

# EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN RACIAL O ÉTNICA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA: LÍMITES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

LUCÍA LÓPEZ ZURITA  
Universidad Nacional de Educación a Distancia,  
Universidad de Copenhague

## Cómo citar/Citation

López Zurita, Lucía (2026).

El principio de no discriminación racial o étnica en políticas públicas de vivienda: límites en la jurisprudencia del TJUE.

*Revista de Administración Pública*, 229, 229-266.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.229.08>

## Resumen

Este artículo proporciona un análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el principio de no discriminación por raza u origen étnico, especialmente tras su sentencia en el asunto *Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge*, referido a los llamados «guetos» daneses. La cuestión prejudicial preguntaba al Tribunal si una legislación que clasifica determinadas zonas residenciales como «guetos», con base en el origen o ascendencia «no occidental» de sus residentes, es conforme a la Directiva Europea contra la discriminación racial. El artículo analiza las alegaciones de las partes, las Conclusiones de la abogada general y la sentencia del TJUE. Aunque hay algunos aspectos positivos en la sentencia, el artículo muestra los numerosos aspectos problemáticos de la misma y reflexiona sobre lo que la jurisprudencia del TJUE en relación a este principio supone para futuras políticas públicas en materia de integración y cohesión social.

## Palabras clave

Derecho de la Unión Europea; Tribunal de Justicia; discriminación racial; acceso a la vivienda y planificación urbanística; ciudadanía europea.

## Abstract

This article provides a critical analysis of the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union on the principle of non-discrimination on the grounds of race or ethnic origin, especially after the Court's case in *Slagelse Almennyttige Boligsels-*

*kab Afdeling Schackenborgvænge*, concerning the so-called Danish «ghettos». The preliminary reference asked the Court whether legislation classifying certain residential areas as ghettos on the basis of the «non-Western» origin or descent of their residents is compatible with the Racial Equality Directive. The article analyses the parties' submissions, the Opinion of the Advocate General, and the judgment of the CJEU. While the judgment contains some positive elements, the comment highlights its numerous problematic aspects, and reflects on the limits that this case establishes for the development of public policies of integration and social cohesion.

### **Keywords**

EU law; Court of Justice; racial and ethnic discrimination; access to housing and urban planning; EU citizenship.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA LEY DANESA Y LOS HECHOS QUE DAN ORIGEN A LA CUESTIÓN PREJUDICIAL. III. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL. IV. LA VISTA ORAL EN EL TRIBUNAL: ENTRE LA DISCRIMINACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN. V. LAS CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL ČAPETA: 1. Occidental/No occidental y origen étnico. 2. Discriminación directa. 3. La discriminación indirecta como alternativa. VI. LA SENTENCIA DEL TJUE: 1. La existencia de discriminación directa. 2. La existencia de discriminación indirecta. VII. ANÁLISIS. IX. CONCLUSIÓN.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El 18 de diciembre de 2025, la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, el Tribunal) hizo pública su sentencia en el caso *Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge*<sup>1</sup>, la octava cuestión prejudicial sobre la Directiva de igualdad racial y étnica (la Directiva)<sup>2</sup>, la segunda de un tribunal danés. El caso concierne los sorprendentemente poco conocidos «guetos» daneses, esto es, áreas en los que ciertos indicadores socioeconómicos sugieren, según la Administración danesa, la existencia de problemas de integración social y donde, crucialmente, al menos el 50% de los residentes son calificados como no occidentales o descendientes de no occidentales. Una vez que ha declarado una zona residencial como «gueto», el Gobierno danés tiene la prerrogativa de ordenar la aprobación de planes de desarrollo para, entre otras cosas, reducir la vivienda social al porcentaje que se determine (normalmente un 40%). En el sistema danés, que atribuye gran importancia a la vivienda pública y social (con diferentes tipologías), tal reducción tiene enormes consecuencias para la composición socioeconómica y demográfica de una zona.

El caso puede parecer local: un asunto danés con escasas, si no nulas implicaciones en otros Estados de la Unión, en los que la vivienda social y pública no

---

<sup>1</sup> Caso C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge y otros*, ECLI:EU:C:2025:1017.

<sup>2</sup> 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 L 180 de 19 de julio de 2000.

son tan relevantes, o con modelos de integración de la población migrante que divergen del danés. Sin embargo, la importancia del caso es capital, al menos en dos aspectos. De un lado, el caso es una piedra más en la construcción de la jurisprudencia del TJUE sobre la discriminación racial y étnica, que lógicamente afectará a todos los Estados miembros. De otro lado, y quizás de un modo más amplio, la sentencia del TJUE incide sobre los límites de las políticas de intervención pública destinadas, o al menos justificadas, en la necesidad de asegurar la integración de migrantes y, como veremos, también ciudadanos. En el contexto sociopolítico actual, ambas cuestiones se sitúan en el centro de la agenda política y legislativa, por lo que las directrices del TJUE adquirirán una importancia insoslayable.

En relación a lo primero, hasta hoy son muy pocas las cuestiones prejudiciales en torno a la Directiva, pese a que lleva más de veinte años vigente. Las razones de esta falta de litigación no están claras<sup>3</sup>, pero en cualquier caso determinan que el TJUE haya tenido pocas oportunidades de explorar el tratamiento de la discriminación racial y étnica en la Unión. Este caso incide en un aspecto capital de la Directiva, la definición y significado de «origen étnico» en la que el Tribunal ha tenido la oportunidad (perdida, en mi opinión) de profundizar.

En segundo lugar, a nadie escapa que la cuestión migratoria es cada vez más controvertida en Europa, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros. Gran parte del debate gira en torno a la integración de los migrantes y las problemáticas socioeconómicas que se generan (o que se perciben como generadas) por la inmigración. En este sentido, el caso tiene una implicación más general: ¿qué límites establece el derecho de la Unión Europea (DUE) a la intervención pública orientada a la integración de extranjeros? ¿Puede un Estado imponer políticas de integración a sus propios ciudadanos? El caso se refiere exclusivamente a vivienda, pero nada indica que la decisión del TJUE se circunscriba a este tema y no afecte a otras de las áreas cubiertas por la Directiva: educación, protección social o acceso a servicios y bienes públicos. Debe recordarse que la Directiva de igualdad racial y étnica tiene el ámbito de aplicación más amplio de entre todas las directivas de discriminación europeas.

En última instancia, el caso ofrecía al Tribunal la oportunidad de decidir no solo los contornos del marco jurídico contra la discriminación racial y étnica en el ordenamiento europeo, sino también algunos de los límites de la intervención administrativa orientada a la integración, ya sea de migrantes, hasta ahora el caso habitual, ya sea de ciudadanos, lo cual parece ser la nueva tendencia en determi-

<sup>3</sup> Lucía López Zurita y Virginia Passalacqua (2025), «EU law and its disconnections from society», conference paper presented en EU law and its disconnections from society, Universidad de Copenhague, octubre, <https://is.gd/w044bF>; G. De Búrca y Virginia Passalacqua (2025), *The Curious Absence of Race Discrimination Litigation in EU Law*, EUI Working Papers Series, 15.

nados países europeos<sup>4</sup>. El presente artículo se centra en la discusión de estos dos aspectos, y explora ambos tomando como punto de partida las intervenciones de las partes en la vista oral ante el Tribunal y la opinión de la abogada general Čapeta<sup>5</sup>, antes de discutir críticamente la sentencia.

## II. LA LEY DANESA Y LOS HECHOS QUE DAN ORIGEN A LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

La ley danesa de vivienda social (*Almedingbogløven*) prevé la aprobación de planes de desarrollo para reducir la vivienda social a un 40% en áreas que se considere tengan especiales dificultades de integración. A tal fin, las áreas residenciales pueden clasificarse como «áreas residenciales vulnerables», «guetos» o «guetos duros».

La clasificación como «gueto» consiste en dos partes. Primero, el área de que se trate debe tener más de 1.000 habitantes y cumplir con al menos dos de cuatro criterios de índole socio-económica: 1) la proporción de residentes de entre 18 y 64 años que no trabajan ni estudian excede el 40%; 2) el número de condenas por violaciones del Código Penal (incluyendo las relacionadas con drogas estupefacientes y tenencia de armas) al menos triplica la media nacional; 3) la proporción de residentes de entre 30 y 59 años que solo han cursado la educación básica constituye un 60% de los residentes en ese grupo de edad; y 4) la renta media de los residentes de entre 15 y 64 años es menos del 55% de la renta media del grupo de edad en la región. Un área residencial que cumpla con dos o más de estos criterios puede clasificarse como área residencial vulnerable.

En segundo lugar, y más significativamente por lo que nos concierne, un área residencial vulnerable con al menos un 50% de residentes de origen no occidental o descendientes de inmigrantes de origen no occidental, es clasificada como «gueto». Si una misma área satisface ambas condiciones durante un periodo de cinco años, esto es, si es designada como «gueto» durante cinco años, pasa a

<sup>4</sup> Incluso en la propia Unión, véase el Plan Europeo de Integración e Inclusión para el periodo 2021-2027.

<sup>5</sup> Las vistas ante el Tribunal generalmente no están disponibles, pero recientemente el Tribunal emite algunas en *streaming* en su página web. Todo lo referido en el artículo a la vista oral ante el Tribunal se basa en las notas de la autora, tomadas durante el visionado en *streaming* de la vista con la traducción simultánea al inglés y francés ofrecida por los servicios de traducción del Tribunal. Los documentos de la fase escrita, con la excepción del auto de planteamiento de la cuestión judicial, no están disponibles. La autora pidió a la Abogacía del Estado una copia de la intervención por escrito del Estado español ante el Tribunal, pero se le denegó el acceso, lo que constituye la práctica habitual. Los únicos documentos disponibles son ese auto, la opinión de la abogada general, la sentencia del TJUE y algunos documentos que ha publicado la ONG Open Society, disponibles en su página web.

convertirse en «gueto duro». Probablemente dada la controversia suscitada por el uso de la palabra «gueto»<sup>6</sup>, la legislación danesa ha modificado recientemente los términos: el «gueto» ha pasado a denominarse «sociedad paralela», mientras que se usa el término «área de transformación» para designar a los anteriores «guetos duros». La legislación no ha introducido ninguna modificación sustancial más allá de este cambio de nombres. El TJUE en su sentencia usa la antigua denominación, que es también la que sigue este artículo.

La legislación danesa no incluye una definición de quienes se consideran «inmigrantes de origen no occidental» o «descendientes de origen no occidental». Tampoco incluye una lista de países considerados occidentales y no occidentales, pese a que todo el entramado legislativo en torno a los «guetos» descansa en última instancia en esta clasificación. Todas estas clasificaciones han sido desarrolladas por el Instituto Danés de Estadística (Danmarks Statistik, en danés), y en principio se justifican, atendiendo al propio Instituto, por su valor estadístico: al acoger migrantes de más de 200 países, para fines estadísticos tiene sentido agregar los datos, siempre según el Instituto danés, en categorías más comprensivas. La justificación de la división es conformar dos grupos lo más distintos posibles uno del otro, pero con cierta uniformidad interna.

*Danmarks Statistik* proporciona la siguiente lista de países occidentales<sup>7</sup>: todos los de la Unión Europea, Andorra, Australia, Canadá, Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, San Marino, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y el Vaticano. Por contra, los países no occidentales incluyen los países europeos de Albania, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rusia, Serbia, la Unión Soviética, Turquía, Ucrania y Yugoslavia (*sic*)<sup>8</sup>. Todas las personas provenientes de países de África, Sudamérica y América Central, Asia y Oceanía, así como los ciudadanos apátridas, son consideradas no occidentales.

Sin embargo, se observa cierta inconsistencia, que salió a relucir durante la vista, sobre los criterios de clasificación de los países. El propio Instituto de Estadística reconoce que la clasificación ha sido objeto de controversia. En una nota explicativa de la clasificación, el Instituto explica que la categorización occidental/no occidental no responde a diferencias culturales. En particular, lo que caracteriza a la clasificación es «que los inmigrantes de los países del grupo comparten similitudes en algunos parámetros generales demográficos y socioeconómicos, tales como el tipo de residencia en el país o su contribución a la economía nacio-

<sup>6</sup> Una panorámica del concepto en Mitchel Duneier (2017), *Ghetto: The Invention of a Place, the History of an Idea*, Farrar, Straus and Giroux.

<sup>7</sup> La lista puede consultarse (en danés) en el siguiente enlace (consultado por última vez el 16 de febrero de 2026): <https://is.gd/3zmxSM>

<sup>8</sup> La inclusión de países ya desintegrados, como la Unión Soviética o Yugoslavia, tiene sentido dado que la ley incluye un criterio de ascendencia: es posible que los padres de migrantes de segunda o tercera generación hayan nacido en uno de esos Estados, con lo que su inclusión en la lista garantiza que se les clasifique como no occidentales.

nal»<sup>9</sup>. Esta explicación resulta sorprendente, toda vez que países como Japón o Corea del Sur se clasifican, siguiendo estos criterios socioeconómicos, como no occidentales. El Instituto de Estadística parece reconocer la inconsistencia cuando aduce que otros principios «tales como patrones de inmigración o cohesión regional» también se han usado para decidir la actual clasificación, y cita expresamente el caso de Japón. No obstante, si el criterio es también la cohesión regional, resulta difícil justificar que Australia o Nueva Zelanda formen parte de los países occidentales. En todo caso, todas las personas migrantes nacionales de cualquier país calificado como no occidental son migrantes de origen no occidental.

La definición de descendiente, también proporcionada por el Instituto de Estadística, es algo más compleja. El descendiente se define como «una persona nacida en Dinamarca, sin que ninguno de sus padres sea ciudadano danés nacido en Dinamarca»<sup>10</sup>. Para los casos en que no haya información sobre los padres, si la persona es extranjera, se la considera descendiente de no occidental. Si al menos uno de los padres nació en Dinamarca y adquiere la nacionalidad danesa, sus descendientes son clasificados como de origen danés. A efectos prácticos, esto supone que, para aquellos nacidos en Dinamarca de padres no occidentales y no nacidos en Dinamarca, es perfectamente plausible ser calificado como de origen no occidental durante al menos dos generaciones (y posiblemente más, considerando las estrictas condiciones para acceder a la nacionalidad danesa)<sup>11</sup>. A efectos del DUE, es importante tener en cuenta que los descendientes de no occidentales pueden tener la ciudadanía de un Estado miembro de la Unión, incluyendo la ciudadanía danesa, de igual modo que los nacidos en otro país han podido adquirir la nacionalidad danesa. El Tribunal, como veremos, hace hincapié en la importancia capital de este hecho a efectos de aplicación de la legislación y su compatibilidad con el DUE, aunque quizás no con el suficiente énfasis.

Ambas definiciones, «migrante no occidental» y «descendiente de no occidental», por más que hayan sido creadas con fines estadísticos, tienen relevancia y efectos legales desde el momento en que la ley danesa las emplea como criterio para la definición de «gueto», pero no hay una definición original de ninguna de las dos categorías en la ley danesa, que simplemente se remite a su Instituto de Estadística. En la vista oral ante el Tribunal, el representante del Gobierno danés

<sup>9</sup> Jørgen Elmeskov (2019), Informe para Danmarks Statistik «Derfor inddeler vi verden i vestlige og ikke-vestlige lande», disponible en danés (consultado por última vez el 16 de febrero de 2026): <https://is.gd/YmQFiz>

<sup>10</sup> La definición, con ejemplos y una infografía (en inglés) puede encontrarse aquí: <https://is.gd/TsdzbK>. El Instituto de Estadística neerlandés maneja una definición parecida de descendiente.

<sup>11</sup> Maarten Vink *et al.* (2021), «Long-Term Heterogeneity in Immigrant Naturalization: The Conditional Relevance of Civic Integration and Dual Citizenship», *European Sociological Review*, 7, págs. 751-765; Kristian Kriegbaum Jensen *et al.* (2021), «Roadblocks to Citizenship: Selection Effects of Restrictive Naturalisation Rules», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47, págs. 1047-1065.

no fue capaz de explicar la clasificación, ni por qué la legislación danesa se ha limitado a asumir una distinción que en principio tenía solo valor estadístico.

Aplicando estos criterios y definiciones, el Gobierno danés publica anualmente una lista de «guetos»<sup>12</sup>. En las áreas clasificadas como «guetos», aplica un régimen jurídico diferenciado en lo concerniente a determinados elementos de derecho penal y sancionador. Por ejemplo, determinados delitos o faltas o, en su caso, infracciones administrativas se castigan con penas o sanciones más altas si se cometen en zonas clasificadas como «guetos». Igualmente, la clasificación como «gueto» conlleva un régimen administrativo diferenciado en algunos aspectos. A título de ejemplo, puede limitarse el acceso de los residentes en un «gueto» a la reunificación familiar y el municipio puede obligar a que niños que no están en edad escolar acudan a guarderías en otros barrios para aumentar su exposición a la lengua, valores y cultura daneses. La consecuencia más llamativa, sin embargo, concierne al acceso a la vivienda social o pública en estas áreas. Con la declaración de un área residencial como «gueto», el Gobierno puede legalmente impedir el acceso de personas con cierta renta o procedencia étnica a viviendas sociales o públicas y forzar la extinción de contratos de alquiler en vigor. Medidas más intrusivas, como la demolición de edificios, también tienen cabida en los planes de desarrollo de un «gueto». En último término, los planes de desarrollo buscan reducir la vivienda social en estas zonas, y a la vez atraer a residentes con mayores rentas y procedencia occidental<sup>13</sup>. En este sentido, el Gobierno danés repite frecuentemente, sobre todo con ocasión de la publicación anual de las listas de «guetos», que el objetivo último de esta legislación es acabar con las sociedades paralelas de Dinamarca antes de 2030<sup>14</sup>.

Esta actividad administrativa de limitación en lo concerniente a la vivienda deviene posible por el peculiar sistema de vivienda pública en Dinamarca. Frente al mercado estrictamente privado, ya sea en régimen de alquiler, plena propiedad (*ejebolig*) o cooperativa (*andelsbolig*), el sistema danés contempla la existencia de vivienda pública o social sin ánimo de lucro. Estas viviendas son propiedad de Asociaciones Gestoras de Viviendas (*almene boligforeninger*), entidades privadas sin ánimo de lucro, sujetas a una regulación estricta, pero con cierto grado de independencia respecto del Ejecutivo y con capacidad autoorganizativa. Estas asociaciones gestionan las viviendas que tienen en propiedad, y las ponen en alquiler,

<sup>12</sup> Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda (2024), «Stort dyk i antallet af parallelsamfund (fuerte bajada en el número de sociedades paralelas)», disponible en (consultado por última vez el 16 de febrero de 2026): <https://is.gd/hIZqQM>. En 2024, el Gobierno danés contabilizaba ocho «guetos» en Dinamarca.

<sup>13</sup> No es de extrañar que algunos planes de desarrollo hayan dado lugar a operaciones urbanísticas muy lucrativas, como ha sido el caso en Copenhague, ya que el barrio es muy céntrico.

<sup>14</sup> Gobierno danés (2018), «Ét Danmark uden parallelsamfund: ingen ghettoer i 2030 (Una Dinamarca sin sociedades paralelas: ningún gueto en 2030)», disponible (en danés) en: <https://is.gd/tyHVUI>.

con precios tasados, habitualmente por debajo de los de mercado. Los prospectivos inquilinos se inscriben en listas de espera de una o más asociaciones para acceder a estas viviendas. Pese a lo que pudiera parecer, no se trata de viviendas públicas o alquileres sociales en el sentido de nuestro ordenamiento, puesto que ni hay un límite de renta para acceder a estas viviendas, ni es la Administración pública la que decide sobre su asignación. Todo lo más, los ayuntamientos pueden asignar un pequeño porcentaje de estas viviendas a familias de pocos recursos, jóvenes, personas mayores, discapacitados o refugiados.

En áreas declaradas como «gueto», las asociaciones encuentran mayores límites a su actuación, puesto que la legislación les obliga a rechazar a determinados inquilinos si no cumplen con los criterios de renta o educación que reglamentariamente se determinen. En última instancia, la Administración puede forzar a las asociaciones en los «guetos» a vehicular, junto con las Administraciones municipales, planes de desarrollo para reducir la vivienda pública al 40% en esos barrios antes del año 2030. Si no lo hacen, la Administración puede intervenir de modo coactivo, forzando la demolición de edificios, su venta a entidades privadas o el reacondicionamiento de viviendas para otros usos. En cierto sentido, la Administración delega sus actividades de limitación en las asociaciones, pero solo en cuanto al desarrollo concreto del plan y su posterior implementación, puesto que todas las actuaciones previas, tanto la declaración de un área como «gueto» como la decisión inicial de la necesidad de un plan de desarrollo, son tomadas por la Administración. Además, el plan desarrollado por las asociaciones requiere la aprobación del Ministerio. Debe, pues, tenerse presente que los efectos perniciosos sufridos por los residentes derivan de actos administrativos.

Precisamente dos de esos planes están en el origen de la cuestión prejudicial que nos ocupa. Los distritos de Schackenborgvænge en Slagelse y Mjølnerparken en Copenhague fueron declarados «guetos» en 2018. Conforme a la legislación, se ordenó la creación e implementación de un plan de desarrollo en ambas áreas. En aplicación de dicho plan, se dieron por extinguidos los contratos de alquiler de algunos residentes. Para la primera zona, los residentes se negaron a reconocer la extinción de sus contratos y a abandonar sus apartamentos. La asociación gestora de esas viviendas demandó a los inquilinos para que reconocieran las extinciones de sus contratos. Para el segundo caso, once inquilinos de Mjølnerparken iniciaron un procedimiento para la revisión de la legalidad del plan de desarrollo de su barrio. Es interesante señalar que dos de los cinco inquilinos en Slagelse y todos los de Mjølnerparken son ciudadanos daneses.

Ambos procedimientos acabaron frente al Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este)<sup>15</sup>. Dejando al margen las cuestiones de derecho nacional, ambos casos suscitan una duda en torno a la interpretación de la Directiva de

<sup>15</sup> Hay dos tribunales de apelación en Dinamarca (Este en Copenhague y Oeste en Viborg), donde se dirimen las apelaciones de los 24 tribunales de distrito del país (*Byretter*). Las apelaciones contra sus decisiones se dirimen en el Tribunal Supremo (*Højesteret*), aunque

igualdad racial: si una limitación de alquiler social en determinadas áreas siguiendo una ley que obliga a un plan de desarrollo que se basa en el cumplimiento de ciertos criterios, incluyendo uno referido al origen étnico de los residentes, constituye discriminación por causa de origen étnico contraria a la Directiva.

La Directiva de igualdad racial se adoptó en el año 2000, apenas un año después de que el Tratado de Ámsterdam entrara en vigor<sup>16</sup>. El art. 13 del Tratado otorgaba a la Unión competencias para legislar sobre discriminación racial. La Directiva surge a la par que otras Directivas para combatir la discriminación<sup>17</sup>, pero tiene un ámbito de aplicación sustancialmente más amplio. Se aplica a todas las personas, tanto en el ámbito público como privado, incluyendo los organismos públicos, en relación a<sup>18</sup>:

- a) las condiciones de acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación y promoción, independientemente de la rama de actividad y en todos los niveles de la clasificación profesional;
- b) el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje, incluida la experiencia laboral práctica;
- c) las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración;
- d) la afiliación y participación en una organización de trabajadores o de empresarios, o en cualquier organización cuyos miembros desempeñen una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas;
- e) la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria;
- f) las ventajas sociales;
- g) la educación;
- h) el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda.

Por demás, la Directiva cubre tanto la discriminación directa como la indirecta, e incluye también el acoso y la orden de discriminar por motivos raciales

---

en casos excepcionales, o cuando los *Landsretter* son primera instancia, un caso puede pasar directamente desde el tribunal de distrito al Supremo en apelación.

<sup>16</sup> La rapidez se debió, probablemente, al contexto político en torno a finales de los años noventa, particularmente con el auge de la extrema derecha en Austria. Un análisis en Mark Bell (2004), *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford University Press, págs. 54-87.

<sup>17</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación

<sup>18</sup> Artículo 2 de la Directiva.

o étnicos. Como se discutirá en detalle en las páginas siguientes, la Directiva no define qué se entiende por origen racial o étnico, lo que resulta problemático. La exposición de motivos no da pistas sobre el posible significado del término y se limita a aclarar que el uso de la expresión origen racial no implica la aceptación de las teorías raciales, que la Unión Europea por otro lado rechaza<sup>19</sup>. El articulado tampoco aclara el significado, más allá de la exclusión de la diferencia de trato por motivos de nacionalidad del campo de aplicación de la Directiva que opera el art. 3.2. Se entiende, pues, que el motivo central de controversia en la presente cuestión judicial sea precisamente el significado de origen étnico o racial, como paso previo a poder establecer la existencia, en su caso, de discriminación directa o indirecta, que se definen como habitualmente en derecho europeo<sup>20</sup>.

El tribunal nacional envió las siguientes dos cuestiones al Tribunal de Justicia<sup>21</sup>:

¿Debe interpretarse la expresión «origen étnico» que figura en el art. 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 Social, debe reducirse el porcentaje de viviendas familiares sociales 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»?

En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea total o parcialmente afirmativa, ¿debe interpretarse el art. 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?

Solo dos apreciaciones son necesarias en relación a las cuestiones prejudiciales enviadas por el tribunal nacional. Primero, el tribunal nacional es meridianamente claro en sus preguntas: necesita saber si el término origen étnico o racial se aplica a un grupo heterogéneo clasificado como no occidental y, en su caso, si la discriminación es directa o indirecta. Una pregunta clara y directa que habría exigido una respuesta clara y directa (que a mi juicio no obtiene). Segundo, y de modo muy relevante, el tribunal nacional pregunta por la discriminación derivada de la ley nacional, y no de los posteriores planes administrativos que la apliquen.

<sup>19</sup> El uso del término raza fue de hecho muy debatido durante la negociación de la Directiva, al ser las sensibilidades nacionales muy diferentes en este respecto. Un análisis en Adam Tyson (2001), «The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination», *European Journal of Migration and Law*, 3, 2, págs. 199-229 (págs. 201-202).

<sup>20</sup> Bell, *Anti-Discrimination Law and the European Union*.

<sup>21</sup> Disponible en //curia.europa.eu/

Esto es relevante porque, a mi juicio y como explicaré, el Tribunal no se limita a contestar a la pregunta referida a la ley, sino que entra de lleno a valorar la posible discriminación, indirecta en el caso, que puedan suscitar los planes de desarrollo.

### III. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL

Tres asuntos resultan interesantes en lo que concierne a los aspectos procesales del caso ante el Tribunal: la atribución a la Gran Sala, la diversidad de intervinientes en la vista, y las cuestiones formuladas por el Tribunal a las partes para la vista oral, como análisis a continuación<sup>22</sup>.

Las normas de reparto de casos ante el Tribunal difieren significativamente de las habituales en los tribunales españoles, por lo que una breve descripción de las mismas es útil para entender el significado de la atribución del caso a la Gran Sala<sup>23</sup>. Lo primero a tener en cuenta es que estas reglas de procedimiento son públicas solo limitadamente<sup>24</sup>. Si bien es cierto que las Reglas de Procedimiento del Tribunal recogen los aspectos fundamentales del tratamiento procesal de los casos en el Tribunal<sup>25</sup>, otras cuestiones procesales y organizativas se regulan en documentos internos del Tribunal, que no son públicos. Esto contribuye a la opacidad tan a menudo criticada al Tribunal<sup>26</sup>.

En todo caso, en el TJUE, el presidente tiene una gran influencia sobre el reparto de casos<sup>27</sup>. Una vez que el caso se registra en el Tribunal, es potestad del presidente designar a un ponente (*juge rapporteur*)<sup>28</sup>, que prepara un informe pre-

<sup>22</sup> Para una descripción más detallada de la vista ante el Tribunal, pueden verse Lucía López Zurita (2025), ««The Road to Hell is Paved with Good Intentions» - Denmark's «Ghetto Laws» before the Court of Justice», *European Law Blog*, 9 de marzo de 2025; Lucía López Zurita (2025), «Denmark's «Ghetto Laws» before the Court of Justice», *MOBILE Working Paper Series*, 63.

<sup>23</sup> Michal Bobek (2021), «What Are Grand Chambers For?», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 23, págs. 1-19.

<sup>24</sup> Urška Šadl, Lucía López Zurita, Stein Arne Brekke y Daniel Naurin (2022), «Law and orders: The orders of the European Court of Justice as a window in the judicial process and institutional transformations», *European Law Open*, 1, 3, págs. 549-575; Lucía López Zurita (2024), «Responding to what? reformulated questions at the Court of Justice», *Revista General de Derecho Europeo*, 64, págs. 131-54.

<sup>25</sup> Reglas de Procedimiento del Tribunal de Justicia, OJ L265/1.

<sup>26</sup> Alberto Alemanno y Oana Stefan (2014), «Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo», *Common Market Law Review*, 51, 1, págs. 97-139.

<sup>27</sup> Slije Synnøve Lyder Hermansen (2020), «Building legitimacy: strategic case allocations in the Court of Justice of the European Union», *Journal of European Public Policy*, 27, 8, págs. 1215-1235; Šadl *et al.*, «Law and orders».

<sup>28</sup> Christoph Krenn (2022), «A sense of common purpose: on the role of case assignment and the Judge-Rapporteur at the European Court of Justice», en Mikael Rask Madsen,

liminar sobre el caso (*rapport préalable*). Este informe se discute en la denominada «reunión general», en la que todos los jueces del Tribunal participan (pero no los abogados generales). Las reuniones y su contenido son confidenciales<sup>29</sup>, pero parece evidente que en ellas se vota para decidir qué sala oír el caso. La cuestión no es baladí, porque la elección de sala dice mucho sobre la importancia que el TJUE atribuye al caso<sup>30</sup>, y sugiere a veces una voluntad de consolidar o modificar doctrina previa (pese a que el Tribunal formalmente no siga precedentes, y por tanto no los revoque)<sup>31</sup>.

En particular, que un caso se asigne a la Gran Sala indica que el asunto es de importancia, sea para la formación de doctrina o por sus connotaciones políticas, ya sean europeas o nacionales<sup>32</sup>. Referido a esto último, un Estado miembro puede pedir que un caso se asigne a la Gran Sala, lo que sin duda indica la importancia del caso para el país en cuestión<sup>33</sup>.

Sobre los intervinientes, el caso resulta llamativo por dos motivos. Primero, no es frecuente que intervengan los relatores especiales de las Naciones Unidas, pero en este caso dos relatores especiales intervinieron en las fases escrita y oral del procedimiento. Segundo, en casos ante la Gran Sala, suele ser habitual que al menos algún otro Estado miembro intervenga, ya sea en apoyo de las pretensiones del Estado miembro del que emane la cuestión prejudicial o en su contra. La literatura observa que estas intervenciones son particularmente frecuentes en el caso de los países nórdicos, que suelen acordar previamente sus intervenciones e incluso dividirse el tiempo en la vista oral, ante cuestiones que consideran fundamentales para sus intereses<sup>34</sup>. En este caso, sin embargo, ningún país nór-

---

Fernanda Nicola y Antoine Vauchez (coords.), «Researching the European Court of Justice: methodological shifts and law's embeddedness», *Studies on international courts and tribunals* (págs. 187-208), Cambridge University Press.

<sup>29</sup> Siofra O'Leary (2002), *Employment law at the European Court of Justice: Judicial Structures, Policies and Processes*, Hart.

<sup>30</sup> Joshua C. Fjellstul (2023), «How the Chamber System at the CJEU Undermines the Consistency of the Court's Application of EU Law», *Journal of Law and Courts* 11, 1, págs. 141-62.

<sup>31</sup> Urška Šadl (2021), «Old is New: The Transformative Effect of References to Settled Case Law in the Decisions of the European Court of Justice», *Common Market Law Review*, 58, 6, págs. 1761-1788; Jan Komárek (2013), «Reasoning with Previous Decisions: Beyond the Doctrine of Precedent», *American Journal of Comparative Law*, 61, págs. 149-172; Marc A. Jacob (2014), *Precedents and case-based reasoning in the European Court of Justice: unfinished business*, Cambridge University Press. Excepcionalmente, sin embargo, el Tribunal revoca un precedente expresamente. El caso más conocido es C-267/91, *Keck y Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905.

<sup>32</sup> Bobek, «What Are Grand Chambers For?».

<sup>33</sup> Art. 60 de las Reglas de Procedimiento. Esto es frecuente y se indica, habitualmente, en la sentencia.

<sup>34</sup> Marlene Wind, Dorte Sindbjerg Martinsen y Gabriel Pons Rotger (2009), «The uneven legal push for Europe: questioning variation when national courts go to Europe», *European Union Politics*, 10, 1, págs. 63-88.

dico participó, y solo el Estado español intervino, aunque únicamente en la fase escrita, pese a que el asunto de migración e integración es tema de controversia en prácticamente todos los Estados miembros.

Finalmente, en el procedimiento de cuestión prejudicial, el Tribunal goza de gran flexibilidad para el tratamiento procesal de las cuestiones<sup>35</sup>. Esto incluye la posibilidad de invitar a las partes a centrarse durante la vista oral en cuestiones concretas, que el Tribunal les señala<sup>36</sup>. Para el caso, el Tribunal invitó a las partes a centrarse particularmente en las siguientes cinco cuestiones:

- Si el asunto queda comprendido en el ámbito material de la Directiva, en particular dadas las condiciones especiales de la vivienda social y/o pública en Dinamarca.
- La categorización de los migrantes y sus descendientes en occidentales/no occidentales, y la posible discriminación tras esta clasificación.
- Si la legislación nacional controvertida da lugar a la estigmatización del colectivo, y si tal estigmatización puede constituir discriminación.
- El peso que debe darse a los informes de organismos internacionales que tratan la problemática en torno a la legislación controvertida.
- Las posibles implicaciones de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el asunto *Biao*<sup>37</sup>.

Este artículo trata las diferentes cuestiones, con una excepción notable. Pese al interés mostrado por el TJUE en el asunto *Biao*, este solo merece una cita a pie de página en las Conclusiones de la abogada general y es completamente ignorado en la sentencia. En *Biao*, el TEDH dictaminó que la regla danesa que dispensa de las tremendamente estrictas condiciones para la reunificación familiar a los ciudadanos daneses que hubieran tenido la nacionalidad durante al menos 28 años constituía discriminación indirecta basada en un criterio de origen étnico, pues afectaba particularmente a ciudadanos daneses de origen extranjero. Dos aspectos son de particular interés para el caso que nos ocupa. Primero, el TEDH analizó los *travaux préparatoires* de la legislación danesa, concluyendo que la diferenciación por motivos étnicos era la motivación expresa de la norma<sup>38</sup>, que se basaba,

<sup>35</sup> Lucía López Zurita (2021), «The survival of the fittest? Individual protection in the European Court of Justice's preliminary ruling procedure», European University Institute; Christoph Krenn (2022), *The procedural and organisational law of the European Court of Justice: an incomplete transformation*, Cambridge University Press.

<sup>36</sup> Artículo 62(2) de las Reglas de Procedimiento.

<sup>37</sup> Asunto *Biao c. Dinamarca*, 38590/10, 24 de mayo de 2016.

<sup>38</sup> *Biao*, apartado 124.

por otra parte, en argumentos «más bien especulativos»<sup>39</sup>. Segundo, el Tribunal no aceptó ninguna de las justificaciones invocadas por Dinamarca, concluyendo que el Gobierno danés no había conseguido demostrar que existieran «razones imperiosas o de gran peso no relacionadas con el origen étnico» que justificaran el efecto discriminatorio indirecto de la norma<sup>40</sup>. Resulta llamativo que nada de esto sea útil a la sentencia que nos ocupa, pese a que el caso sí se debatió durante la vista oral.

#### IV. LA VISTA ORAL EN EL TRIBUNAL: ENTRE LA DISCRIMINACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Como cuestión preliminar, se plantea la pregunta de si el asunto queda comprendido dentro del ámbito material de la Directiva. Su art. 2.1 h) establece que «dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad» la Directiva se aplica «a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado incluidas los organismos públicos, en relación a [...] el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de estos, incluida la vivienda». Es bien sabido que el Tribunal, en una jurisprudencia constante que bebe directamente del art. 57 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), define los servicios como «prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración», esto es, a cambio de una contrapartida económica<sup>41</sup>. Esta definición la recoge inalterada la Directiva de servicios<sup>42</sup>. El arrendamiento de un inmueble constituye, en principio, un servicio comprendido en el ámbito material de la Directiva de servicios. La peculiaridad del caso danés, sin embargo, reside en que las asociaciones que alquilan estos apartamentos actúan sin ánimo de lucro, por lo que podría plantearse la duda de si verdaderamente prestan un servicio a cambio de remuneración, o si más bien se trata de servicios de naturaleza no económica (por ejemplo, el asunto *Humbel*)<sup>43</sup>. Ninguna de las partes en la vista expresó tales dudas, sin embargo. El consenso entre las partes es que el alquiler se ofrecía a cambio del pago de una renta que, si bien está sujeta a determinados controles y limitaciones, es decir, no puede fijarse libremente ni se establece a precios de mercado, constituye un verdadero pago por un servicio (el arrendamiento). El hecho de que el precio esté por debajo del de mercado o de que el servicio se preste sin ánimo de lucro es irrelevante a efectos de su carácter

<sup>39</sup> *Biao*, apartado 125.

<sup>40</sup> *Biao*, apartado 138.

<sup>41</sup> C. Barnard (2019), *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford University Press, págs. 285-318.

<sup>42</sup> 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 L 376 de 27.12.2006.

<sup>43</sup> Caso C-263/86, *Bélgica contra Humbel*, ECLI:EU:C:1988:451.

económico. Tanto la abogada general como el Tribunal repitieron la misma argumentación, que por otra parte es jurisprudencia constante del Tribunal, por lo que no será objeto de mayor análisis en este artículo.

Dejando al lado el asunto no controvertido de la existencia de un servicio, la cuestión central planteada al TJUE tiene, por tanto, dos componentes o vertientes: si la distinción entre occidentales/no occidentales en la ley de vivienda danesa puede considerarse basada en un criterio de origen étnico y si da lugar a discriminación, en cuyo caso ha de discernirse si la misma es directa o indirecta, teniendo en cuenta además la posible estigmatización a la que pudiera dar lugar la legislación nacional. Debe tenerse en cuenta, antes de entrar en el análisis del problema, que el art. 3.2 de la Directiva excluye expresamente de su ámbito de aplicación la diferencia de trato «por motivos de nacionalidad». Resumo brevemente la posición de las partes, tal y como quedó expresada en la vista oral, en los párrafos que siguen<sup>44</sup>.

Como se ha explicado anteriormente, la ley danesa se remite a una clasificación entre occidentales y no occidentales creada por el Instituto Danés de Estadística. Según la misma, el término no occidental aglutina a países en los que reside aproximadamente el 88% de la población mundial, y se basa en criterios de nacionalidad, lugar de nacimiento y, en el caso de los descendientes, de ascendencia. Con la excepción del Gobierno danés, todas las partes, incluyendo el Gobierno español en sus conclusiones escritas<sup>45</sup>, comparten la creencia de que la terminología empleada responde al origen étnico de las personas denominadas no occidentales. El Gobierno danés reiteró que la terminología responde a criterios estadísticos y no tiene ninguna connotación étnica, pero añadió la necesidad de entender que «las personas emigran con un determinado bagaje» y que la distinción occidental/no occidental permitía ver «la contribución a Dinamarca» hecha por los migrantes. Ante la pregunta de la abogada general de por qué la legislación danesa decidió mantener esta distinción, la respuesta del Gobierno danés fue que no había necesidad alguna de cambiar esas categorías porque expresaban «algo» sobre las circunstancias socioeconómicas de los migrantes, de lo que se trasluce que la distinción no es solamente estadística. El representante danés no pudo explicar, pese a las insistentes preguntas del Tribunal, ni los criterios de clasificación ni qué exactamente expresaban los mismos sobre las circunstancias socioeconómicas de los migrantes y sus descendientes. En este sentido, tanto el Instituto Danés de Derechos Humanos como los representantes de los inquilinos citaron numerosos documentos gubernamentales en los que había claras referencias a los

<sup>44</sup> Los entrecomillados proceden de las notas tomadas por la autora de la vista oral ante el Tribunal. Nótese que son traducciones de la autora de las traducciones simultáneas francesa e inglesa de la vista producidas por el propio TJUE.

<sup>45</sup> Citadas en las Conclusiones de la abogada general. La autora solicitó acceso a las observaciones por escrito del Estado español a la Abogacía del Estado, pero le fue denegado.

componentes étnicos de la legislación. No es entonces sorprendente que varias preguntas en la vista oral incidieran en los *travaux préparatoires* de la ley<sup>46</sup>.

De entenderse que la legislación danesa usa un criterio ligado al origen étnico, la siguiente cuestión es, lógicamente, si tal legislación constituye discriminación directa (no justificable) o indirecta (que podría justificarse con algún objetivo legítimo). Fue esta la cuestión más discutida frente al Tribunal. Además, en sus preguntas, el Tribunal había invitado a las partes, como se ha indicado más arriba, a reflexionar sobre si el uso de términos *estigmatizantes* podía en sí mismo ser constitutivo de discriminación.

Ante el Tribunal, el Gobierno danés defendió que la legislación no estigmatizaba a ningún grupo étnico, máxime al no referirse a un grupo étnico concreto. Aún más, los términos usados por la legislación no son creación del legislador danés, sino «usados en el lenguaje común»<sup>47</sup>. La Comisión evitó pronunciarse sobre el asunto directamente, limitándose a hacer hincapié en que la legislación debe poder usar los términos relevantes para tratar determinados problemas sociales, ya que sería muy difícil diseñar medidas de integración eficaces si el Estado no pudiera usar términos que le permitieran identificar a aquellas personas «a las que es difícil integrar» o las áreas en las que la integración es difícil. La Comisión sí reconoció que es posible que el uso de determinado lenguaje en un contexto cultural determinado pueda ser tan ofensivo como para constituir discriminación<sup>48</sup>. Sin embargo, ante la pregunta de la abogada general sobre posibles parámetros que pudieran permitir evaluar si este era efectivamente el caso, la Comisión evitó una respuesta clara, limitándose a señalar que tanto los *travaux préparatoires* como los informes de organizaciones internacionales podrían ser relevantes a este respecto.

Solo el Gobierno danés estaba de acuerdo con la Comisión en este punto, ya que para el resto de las partes los términos usados en la legislación claramente estigmatizan y así lo han declarado, entre otros, informes de las Naciones Unidas<sup>49</sup>. Extrañamente, no se planteó en la vista si el término «gueto», con sus incuestionables connotaciones en Europa, estigmatiza<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Aparece claramente en el documento citado más arriba «Una Dinamarca sin sociedades paralelas». La propia sentencia cita ejemplos del debate legislativo previo a la promulgación de la ley.

<sup>47</sup> Merece aquí la pena el interesante análisis de Ferruh Yılmaz (2016), *How the Workers Became Muslims: Immigration, Culture, and Hegemonic Transformation in Europe*, University of Michigan Press.

<sup>48</sup> Sin embargo, para la Comisión el uso del término «sociedad paralela» no produce estigmatización.

<sup>49</sup> Naciones Unidas (2020), «UN human rights experts urge Denmark to halt contentious sale of «ghetto» buildings (Expertos en Derechos Humanos de la ONU urgen a Dinamarca a paralizar la controvertida venta de los edificios gueto)», disponible en: <https://is.gd/XBxyBP>.

<sup>50</sup> Kristina Bakkær Simonsen (2016), «Ghetto–Society–Problem: A Discourse Analysis of Nationalist Othering», *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 16, 1, págs. 83-99; Garbi

Debe recordarse que la designación de un área como «gueto» o «gueto duro» está directamente relacionada con la clasificación previa de la población de un área residencial como occidental o no occidental. Sin embargo, una vez que los planes de desarrollo se implementan, los inquilinos individuales cuyos contratos deben ser objeto de extinción no son elegidos con base en su origen occidental/no occidental. Este hecho puede explicar la divergencia de criterios entre la Comisión y el resto de los intervinientes ante el Tribunal sobre el carácter directa o indirectamente discriminatorio de la medida. No obstante, tal divergencia de criterios no tendría que haberse producido porque la pregunta del tribunal nacional no se refiere a los planes de implementación, sino exclusivamente a la ley. Lamentablemente, la Comisión introdujo la posibilidad de la discriminación indirecta pensando, muy probablemente, en los planes de implementación. A mi juicio, esto ha embarrado la sentencia del Tribunal, opacando la, por otra parte, muy clara pregunta del tribunal nacional.

La Comisión argumentó que la legislación danesa debía calificarse como discriminación indirecta, ya que «el mero hecho de que se apruebe un plan de desarrollo no conlleva, en sí mismo, consecuencias negativas para los habitantes del área residencial». Esto determinaba, según la Comisión, que la discriminación no pudiera calificarse como directa. Sin embargo, la Comisión reconocía que, aunque la medida pudiera parecer en primera instancia neutral, ya que los residentes cuyos contratos se extinguen son elegidos con base en criterios socioeconómicos, la realidad es que tal extinción solo ocurre cuando el área ha sido previamente calificada como «gueto», lo que solo puede suceder cuando previamente se ha clasificado a una parte de los residentes como no occidentales. Para la Comisión, por tanto, el comparador deben ser aquellos residentes en áreas declaradas vulnerables, pero donde no se da el criterio de un porcentaje de más del 50% de no occidentales. Resulta llamativo que esta fuera la única discusión sobre el elemento de comparación en la vista oral, pese a ser este un elemento central del derecho europeo de antidiscriminación<sup>51</sup>.

La defensa del Gobierno danés se centró en un aspecto mucho más formal, que le permitía negar la existencia de discriminación no tomando los aspectos sustantivos de la ley, sino fijándose en la heterogeneidad del grupo de los pretendidamente discriminados. El argumento es simple: el Gobierno danés interpreta el art. 2(2) b) de la Directiva en el sentido de que exige que puede identificarse a un grupo étnico «en particular» como afectado por la medida aparentemente neutra para que pueda apreciarse discriminación indirecta. En efecto, algunas traducciones de la directiva, incluyendo la danesa, incluyen el término «en particular»

---

Schmidt (2022), «What Is in a Word? An Exploration of Concept of 'the Ghetto' in Danish Media and Politics 1850–2018», *Nordic Journal of Migration Research*, 12, 3, págs. 310-325.

<sup>51</sup> Nozizwe Dube (2025), «A Typology of Comparators and Comparisons in EU Equality Law», *Common Market Law Review*, 62, 1, págs. 49-84.

(*bestemt* en danés) en su artículo 2<sup>52</sup>. Este mismo argumento permite, según dicho Gobierno, desbancar cualquier pretensión de estigmatización de los afectados, al ser tan amplio el grupo de los no occidentales, y considerando que los términos no son creación del legislador danés, sino usados en el lenguaje común (lo que supone una desviación de la línea mantenida con respecto a la primera pregunta, cuando el Gobierno danés mantuvo que los términos tenían un significado «puramente estadístico»).

Mientras que la discriminación directa no admite justificación, la indirecta puede justificarse con un fin que se considere legítimo, y siempre que cumpla con los dictados del principio de proporcionalidad. En este sentido, hubo acuerdo entre las partes sobre la legitimidad de la integración como objetivo de las políticas públicas de un Estado miembro. El desacuerdo estriba en si las políticas del Gobierno danés sirven verdaderamente para lograr una mayor o mejor integración. Según los demandantes, la medida no fomenta la integración; por el contrario, el Gobierno debería haber adoptado medidas positivas para promoverla. Los relatores de la ONU respaldaron en gran medida esta postura. La Comisión no adoptó una posición firme a favor o en contra de las justificaciones, sino que subrayó que se trataba de una cuestión que correspondía resolver al órgano jurisdiccional nacional, con la orientación del Tribunal cuando fuera necesario. En respuesta a las reiteradas preguntas del Tribunal y de la abogada general sobre la contribución concreta de las medidas a la integración, el Gobierno danés volvió a limitarse a destacar la necesidad de integración y a insistir en los «esfuerzos» realizados por el Estado para lograrla, centrados principalmente en los costes económicos. Cuestionado insistentemente por el Tribunal, no pudo explicar por qué optó concretamente por estas medidas. El Tribunal vuelve a esta discusión en su sentencia, aunque como se explicará no determina de modo demasiado claro si estas políticas pueden adoptarse en relación a nacionales del Estado.

## V. LAS CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL ČAPETA

El caso se asignó a la abogada general Čapeta. Sus Conclusiones ofrecen una respuesta clara a las dos preguntas que centraron las discusiones frente al Tribunal<sup>53</sup>: la expresión origen étnico en la Directiva comprende una clasificación en occidental/no occidental como la usada en la legislación danesa y un régimen legal que utiliza tales conceptos debe interpretarse como discriminación directa en el sentido del art. 2(2) a) de la Directiva.

<sup>52</sup> Lo incluyen también las versiones francesa, italiana y alemana.

<sup>53</sup> Conclusiones de la abogada general Čapeta en el caso C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvej* y otros, ECLI:EU:C:2025:98.

## 1. OCCIDENTAL/NO OCCIDENTAL Y ORIGEN ÉTNICO

La abogada general Čapeta empieza su razonamiento reconociendo que efectivamente la Directiva no recoge una definición de origen étnico, sino que prohíbe, sin definir las, la discriminación racial y por origen étnico. Para la abogada general, esto implica que el término «origen étnico» debe necesariamente interpretarse en relación con el término «raza». Dado que el legislador europeo rechaza tajantemente en el preámbulo de la Directiva las teorías que establecen la existencia de razas diferentes, entiende Čapeta que tanto la expresión raza como origen étnico deben interpretarse como «constructos sociales». Es decir, origen étnico o raza se refieren a «una percepción en una sociedad determinada de la existencia de un grupo reconocible como diferente sobre la base de determinadas características socioculturales, como la lengua, la literatura, la música, las costumbres y otros elementos similares»<sup>54</sup>.

La escasa jurisprudencia del Tribunal sobre el término origen étnico parece apoyar esta lectura. La abogada general identifica *CHEZ* como el precedente a seguir. En *CHEZ*<sup>55</sup>, una compañía eléctrica colocaba los contadores eléctricos a una altura inusualmente alta en un barrio de población mayoritariamente gitana, lo que una residente (ella misma no de etnia gitana) alegó que constituía discriminación por razón de origen étnico. El Tribunal dictaminó que «el concepto de origen étnico, que 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». Siendo así, podía aplicarse a la comunidad gitana. Nótese que el Tribunal, en esta lista no exhaustiva, incluye expresamente la nacionalidad.

En *Jyske Finans*<sup>56</sup>, otra referencia de un tribunal danés, el Tribunal consideró la nacionalidad como criterio de origen étnico de un modo más expreso. En el caso, una compañía especializada en la financiación de la compra de automóviles exigió, como era su obligación legal, a un cliente de nacionalidad danesa pero nacido fuera de la UE, que presentara prueba adicional de su identidad. No existía tal requisito para ciudadanos nacidos en un país UE o AELC. En *Jyske*, el Tribunal negó que el país de nacimiento se ligara necesariamente a un origen étnico, y se opuso a que pudiera utilizarse como único criterio para dilucidar el origen étnico de una persona.

De toda esta jurisprudencia del Tribunal se desprende, por tanto, que un grupo étnico se define por una serie de características que pueden ser subjetivas u objetivas, aunque solo estas últimas han sido expresamente analizadas por el Tribunal en sus sentencias. Sin embargo, características subjetivas, como la «percepción de pertenencia a un grupo étnico», también pueden contribuir al origen

<sup>54</sup> Conclusiones, apartado 69.

<sup>55</sup> Caso C-83/14, *CHEZ*, ECLI:EU:C:2015:480.

<sup>56</sup> Caso C-668/15, *Jyske Finans*, ECLI:EU:C:2017:278.

étnico. En este sentido, la abogada general hace notar que las características subjetivas «imponen fronteras étnicas» que dan lugar a la inclusión o exclusión del grupo<sup>57</sup>. No explica, sin embargo, cuáles sean esos elementos subjetivos.

La peculiaridad del caso danés con respecto al precedente más inmediato del Tribunal en *CHEZ* reside en que los llamados no occidentales no constituyen un grupo homogéneo, sino que aglutinan a más de cien nacionalidades diferentes. Por ende, no comparten una historia común, una religión, costumbres, clase o una lengua.

El Tribunal ya se había enfrentado a una cuestión similar en dos ocasiones diferentes, con soluciones hasta cierto punto contrapuestas. En *Feryn*<sup>58</sup>, una ONG demandó a un empleador belga por unas declaraciones en una entrevista en las que afirmaba que no contrataría a «alóctonos». Nada en *Feryn* indica que el grupo de extranjeros fuera homogéneo, lo que no impidió que el Tribunal concluyera que existía discriminación directa pese a que el grupo afectado era muy heterogéneo y sin perjuicio de que no existiera una víctima individual identificable.

El Tribunal complicó las cosas con la decisión en *Jyske Finans*, ya mencionada. En un razonamiento muy criticado<sup>59</sup>, el Tribunal entendió que «la existencia de un trato desfavorable no puede constatarse de forma abstracta y global, sino sólo de modo concreto y específico, a la luz del trato favorable en cuestión»<sup>60</sup>, lo que lo llevaba a concluir que la Directiva solo se aplicaba «si la medida supuestamente discriminatoria tiene como consecuencia desfavorecer a las personas con un origen étnico específico»<sup>61</sup>.

Es de celebrar que las Conclusiones se aparten rotundamente de esta construcción en *Jyske*. El grupo de no occidentales no está unido por un conjunto de elementos que constituyan su etnicidad<sup>62</sup>, pero los une, sin embargo, algo de lo que carecen: el legislador danés entiende que no poseen las características de aquellos a los que denomina occidentales. En este sentido, son los occidentales los que forman un grupo homogéneo con los daneses, a los que los unen, según el legislador danés, cultura, tradiciones y creencias parecidas. Esto determina, siempre según el legislador danés, que los occidentales no tengan los problemas de integración en Dinamarca que el Gobierno danés atribuye a los no occidentales<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Conclusiones, apartado 82.

<sup>58</sup> Caso C-54/07, *Feryn*, ECLI:EU:C:2008:397.

<sup>59</sup> Shreya Atrey (2018), «Race Discrimination in EU Law after *Jyske Finans*», *Common Market Law Review*, 55, 2, págs. 625-642.

<sup>60</sup> *Jyske Finans*, apartado 32.

<sup>61</sup> *Jyske Finans*, apartado 31.

<sup>62</sup> Conclusiones, apartado 86.

<sup>63</sup> En este sentido es llamativo, sin embargo, que al mismo tiempo ha habido en Dinamarca un debate insistente sobre cómo el país servía de «imán del Estado de bienestar» para nacionales de determinados países de la Unión. Un estudio empírico en Dorte Sindbjerg Martinsen y Benjamin Werner (2018), «No Welfare Magnets – Free Movement and Cross-Border Welfare in Germany and Denmark Compared», *Journal of European Public Policy*, 26, 5, págs. 637-655.

En todo caso, razona la abogada general, el hecho de que el legislador danés construya el grupo no occidental como carente de determinadas «características étnicas» en lugar de como un grupo que las comparte no significa que la distinción entre occidental y no occidental no se haga sobre el criterio del origen étnico.

Ahora bien, este caso es diferente a los planteados con anterioridad ante el Tribunal. Para el caso danés, todos los grupos étnicos considerados no occidentales reciben un trato menos favorable que los daneses y occidentales. O, dicho de otro modo, la legislación danesa favorece a sus nacionales y a aquellos que clasifica como occidentales. En esto se distingue claramente de casos anteriores ante el Tribunal, en los que un grupo étnico específico recibe un trato discriminatorio. Recuérdese que el representante del Gobierno danés incidió exclusivamente en este hecho durante la vista oral para argumentar en contra de la existencia de discriminación en el caso.

Para la abogada general esto no es impedimento, puesto que una interpretación de la Directiva acorde con sus objetivos lleva a concluir que se aplica también en situaciones en las que se coloca a diversos grupos en peor posición, cuando el criterio que fundamenta la distinción es el origen étnico de tales grupos. Esto mismo es lo que subyace, razona la abogada general, en la sentencia del Tribunal en *Feryn*, donde la abogada general ve un reconocimiento tácito de que la Directiva aplica también en casos en que el grupo tratado de modo desfavorable no es un grupo étnico homogéneo, pero la distinción se basa en el criterio del origen étnico.

Una vez aclarado este punto, la conclusión con respecto a la clasificación de la ley danesa resulta lógica. Una persona es no occidental si lo es ella misma o sus padres, por lo que los criterios de clasificación son, indisputablemente, la nacionalidad, el lugar de nacimiento y la ascendencia, todos ellos referidos al origen étnico de las personas. Esto se hace patente además en los trabajos preparatorios de la ley danesa, que, como indicaron las partes, vinculan sin lugar a equívoco el término no occidental con el origen étnico<sup>64</sup>.

## 2. DISCRIMINACIÓN DIRECTA

Las Conclusiones de la abogada general incluyen una argumentación muy detallada de por qué la legislación danesa constituye discriminación directa por

---

<sup>64</sup> La propia sentencia cita los trabajos preparatorios de la ley danesa en su apartado 18, donde esta asociación es inequívoca: «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 puede 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».

razón de origen étnico. Sin embargo, antes de entrar en el detalle de su argumentación, Čapeta hace una apreciación preliminar, en la que conviene detenerse. Como se ha explicado, no todos los residentes afectados por la extinción unilateral de los contratos de arrendamiento son no occidentales. Bien al contrario, muchos de los afectados incluso son ciudadanos daneses nacidos en Dinamarca, ya que la implementación en sí del plan de desarrollo en lo que concierne a los residentes concretos que se verán afectados por la extinción contractual no toma en consideración ningún factor étnico. Este hecho, sin embargo, carece de trascendencia para dictaminar sobre la existencia de discriminación en el caso, ya que lo que importa es si una persona ha sido discriminada por razones étnicas, independientemente de que la persona en concreto pertenezca al grupo étnico discriminado<sup>65</sup>.

La abogada general identifica dos niveles de tratamiento menos favorable. El primero y más obvio es la extinción unilateral de los contratos de arrendamiento de los residentes. El segundo concierne a la estigmatización sufrida por los grupos étnicos afectados<sup>66</sup>. Aquí ha de recordarse que el Tribunal, haciendo uso de la potestad del art. 62 de sus Reglas de Procedimiento, pidió a las partes que se centraran en este segundo aspecto. Resulta paradójico que, como se verá, el Tribunal apenas lo trate en su sentencia.

Para el primer nivel de trato menos favorable, la abogada general desarrolla un análisis estándar de discriminación, identificando el trato menos favorable y el comparador. El trato menos favorable en este caso es evidente: la posible extinción unilateral de los contratos, como paso previo al desalojo del domicilio. El comparador apropiado, que resulta fundamental para un correcto análisis de la potencial discriminación, son los residentes en viviendas públicas en zonas clasificadas como áreas residenciales vulnerables. Tales áreas cumplen con al menos dos de los criterios socioeconómicos detallados más arriba, pero, y esto resulta crucial, sin cumplir con el criterio de que al menos el 50% de los residentes sean no occidentales o descendientes de no occidentales. Al contrario de lo que sucede a aquellos residentes en zonas declaradas como «gueto», los residentes de áreas vulnerables no están en riesgo de perder sus casas, porque sus planes de desarrollo no contemplan la reubicación de residentes. Por consiguiente, no es controvertido que los residentes de áreas residenciales calificadas como «guetos» reciben un trato menos favorable que los de las áreas residenciales vulnerables, siendo la única diferencia entre ambos grupos el origen étnico de los primeros. Esto permite

<sup>65</sup> Por ejemplo, en *Coleman* el Tribunal declaró que una empleada había sido objeto de discriminación directa por razón de la discapacidad que sufría su hijo, al que ella cuidaba. Véase C-303/06, *Coleman*, ECLI:EU:C:2008:415. En *CHEZ*, discutida más arriba, la demandante no pertenecía al grupo étnico discriminado, pero se reconoció que había sufrido discriminación directa.

<sup>66</sup> Un estudio de la discriminación como estigma en Iyiola Solanke (2016), *Discrimination as Stigma*, Bloomsbury.

concluir fácilmente a la abogada general Čapeta que la diferencia de trato se basa en criterios étnicos. Es jurisprudencia consolidada del Tribunal que para establecer la existencia de discriminación directa basta con que la diferencia étnica influenciara la decisión de imponer un tratamiento menos favorable a un grupo<sup>67</sup>. El propio Gobierno danés reconoció en la vista oral que la intención o no de discriminar es irrelevante.

El segundo punto, la discriminación derivada de la estigmatización, es quizá más interesante y habría permitido al Tribunal desarrollar su anterior sentencia en *CHEZ*. La abogada general Čapeta entiende por estigmatización «la atribución a los miembros de un grupo étnico de características socialmente reprobables únicamente sobre la base de su pertenencia o de su pertenencia percibida a dicho grupo»<sup>68</sup>. Recuerda que el Tribunal identificó el carácter ofensivo y estigmatizador de la práctica de la compañía eléctrica en *CHEZ* como una de las razones para apreciar la existencia de discriminación<sup>69</sup>. Las Conclusiones sostienen que lo mismo puede ocurrir con una legislación basada en «estereotipos y prejuicios generalizados sobre un grupo étnico». En este sentido, varios informes de organismos internacionales advertían de los efectos *estigmatizantes* de la legislación danesa<sup>70</sup>. A juicio de la abogada general, el legislador danés generaliza injustamente estas características «negativas e inaceptables», atribuyéndolas a los no occidentales y a sus descendientes.

### 3. LA DISCRIMINACIÓN INDIRECTA COMO ALTERNATIVA

Si el Tribunal no apreciara la existencia de discriminación directa, las Conclusiones sostienen que al menos debería declarar la existencia de discriminación indirecta. El argumento coincide en gran medida con el de la Comisión, que defendió que las situaciones de los procedimientos principales encajan mejor en la categoría de discriminación indirecta, ya que la mera elaboración de un plan no tiene por sí misma consecuencias negativas para los residentes de la zona de vivienda. Elaboraré después por qué este modo de analizar el caso me parece profundamente desacertado.

Aunque la disposición parezca *prima facie* neutral, los residentes solo pueden ser desalojados cuando su zona de residencia haya sido previamente calificada como «gueto/zona de transformación». Esta calificación se deriva de la categorización previa de los residentes como no occidentales. Si existe discriminación indirecta «cuando, desde un punto de vista estadístico, un grupo étnico se ve afectado por una norma neutral en mayor medida que otros grupos»,

<sup>67</sup> En este sentido, véase *CHEZ*, apartado 76.

<sup>68</sup> *Conclusiones*, apartado 148.

<sup>69</sup> Véase *CHEZ*, apartados 84-87.

<sup>70</sup> Por ejemplo, los informes de la ONU citados más arriba (véase la nota 49).

resulta evidente que los no occidentales se enfrentan a un riesgo significativamente mayor de sufrir un trato desfavorable.

La discriminación indirecta puede justificarse si persigue un objetivo legítimo y se lleva a cabo mediante medios idóneos, necesarios y proporcionados. Las Conclusiones ofrecen orientaciones claras sobre el análisis de proporcionalidad que debe realizar el órgano jurisdiccional remitente. En primer lugar, el tribunal nacional debe determinar qué constituye una «integración satisfactoria» en la sociedad danesa. Según la abogada general Ćapeta, el Gobierno danés señaló tres factores durante la vista: la participación en el mercado de trabajo, la ausencia de antecedentes penales y el dominio del danés. Estos factores pueden servir posteriormente como referencia para evaluar la proporcionalidad de la medida. Aunque la abogada general deja esta valoración en manos del órgano jurisdiccional nacional, subraya que toda política impulsada por prejuicios y no por pruebas sólidas —que el Gobierno danés no aportó— debe ser objeto de un escrutinio crítico.

Si el objetivo se considera legítimo, el órgano jurisdiccional nacional deberá examinar además si la medida es necesaria para alcanzar la integración o si podrían utilizarse otras medidas menos restrictivas. Para ello, el tribunal nacional «podría tener que entrar con mayor detalle en los argumentos del Gobierno danés de que ha intentado otras medidas sin éxito»<sup>71</sup>. Por último, el tribunal nacional deberá examinar la proporcionalidad *stricto sensu* de la medida. El enfoque de la abogada general Ćapeta muestra una deferencia muy limitada hacia el órgano jurisdiccional nacional, y concluye reiterando que es «escéptica» respecto a que la normativa danesa pueda estar justificada.

De las Conclusiones se deduce sin dificultad que la abogada general considera que el régimen legal en lo concerniente a los «guetos» se basa en un criterio de origen étnico y constituye discriminación directa.

## VI. LA SENTENCIA DEL TJUE

### 1. LA EXISTENCIA DE DISCRIMINACIÓN DIRECTA

El Tribunal analiza en primer lugar la existencia de discriminación directa y, a continuación, pasa a examinar la discriminación indirecta, que se presenta como subsidiaria. La distinción es muy importante. Como es sabido, la discriminación directa no admite ningún tipo de justificación ni análisis de proporcionalidad, mientras que la indirecta puede justificarse si respondiera a un objetivo legítimo,

<sup>71</sup> Aunque en la vista el representante danés sugirió que el Gobierno nunca intentó aplicar medidas de integración sin tener en cuenta la etnicidad, ante las insistentes preguntas de varios miembros del Tribunal a este respecto.

siempre y cuando la medida concreta lo persiguiera de un modo proporcionado. De ahí que, desde el punto de vista estatal, una declaración de discriminación indirecta deje abierta la puerta a la posible supervivencia de la medida nacional controvertida.

El principal escollo al que se enfrenta el Tribunal para la valoración de la existencia de discriminación es que la Directiva no define qué entiende por origen étnico. Como se ha explicado más arriba, en anteriores sentencias, especialmente los asuntos *CHEZ* y *Jyske Finans*, el Tribunal había rechazado que el país de nacimiento o la nacionalidad puedan utilizarse, por sí solos, para presumir el origen étnico, entendiendo que el origen étnico se basa en «un conjunto de factores, algunos objetivos y otros subjetivos». Esta reiteración de *Jyske* es desafortunada porque en aquel caso el Tribunal no entró a valorar ningún otro criterio y directamente rechazó la posibilidad de la existencia de tratamiento adverso al ser el único criterio el lugar de nacimiento. Este caso supone un avance, pero el Tribunal prosigue, por tanto, con una interpretación laxa del concepto origen étnico y pierde, a mi modo de ver, la oportunidad de dar un contenido más concreto al mismo. Esto es particularmente problemático, toda vez que hurta a los tribunales y autoridades nacionales, pero también a los particulares que puedan verse afectados por medidas adversas, unas directrices claras para evaluar cuándo una medida determinada se basa en el origen étnico de los afectados. Ignora, igualmente, que el país de nacimiento puede funcionar como un *proxy* del origen étnico, al ser el dato estadístico con el que más frecuentemente cuentan los Estados.

Así las cosas, el Tribunal se limita a negar cualquier connotación étnica en los criterios socioeconómicos empleados por la normativa danesa. Sin embargo, el Tribunal es consciente de que incluso estos criterios pretendidamente técnicos podrían, en origen, estar basados en una distinción étnica<sup>72</sup>, por lo que reitera en la sentencia que bastaría con que esta distinción étnica estuviera en el origen de la legislación para que se diera el supuesto de discriminación directa. El énfasis es relevante, puesto que de otro modo no resultaría difícil que los Estados miembros pudieran escudarse en criterios técnicos para esquivar cualquier alegación de discriminación directa. Sin embargo, numerosa literatura alerta del peligro de poner demasiado énfasis en la intención discriminadora, puesto que esta resulta muy difícil de probar<sup>73</sup>.

No es sorprendente que el principal problema lo planteen, no los criterios socioeconómicos, sino la distinción que establece la legislación danesa entre ciudadanos de origen occidental y no occidental. De modo desconcertante, el Tri-

---

<sup>72</sup> Lo que el Tribunal parece no entender es que tales criterios se pueden usar, de hecho, con el objetivo precisamente de racializar. En este sentido, Jennifer C. Nash (2013), «Theorizing Race, Theorizing Racism: New Directions in Interdisciplinary Scholarship», en Vanessa Munro y Margaret Davies (coords.), *The Ashgate Research Companion to Feminist Legal Theory* (págs. 125-138), Routledge; Sarah Ganty (2026), «Racialized, but Equal?», *Verfassungsblog*, 21 de enero.

<sup>73</sup> Nash (2013).

bunal indica que, dado que tal distinción «está establecida en el Derecho danés», corresponde al órgano jurisdiccional nacional la tarea de determinar si este criterio se basa en el origen étnico, limitándose el TJUE a proporcionar algunas orientaciones. Ciertamente, dentro de la división de funciones del art. 267 TFUE no corresponde al Tribunal dictaminar sobre el derecho nacional, pero la cuestión aquí se refiere, sin ningún género de dudas, a la interpretación que haya de darse a la expresión origen étnico, la cual tiene, como el propio Tribunal admite más tarde<sup>74</sup>, un significado europeo.

El TJUE opta por la deferencia sustancial para proporcionar directrices al tribunal nacional, en línea con lo que parece una opción constante por dejar más espacio a los tribunales nacionales en las sentencias<sup>75</sup>. El punto de partida vuelve a ser que la nacionalidad o el país de origen son «neutros» en lo que respecta al origen étnico y, por tanto, insuficientes para determinar el origen étnico de una persona. No hay nada verdaderamente nuevo, salvo la sorprendente afirmación del Tribunal de que la normativa danesa se basa en una «combinación compleja» de ambos criterios<sup>76</sup>, sin desarrollar en qué medida dicha combinación podría establecer un vínculo con el origen étnico ni explicar la complejidad de la valoración efectuada por las normas danesas. A mi juicio, y como desarrollaré en la siguiente sección, el análisis «complejo» de la legislación danesa sirve, de hecho, para identificar a ciudadanos daneses de origen extranjero, cuestión que el Tribunal no analiza con la suficiente claridad.

Además, se sostiene que el asunto de los «guetos» difiere de anteriores casos del Tribunal, en particular *CHEZ*, en la medida en que el grupo de los no occidentales abarca más de un centenar de nacionalidades, con lenguas, culturas, religiones, etc., heterogéneas; todos ellos sometidos a un trato diferente en comparación con los occidentales. El Tribunal no analiza la construcción danesa de un «ellos» frente a un «nosotros», como sí hizo la abogada general, sino que sigue las Conclusiones en su interpretación de *Feryn* para afirmar claramente que la amplitud del concepto de no occidental no impide que este se base en el origen étnico de las personas afectadas.

Si el órgano jurisdiccional nacional concluye efectivamente que la distinción entre personas occidentales y no occidentales refleja el origen étnico, deberá evaluar la existencia de un trato menos favorable, considerando las consecuencias que afrontan las personas afectadas en comparación con otras en situaciones comparables. El Tribunal pierde aquí la oportunidad de reflexionar sobre las consecuencias

<sup>74</sup> *Sentencia*, apartados 138-139.

<sup>75</sup> Lucía López Zurita y Stein Arne Brekke (2024), «A Spoonful of Sugar: Deference at the Court of Justice», *Journal of Common Market Studies*, 62, 5, págs. 1177-203; Jan Zglinski (2018), «The Rise of Deference: The Margin of Appreciation and Decentralized Judicial Review in EU Free Movement Law», *Common Market Law Review*, 55, 5, págs. 1341-1385.

<sup>76</sup> *Sentencia*, apartado 100.

jurídicas de los posibles efectos estigmatizadores de la legislación. Mientras que la abogada general Čapeta consideró que el legislador danés había generalizado de forma injusta características «negativas e inaceptables», atribuyéndolas a los no occidentales y a sus descendientes, la única observación contenida en la sentencia es que el órgano jurisdiccional nacional debe examinar si los trabajos preparatorios de la legislación danesa sugieren que esta se basa en prejuicios o estereotipos, o contribuye a perpetuarlos.

En cualquier caso, el Tribunal acierta al establecer las zonas vulnerables como el término de comparación pertinente, y al concluir lógicamente que quienes residen en «guetos» se enfrentan a un mayor riesgo de verse obligados a abandonar sus viviendas. A este respecto, es irrelevante que la selección individual de los inquilinos no tenga en cuenta su origen étnico o que también pueda afectar a occidentales, como de hecho sucedió en ambos casos. Leída hasta aquí, la sentencia es deferente, pero trasluce que el TJUE entiende que la legislación danesa lleva a la discriminación directa por motivos étnicos de los no occidentales. Dado que la pregunta del tribunal nacional se refería exclusivamente a la legislación (y no a los planes de desarrollo) y que preguntaba si la discriminación, de existir, era directa o indirecta, a mi juicio el Tribunal ya había respondido a ambas preguntas hacia la mitad de la sentencia, por lo que no había necesidad de continuar. Sin embargo, siguiendo por otra parte un esquema ya clásico en el que el Tribunal plantea la discriminación indirecta como alternativa a la directa, todavía ofrece unos cincuenta párrafos más analizando esta. Pareciera, no obstante, que el Tribunal piensa, como la Comisión, ya no tanto en la legislación sino en sus planes de desarrollo, por los que el tribunal nacional no había preguntado.

## 2. LA EXISTENCIA DE DISCRIMINACIÓN INDIRECTA

El Tribunal no ofrece muchas novedades en su análisis de la posible discriminación indirecta causada por la legislación danesa. Siguiendo la definición en el art. 2.2 b) de la Directiva, el Tribunal reitera que «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». Por tanto, la primera condición es que la disposición de que se trate sea «aparentemente neutra». El Tribunal cae en la tautología al explicar cuándo debe entenderse que la práctica es «aparentemente neutra»: a su juicio, esto sucede cuando la misma sea aplicada «en apariencia de manera neutra», lo que, parece, se da cuando se aplique «en atención a factores diferentes de la característica protegida y no equivalentes a esta»<sup>77</sup>. No parece que esta definición circular sea particularmente útil.

<sup>77</sup> *Sentencia*, apartado 132.

En segundo lugar, tal criterio aparentemente neutro debe situar a personas de un origen racial o étnico concreto en «desventaja particular» con respecto a otras personas. Para el Tribunal, esto debe entenderse en el sentido de que «son particularmente las personas de un origen étnico concreto quienes, debido a la disposición, criterio o práctica en cuestión, quedan en desventaja». ¿Significa esto que solo cabe declarar la existencia de discriminación indirecta cuando la práctica afecte a un grupo étnico específico? Se recordará que esta había sido la posición mantenida por el Gobierno danés en la vista ante el Tribunal, rechazada de plano por la abogada general. En efecto, como hizo notar la Comisión en sus alegaciones por escrito, la redacción de la Directiva en algunas lenguas, incluida la danesa, sugería que la discriminación indirecta debía situar en desventaja a un grupo étnico específico (*bestemt*). El Tribunal lleva a cabo un análisis comparativo de varias versiones lingüísticas para rechazar esta interpretación. En línea con su abogada general, para el TJUE es claramente contrario al espíritu de la Directiva que esta pueda o deba «limitarse a la lucha contra las discriminaciones que afecten a un solo grupo étnico».

Por último, siguiendo jurisprudencia asentada, la existencia de discriminación indirecta puede establecerse por cualquier medio de prueba, incluida la información estadística, cuya valoración corresponde al órgano jurisdiccional nacional. El Tribunal no entra a valorar ninguno de los datos en los autos que obran en su poder, como sí ha hecho en otras ocasiones<sup>78</sup>. Se limita a recordar al órgano jurisdiccional nacional que ha de comprobar en qué medida los datos estadísticos que se le presentan son fiables y «suficientemente significativos», pero tampoco ofrece criterios para realizar esta valoración.

Si teniendo en cuenta todos estos factores el tribunal nacional considerara que existe en el caso discriminación indirecta, aun podría declarar la medida compatible con el DUE si entendiera que esta persigue un objetivo legítimo de manera proporcionada.

Como es jurisprudencia asentada del TJUE, un Estado miembro puede justificar la restricción de un derecho o libertad fundamental invocando objetivos capaces de legitimar tales restricciones. Lógicamente, el Estado en ese caso debe proporcionar al tribunal nacional datos suficientes que permitan a este llevar a cabo un análisis de proporcionalidad de la medida. Es habitual que el TJUE ofrezca unas directrices detalladas para que el tribunal nacional pueda realizar tal análisis de proporcionalidad. Es esto lo que ofrece en su sentencia, de modo muy detallado, pues el Tribunal desgana los tres componentes de su clásico test de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto<sup>79</sup>.

Empezando por las razones de interés general que podrían justificar la restricción en la legislación danesa, el Tribunal entiende que dicha legislación pre-

<sup>78</sup> Compárese con el caso C-161/18, *Villar Láz c. INSS*, ECLI:EU:C:2019:382, en el que el Tribunal entra a una valoración directa de la evidencia estadística presente en los autos.

<sup>79</sup> Takis Tridimas (2006), *The general principles of EU law*, Oxford University Press.

tende resolver problemas relacionados con la formación de «sociedades paralelas». Dinamarca invoca, pues, objetivos de cohesión social e integración, por un lado, junto a otros relacionados con su política de vivienda social y la financiación de esta. El Tribunal considera legítimos estos objetivos y es tajante al afirmar que otorgan a los Estados miembros un amplio margen para diseñar y aplicar sus políticas nacionales. Sin embargo, dado que el objetivo de la legislación danesa no es solventar problemas relacionados con la promoción y el acceso a la vivienda pública, el Tribunal rechaza la invocación de esta razón de interés general y establece que las medidas han de encuadrarse dentro del marco «más amplio» del objetivo referido a la cohesión social y la integración. En este marco ofrece al tribunal nacional indicaciones precisas para el análisis de proporcionalidad.

El TJUE no alberga dudas en lo concerniente a la idoneidad de las medidas propuestas para cumplir con los objetivos invocados. En principio, no parece controvertido que la adopción de planes de desarrollo en zonas de especiales dificultades socioeconómicas pueda ser una medida adecuada para potenciar la cohesión social y la integración. No obstante, dos consideraciones son vitales a este respecto.

Primero, si la medida se aplicara a residentes con la ciudadanía europea, el objetivo de promover la cohesión social y la integración no podría justificarla. En efecto, el art. 79 TFUE permite a los Estados miembros implementar medidas que propicien la integración de ciudadanos de terceros países, posibilidad que reiteran las Directivas de residentes de larga duración<sup>80</sup>, y de reagrupación familiar<sup>81</sup>. Esto contrasta con la igualdad de trato con los nacionales que, con serios matices<sup>82</sup>, la Directiva 2004/38, y el propio Tratado, establecen para los ciudadanos de la Unión<sup>83</sup>.

Sin embargo, el Tribunal no resulta terriblemente claro sobre la posibilidad de aplicar estas medidas a ciudadanos del propio país. En efecto, el Tribunal razona que «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»<sup>84</sup>. No queda claro si la idea del Tribunal es que estos «nacionales de Estados miembros» incluyen a ciudadanos de otros Estados de la UE, a los nacionales propios o a ambos. En una lectura razonable de la

<sup>80</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L 16 de 23 de enero de 2004.

<sup>81</sup> Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251 de 3 de octubre de 2003.

<sup>82</sup> Niamh Nic Shuibhne (2015), «Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship», *Common Market Law Review*, 52, 4, págs. 889-937.

<sup>83</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30 de abril de 2004.

<sup>84</sup> *Sentencia*, apartado 151.

Directiva, en el contexto del DUE, solo cabe que el Tribunal se esté refiriendo a todos los que ostenten la ciudadanía europea, incluidos los nacionales, pero el párrafo es, incomprensiblemente dada su importancia, ambiguo.

Segundo, el Tribunal reitera, como por otra parte es lo habitual cuando realiza el test de proporcionalidad, 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».

El Tribunal parece considerar que este no es el caso en Dinamarca. Retoma la comparación con las áreas residenciales vulnerables para sostener que el problema parece haberse abordado de manera efectiva y menos restrictiva en aquellas zonas en las que los residentes no alcanzan el umbral del 50% de no occidentales. El agente danés reconoció esto mismo en la vista, al admitir que los criterios socioeconómicos nunca se aplicaron en los «guetos» de forma independiente de la distinción occidental/no occidental.

Si el tribunal nacional considerara, pese a las indicaciones precedentes del Tribunal, que la medida danesa cumple con el test de idoneidad, aún tendría que proseguir con su análisis de proporcionalidad. Es frecuente que el Tribunal fusione el segundo y tercer paso de este análisis, tal y como hace en esta sentencia<sup>85</sup>. Conviene recordar que el «test de necesidad», segundo paso en el análisis, requiere comprobar si la medida es realmente necesaria para alcanzar el objetivo invocado, o si es posible alcanzar este mediante medios menos onerosos o restrictivos de los derechos y libertades públicas. Si no existieran otras medidas alternativas, el tercer paso consiste en el «test de proporcionalidad en sentido estricto» que obliga a comprobar si las lesiones o inconvenientes causados no son desproporcionadas con respecto al objetivo invocado, y si no perjudican excesivamente los intereses legítimos de los habitantes de los llamados «guetos».

El Tribunal parece considerar que la medida no es necesaria ni proporcionada. En este sentido, la sentencia no admite ambigüedad cuando declara que los residentes de los «guetos» afrontan un riesgo agravado de perder sus hogares en comparación con los residentes de áreas residenciales vulnerables. La conclusión lógica, que el Tribunal decide no explicitar, es que otras medidas alternativas podían implementarse y de hecho se han implementado en zonas con problemáticas socioeconómicas parecidas (si no idénticas). El Tribunal aun se detiene para enfatizar que los planes de desarrollo inciden de manera desproporcionada en el derecho fundamental a la vivienda de los residentes. El Tribunal pone especial empeño en subrayar este extremo. Empieza por remitirse al art. 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para recordar la importancia del derecho al domicilio en el

<sup>85</sup> Takis Tridimas (2018), «The Principle of Proportionality», en R. Schütze y Takis Tridimas (coords.), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, págs. 243-264 (págs. 246-247).

sistema de derechos fundamentales de la UE y subrayar la gravedad de una injerencia en ese derecho. Lógicamente, el art. 7 debe tenerse en cuenta en la ponderación de la medida. Para el Tribunal queda claro que, a la luz de esta ponderación, el derecho al domicilio limita la capacidad de los Estados miembros para configurar sus políticas. Para reforzar la tesis, analiza extensamente la sentencia del TEDH en *Winterstein c. Francia*<sup>86</sup>, que pone de relieve el rigor del examen de proporcionalidad que el tribunal nacional debe llevar a cabo. Resulta, por ello, desafortunado que se otorgue tanto peso al posible realojo de las personas afectadas como «factor mitigador», sin insistir más en que, con independencia de que se les proporcione una nueva vivienda, los residentes son forzados a abandonar sus domicilios, que es precisamente el elemento protegido por el art. 7.

En conjunto, pues, esta segunda parte del análisis del Tribunal parece sugerir al juez nacional que la legislación controvertida causa, al menos, discriminación indirecta que, de las indicaciones del Tribunal sobre el test de proporcionalidad, no parece que pueda justificarse. Sin embargo, como señalé antes, esta parte resulta confusa. De un lado, al analizar la discriminación directa, el Tribunal parecía considerar que la legislación danesa causaba tal discriminación, y lo hacía con base en un criterio de origen étnico. De otro, el detallado análisis de la posibilidad de discriminación indirecta parece sugerir que el Tribunal se decanta por esta última y que tiene en mente no la legislación danesa en sí, sino sus planes de desarrollo. La siguiente sección realiza un análisis crítico de los principales problemas que observo en la sentencia del TJUE.

## VII. ANÁLISIS

En su sentencia en el caso del «gueto», el Tribunal ha tenido la ocasión de profundizar, y expandir, su jurisprudencia sobre discriminación racial y étnica. Las oportunidades no son muchas, puesto que la Directiva sigue siendo objeto de muy pocas preguntas al Tribunal. Dada esta escasez, pienso que el Tribunal ha desaprovechado la oportunidad de aportar mayor claridad en un momento en que la cuestión de la integración de migrantes, y también de ciudadanos, se ha vuelto central en el debate europeo.

En su decisión, el Tribunal opta por la deferencia hacia el tribunal nacional. No hay, en principio, nada que objetar a que el Tribunal haya decidido en los últimos años dejar más espacio a los jueces nacionales en el contexto de la cuestión prejudicial<sup>87</sup>, e incluso puede servir para afianzar una ya sólida relación con

<sup>86</sup> Asunto *Winterstein c. Francia*, 27013/17, 17 de octubre de 2023.

<sup>87</sup> Zglinski (2018).

los jueces nacionales<sup>88</sup>. Ni el derecho europeo es propiedad del Tribunal<sup>89</sup>, ni este puede proceder sin el sustento y la colaboración de los Tribunales nacionales<sup>90</sup>, por lo que este desarrollo es bienvenido. Al mismo tiempo, y sin perjuicio de lo anterior, la deferencia no debería servir para proporcionar respuestas confusas. La cuestión prejudicial solo tiene sentido si proporciona respuestas útiles a los jueces nacionales, y es cuestionable que estas lo sean<sup>91</sup>.

El Tribunal danés había expresado claramente lo que necesitaba saber. Sus preguntas se circunscribían a la ley danesa, no a sus planes de desarrollo ni a la actividad administrativa posterior, y pedía concreta y explícitamente la opinión del Tribunal sobre si la ley constituía discriminación directa o indirecta. Léida la sentencia, una tiene la impresión de que la respuesta del Tribunal es que podría ser una cosa o la otra, siempre que al tribunal nacional le pareciera que lo es<sup>92</sup>. La poca utilidad práctica de esta respuesta resulta evidente.

En elementos más sustantivos, es de lamentar que el Tribunal no desarrolle y clarifique qué entiende por origen étnico y continúe con una definición laxa, y *de facto* inservible para los operadores nacionales. La insistencia del Tribunal en desligar país de nacimiento y nacionalidad del origen étnico de una persona constituye una lectura literal de la Directiva<sup>93</sup>, en cierto modo sorprendente dada la inclinación del Tribunal a interpretaciones expansivas, que deja de lado la realidad de que en la mayoría de los países estos son los principales indicadores estadísticos sobre la población, nacional o extranjera que manejan las Administraciones<sup>94</sup>. Es ingenuo, por tanto, no querer ver que son estos datos los que con más frecuencia se utilizan como *proxies* del origen étnico o racial de una persona<sup>95</sup>. Que la Directiva excluya de su ámbito de aplicación la diferencia de trato por motivo de nacionalidad no

<sup>88</sup> López Zurita y Brekke (2024).

<sup>89</sup> Gareth Davies (2018), «Does the Court of Justice Own the Treaties? Interpretative Pluralism as a Solution to over-Constitutionalisation», *European Law Journal*, 24, 6, págs. 358-375.

<sup>90</sup> J. H. H. Weiler (1994), «A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors», *Comparative Political Studies*, 26, 4, págs. 510-534; R. Van Gestel y J. De Poorter (2019), *In the Court We Trust: Cooperation, Coordination and Collaboration between the ECJ and Supreme Administrative Courts*, Cambridge University Press.

<sup>91</sup> En este sentido se pronunciaba Bruno de Witte en el reciente evento organizado por la Universidad de Oxford sobre el caso (<https://is.gd/RLkBW0>).

<sup>92</sup> Lucía López Zurita (2026), «Op-Ed: This Is Discrimination... If You Think So Too: The Court's Ruling on the Danish 'Ghetto' Case (C-417/23)», *Employment & Immigration, EU Law Live*, 7 de enero de 2026.

<sup>93</sup> Lo cual ya en la negociación de la Directiva se señaló por algunos miembros del Parlamento Europeo como una de sus mayores debilidades, véase Tyson, «The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination» (pág. 209).

<sup>94</sup> Lilla Farkas (2016), *The Meaning of Racial or Ethnic Origin in EU Law: Between Stereotypes and Identities*, Comisión Europea.

<sup>95</sup> Ganty (2026).

equivale a decir que no cubra casos en los que la nacionalidad se utiliza, de hecho, como expresiva de la raza o el origen étnico<sup>96</sup>. La persistente reticencia del Tribunal a considerar la raza, fijándose en cambio solo en el origen étnico, excede los límites de este artículo, pero parece cierto que limita la capacidad analítica del Tribunal, entre otras cosas porque le impide ver cómo criterios socioeconómicos son usados para *racializar* a personas o grupos<sup>97</sup>. Es bienvenido, sin embargo, que se abandone el razonamiento absurdo de *Jyske Finans* según el cual solo puede existir discriminación si el tratamiento adverso afecta a un grupo étnico determinado. Además, pese a no entrar de lleno en el estigma como discriminación, parece acertado que al menos el Tribunal lo considere como una posibilidad.

A mi juicio, la pregunta del tribunal nacional se contestaba con la primera parte del análisis del Tribunal<sup>98</sup>: la legislación establece una distinción basada en el origen étnico y eso ya basta para dar lugar a discriminación directa. El resto del análisis de discriminación indirecta no se refiere a la pregunta del tribunal nacional porque ya nada tiene que ver con la ley en sí, sino con la actividad administrativa posterior que la desarrolla. Indudablemente, el Tribunal goza de una gran flexibilidad en el seno de la cuestión prejudicial<sup>99</sup> y no es infrecuente que reformule preguntas<sup>100</sup>, o que plantee cuestiones distintas a las suscitadas<sup>101</sup>. Es cuestionable, sin embargo, que esto sirva para algo más que promover el debate académico. Sobre todo, porque en este punto la sentencia parece soslayar que el hecho de que la legislación nacional establezca una distinción basada en el origen étnico impregna inexorablemente toda la actividad administrativa posterior, que constituiría igualmente discriminación directa.

Incluso si consideramos, como por otra parte (incomprensiblemente) hizo la Comisión, que la práctica nacional controvertida daba lugar a discriminación indirecta, creo que el Tribunal sigue dejando mucho margen de maniobra al Gobierno nacional en la justificación de la medida. De un lado, la admisión de que la necesidad de asegurar la integración podría justificar en abstracto políticas de relocali-

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Por citar solo dos ejemplos de una literatura vastísima, véanse Nash (2013); Nozizwe Dube (2025), «The unbearable whiteness of EU law», *EUI Law Working Paper*, 12.

<sup>98</sup> En el mismo sentido, De Witte (2026) y Ganty (2026).

<sup>99</sup> Koen Lenaerts, Kathleen Gutman y Janek Tomas Nowak (2023), *EU Procedural Law*, Oxford University Press; K. P. E. Lasok (2017), *Lasok's European Court practice and procedure*, Bloomsbury Professional; Krenn, *The procedural and organisational law of the European Court of Justice*.

<sup>100</sup> Urška Šadl y Anna Wallerman Ghavanini (2019), «'The Referring Court Asks, in Essence': Is Reformulation of Preliminary Questions by the Court of Justice a Decision Writing Fixture or a Decision-Making Approach?», *European Law Journal*, 25, 4, págs. 416-433; Ricardo García Antón (2015), «The Reformulation of the Questions Referred to the CJEU for a Preliminary Ruling in Direct Taxation: Towards a Constructive Cooperation Model», *EC Tax Review*, 24, 5, págs. 258-267.

<sup>101</sup> López Zurita (2024).

zación de grupos minoritarios resulta problemática<sup>102</sup>. Por otra parte, la mención en el párrafo final de la sentencia de que el hecho de que se ofrezcan viviendas alternativas debe considerarse en el análisis de proporcionalidad es preocupante: hablamos aquí de personas desalojadas de viviendas que no son públicas, que no pertenecen a la Administración y que son privadas de su domicilio por circunstancias que ni siquiera tienen por qué estar relacionadas directamente con ellas. Dudo de que tamaña intromisión en el derecho al domicilio pueda mitigarse por ofrecer un alojamiento alternativo, que, además, por cierto estará frecuentemente lejos del lugar en que estas personas han desarrollado su vida y tienen arraigo.

El adagio dice que los casos difíciles hacen mal derecho, y este era un caso difícil. Tristemente, es un caso tan difícil que el asunto capital que plantea apenas si se trata en la sentencia: el «complejo análisis» que el Tribunal ve en la legislación danesa no se orienta fundamentalmente a «identificar» a los nacionales de terceros países, lo que ya sería suficientemente problemático, sino que le permite identificar y categorizar a aquellos nacionales daneses no nacidos en Dinamarca, o cuyos padres no han nacido en Dinamarca. Lo que sigue, tal y como se ha visto, es un estatus jurídico diferenciado que conlleva derechos *mitigados* y obligaciones adicionales. Fuera de las relaciones especiales de sujeción<sup>103</sup>, que no juegan aquí, esta estratificación de derechos<sup>104</sup> resulta cuanto menos disonante, y plantea cuestiones difíciles, pero que no pueden obviarse: ¿puede un Estado diferenciar a sus ciudadanos según hayan nacido o no en el país? ¿Pueden distinguirse clases de ciudadanos según su ascendencia? ¿Puede un Estado aplicar medidas de integración a sus propios ciudadanos?

Con matices, el DUE acepta que los ciudadanos de terceros países deban completar medidas de integración, normalmente test cívicos, para poder residir de modo legal y/o permanente en los Estados miembros<sup>105</sup>. Entrar en esta cuestión excede el objeto de este artículo, pero el tema ha sido ampliamente debatido en la doctrina<sup>106</sup>. Baste aquí decir que, con esta sentencia en la mano, parece claro que el Tribunal considera los objetivos de la integración y la cohesión social legí-

<sup>102</sup> Serde Atalay, «When Context Disappears», *Verfassungsblog*, 5 de enero de 2026.

<sup>103</sup> Mariano López Benítez (1994), *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas.

<sup>104</sup> La expresión es de Hanna Eklund (2025), «Ethnically Stratified Citizenship», *Verfassungsblog*, 24 de octubre de 2025.

<sup>105</sup> Véanse las referidas directivas de residencia de larga duración y reagrupación familiar. Igualmente, y a título meramente de ejemplo, las decisiones del tribunal en los casos C-158/23, *Keren*, ECLI:EU:C:2025:52 y C-89/18, *A*, ECLI:EU:C:2019:580.

<sup>106</sup> Kees Groenendijk (2004), «Legal Concepts of Integration in EU Migration Law», *European Journal of Migration and Law*, 6, 2, págs. 111-126; M. Bell, «Immigration and Integration», en *Racism and Equality in the European Union* (págs. 137-156), Oxford University Press; E. Tsourdi y P. De Buycker (eds.) (2022), *Research handbook on EU migration and asylum law*, Edward Elgar Publishing.

timos, lo cual afecta de lleno, como ya viene sucediendo, a nacionales de terceros Estados<sup>107</sup>, cuya precaria situación legal se vuelve más complicada si cabe.

Para los ciudadanos europeos, con carácter general no se admiten estas medidas de integración. Esto es así porque, en principio y con serias limitaciones, tanto el TFUE como la legislación de desarrollo, y en particular la Directiva de Ciudadanía Europea, garantizan la igualdad de trato a los nacionales europeos que residan en otro país. En consecuencia, y aquí la sentencia parece no admitir excepciones, el objetivo de cohesión social e integración no puede justificar este tipo de medidas de integración si se aplican a ciudadanos europeos. Una lectura coherente de la misma solo puede llevar a la conclusión, aunque el Tribunal sea poco claro, de que también aplica a ciudadanos daneses en Dinamarca. Al menos, en la medida en que se encuentren en el ámbito de esta Directiva.

Incuestionablemente, la Directiva de igualdad racial aplica en situaciones internas. Lamentablemente, con esta sentencia el Tribunal ha dejado la puerta abierta a que medidas que a mi juicio incuestionablemente entrañan discriminación directa puedan entenderse como «neutras» y por tanto justificarse con objetivos legítimos. En una lectura estricta de la sentencia, creo que, para ser compatibles con la Directiva, y en la medida en que «promuevan la integración», estas medidas nacionales solo pueden ser positivas, esto es, no limitativas de derechos y libertades. El matiz es vital, puesto que no sería sorprendente que otras políticas de integración de ciudadanos sigan a las de vivienda, como de hecho ya sucede en Dinamarca. Queda por ver si los tribunales y legisladores nacionales lo entenderán también de esta manera.

## IX. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, es importante señalar que en todo este asunto subyace una cuestión de fondo que con seguridad se planteará más veces ante el Tribunal. La adquisición de la nacionalidad de un país se ha percibido en el seno del DUE como el máximo nivel de integración en ese país, por lo que no tenía, en principio, ningún sentido hablar de la integración de nacionales ni distinguir entre categorías de nacionales. La ley discutida en la sentencia rompe con esa idea al identificar a un grupo especial de ciudadanos: aquellos con «ascendencia no occidental». Puede parecer un caso extremo, pero no lo es tanto. El propio «Plan de Acción para la Integración e Inclusión en la Unión Europea para 2021-2027» ya habla de «ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante»<sup>108</sup>. En todo

---

<sup>107</sup> Los ciudadanos turcos están en una posición ligeramente mejor, puesto que la Decisión 1/80 impide que se introduzcan medidas más restrictivas a las existentes en el Estado miembro cuando la misma entró en vigor.

<sup>108</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027.

ello, parecen desligarse los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, de modo que para ser ciudadano pleno no basta con ser nacional de un país, sino que se requiere además una etnicidad determinada. Nada nuevo, por otra parte: construir categorías de ciudadanos con diferentes derechos según su etnicidad o raza tiene precedente histórico en los Estados miembros<sup>109</sup> y en la propia Unión<sup>110</sup>. Al recoger el Premio Nobel de la Paz para la Unión Europea en 2012, el entonces presidente de la Comisión Durão Barroso se congratuló de que la Unión hubiera superado las diferencias entre «ellos» y «nosotros»<sup>111</sup>. Este caso plantea el interrogante de quién entra en ese «nosotros».

Dejando de lado la realidad o el mito del cosmopolitismo europeo<sup>112</sup>, la duda que surge es hasta qué punto el DUE puede servir de muro de contención frente a medidas nacionales como las que dieron lugar a esta sentencia. El asunto peliagudo es qué sucedería con nacionales del Estado en ámbitos fuera del campo de aplicación de esta Directiva. Históricamente, en el contexto de la libre circulación, el Tribunal ha tenido mucho cuidado en no interferir en situaciones «puramente internas», esto es, que no tenían un vínculo claro con el derecho europeo. Se llegaba de este modo a situaciones, a veces absurdas, de «discriminación inversa», que el Tribunal, por lo general, aceptaba<sup>113</sup>. Así, era posible que un productor francés estuviera obligado a cumplir con normativa francesa relativa a cómo podía etiquetar su queso *emmental*, mientras esta no aplicaba a operadores de otros países UE que vendían *emmental* en Francia<sup>114</sup>. El Tribunal ha ido suavizando esta jurisprudencia en los últimos años<sup>115</sup>.

En el ámbito de la ciudadanía de la Unión, sin embargo, el Tribunal ha sido mucho más beligerante. Pese a una jurisprudencia restrictiva que exigía «vínculos

<sup>109</sup> Sukanya Banerjee (2010), *Becoming Imperial Citizens: Indians in the Late-Victorian Empire*, Duke University Press; Bronwen Manby (2018), *Citizenship in Africa: The Law of Belonging*, Hart Publishing; Simona Berhe y Olindo De Napoli (eds.) (2021), *Citizens and Subjects of the Italian Colonies: Legal Constructions and Social Practices, 1882-1943*, Routledge.

<sup>110</sup> Hanna Eklund (2023), «Peoples, Inhabitants and Workers: Colonialism in the Treaty of Rome», *European Journal of International Law*, 34, 4, págs. 831-854; Hanna Eklund (ed.) (2025), *Colonialism and the EU Legal Order*, Cambridge University Press.

<sup>111</sup> <https://is.gd/Vfmqu8>

<sup>112</sup> Gurminder K. Bhambra (2017), «The Current Crisis of Europe: Refugees, Colonialism, and the Limits of Cosmopolitanism», *European Law Journal*, 23, 5, págs. 395-405; Hans Kundnani (2023), *Eurowhiteness: Culture, Empire and Race in the European Project*, Hurst & Company.

<sup>113</sup> Alina Tryfonidou (2009), *Reverse discrimination in EC law*, Kluwer Law International.

<sup>114</sup> Caso C-448/98, *Guimont*, ECLI:EU:C:2000:663.

<sup>115</sup> Sara Iglesias Sánchez (2018), «Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to Be Abandoned?», *European Constitutional Law Review*, 14, 1, págs. 7-36.

reales»<sup>116</sup> al país de destino para acceder a determinados servicios públicos, la realidad es que los arts. 20 y 21 TFUE se han aplicado a situaciones en las que no había un vínculo europeo claro. Así, unos niños belgas nacidos en Bélgica pudieron hacer valer sus derechos frente a su propio Estado porque «la ciudadanía de la Unión era el estatus fundamental de los nacionales europeos» y «el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión»<sup>117</sup>. Si el estatus de ciudadano también juega un rol fuera del contexto más o menos amplio de la libre circulación no es evidente. Si el Tribunal considera que puede además aplicarse en relación con la Carta de Derechos Fundamentales, que protege frente a la discriminación racial<sup>118</sup>, tampoco. Dado el actual clima político en la Unión, es muy probable que el Tribunal deba afrontar ambas cuestiones pronto.

---

<sup>116</sup> C. O'Brien (2008), «Real Links, Abstract Rights and False Alarms: The Relationship between the ECJ's 'Real Link' Case Law and National Solidarity», *European Law Review*, 33, 5, págs. 643-665.

<sup>117</sup> Caso C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:134.

<sup>118</sup> Pero solo cuando el Estado en cuestión «aplica derecho europeo», véanse los arts. 50-53 de la Carta.