

Asunto C-94/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

25 de febrero de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

6 de febrero de 2020

Parte demandante y apelada:

KV

Para demandada y apelante:

Land Oberösterreich (Land de Alta Austria)

Objeto del procedimiento principal

Prestación social de subsidio a la vivienda para nacionales de terceros países residentes de larga duración solo si acreditan conocimientos básicos de la lengua alemana — Compatibilidad con el Derecho de la Unión — Discriminación por motivos de origen racial o étnico

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 11 de la Directiva 2003/109/CE en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 6, apartados 9 y 11, de la Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Ley de Alta Austria de ayudas a la vivienda; en lo sucesivo, «Ley de ayudas a la vivienda») que otorga a los ciudadanos de la Unión, a los nacionales de un

Estado del EEE y a los miembros de sus familias en el sentido de la Directiva 2004/38/CE, la prestación social de subsidio a la vivienda sin acreditar conocimientos lingüísticos, al tiempo que exige a los nacionales de terceros países residentes de larga duración en el sentido de la Directiva 2003/109/CE que acrediten de determinada forma conocimientos básicos de la lengua alemana, teniendo en cuenta que con dicho subsidio a la vivienda se pretende mitigar la carga excesiva del gasto en vivienda, pero existe también una garantía mínima de subsistencia (incluida la necesidad de vivienda) que se materializa mediante la concesión de otra prestación social (renta mínima en función de las necesidades con arreglo al Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz [Ley austriaca de renta mínima]) dirigida a las personas en situación de emergencia social?

2) ¿Debe interpretarse la prohibición de «discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico» establecida en el artículo 2 de la Directiva 2000/43/CE en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda, que otorga a los ciudadanos de la Unión, a los nacionales de un Estado del EEE y a los miembros de sus familias en el sentido de la Directiva 2004/38/CE una prestación social (subsidio a la vivienda con arreglo a la citada Ley) sin acreditar conocimientos lingüísticos, al tiempo que exige a los nacionales de terceros países (incluidos los nacionales de terceros países residentes de larga duración en el sentido de la Directiva 2003/109/CE) que acrediten de determinada forma tener conocimientos básicos de la lengua alemana?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión:

¿Debe interpretarse la prohibición de discriminación por razón de orígenes étnicos establecida en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda, que otorga a los ciudadanos de la Unión, a los nacionales de un Estado del EEE y a los miembros de sus familias en el sentido de la Directiva 2004/38/CE una prestación social (subsidio a la vivienda con arreglo a la citada Ley) sin acreditar conocimientos lingüísticos, al tiempo que exige a los nacionales de terceros países (incluidos los nacionales de terceros países residentes de larga duración en el sentido de la Directiva 2003/109/CE) que acrediten de determinada forma tener conocimientos básicos de la lengua alemana?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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 por

la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE

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, en particular su artículo 11

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, en particular sus artículos 1 a 3

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en particular sus artículos 21, 34, 51 y 52

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Ley de Alta Austria de ayudas a la vivienda; en lo sucesivo, «Ley de ayudas a la vivienda»), especialmente los artículos 6, apartados 9 y 11, 23 y 24

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Ley de Alta Austria contra la discriminación; en lo sucesivo, «Ley contra la discriminación»), artículos 1 a 4 y 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Reglamento de Alta Austria de subsidios a la vivienda), especialmente los artículos 2 a 4

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Ley de Alta Austria de renta mínima de subsistencia; en lo sucesivo, «Ley de renta mínima»), especialmente los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8 y 13

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El demandante, un ciudadano turco nacido en 1981, vive en Austria desde 1997 y es un «nacional de un tercer país residente de larga duración» en el sentido de la Directiva 2003/109. Vive con su esposa y tres hijos en el Land de Alta Austria y percibió, hasta finales de 2017, un subsidio a la vivienda en virtud de la Ley de ayudas a la vivienda. Desde el 1 de enero de 2018, a diferencia de lo que sucede con los ciudadanos de la Unión, los nacionales de un Estado del EEE y los miembros de sus familias en el sentido de la Directiva 2004/38/CE, la percepción del subsidio a la vivienda por los nacionales de terceros países está supeditada, en virtud del artículo 6, apartados 9, punto 3, y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda, a que se acrediten determinados conocimientos básicos de la lengua alemana. El dominio de la lengua alemana por el demandante satisface el nivel requerido, pero este no dispone de ninguna de las acreditaciones formales previstas, razón por la

cual se denegó su solicitud. Por lo demás, cumple todos los requisitos legales, y podría beneficiarse del subsidio a la vivienda si fuera ciudadano del EEE.

- 2 El demandante reclama al Land de Alta Austria una indemnización por un importe equivalente al subsidio a la vivienda no cobrado de enero a noviembre de 2018, es decir, 281,54 euros mensuales, más una indemnización por daños morales por importe de 1 000 euros. Fundamenta sus pretensiones en el artículo 8 de la Ley contra la discriminación.
- 3 El órgano jurisdiccional de primera instancia estimó la demanda en su totalidad. Contra dicha resolución, el Land de Alta Austria interpuso recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 4 El órgano jurisdiccional de primera instancia consideró que el subsidio a la vivienda constituye una prestación básica en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109. Concluyó además que la exigencia de que se acrediten conocimientos de alemán no es un requisito objetivo, y discrimina al demandante por su «pertenencia a un grupo étnico».

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 5 El demandante adujo que el artículo 6, apartados 9, punto 3, y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda le discrimina por su pertenencia a un grupo étnico, sin que exista una justificación objetiva, y que el subsidio a la vivienda es una prestación básica en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109.
- 6 El Land de Alta Austria sostiene que no existe diferencia de trato por razón de pertenencia a un grupo étnico, que el requisito de lengua alemana está objetivamente justificado y que el subsidio a la vivienda no constituye una prestación básica en el sentido de la Directiva 2003/109/CE.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

Relación entre las propias cuestiones prejudiciales

- 7 Las cuestiones prejudiciales primera y segunda deben ser respondidas de forma independiente. Si el subsidio a la vivienda debe considerarse una prestación básica en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109, deberá serle otorgada al demandante, por ese mismo motivo, a la luz del Derecho de la Unión, con independencia de la existencia o no de una discriminación. Sin embargo, además de la cuantía del subsidio no cobrada, el demandante reclama también una indemnización por los daños morales derivados de una discriminación por razón de su pertenencia a un grupo étnico.
- 8 En caso de que el subsidio a la vivienda no deba ser considerado una prestación básica en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109, el

régimen del artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda, sin embargo, podría constituir una discriminación inadmisibles en el sentido de la Directiva 2000/43 o contraria a la Carta. El órgano jurisdiccional remitente considera que el Land de Alta Austria, cuando hace uso de la excepción prevista en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109, está obligado, al configurar la normativa correspondiente, a respetar otras exigencias del Derecho de la Unión, como la Directiva 2000/43 y la Carta, debiendo abstenerse de aplicar criterios discriminatorios. El considerando 5 de la Directiva 2003/109 indica expresamente que los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la Directiva sin discriminación, en particular, por razón de raza, color, origen étnico o social, características genéticas o lengua. De ahí que, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, con independencia del artículo 11 de la Directiva 2003/109, deba examinarse también si el artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda vulnera la Directiva 2000/43 o la Carta.

- 9 En cuanto a la relación entre la Directiva 2000/43 y la Carta, el órgano jurisdiccional remitente considera que el Tribunal de Justicia examina las discriminaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43, en primer término, a la luz de dicha Directiva, y que solo recurre a la Carta cuando llega a la conclusión de que los hechos controvertidos en el litigio principal no están comprendidos en el ámbito de aplicación de un acto de Derecho derivado que concreta las prohibiciones de discriminación establecidas en la referida Carta (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia, C-555/07, Küçükdeveci).
- 10 En el presente asunto, es posible que la Directiva 2000/43 no sea aplicable, a la luz, en particular, de su artículo 3, apartado 2. Sin embargo, ello no significa necesariamente, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, que tampoco exista una discriminación prohibida por la Carta, en particular porque esta no establece una excepción equivalente al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/43. En lo que atañe al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/43, se suscita, en particular, la cuestión de si tal disposición excluye efectivamente del ámbito de aplicación de la Directiva las discriminaciones indirectas por razón de pertenencia a un grupo étnico (resultante de la conexión con el criterio de la nacionalidad), que de otro modo estarían cubiertas por dicha Directiva, o si, en las situaciones contempladas en el artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva, no puede hablarse de una discriminación indirecta siquiera sea por razón de pertenencia a un grupo étnico, por tratarse de una disposición que contiene una mera aclaración.
- 11 Además, según el órgano jurisdiccional remitente, cabe la posibilidad de que el artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda sea contrario al Derecho de la Unión porque infringe la Carta, aunque ni la Directiva 2003/109 ni la Directiva 2000/43 se opongan a la referida norma, máxime cuando estas Directivas no pueden restringir el alcance de las prohibiciones de discriminación establecidas en la Carta (véanse, por ejemplo, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Test-Achats, C-236/09, puntos 29 y 30).

«Prestaciones básicas» en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109

- 12 En opinión del Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz des oberösterreichischen Landtags (Comité de la vivienda, urbanismo y protección de la naturaleza del Parlamento regional del Land de Alta Austria), el subsidio a la vivienda no es una prestación básica de asistencia social en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109. Considera que lo exigido por dicha Directiva en materia de prestaciones básicas está cubierto por la Ley de renta mínima. Mediante una reforma legislativa en 2013 se estableció, en particular, que los nacionales de terceros países debían cumplir, en los últimos cinco años, determinados requisitos mínimos en materia de renta, exigencia que no se aplicaba a los nacionales austriacos ni a las personas asimiladas. De este modo, el citado Comité, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, ha expuesto que el propósito del Parlamento regional del Land de Alta Austria es hacer uso de la excepción prevista en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109. No obstante, los nacionales de terceros países (incluidos los nacionales de terceros países residentes de larga duración) no han sido excluidos con carácter general del subsidio a la vivienda, sino que se les han impuesto requisitos adicionales.
- 13 El Tribunal de Justicia examinó el concepto de prestaciones básicas en el asunto C-571/10, Kamberaj, relativo a la ayuda a la vivienda en el Alto Adigio (Italia). Declaró a este respecto que están comprendidas en dicho concepto las prestaciones de asistencia social o de protección social que contribuyen a que los particulares puedan hacer frente a necesidades elementales como la alimentación, la vivienda y la salud (apartado 91). Partiendo de tal premisa, y haciendo referencia al artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales, el Tribunal de Justicia desarrolló criterios a partir de los cuales el órgano jurisdiccional nacional debía apreciar si procedía calificar la ayuda a la vivienda como prestación básica en aquel procedimiento. A tal efecto, el Tribunal de Justicia consideró relevante la finalidad de la ayuda, su importe, los requisitos para su concesión y el lugar que ocupa en el sistema italiano de asistencia social (apartado 92).
- 14 El órgano jurisdiccional remitente considera que la aplicación de dichos principios al subsidio a la vivienda en Alta Austria suscita dudas. La finalidad del subsidio a la vivienda es prevenir las cargas excesivas del gasto en vivienda. Atendiendo al importe y a los requisitos para su concesión, se trata de una ayuda para gastos de vivienda, que depende, en particular, de los ingresos, del número de personas que componen la economía familiar y del tamaño de la vivienda, y cuyo importe está limitado a 300 euros. El subsidio a la vivienda no está concebido para cubrir íntegramente los gastos de vivienda de un beneficiario del subsidio, sino que normalmente cubre una parte de tales gastos, a fin de evitar que las personas con ingresos reducidos tengan que destinar una parte excesivamente importante de sus ingresos a procurarse una vivienda adecuada.

- 15 En cambio, la garantía mínima prevista por la Ley de renta mínima (en su versión aplicable) tiene por objeto, de manera general, permitir a las personas que se encuentren en situaciones de emergencia social una vida digna, incluidas las necesidades de vivienda. Está sujeta a requisitos claramente más estrictos que los del subsidio a la vivienda, y va destinada a personas sin ingresos o con rentas extremadamente reducidas. En ese sentido, exige un grado mucho más intenso de necesidad social. Ello implica que las personas con ingresos que, aun siendo reducidos, en principio, de acuerdo con los requisitos de la renta mínima, les garanticen la subsistencia, pueden beneficiarse de un subsidio a la vivienda, pero no recibirán las prestaciones de la renta mínima. En determinados supuestos es posible beneficiarse simultáneamente del subsidio a la vivienda y de la renta mínima (con deducción parcial, según las circunstancias). Sin embargo, el público destinatario de estas dos prestaciones sociales no es idéntico.
- 16 Sobre todo a la luz de la sistemática de tal normativa, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si (y, en su caso, dependiendo qué circunstancias adicionales) solo las prestaciones a las que se refiere la Ley de renta mínima deben considerarse prestaciones básicas en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109 o si ese es el caso también del subsidio a la vivienda previsto en la Ley de ayudas a la vivienda, ya que este también tiene por objeto mitigar la carga excesiva del gasto en vivienda, si bien, a diferencia de la renta mínima, no exige que las personas afectadas se hallen en situación de emergencia social.

Discriminación por motivos de «origen racial o étnico» en el sentido de la Directiva 2000/43

- 17 La Ley contra la discriminación transpone la Directiva 2000/43, si bien dicha Ley se refiere a la «pertenencia a un grupo étnico» y no al «origen racial o étnico». No obstante, debe atribuirse a ese concepto, en principio, el mismo significado que el de el «origen racial o étnico» empleado en el Derecho de la Unión.
- 18 Una diferencia de trato basada en el estatuto de nacional de un país tercero en sí misma no está comprendida, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43, en virtud del artículo 3, apartado 2, de esta (sentencia del Tribunal de Justicia, C-571/10, Kamberaj, en particular, apartados 48 a 50; véase también el asunto C-668/15, Jyske Finans).
- 19 Sin embargo, la cuestión que se suscita es si, no obstante, el criterio de la nacionalidad puede constituir, en determinadas circunstancias, una discriminación indirecta por razón del origen étnico. En efecto, según el órgano jurisdiccional remitente, es posible que, atendiendo al criterio formal de la nacionalidad, se persigan de forma mediata objetivos que puedan considerarse constitutivos de una discriminación indirecta por razón del origen étnico.
- 20 El presente asunto debe ser resuelto por el órgano jurisdiccional remitente aplicando una normativa que no solo diferencia sobre la base del estatuto de

nacional de un país tercero, sino que añade a tal criterio un requisito de conocimiento de la lengua alemana de un determinado nivel que solo puede acreditarse de determinada forma, específicamente regulada (artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda). A juicio del órgano jurisdiccional remitente, resulta dudosa la calificación de tal situación, en particular habida cuenta del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43 y de la excepción prevista en el artículo 3, apartado 2, de esta.

- 21 En caso de que hubiera que examinar si el artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda implica una discriminación indirecta o «encubierta», habría que verificar si existe una justificación objetiva de dicha normativa con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43. El objetivo perseguido con el artículo 6, apartados 9 y 11, de la citada Ley consiste en un acceso más restrictivo de los nacionales de países terceros al subsidio a la vivienda, basado en el principio según el cual el nivel exigido de conocimientos del alemán representa un elemento importante para la integración en la sociedad.
- 22 Es discutible, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, si el requisito controvertido de una prueba de conocimientos del alemán puede considerarse objetivamente justificado para la concesión del subsidio a la vivienda, a la luz del régimen concreto elegido. Por una parte, resulta dudoso que el requisito lingüístico sea necesario además de los otros requisitos establecidos en la Ley de ayudas a la vivienda, en virtud de los cuales, de todas formas, los nacionales de terceros países solo pueden disfrutar del subsidio a la vivienda si viven en Austria desde hace más de 5 años y trabajan normalmente desde hace cierto tiempo. Por otra parte, con respecto a los nacionales de terceros países residentes de larga duración en el sentido de la Directiva 2003/109, también es cuestionable un requisito adicional consistente en la prueba de conocimientos del alemán, ya que, en cualquier caso, para obtener dicho estatuto, estas personas ya deben cumplir diversos requisitos en materia de integración establecidos por la Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Ley austriaca de establecimiento y residencia) (véase, respecto del Derecho de la Unión, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/109). Además, también podría cuestionarse por qué los conocimientos exigidos del alemán, de un nivel relativamente bajo, solo pueden acreditarse en la forma específica establecida por la Ley.

Disposiciones de la Carta

- 23 En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la Directiva 2000/43 no es aplicable a la situación controvertida en el litigio principal, en particular a la luz de su artículo 3, apartado 2, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la norma del artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda debe examinarse a la luz de la Carta. De conformidad con el artículo 51, apartado 1, de la Carta, esta debe ser respetada al aplicar el Derecho de la Unión. Habida cuenta de la jurisprudencia relativa al ámbito de aplicación de la Carta, parece lógico, para el órgano jurisdiccional remitente, que una norma como la del artículo 6, apartados 9 y 11, de la citada Ley deba ajustarse estrictamente a lo prevenido en

dicha Carta. Cabría considerar aplicable la Carta, en particular, dada la existencia en el Derecho de la Unión de normas relativas a las modalidades de concesión de prestaciones sociales a los nacionales de terceros países residentes de larga duración, y habida cuenta de que puede considerarse que la normativa nacional controvertida en el litigio principal desarrolla dichos principios (véase también el considerando 5 de la Directiva 2003/109).

- 24 El artículo 21 de la Carta prohíbe, en particular, toda discriminación basada en el origen étnico. Una limitación de los derechos reconocidos por la Carta debe ser establecida por la ley y respetar su contenido esencial y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, debe ser necesaria y responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (Artículo 52, apartado 1, de la Carta).
- 25 Por lo que respecta a las consideraciones del órgano jurisdiccional remitente relativas a la justificación objetiva del artículo 6, apartados 9 y 11, de la Ley de ayudas a la vivienda, procede remitirse a las observaciones relativas a la Directiva 2000/43. Dichas consideraciones pueden extrapolarse, *mutatis mutandis*, al control de proporcionalidad con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta.

DOCUMENTO DE TRABAJO