgano jurisdiccional remitente habría de examinar además, en tercer término, la proporcionalidad en sentido estricto de dicha normativa. Este órgano jurisdiccional habría así de comprobar si los inconvenientes causados por dicha normativa no son desproporcionados en relación con los objetivos invocados y si esta no perjudica en grado excesivo los intereses legítimos de los residentes de las zonas de transformación (véase, en este sentido, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria, apartado 123 y jurisprudencia citada).
- 166 En este contexto, es preciso recordar, como se ha indicado en el apartado 121 de la presente sentencia, que el derecho al respeto del domicilio es un derecho fundamental garantizado en el artículo 7 de la Carta.
- 167 El considerando 4 de la Directiva 2000/43 señala, por otra parte, que, en el contexto del acceso al suministro de bienes y servicios y la oferta de los mismos —esto es, en el ámbito objeto del caso de autos—, es importante respetar la protección de la intimidad y de la vida familiar, es decir, del derecho fundamental que ampara la protección del domicilio de una persona y de su familia (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2025, GR REAL, C-351/23, EU:C:2025:474, apartado 93).
- 168 Pues bien, ha de precisarse que unos objetivos de interés general como la cohesión social y la integración no pueden perseguirse con una medida nacional sin tener en cuenta que deben conciliarse con los derechos fundamentales y los principios a los que esa medida afecta, tal como se enuncian en los Tratados y la Carta, realizando una ponderación equilibrada entre, por un lado, esos objetivos de interés general y, por otro, los derechos y principios de que se trate, a fin de garantizar que los inconvenientes causados por esa medida no sean desmesurados en relación con dichos objetivos. Así pues, la posibilidad de justificar una limitación a los derechos garantizados en el artículo 7 de la Carta debe apreciarse midiendo la gravedad de la injerencia que implica tal limitación y verificando que la importancia de los objetivos de interés general perseguidos por dicha limitación guarde relación con esa gravedad (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de

2025, INTERZERO y otros, C-254/23, EU:C:2025:569, apartado 109 y jurisprudencia citada).

- 169 A este respecto, ha de recordarse que la Ley de Vivienda Pública, al prescribir la obligación de adoptar planes de desarrollo para las zonas de transformación, parece acarrear, para quienes residen en ellas, un mayor riesgo de resolución anticipada de sus contratos de arrendamiento y, por consiguiente, de pérdida de sus viviendas.
- 170 Pues bien, como resulta de los apartados 121 y 122 de la presente sentencia, la pérdida de una vivienda es una de las más graves lesiones al derecho al respeto del domicilio, a los efectos del artículo 7 de la Carta, y pone a la persona de que se trate en una situación particularmente delicada.
- 171 De la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 8 del CEDH —cuyo apartado 1 recoge derechos equivalentes a los que garantiza el artículo 7 de la Carta— resulta, para empezar, que, aunque, cuando están en juego políticas sociales o económicas, incluido el ámbito de la vivienda, las autoridades nacionales disponen de gran libertad, el margen de apreciación que así se les deja es tanto más restringido cuanto más importante sea el derecho en cuestión para garantizar al individuo afectado el disfrute efectivo de los derechos fundamentales o de orden «íntimo» que se le reconocen. Así sucede, en particular, con los derechos que el citado artículo 8 garantiza, que son derechos de una importancia crucial para la identidad de la persona, su autodeterminación, su integridad física y moral, el mantenimiento de sus relaciones sociales y la estabilidad y seguridad de su posición en la sociedad (TEDH, sentencia de 17 de octubre de 2013, Winterstein y otros c. Francia, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 148).
- 172 A continuación, cualquier persona que esté expuesta al riesgo de ser víctima de la lesión grave del derecho al respeto del domicilio que supone perder una vivienda debe, en principio, poder interesar el examen, por un tribunal independiente, de la proporcionalidad de tal medida a la luz de los principios pertinentes que se derivan del citado artículo 8. Para apreciar la proporcionalidad de una medida de desalojo, han de tenerse en cuenta, en particular, las siguientes consideraciones. Si el domicilio se ha establecido legalmente, se vería mermada la legitimidad de cualquier medida de desalojo y, a la inversa, si se ha establecido ilegalmente, la persona de que se trate se halla en una posición menos sólida. Por otra parte, si no hay disponible un alojamiento de sustitución, la injerencia es más grave que si hay uno disponible, cuya idoneidad o no debe valorarse atendiendo, en concreto, a las necesidades particulares del individuo afectado (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 17 de octubre de 2013, Winterstein y otros c. Francia, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 148).
- 173 Por último, la pertenencia de las personas de que se trate a un grupo socialmente desfavorecido y sus necesidades particulares a este respecto deben tenerse en cuenta en el examen de proporcionalidad que las autoridades nacionales están obligadas a efectuar (TEDH, sentencia de 17 de octubre de 2013, Winterstein y otros c. Francia, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 160).
- 174 En el presente caso, el hecho de que, en el sistema danés de vivienda pública, las autoridades nacionales asuman la responsabilidad de realojar a las personas cuyos contratos de arrendamiento se resuelvan anticipadamente puede constituir uno de los elementos que corresponde al órgano jurisdiccional remitente tomar en consideración, entre otros, en el examen de la proporcionalidad de la normativa nacional controvertida en los litigios principales. En efecto, este elemento puede llevar a atenuar la gravedad de la lesión del derecho al respeto del domicilio ocasionada por tal resolución anticipada, siempre que la referida asunción de responsabilidad sea efectiva y la vivienda de sustitución esté adaptada a las necesidades particulares de tales personas y de sus familias. No obstante, debe tenerse en cuenta que algunas de esas personas y familias llevan muchos años residiendo legalmente en la vivienda familiar que pierden.

- 175 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede declarar que el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» que residen en esas zonas haya superado el 50 % constituye una discriminación indirecta, a los efectos de esta disposición, si se acredita, por un lado, que dicha normativa nacional, pese a formularse o aplicarse, en apariencia, de manera neutra, es decir, en atención a factores distintos del origen étnico, tiene por efecto situar en desventaja particular a las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos y, por otro lado, que no respeta, para la realización del objetivo imperioso de interés general que persigue, el principio de proporcionalidad.
- 176 En estas circunstancias, ha de responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» que residen en esas zonas haya superado el 50 %,
- constituye una discriminación directa, a los efectos de la letra a) de este artículo 2, apartado 2, si se acredita que la aprobación de dicha normativa nacional se basa en los orígenes étnicos de la mayoría de los residentes de esas zonas de vivienda y la referida normativa nacional tiene como consecuencia que todos los que residen en ellas sean objeto de un trato menos favorable que el dispensado a los residentes de zonas de vivienda comparables, pero en las que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no haya superado el 50 %;
  - constituye una discriminación indirecta, a los efectos de la letra b) del referido artículo 2, apartado 2, si se acredita, por un lado, que dicha normativa nacional, pese a formularse o aplicarse, en apariencia, de manera neutra, es decir, en atención a factores distintos del origen étnico, tiene por efecto situar en desventaja particular a las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos y, por otro lado, que no respeta, para la realización del objetivo imperioso de interés general que persigue, el principio de proporcionalidad.

### **Costas**

- 177 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

**El artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de**



vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» que residen en esas zonas haya superado el 50 %

- constituye una discriminación directa, a los efectos de la letra a) de este artículo 2, apartado 2, si se acredita que la aprobación de dicha normativa nacional se basa en los orígenes étnicos de la mayoría de los residentes de esas zonas de vivienda y la referida normativa nacional tiene como consecuencia que todos los que residen en ellas sean objeto de un trato menos favorable que el dispensado a los residentes de zonas de vivienda comparables, pero en las que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no haya superado el 50 %;
- constituye una discriminación indirecta, a los efectos de la letra b) del referido artículo 2, apartado 2, si se acredita, por un lado, que dicha normativa nacional, pese a formularse o aplicarse, en apariencia, de manera neutra, es decir, en atención a factores distintos del origen étnico, tiene por efecto situar en desventaja particular a las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos y, por otro lado, que no respeta, para la realización del objetivo imperioso de interés general que persigue, el principio de proporcionalidad.

Firmas

---

\*  
\_ Lengua de procedimiento: danés.