



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
presentadas el 20 de septiembre de 2012<sup>1</sup>

## Asunto C-394/11

**Valeri Hariiev Belov**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Bulgaria)]

«Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial — “Órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros” en el sentido del artículo 267 TFUE — Directiva 2000/43/CE — Principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico — Discriminación indirecta — Barrios habitados mayoritariamente por personas pertenecientes al grupo de población gitana — Colocación de contadores de electricidad a alturas inaccesibles para los consumidores — Justificación — Lucha contra el fraude y los abusos — Directivas 2006/32/CE y 2009/72/CE — Posibilidad de consultar el consumo eléctrico individual por cada consumidor»

### I. Introducción

1. ¿Es discriminatorio que en los barrios habitados mayoritariamente por personas de un determinado grupo étnico, los contadores del consumo eléctrico estén instalados a una altura sustancialmente superior que en otros lugares? Ésta es en esencia la cuestión de la que en el presente asunto ha de ocuparse el Tribunal de Justicia a instancias de la Comisión para la protección contra la discriminación (en lo sucesivo, «KZD»)<sup>2</sup> de Bulgaria. Brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de afinar su jurisprudencia relativa a las denominadas «Directivas antidiscriminación»,<sup>3</sup> y, en el presente caso, a la Directiva 2000/43/CE,<sup>4</sup> debiendo ocuparse por primera vez de la problemática de la discriminación indirecta por razón del origen étnico, así como de las posibilidades de justificación de una discriminación de este tipo. Asimismo y como cuestión previa, el Tribunal de Justicia deberá aclarar si en realidad la KZD tiene la facultad de remitirle peticiones de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Komisia za zashtita ot diskriminatsi.

3 — También se conocen como Directivas antidiscriminación la 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 (DO L 303, p. 16), la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO L 373, p. 37) y la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO L 204, p. 23).

4 — 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, p. 22).

2. El origen del litigio es la práctica llevada a cabo en dos barrios de la ciudad búlgara de Montana de instalar los contadores de electricidad en postes eléctricos a una altura de 7 metros, mientras que los contadores de electricidad en otros lugares son colocados de un modo accesible para los consumidores a una altura de 1,70 metros. En los barrios afectados viven principalmente personas pertenecientes al grupo de población gitana,<sup>5</sup> por lo que se suscita la cuestión de si el modo de proceder descrito representa una discriminación por razón del origen étnico.

3. A la vista del hecho de que la eventual discriminación afecta a los gitanos, el presente asunto presente una especial sensibilidad. La situación de los gitanos como grupo minoritario más grande de Europa ha centrado en los últimos años una creciente atención de las opiniones públicas. Muchas de las entre 10 y 12 millones de personas de la comunidad romaní de Europa se enfrentan a los prejuicios, la intolerancia, la discriminación y la exclusión social en su vida diaria. A menudo son marginados y viven en condiciones socioeconómicas precarias.<sup>6</sup> Por ello, la integración socioeconómica de los gitanos es uno de los objetivos declarados tanto de la Unión Europea como de la República de Bulgaria.<sup>7</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») ya ha tenido que ocuparse en varias ocasiones de casos de discriminación de gitanos.<sup>8</sup>

## II. Marco legal

### A. Derecho de la Unión

4. El marco legal de este asunto en cuanto al Derecho de la Unión viene definido por la Directiva 2004/43/CE. De forma complementaria hay que hacer referencia a las Directivas 2006/32/CE<sup>9</sup> y 2009/72/CE,<sup>10</sup> que regulan el mercado interior de la electricidad y la eficiencia del uso final de la energía.

#### 1. La Directiva antidiscriminación 2000/43

5. El artículo 2 de la Directiva 2000/43 contiene, entre otras, las siguientes definiciones:

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

5 — Los términos «gitano» y «romaní» se usan de forma genérica para designar a grupos de personas de características culturales más o menos parecidas (como, por ejemplo, los sinti, los roma, los ambulantes, los «travellers», la raza calé, la «gens du voyage»), sedentarias o no; véanse al respecto, en particular, la Comunicación de la Comisión, de 5 de abril de 2011, «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020» [COM(2011) 173 final] y la Comunicación de la Comisión, de 21 de mayo de 2012, «Las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE» [COM(2012) 226 final], en ambos documentos la nota 1.

6 — Véase la Comunicación de la Comisión de 5 de abril de 2011, citada en la nota 5, p. 2.

7 — Véanse, de nuevo, las Comunicaciones de la Comisión Europea de 5 de abril de 2011 y de 21 de mayo de 2012, citadas en la nota 5, así como las medidas de Bulgaria mencionadas en la petición de decisión prejudicial, como el Programa marco de integración de los gitanos en la sociedad búlgara, el Programa nacional de mejora de las condiciones de vida de los gitanos en Bulgaria y el Plan nacional de acción en el marco de la iniciativa «Década del Programa de la Inclusión Romaní 2005-2015».

8 — Véanse, por ejemplo, las sentencias del TEDH (Gran Sala) D.H. y otros/República Checa de 13 de noviembre de 2007 (demanda n° 57325/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-IV) y Oršuš y otros/Croacia, de 16 de marzo de 2010 (demanda n° 15766/03, aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*).

9 — Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo (DO L 114, p. 64).

10 — Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO L 211, p. 55).

2. A efectos del apartado 1:

- a) existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable;
- b) existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.

[...]»

6. El artículo 3 de la Directiva 2000/43 delimita su ámbito de aplicación, tal y como sigue:

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

[...]

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

[...]»

7. El artículo 7 de la Directiva 2000/43, que regula la defensa de derechos, prevé en su apartado 1 lo siguiente:

«Los Estados miembros velarán por la existencia de procedimientos judiciales y administrativos, e incluso, cuando lo consideren oportuno, procedimientos de conciliación, para exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas con arreglo a la presente Directiva, para todas las personas que se consideren perjudicadas por la no aplicación, en lo que a ellas se refiere, del principio de igualdad de trato, incluso tras la conclusión de la relación en la que supuestamente se ha producido la discriminación.»

8. En el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 se establece en relación con la carga de la prueba que:

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

9. Finalmente debe hacerse referencia al artículo 13 de la Directiva 2000/43, dedicado a los organismos de promoción de la igualdad de trato:

«1. Cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales.»

2. Los Estados miembros velarán por que entre las competencias de estos organismos figuren las siguientes:

- sin perjuicio del derecho de víctimas y asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas contempladas en el apartado 2 del artículo 7, prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación,
- realizar estudios independientes sobre la discriminación,
- publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.»

2. Las Directivas relativas al mercado interior de la electricidad y la eficiencia del uso final de la energía

10. La Directiva 2006/32 persigue la mejora de la eficiencia del uso final de la energía en los Estados miembros, sirviéndose de diferentes medidas, entre ellas medidas de mejora de la eficiencia energética destinadas a los consumidores finales. En su vigésimo noveno considerando se encuentran, entre otros, los siguientes pasajes:

«Para que los consumidores finales puedan tomar decisiones mejor fundamentadas respecto a su consumo individual de energía, se les debe proporcionar una cantidad y calidad de información razonable al respecto [...] Además, los consumidores deben ser activamente animados a comprobar regularmente las lecturas de sus propios contadores.»

11. Asimismo, en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2006/32 se dispone:

«Los Estados miembros velarán por que, siempre que sea técnicamente posible, financieramente razonable y proporcionado en relación con el ahorro de energía potencial, los clientes finales de electricidad, gas natural, calefacción urbana y/o refrigeración y agua caliente sanitaria reciban contadores individuales a un precio competitivo, que reflejen exactamente el consumo real de energía del cliente final y que proporcionen información sobre el tiempo real de uso.

[...]»

12. La Directiva 2009/72 contiene normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad y regula la organización y funcionamiento del sector de la electricidad.<sup>11</sup> Conforme al artículo 3, apartado 7, de la Directiva, los Estados miembros «adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales», que al menos por lo que respecta a los clientes domésticos deberán incluir las que se enuncian en el anexo I de la Directiva.

13. Según se detalla en el apartado 1, del anexo I de la Directiva 2009/72, titulado «Medidas de protección del consumidor», «las medidas a que hace referencia el artículo 3 [de la Directiva] consisten en velar por que los clientes:

[...]

h) Tengan a su disposición sus datos de consumo [...].

11 — La Directiva 2009/72, cuyo plazo de transposición concluía el 3 de marzo de 2011, derogó y sustituyó la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE (DO L 176, p. 37). Por ello, a continuación me referiré únicamente a las disposiciones de la Directiva 2009/72 y no a las disposiciones de la Directiva 2003/54, citadas por la KZD.

- i) Estén informados adecuadamente del consumo real de electricidad y de los costes correspondientes con una frecuencia que les permita regular su propio consumo de electricidad. [...] Habrá de tenerse debidamente en cuenta la rentabilidad de dichas medidas. No podrán facturarse al consumidor costes adicionales por este servicio.

[...]»

### B. Derecho búlgaro

14. En transposición de una serie de Directivas y de otros actos jurídicos de la Unión Europea, incluida la Directiva 2000/43, en Bulgaria se aprobó la Ley de protección contra la discriminación<sup>12</sup> (en lo sucesivo, «ZZD»), que además de las disposiciones sobre la prohibición de la discriminación contiene también disposiciones relativas a la Comisión para la protección contra la discriminación. La petición de decisión prejudicial se refiere también a otras múltiples disposiciones nacionales como la Ley de economía de la energía, el Reglamento sobre la conexión de los productores y usuarios a las redes de transporte y distribución de electricidad y las Cláusulas generales de los contratos de las empresas de suministro y distribución de electricidad.

### III. Hechos y procedimiento principal

15. El procedimiento principal se inicia por una denuncia del Sr. Belov ante la KZD. El Sr. Belov vive en la ciudad búlgara de Montana y más en concreto en uno de los dos barrios de dicha ciudad que, según se indica en la petición de decisión prejudicial, se conocen como barrios «gitanos», debido a la población preponderante de personas de esa etnia.

16. El suministro de energía eléctrica en el municipio de Montana se presta por ChEZ Elektro Bgaria AD (en lo sucesivo, «CEB»), y la distribución se realiza a través de ChEZ Raspredelenie Bgaria AD (en lo sucesivo, «CRB»), ambas bajo la supervisión de la Darzhavna Komisia po energiyino i vodno regulirane<sup>13</sup> (Comisión estatal reguladora de la energía y el agua; en lo sucesivo, «DKEVR»). En todo el término municipal de Montana se encuentran contadores que son propiedad de CRB.

17. En los años 1998 y 1999 se instalaron los contadores en postes de alta tensión, a una altura de 7 metros, en los dos barrios gitanos «Ogosta» y «Kosharnik», de la ciudad de Montana, así como en algunas otras ciudades del país. Fuera de estos barrios, los contadores se encuentran a una altura de hasta 1,70 metros, principalmente en la vivienda de los usuarios, en la fachada del edificio o en la cerca.

18. Para garantizar una inspección visual al menos indirecta también a los usuarios con contadores instalados a una altura de 7 metros, CRB se obligó en sus condiciones generales de contratación, previa solicitud escrita del usuario, a proporcionar de forma gratuita un vehículo especial con plataforma elevadora en el plazo de tres días, mediante el cual los empleados de CRB pudieran consultar los contadores. Sin embargo, hasta la fecha ningún usuario ha hecho uso de esta posibilidad. La otra posibilidad para los usuarios consiste en permitir que se instale un contador en sus viviendas, caso en el cual hay que pagar una tarifa. Los usuarios en dichos barrios no tienen otra posibilidad para observar los datos del contador.

12 — Zakon za zashhita ot diskriminatstia.

13 — Darzhavna Komisia po energiyino i vodno regulirane.

19. En la denuncia ante la KZD el Sr. Belov adujo que la instalación de los contadores a una altura de 7 metros le discriminaba por razón de su origen étnico. Asimismo alegó que todas las personas de origen étnico gitano en los dos barrios en cuestión se veían expuestas a una discriminación por razón de su pertenencia a un grupo étnico.

20. La denuncia del Sr. Belov fue dirigida contra CEB. KZD llamó al procedimiento principal a CRB, a los representantes legales y administradores de ambas empresas, así como a DKEVR.

#### **IV. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

21. En el marco del procedimiento principal, la KZD ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se encuentra el asunto de que se trata comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, en este caso, en lo concerniente a lo dispuesto en su artículo 3, apartado 1, letra h)?
- 2) ¿Qué debe entenderse por la expresión «sea tratada de manera menos favorable», con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43, y por «sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular», con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, letra b), de la misma Directiva?
  - 1) ¿Es imprescindible, para calificar un trato menos favorable como discriminación directa, que el trato sea menos favorable y que de forma directa o indirecta lesione derechos o intereses legal y expresamente establecidos o ha de entenderse tal trato como todo tipo de comportamiento (de una relación) en el sentido amplio de la palabra, que en comparación con el comportamiento en otra situación parecida es menos ventajosa?
  - 2) ¿Es también imprescindible, para calificar el desplazamiento a una posición especialmente desfavorable como discriminación indirecta, que directa o indirectamente lesione derechos o intereses legal y expresamente establecidos o, en sentido amplio, debe entenderse como todo tipo de desplazamiento a una posición especialmente desfavorable o desventajosa?
- 3) Dependiendo de la respuesta que se dé a la segunda cuestión; en caso de que sea necesario, para calificar como discriminación directa o indirecta en el sentido de lo establecido en el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43, que el trato menos favorable o el desplazamiento a una posición especialmente desfavorable lesione directa o indirectamente un derecho o interés legalmente establecido:
  - 1) ¿Establecen las disposiciones de los artículos 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Directiva 2006/32/CE (considerando vigésimo noveno y los artículos 1 y 13, apartado 1), la Directiva 2003/54/CE (artículo 3, apartado 5), la Directiva 2009/72/CE (artículo 3, apartado 7), en favor del usuario final del suministro eléctrico un interés o un derecho a comprobar regularmente las indicaciones del contador, que pueda invocarse en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales como en el procedimiento principal?
  - 2) Asimismo, ¿están en consonancia con dichas disposiciones las normas de Derecho nacional o una práctica administrativa reconocida por la autoridad estatal de regulación de la energía, con arreglo a la cual se otorga a una empresa de distribución la facultad de colocar el contador en lugares de acceso difícil o imposible, lo cual imposibilita a los usuarios examinar personal y regularmente las indicaciones de dicho contador?

- 4) Dependiendo de la respuesta a la segunda cuestión; en caso de que para la calificación como discriminación directa o indirecta no sea imprescindible que se lesione directa o indirectamente un derecho o interés establecido por ley:
- 1) ¿Son admisibles, de acuerdo con el artículo 2, apartado 2, letras a) y b) de la Directiva 2000/43, las normas de Derecho nacional o la jurisprudencia, como resultan del procedimiento principal, con arreglo a las cuales la calificación como discriminación requiere que el trato desfavorable y la colocación en una posición desfavorable lesione directa o indirectamente derechos o intereses establecidos legalmente?
  - 2) Si no son admisibles, ¿está el órgano jurisdiccional nacional obligado, en consecuencia, a no aplicarlas y a recurrir a las disposiciones de la Directiva?
- 5) ¿Cómo debe interpretarse el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43?
- 1) ¿Debe interpretarse que dicho artículo exige que la víctima demuestre los hechos, de modo que se imponga una conclusión o consecuencia clara, indiscutible y cierta de que existe una discriminación directa o indirecta, o es suficiente que de los hechos se derive una suposición o sospecha?
  - 2) Con objeto de trasladar la carga de la prueba a la parte demandada,
    - a) ¿se deduce de los hechos que sólo en los dos barrios de la ciudad conocidos como barrios «gitanos» se colocan los contadores en postes de alta tensión callejeros, a una altura inaccesible para la inspección visual de sus indicadores por parte los usuarios, con conocidas excepciones en algunas partes de ambos barrios,
    - b) y que en los restantes barrios de la ciudad los contadores se colocan a otra altura, accesible para la inspección visual (hasta 1,70 m), principalmente en la vivienda de los usuarios, en la fachada del edificio o en la cerca?
  - 3) ¿Excluyen el traslado de la carga de la prueba a la parte demandada los siguientes hechos?
    - a) Que en ambas partes de la ciudad conocidas como barrios «gitanos» no sólo viven gitanos, sino también personas de otro origen étnico,
    - b) o que puede variar la parte de la población de ambos barrios que se define a sí misma como gitana,
    - c) o que las empresas de distribución consideran de carácter general los motivos para desplazar los contadores en ambos barrios a dicha altura de 7 metros.
- 6) Dependiendo de la respuesta que se dé a la quinta cuestión:
- 1) En caso de que deba interpretarse que, con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43, es necesaria una suposición o sospecha para que exista discriminación, y en caso de que los citados hechos conduzcan al traslado de la carga de la prueba a la parte demandada, ¿qué tipo de discriminación se desprende de tales hechos, directa o indirecta? ¿o se trata de una molestia?
  - 2) ¿Permiten las disposiciones de la Directiva 2000/43 que la discriminación directa o la molestia esté justificada conforme a un objetivo legal por medios exigibles y adecuados?

3) ¿Es posible que en ambos barrios se justifiquen las medidas aplicadas, teniendo en cuenta la situación y los objetivos legales que se consignan a continuación, invocados por la empresa de distribución?

a) Las medidas se aplican a causa de las facturas impagadas, que se han acumulado en ambos distritos, debido a las cada vez más reiteradas infracciones de los usuarios, que perjudican o ponen en peligro la seguridad, la calidad y el funcionamiento continuado y sin peligro de las instalaciones eléctricas;

y

las medidas se aplican de forma colectiva, con independencia de que un usuario concreto pague o no su factura de distribución y suministro de electricidad, y con independencia de que conste que el usuario concreto ha cometido alguna infracción (una manipulación de los indicadores del contador, una conexión no reglamentaria o una captación o utilización irregular de electricidad no computada ni pagada, o alguna otra intromisión en la red eléctrica que perjudique o ponga en peligro su funcionamiento seguro, con calidad, de forma continuada y sin peligro).

b) Por cada infracción comparable, se prevén responsabilidades en las disposiciones vigentes y en las cláusulas generales del contrato de distribución, concretamente de carácter civil, administrativo y penal.

c) La cláusula prevista en el artículo 27, apartado 2, de las condiciones generales del contrato de distribución, consistente en que la empresa de distribución, a requerimiento expreso y por escrito del usuario, le garantice la posibilidad de realizar una inspección visual del contador, no permite realmente al usuario comprobar personal y regularmente los datos que le afectan.

d) Existe la posibilidad, previa petición expresa por escrito, de instalar un contador de corriente en la vivienda del usuario, que para ello debe satisfacer una tarifa.

e) La medida es un signo distintivo particular y visible contra los comportamientos ilícitos del usuario en una u otra forma, a causa del carácter generalmente conocido, según la empresa de distribución, del motivo de su aplicación.

f) Existen otros métodos y medios técnicos para proteger los contadores de las manipulaciones.

g) El representante de la empresa de distribución ha señalado que, en un barrio gitano de otra ciudad, las medidas similares allí aplicadas no han podido, de hecho, impedir las manipulaciones.

h) No cabe suponer que la instalación eléctrica situada en uno de estos barrios, un transformador, se someta a medidas de seguridad similares, como los contadores.»

22. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado alegaciones orales y escritas CEB y CRB,<sup>14</sup> el Gobierno búlgaro y la Comisión Europea. El Sr. Belov estuvo representado en la vista ante el Tribunal de Justicia que se celebró el 11 de julio de 2012.

14 — CEB y CRB compartieron representantes ante el Tribunal de Justicia y presentaron alegaciones escritas y orales compartidas.



## V. Apreciación jurídica

### A. Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

23. Algunas partes cuestionan la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial. A título principal estas partes denuncian la falta de naturaleza jurisdiccional de la KZD. De forma marginal aducen también que algunas de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia son de naturaleza hipotética.

#### 1. Sobre la facultad de remisión de la KZD

24. A la vista del elevado número de organismos independientes que en los últimos años se han creado en los Estados miembros, también para transponer lo exigido por el Derecho de la Unión, no ha de extrañar que el Tribunal de Justicia tenga que examinar una y otra vez si dichos organismos pueden promover una petición de decisión prejudicial.<sup>15</sup>

25. Para poder apreciar la facultad de remisión de un organismo independiente como la KZD hay que examinar si dicha institución puede considerarse un «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros» en el sentido del artículo 267 TFUE. Mientras que la Comisión Europea y el Gobierno búlgaro así lo afirman, CEB y CRB defienden el punto de vista contrario.

26. Es jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia que el examen de la facultad de remisión es una cuestión que pertenece únicamente al ámbito del Derecho de la Unión. Para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE, deberán tenerse en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia.<sup>16</sup> Además, los organismos nacionales sólo pueden pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie si ante ellos está pendiente un litigio y si deben adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional.<sup>17</sup> Por tanto, partiendo de la normativa concreta del procedimiento y de la estructura de la KDZ habrá que examinar si este organismo satisface estos criterios.

27. En este contexto debe resaltarse que la naturaleza jurisdiccional de la KZD no puede afirmarse en base a una mera remisión a su mandato conferido por el Derecho de la Unión como organismo de promoción de la igualdad de trato y de defensa de derechos de las víctimas de tratos discriminatorios (artículos 7 y 13 de la Directiva 2004/43), pues la defensa de derechos que exige la Directiva 2000/43

15 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 6 de julio de 2000, Abrahamsson y Anderson (C-407/98, Rec. p. I-5539); de 31 de mayo de 2005, Syfait y otros, «Syfait» (C-53/03, Rec. p. I-4609), apartado 29; de 18 de octubre de 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Rec. p. I-8817), y de 22 de diciembre de 2010, RTL Belgium (C-517/09, Rec. p. I-4093); así como las recientes conclusiones del Abogado General Jääskinen, presentadas el 7 de junio de 2012 en el asunto Westbahn Management (C-136/11, aún no publicadas en la Recopilación), puntos 26 a 30.

16 — Véanse, entre otras, las sentencias de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 584); de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4961), apartado 23; de 21 de marzo de 2000, Gabalfrisa y otros (C-110/98 a C-147/98, Rec. p. I-1577), apartado 33; Syfait, citada en la nota 15, apartado 29; Österreichischer Rundfunk, citada en la nota 15, apartado 19; RTL Belgium, citada en la nota 15, apartado 36, y de 14 de junio de 2011, Miles y otros (C-196/09, Rec. p. I-5105), apartado 37.

17 — Véanse, entre otras, las sentencias de 19 de octubre de 1995, Job Centre (C-111/94, Rec. p. I-3361), apartado 9; de 30 de noviembre de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Rec. p. I-10497), apartado 25; Syfait, citada en la nota 15, apartado 29; de 30 de junio de 2005, Längst (C-165/03, Rec. p. I-5637), apartado 25, y de 27 de abril de 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Rec. p. I-3561), apartados 13 y 14, así como los autos de 18 de junio de 1980, Borker (138/80, Rec. p. 1975), apartado 4; de 5 de marzo de 1986, Greis Unterweger (318/85, Rec. p. 955), apartado 4; de 26 de noviembre de 1999, ANAS (C-192/98, Rec. p. I-8583), apartado 21, y de 24 de marzo de 2011, Bengtsson (C-344/09, Rec. p. I-1999), apartados 18 y 19.

se refiere a «procedimientos judiciales y administrativos» (artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/43), de modo que no se obtiene únicamente acudiendo a órganos jurisdiccionales. En consecuencia, es necesario examinar en detalle si la KZD cumple los requisitos que el Derecho de la Unión exige conforme al artículo 267 TFUE a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

28. No plantean problemas el origen legal del órgano, su permanencia y la aplicación de normas jurídicas por parte de la KZD.<sup>18</sup> También se cumple el criterio del carácter contradictorio del procedimiento, en el caso de la KZD.<sup>19</sup> En cambio son muy controvertidos en el presente asunto la independencia de la KZD, el carácter obligatorio de su jurisdicción y el carácter jurisdiccional de sus decisiones.

#### a) Independencia

29. El concepto de independencia judicial entraña, según jurisprudencia asentada, dos aspectos: uno externo y otro interno.

30. El aspecto externo de la independencia exige que el órgano que ha de resolver ha de estar protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios que se les sometan.<sup>20</sup> En el presente caso no existen dudas acerca de la independencia externa de los miembros del órgano de decisión de la KZD. Se les aplican por analogía las normas de la Ley de enjuiciamiento civil búlgara relativas a la independencia de los jueces,<sup>21</sup> de modo que disfrutan de garantías equivalentes a los jueces en los tribunales ordinarios búlgaros.

31. Por lo que concierne al aspecto interno, éste se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la igualdad de distancias que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de aquél.<sup>22</sup>

32. CEB y CRB entienden que a la KZD le falta imparcialidad objetiva.<sup>23</sup> Se basan en la estructura de la KZD, especialmente en la relación entre el órgano de decisión en el seno de la KZD y el aparato administrativo subordinado, así como en las funciones que ejerce la KZD.

33. Esas objeciones son, sin embargo, poco convincentes.

34. Efectivamente, en una dimensión funcional existe una clara separación entre el órgano de decisión de la KZD y la administración subordinada a dicho órgano. Si bien dicha administración puede elaborar informes jurídicos sobre cuestiones de discriminación también para los miembros de la comisión en cuestión, de la información aportada al Tribunal de Justicia no se desprende que la

18 — Véase, en relación con el origen legal, el artículo 40, apartado 1, de la ZZD, así como los artículos 2 y 3 de las Disposiciones finales y transitorias de la ZZD; en relación con su permanencia, el artículo 48 de la ZZD y el artículo 5 del Reglamento de funcionamiento de la KZD, así como, respecto de la aplicación de normas jurídicas, el artículo 47, números 1, 2 y 3 de la ZZD.

19 — En cualquier caso, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el criterio del carácter contradictorio del procedimiento no es un criterio absoluto (véanse las sentencias de 17 de mayo de 1994, *Corsica Ferries*, C-18/93, Rec. p. I-1783, apartado 12; *Dorsch Consult*, citada en la nota 16, apartado 31, y *Standesamt Stadt Niebüll*, citada en la nota 17, apartado 13).

20 — Sentencias de 19 de septiembre de 2006, *Wilson* (C-506/04, Rec. p. I-8613), apartados 50 y 51, y *RTL Belgium*, citada en la nota 15, apartado 39; así como el auto de 14 de mayo de 2008, *Pilato* (C-109/07, Rec. p. I-3503), apartado 23; en un sentido similar, la sentencia *Abrahamsson y Anderson*, citada en la nota 15, apartado 34.

21 — Véase el artículo 61, apartado 3, de la ZZD, que se remite a los artículos 22 a 24 de la Ley de enjuiciamiento civil búlgara.

22 — Sentencias *Wilson*, citada en la nota 20, apartado 52, y *RTL Belgium*, citada en la nota 15, apartado 40; en un sentido similar, la sentencia *Abrahamsson y Anderson*, citada en la nota 15, apartados 34 a 37, y el auto *Pilato*, citado en la nota 20, apartado 24.

23 — Acerca de la distinción entre la imparcialidad objetiva y la subjetiva, véase la sentencia de 19 de febrero de 2009, *Koldo Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento Europeo* (C-308/07, Rec. p. I-1059), apartado 46.

propia administración participe en la toma de decisiones de los miembros de la comisión.<sup>24</sup> También la defensa de derechos de las presuntas víctimas de discriminación, que es una de las funciones de la KZD como órgano,<sup>25</sup> se lleva a cabo únicamente por la administración y no por los propios miembros de la comisión. Asimismo, el Gobierno búlgaro ha expuesto en la vista que el asesoramiento y la asistencia a las víctimas de discriminación únicamente se efectúa al margen de procedimientos pendientes. Por tanto, ni los miembros de la comisión ni la administración se sitúan en el marco de un procedimiento de denuncia pendiente del lado de una de las partes. Al contrario, los miembros de la comisión deciden con objetividad e independencia sobre las vulneraciones de la ZZD.<sup>26</sup>

35. El mero hecho de que la KZD fuera creada como organismo de aplicación del principio de igualdad de trato,<sup>27</sup> no conduce a que automáticamente se posicione del lado de las víctimas, y por eso sea parcial. Si bien la KZD debe vigilar que se respete la normativa legal de la ZZD, cumple dicha función como un tribunal, como órgano estatal objetivo e independiente, que en un procedimiento de queja no debe constatar sólo la existencia, sino también la eventual inexistencia de una discriminación.

36. De todo lo expuesto se deduce que la KZD presenta la suficiente independencia para ser considerada un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

#### b) Actividad jurisdiccional

37. CEB y CRB aducen asimismo que la KZD no ejerce una actividad jurisdiccional. Afirman que la KZD no es un órgano del poder judicial, sino más bien un órgano administrativo. Así se deduciría de las funciones atribuidas, así como del hecho de que la KZD, en un posterior procedimiento de recurso contra sus propias decisiones, interviene como parte,<sup>28</sup> que de oficio puede actuar contra las discriminaciones,<sup>29</sup> que con el consentimiento de las partes puede suspender sus propias decisiones y que los procedimientos ante la jurisdicción civil gozan de preferencia frente a los de la KZD.<sup>30</sup>

38. En primer lugar debe señalarse al respecto que el desempeño de ciertas funciones administrativas por la KZD no excluye de antemano su naturaleza jurisdiccional. De hecho, el Tribunal de Justicia ya ha resuelto en varias ocasiones que la competencia de un organismo para pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial deberá determinarse basándose tanto en criterios estructurales como funcionales. Sobre esta base, un organismo nacional puede tener la consideración en parte de «órgano jurisdiccional» y en parte de órgano administrativo, dependiendo de si en el caso concreto ejerce funciones jurisdiccionales o de carácter administrativo.<sup>31</sup> Por tanto resulta necesario verificar cuál es la naturaleza específica de las funciones que ejerce la KZD en el contexto normativo particular en el que se ve obligado a pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie.<sup>32</sup>

24 — Frente a lo que ocurría en los hechos de los asuntos Syfait y RTL Belgium, ambos citados en la nota 15, en el caso de la KZD no existe una «vinculación funcional» entre el órgano de decisión y la administración subordinada. Efectivamente, los miembros de la comisión de la KZD no resuelven a propuesta de la administración subordinada, como ocurría en los asuntos Syfait y RTL Belgium, sino que resuelven con independencia de ésta.

25 — Véase el artículo 47, número 9, de la ZZD.

26 — Véase el artículo 40, apartado 1, de la ZZD, así como los estatutos y el Reglamento de funcionamiento de la KZD.

27 — Véanse los artículos 7 y 13 de la Directiva 2000/43.

28 — Véase el artículo 153, apartado 1, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa búlgara.

29 — Véase el artículo 50, número 2, de la ZZD.

30 — Del artículo 52, apartado 2, de la ZZD resulta que la KZD no iniciará ningún procedimiento si constata que en el mismo asunto ya se ha interpuesto recurso ante un tribunal.

31 — Autos de 26 de noviembre de 1999, ANAS, citado en la nota 17, apartado 22, y RAI (C-440/98, Rec. p. I-8597), apartado 13, relativo al tribunal de cuentas italiano (Corte dei conti). La situación jurídica es similar en relación con los Amtsgerichte (juzgados de primera instancia) alemanes, véanse, por una parte, la sentencia de 30 de junio de 2005, Längst (C-165/03, Rec. p. I-5637), y, por otra, la sentencia Standesamt Stadt Niebüll, citada en la nota 17, así como el auto de 12 de enero de 2010, Amiraiké Berlin (C-497/08, Rec. p. I-101).

32 — Auto Anas, citado en la nota 17, apartado 23.

39. En el presente asunto, el órgano de decisión independiente de la KZD se ha dirigido al Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento de denuncia. En dicho procedimiento, a petición de una posible víctima de discriminación se examina de forma imparcial la compatibilidad de las medidas controvertidas con la ZZD. Por tanto, esa actividad puede calificarse como de naturaleza jurisdiccional. Las funciones administrativas que ejerce en otro contexto la administración subordinada a los miembros de la comisión, como el asesoramiento a las víctimas o la representación de la KZD en la siguiente instancia superior, son irrelevantes para calificar la naturaleza jurisdiccional de un procedimiento de denuncia como el presente.

40. En segundo lugar, es irrelevante que el órgano de decisión de la KZD en teoría también pueda iniciar procedimientos de oficio.<sup>33</sup> Pues al menos en el presente caso la KZD ha actuado no por iniciativa propia, sino ante la denuncia de una posible víctima de discriminación. Para decidir sobre su facultad de remisión carece de relevancia el hecho de que deba calificarse de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE el organismo de que se trate, si bien actuando en el ejercicio de funciones distintas de las que dieron lugar a que se efectuara dicha petición.<sup>34</sup>

41. En tercer lugar, el hecho de que la KZD pueda llamar a otras partes al procedimiento de denuncia ante los miembros de la comisión convocándolas a tal efecto tampoco se opone a su naturaleza jurisdiccional. Más bien se trata de una forma de proceder muy habitual también en procedimientos ante tribunales clásicos de la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>35</sup>

42. En cuarto lugar, tampoco las normas sobre la relación entre el procedimiento ante la KZD y los procedimientos ante los tribunales civiles búlgaros se oponen a la naturaleza jurisdiccional de la KZD. Al contrario de lo que opinan CEB y CRB, considero que dichas normas, que fueron objeto de un debate exhaustivo en la vista ante el Tribunal de Justicia, son más bien un argumento a favor y no en contra de la facultad de remisión de la KZD.

43. Es cierto que la KZD no podrá resolver sobre una denuncia si el mismo asunto ya se encuentra pendiente ante un tribunal civil búlgaro.<sup>36</sup> Sin embargo, esto no es sino una expresión del principio general de litispendencia, propio del Derecho procesal, conforme al cual un procedimiento judicial es inadmisibile si el mismo objeto litigioso se encuentra pendiente ante otro tribunal.<sup>37</sup> Que una norma de este tipo sea aplicable también a la KZD es indicativo de su naturaleza jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE, pues si un procedimiento como el procedimiento principal no fuese un procedimiento jurisdiccional, entonces no sería necesario crear desde el inicio una norma sobre la litispendencia ante la jurisdicción civil, ya que en ningún caso podría darse un problema de litispendencia.

44. Al menos ciñéndonos a la información aportada al Tribunal de Justicia, no se aprecia que la KZD pueda perder su competencia incluso por un procedimiento iniciado *posteriormente* ante la jurisdicción civil, de modo que la litispendencia ante la KZD pudiera ser de «menor valor» que la litispendencia ante la jurisdicción civil. Si bien es cierto que CEB y CRB han argumentado en este sentido, sus alegaciones sobre este aspecto fueron muy vagas, a pesar de haber sido preguntadas en ese sentido durante la vista. De hecho, CEB y CRB no lograron citar ninguna norma jurídica concreta aplicable

33 — Véase el artículo 50, número 2, de la ZZD. La Comisión Europea expuso en la vista que tan sólo el 1 % de los procedimientos ante la KZD se deben a investigaciones de oficio.

34 — Véase el auto Anas, citado en la nota 17, apartado 23.

35 — Véase, por ejemplo, el artículo 65 de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa alemana.

36 — Véase el artículo 52, apartado 2 de la ZZD.

37 — Sentencias de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, Rec. p. 4821), apartado 12, y de 24 de noviembre de 2005, Italia/Comisión (C-138/03, C-324/03 y C-431/03, Rec. p. I-10043), apartado 64, y de 9 de junio de 2011, Diputación Foral de Vizcaya y otros/Commission (C-465/09 P a C-470/09 P), apartado 58.

para fundamentar su tesis. En consecuencia, a falta de información en sentido contrario, ha de suponerse que la regla de litispendencia siempre se aplica del mismo modo, independientemente de que en un caso concreto se haya acudido primero a un tribunal civil búlgaro o a la KZD. Esto habla a favor de la naturaleza jurisdiccional de la KZD.

45. Finalmente, el hecho de que la KZD pueda suspender o modificar sus propias sentencias con el consentimiento de las partes<sup>38</sup> tampoco se opone a su naturaleza jurisdiccional. Por regla general, los órganos administrativos pueden suspender sus decisiones sin el consentimiento de las partes y según indican todos los intervinientes también es así en el Derecho búlgaro. En cambio, las resoluciones judiciales, antes de adquirir fuerza de cosa juzgada, generalmente pueden revocarse en un procedimiento de recurso, y tras adquirir fuerza de cosa juzgada sólo excepcionalmente por la vía de la reapertura del procedimiento. Que al parecer la modificación de las decisiones de la KZD sea posible en condiciones menos gravosas podría considerarse como expresión de una naturaleza ambigua del órgano de decisión de la KZD, a caballo entre un órgano administrativo clásico y un tribunal clásico. Pero lo decisivo es que la modificación de las decisiones de la KZD dictadas en un procedimiento de denuncia únicamente es posible con el consentimiento de *ambas* partes. Por tanto, dicha posibilidad de modificación puede considerarse en último término como expresión del principio dispositivo (en sentido amplio) en el marco del procedimiento judicial.<sup>39</sup>

#### c) Carácter obligatorio de la jurisdicción

46. CEB y CRB alegan asimismo que el procedimiento de denuncia ante la KZD no es una jurisdicción obligatoria. Fundamentan su postura en el artículo 71 de la ZZD, que en caso de discriminación brinda al afectado la posibilidad de acudir también a los tribunales civiles. Afirman que como, en consecuencia, acudir a la KZD no es la única vía legal para proceder contra una discriminación, no se cumple el criterio del carácter obligatorio de la jurisdicción.

47. En la sentencia Dorsch Consult el Tribunal de Justicia tuvo que ocuparse, entre otros, del concepto de jurisdicción obligatoria. En dicho asunto diferenció entre «obligatorio» en el sentido de la única posibilidad de defender sus derechos y «obligatorio» en el sentido de una resolución vinculante y obligatoria.<sup>40</sup> En aquel asunto el Tribunal de Justicia no tuvo que establecer una apreciación clara sobre si debía prevalecer una de estas dos alternativas de interpretación, pues la jurisdicción del organismo en cuestión era «obligatoria» en ambos sentidos. El presente asunto, por tanto, brinda al Tribunal de Justicia una oportunidad de continuar precisando su jurisprudencia sobre este aspecto.

48. Al igual que la Comisión Europea en el asunto Dorsch Consult<sup>41</sup> y en la vista del presente asunto, yo también tiendo a entender que la expresión «obligatorio» hace referencia únicamente al carácter vinculante de las resoluciones del organismo remitente. De hecho, si ante la mera existencia de diferentes alternativas para obtener protección jurídica se negase la existencia de una jurisdicción obligatoria, entonces, siendo estrictos, en un caso como el presente ni siquiera un tribunal civil clásico podría remitir al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial, pues también respecto de su procedimiento existiría una posibilidad alternativa para obtener protección jurídica, a saber, el

38 — Véase el artículo 62, apartado 2, de la ZZD.

39 — El principio dispositivo, conforme al cual la iniciación, la terminación y el desarrollo de un procedimiento está en manos de las partes, rige en las leyes de procedimiento (civil) de muchos Estados miembros y permite a las partes, por ejemplo, poner fin a un litigio mediante un acuerdo transaccional, renunciando a la sentencia. La posibilidad de que las partes renuncien conjuntamente a una sentencia incluso tras haber sido dictada responde en último término a la misma reflexión.

40 — Sentencia Dorsch Consult, citada en la nota 16, apartados 28 y 29.

41 — Sentencia Dorsch Consult, citada en la nota 16, apartado 27.

procedimiento de denuncia ante la KZD.<sup>42</sup> Esto, a su vez, tendría como consecuencia ilógica que ninguno de los dos órganos búlgaros competentes para conocer de recursos al amparo de la ZZD podría plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 2000/43.

49. En consecuencia, por lógica lo único que puede ser determinante a los efectos indicados es si la resolución adoptada por la KZD en el procedimiento de denuncia es de obligatorio cumplimiento para las partes y ese es precisamente el caso. Como expone el Gobierno búlgaro y también se deduce de los artículos 69 y 82 de la ZZD, las resoluciones de la KZD tienen fuerza de cosa juzgada, son vinculantes para las partes y su incumplimiento puede ser sancionado con multas.

50. Por tanto, en resumen considero que en este caso concreto la KZD debería ser considerada como órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

## 2. Sobre el supuesto carácter hipotético de las cuestiones prejudiciales

51. Finalmente, CEB y CRB también aducen que las cuestiones prejudiciales segunda y sexta son de naturaleza hipotética, en la medida en que se refieren a una discriminación directa o a un acoso. Sostienen que como en el presente caso se trata, como mucho, de una discriminación indirecta, las cuestiones prejudiciales serían admisibles únicamente en relación con esa forma de discriminación.

52. Es cierto que la medida controvertida no puede ser al mismo tiempo una discriminación directa e indirecta. Debe ser la KZD, como órgano jurisdiccional remitente, la que, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y apreciando todos los hechos, determine de qué forma de discriminación se trata. Y es precisamente la KZD la que solicita una interpretación de la respectiva forma de discriminación para poder constatar de qué forma se trata en el presente asunto. Si se declarase la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial únicamente en relación con una única forma de discriminación, entonces el Tribunal de Justicia, por una parte, se estaría anticipando a la apreciación de los hechos por parte de la KZD y, por otra, posiblemente proporcionaría a la KZD una respuesta inútil.

53. No obstante, en la medida en que cuestiones concretas o partes de éstas, en el marco de mi apreciación jurídica, resulten ser efectivamente hipotéticas o superfluas, no las tendré en cuenta en mi propuesta de respuesta.

## 3. Conclusión parcial

54. Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad íntegra de la petición de decisión prejudicial.

### *B. Apreciación del contenido de las cuestiones prejudiciales*

55. Con su detalladísimo catálogo de cuestiones, la KZD solicita información sobre el alcance del principio de igualdad de trato en lo concerniente al origen étnico de las personas y qué requisitos se le debe exigir en este contexto a la prueba de una discriminación. A la hora de responder a la presente petición de decisión prejudicial resulta razonable agrupar algunas preguntas parciales planteadas por la KZD.

42 — CEB y CRB se refieren en sus alegaciones escritas a una resolución del Varhoven administrativen sad de 27 de octubre de 2010, en la que dicho tribunal destacó la equivalencia de ambas alternativas. En cambio, un tribunal civil, al contrario que la KZD, puede conceder una indemnización por daños y perjuicios.

1. Ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43 (primera cuestión prejudicial)

56. Con su primera cuestión, la KZD desea saber si unos hechos como los del procedimiento principal están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43. La KZD pregunta en concreto por la interpretación del artículo 3, apartado 1, letra h), de la Directiva, referente al acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos. Las partes discuten si, además del suministro eléctrico, esto también comprende el suministro de contadores de consumo eléctrico.

57. El Gobierno búlgaro, CEB y CRB defienden una interpretación estricta del ámbito de aplicación de la Directiva y consideran que a la Unión no le compete regular los contadores. A su juicio, únicamente la creación de un mercado interior de la electricidad y la mejora del funcionamiento de dicho mercado están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Entienden que el suministro de contadores no es, en cambio, una medida que a tal efecto sea necesaria, de modo que el presente caso, en virtud de la limitación contenida en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2000/43 («dentro de los límites de las competencias atribuidas a la [Unión]»), no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva. Sostienen asimismo que los contadores gratuitos no son un servicio en el sentido de la Directiva, pues no se paga un precio a cambio. Además, el acceso a contadores, según CEB y CRB, no puede equipararse al suministro de electricidad y el artículo 3, apartado 1, letra h), de la Directiva únicamente comprende el suministro eléctrico como tal y no la puesta a disposición de contadores de consumo eléctrico.

58. Esta argumentación es incorrecta.

59. No se discute que, como tal, el suministro de electricidad, como servicio con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra h), de la Directiva 2000/43, está comprendido en aquellos ámbitos en que se prohíbe una discriminación por razón de la raza o del origen étnico. También ha quedado claro que CRB pone contadores a disposición de sus usuarios, de modo que en la práctica los contadores son parte del conjunto de condiciones bajo las cuales, en el presente caso, se suministra electricidad a los consumidores.

60. Y es precisamente dicho conjunto de condiciones el que en este caso concreto define el servicio de «suministro de electricidad». Sus elementos específicos no pueden considerarse por separado. No convence la argumentación de que únicamente el suministro eléctrico como tal debe ponerse a disposición libre de discriminaciones, mientras que todo aquello que vaya más allá, y en particular la configuración detallada de las condiciones de suministro, no estaría comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva.

61. Basta con imaginar que una empresa de transporte público urbano ofreciera diferentes asientos en un autobús, en función del sexo, el color de la piel o el origen étnico de los pasajeros. Aún si todos los pasajeros fueran transportados, disfrutando sin duda del servicio de transporte como tal, sería evidente que las condiciones concretas del transporte no serían las mismas.

62. La Directiva 2000/43 tiene precisamente como objetivo garantizar de la mejor manera posible la protección contra la discriminación, alcanzando un nivel de protección lo más elevado posible.<sup>43</sup> Peligraría la eficacia práctica de la prohibición de discriminación, si se redujeran los ámbitos protegidos únicamente a su esencia. Si las materias enumeradas en el artículo 3 de la Directiva fueran interpretadas de forma restrictiva, esto conduciría a una reducción de la protección contra la discriminación a un mínimo absoluto, lo que sería incompatible con el mencionado objetivo de la Directiva.

43 — Véase el vigésimo octavo considerando de la Directiva 2000/43; conforme a éste, el objetivo de la Directiva consiste «en garantizar un nivel elevado de protección contra la discriminación igual en todos los Estados miembros [...]».

63. Al fin y al cabo, la Directiva 2000/43 es una concreción especial del principio de igualdad, que es uno de los principios generales del Derecho de la Unión, y que, conforme a los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, goza de la protección de los derechos fundamentales. También por esa razón su ámbito de aplicación no puede definirse de manera restrictiva.<sup>44</sup>

64. Por este motivo, en un caso como el presente, el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43 no sólo comprende el suministro de electricidad como tal, sino también las condiciones en las cuales se brinda ese suministro de electricidad, incluida la puesta a disposición de los contadores.<sup>45</sup>

65. Frente a esto no puede admitirse la alegación de que los contadores son usados por los usuarios de forma gratuita, mientras que la Directiva se refiere únicamente a los servicios retribuidos, pues al menos el suministro eléctrico, como objeto principal del contrato de servicio, sí es retribuido y además hay que suponer que el coste de los contadores está incluido en el precio de la corriente, de modo que al menos indirectamente dicho coste es trasladado a los usuarios. Como ya he expuesto, el suministro de electricidad y la puesta a disposición de un contador no pueden separarse, pues de hecho un contador sin el correspondiente suministro eléctrico sería inútil. Por tanto, el contador no constituye un servicio independiente, sino que más bien forma parte de un servicio en conjunto denominado «suministro de electricidad».

66. Finalmente, en lo que concierne a las competencias de la Unión, a las que al principio del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2000/43 se hace referencia, basta con señalar que el legislador de la Unión es competente para regular el mercado interior de la electricidad.<sup>46</sup> Esa competencia, además, ya la ha ejercido en varias ocasiones, sin que ello sea decisivo, adoptando incluso normas sobre la información a proporcionar a los consumidores finales respecto a su consumo de electricidad, mencionando en ese contexto expresamente los contadores.<sup>47</sup>

67. Teniendo en cuenta todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que unos hechos como los del procedimiento principal están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43.

2. Falta de necesidad de una lesión de un derecho o interés establecido por ley (cuestiones prejudiciales segunda a cuarta)

68. Con sus cuestiones prejudiciales segunda y cuarta, la KZD desea saber si puede apreciarse una discriminación en el sentido de la Directiva 2000/43 únicamente si se lesiona un derecho o interés establecido por ley o si también cabe apreciar una discriminación de este tipo sin que se produzca tal lesión. Si la Directiva no exige la lesión de un derecho o interés establecido por ley se suscitara la cuestión subsiguiente de si una disposición nacional que prevé un requisito así es compatible con la Directiva.

44 — Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn y Wardyn (C-391/09, Rec. p. I-3787), apartado 43.

45 — Véanse también las condiciones generales de contratación de CEB, que en su artículo 3, apartado 2, disponen que el suministro de electricidad se efectuará respetando, entre otros, el principio de igualdad de trato, estableciendo en su artículo 10, número 1, que el suministro a todos los usuarios en la zona de suministro se efectuará en las mismas condiciones y sin discriminación. También en las condiciones generales de contratación de CRB se encuentra en el artículo 3 una disposición referente al suministro eléctrico, donde se establece que deberá efectuarse «observando el principio de igualdad».

46 — Artículos 53 TFUE, apartado 2; 62 TFUE y 114 TFUE (antiguos artículos 47 CE, apartado 2; 55 CE y 95 CE).

47 — Artículo 3, apartado 7, en relación con el apartado 1, letras h) e i), del anexo I de la Directiva 2009/72, así como el artículo 13, apartado 1, subpárrafo primero, y vigésimo noveno considerando, última frase, de la Directiva 2006/32.



69. Estas cuestiones se deben a que, conforme a la definición del concepto en el Derecho búlgaro, para ser más exactos, conforme al artículo 1, número 7, de las disposiciones complementarias de la ZZD,<sup>48</sup> únicamente existirá un «trato desfavorable», si se lesionan directa o indirectamente derechos o intereses establecidos legalmente. CEB invoca dicha disposición y argumenta que los usuarios no tienen derecho a la instalación de un contador gratuito, de modo que a falta de lesión de derechos tampoco puede apreciarse una discriminación.

70. Es el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/43 el que regula los requisitos para la existencia de una discriminación. Conforme a su letra a), «existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable». Por tanto, la diferencia de trato subyacente conecta directamente con la raza o el origen étnico. Por otra parte, con arreglo a su artículo b), «existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas».

71. Ninguna de estas dos formas de discriminación exige, por el tenor literal de la Directiva 2000/43, una lesión de derechos o intereses establecidos legalmente. Al contrario, únicamente ha de atenderse a que exista un trato menos favorable o una desventaja, independientemente de en relación con qué se produzca ese trato o desventaja, de que se lesionen derechos o intereses o de qué derechos o intereses se lesionen. Más aún, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de un discriminación ni siquiera requiere que haya una víctima identificable de la discriminación.<sup>49</sup>

72. En consecuencia, para apreciar una discriminación basta cualquier trato a una persona o a un grupo de personas que sea menos ventajoso que el trato recibido por otra persona o por otro grupo de personas, o que hayan recibido o que en su caso recibirían. Establecer requisitos nuevos, no previstos en la Directiva 2000/43 sería incompatible con el elevado nivel de protección que persigue el legislador de la Unión.

73. Por lo demás habrá que suponer que de exigirse una lesión de derechos así se habría dispuesto expresamente en la Directiva 2000/43, como se hizo, por ejemplo, en el caso de la defensa de derechos en su artículo 7, apartado 1. A *sensu contrario* se puede deducir que para la existencia de una discriminación no es necesario ningún tipo de lesión de derechos o intereses.

74. Por tanto, como la Directiva 2000/43 no exige una lesión de derechos o intereses establecidos legalmente, no es relevante si los usuarios tienen derecho a acceder a contadores gratuitos, ya sea en base al Derecho nacional o al Derecho de la Unión.

75. Sin embargo, en esta situación se suscita la pregunta subsiguiente de si disposiciones nacionales que exigen como requisito para la existencia de una discriminación que se lesionen derechos o intereses establecidos legalmente son conformes con el Derecho de la Unión.

76. La respuesta a esta cuestión debe ser negativa. Efectivamente, la Directiva 2000/43 persigue establecer requisitos mínimos relativos a la aplicación del principio de igualdad de trato y para evitar las discriminaciones. Es cierto que reconoce a los Estados miembros expresamente la facultad de introducir o mantener disposiciones más favorables para los interesados que lo exigido por el Derecho de la Unión.<sup>50</sup> Pero son incompatibles con la Directiva aquellas disposiciones nacionales que son

48 — Dopalnitelni razporedbi.

49 — Sentencia de 10 de julio de 2008, Feryn (C-54/07, Rec. p. I-5187), apartado 25.

50 — Véanse el artículo 6, apartado 1, así como el vigésimo quinto considerando de la Directiva 2000/43.

menos favorables para los interesados y que, por tanto, no alcanzan los requisitos mínimos establecidos por el Derecho de la Unión. Y ese sería precisamente el efecto de aceptar el requisito de una lesión de derechos o intereses establecidos legalmente, como requisito adicional del Derecho nacional para apreciar la existencia de una discriminación.

77. Con respecto a la última parte de la cuarta cuestión prejudicial, en la que la KZD desea conocer cómo ha de proceder el tribunal nacional en caso de incompatibilidad de las disposiciones búlgaras con la Directiva 2000/43, basta una remisión a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia: En la medida de lo posible, las disposiciones nacionales deben ser interpretadas y aplicadas en el procedimiento principal conforme a la Directiva. De modo que, al aplicar el Derecho interno, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretarlo en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate para alcanzar el resultado que ésta persigue.<sup>51</sup> Están obligados, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando sus métodos de interpretación, a hacer todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad de la directiva de que se trate y alcanzar un resultado conforme con el objetivo perseguido por ésta.<sup>52</sup>

78. Partiendo de la información de la que dispone el Tribunal de Justicia, nada indica que en el procedimiento principal se excluya que las disposiciones pertinentes del Derecho búlgaro, en concreto la ZZD, puedan ser interpretadas y aplicadas de conformidad con la Directiva 2000/43.

79. Si la KZD, no obstante, llegase a la conclusión de que no es posible interpretar y aplicar el Derecho búlgaro de conformidad con la Directiva, habría que tener en cuenta lo siguiente: El Sr. Belov no puede deducir frente a las empresas CEB y CRB derechos directamente de la Directiva 2000/43, pues una Directiva no puede establecer obligaciones a cargo de los particulares, de modo que no es posible invocar en contra de éstos una Directiva en cuanto tal.<sup>53</sup>

80. Sin embargo, la prohibición de discriminación por razón de la raza y el origen étnico es un principio general del Derecho de la Unión, consagrado en el Derecho primario en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y que en la Directiva 2000/43 simplemente es concretado,<sup>54</sup> al igual que, por ejemplo, la prohibición de discriminación por razón de la edad o la orientación sexual en la Directiva 2000/78,<sup>55</sup> a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con el derecho a vacaciones anuales retribuidas.<sup>56</sup>

81. En relaciones jurídicas como la presente, en la que de una parte hay consumidores y de la otra proveedores de servicios esenciales, al principio de igualdad de trato le corresponde una relevancia especial, pues, de forma similar a las relaciones laborales, dichas relaciones jurídicas se caracterizan por un desequilibrio estructural entre las partes.

51 — Jurisprudencia reiterada; véanse, entre muchas, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing* (C-106/89, Rec. p. I-4135), apartado 8; de 9 de marzo de 2004, *Pfeiffer y otros* (C-397/01 a C-403/01, Rec. p. I-8835), apartado 113; de 15 de abril de 2008, *Impact* (C-268/06, Rec. p. I-2483), apartado 98; de 19 de enero de 2010, *Kücükdeveci* (C-555/07, Rec. p. I-365), apartado 48, y de 24 de enero de 2012, *Domínguez* (C-282/10), apartado 24.

52 — Véanse al respecto las sentencias citadas en la nota 51, *Pfeiffer y otros*, apartados 115 a 119; *Impact*, apartado 101, y *Domínguez*, apartado 27; ya en un sentido similar la sentencia de 10 de abril de 1984, *von Colson y Kamann* (14/83, Rec. p. 1891), apartado 28: «agotando el margen de apreciación que su Derecho nacional le concede».

53 — Sentencia de 14 de julio de 1994, *Faccini Dori* (C-91/92, Rec. p. I-3325), apartado 20; véanse también las sentencias citadas en la nota 51, *Pfeiffer*, apartado 108; *Kücükdeveci*, apartado 46, y *Domínguez*, apartado 37.

54 — En este sentido, la sentencia *Runevič-Vardyn y Wardyn*, citada en la nota 44, apartado 43.

55 — Por tanto, la jurisprudencia recaída sobre la Directiva 2000/78 es trasladable sin más a la Directiva 2000/43; véanse las sentencias de 22 de noviembre de 2005, *Mangold* (C-144/04, Rec. p. I-9981), apartados 74 y 75; *Kücükdeveci*, citada en la nota 51, apartados 51 y 53, y de 10 de mayo de 2011, *Römer* (C-147/08, Rec. p. I-3791), especialmente el apartado 59.

56 — En la sentencia *Domínguez*, citada en la nota 51, relativa al derecho a vacaciones anuales retribuidas, no se trataba de una expresión del principio general de igualdad de trato en el sentido del artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales, sino más bien de un derecho recogido en el artículo 31, apartado 2, en el título «Solidaridad» de la Carta de los Derechos Fundamentales.

82. Al menos en una situación así parece justificado no aplicar, también entre particulares, las disposiciones nacionales contrarias a la prohibición de discriminación, consagrada como derecho fundamental. Así debe ser más aún en un caso como el presente, en que el particular no es el destinatario directo del derecho fundamental, pues el derecho fundamental se aplica simplemente como criterio para controlar la conformidad jurídica del Derecho interno.

83. En resumen debe entenderse que para que exista una discriminación directa o indirecta en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/43 no es necesario que se produzca una lesión de derechos o intereses establecidos legalmente. Es suficiente cualquier conducta que represente un trato menos favorable a una persona frente a otra por razón de su raza u origen étnico o que pueda causar una desventaja especial para personas que pertenezcan a una determinada raza o a un determinado grupo étnico. Las disposiciones nacionales que hagan depender la existencia de una discriminación de que se lesionen derechos o intereses establecidos legalmente no son compatibles con la Directiva 2000/43. A tal efecto, el juez nacional debe interpretar el Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión y, de no ser posible, abstenerse de aplicar las disposiciones nacionales que sean contrarias a la prohibición de discriminación consagrada como derecho fundamental.

84. En estas circunstancias resulta innecesario examinar el contenido de la tercera cuestión prejudicial.

3. Requisitos de prueba y de la eventual justificación de una discriminación (cuestiones prejudiciales quinta y sexta)

85. Las cuestiones prejudiciales quinta y sexta se refieren, por una parte, a la carga de la prueba, regulada en el artículo 8 de la Directiva 2000/43, de la existencia de una discriminación. Por otra parte, la KZD desea saber en esencia si la colocación descrita de los contadores en los dos «barrios gitanos», en las circunstancias concretas del procedimiento principal, es una discriminación en el sentido de la Directiva y, en su caso, qué tipo de discriminación, así como si una eventual discriminación está justificada.

a) Inversión de la carga de la prueba (artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43)

86. El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 dispone que corresponderá «a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, de dicho principio alegue [...] hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta».

87. En este contexto, la KZD desea saber en qué medida los hechos alegados deben permitir llegar a la «conclusión» de la existencia de una discriminación o si es suficiente la mera sospecha de la existencia de una discriminación. Conforme a lo expuesto por la KZD existen diferencias entre las distintas versiones lingüísticas de la Directiva 2000/43. Entiende que la versión búlgara exige la exposición de hechos «que permitan la conclusión» de que existe una discriminación, mientras que las versiones lingüísticas alemana e inglesa exigen simplemente la «suposición» o «presunción». Sostiene que únicamente se puede alcanzar una «conclusión» sobre la existencia de una discriminación con un grado de certeza superior al que comparativamente se exige para una «suposición» o «presunción». Expone que en la práctica nacional se ha recurrido a la disposición equivalente de la ZZD como pauta probatoria, exigiendo un grado de certeza especialmente elevado. Afirma que se ha exigido un grado de certeza superior al ámbito de la mera presunción y de la sospecha, que se aproxima mucho a la prueba plena de la discriminación. Por tanto, la pregunta de la KZD busca averiguar el grado de exactitud con el que el denunciante debe alegar la discriminación.

88. Las versiones lingüísticas del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43,<sup>57</sup> que yo he comparado, coinciden en exigir solamente una «presunción» para la existencia de una discriminación,<sup>58</sup> y no una «conclusión» cierta referente a su existencia. También el vigésimo primer considerando de la Directiva dispone que la carga de la prueba se invierte «cuando exista a primera vista un caso de presunta discriminación».<sup>59</sup> Asimismo, la Comisión Europea en sus alegaciones escritas expone que ni siquiera de la versión búlgara de la Directiva 2000/43 se deduce la exigencia de un mayor grado de certeza, pues también dicha versión exige únicamente hechos «que permitan concluir» la existencia de tal discriminación.

89. Esto se corresponde también con la situación jurídica en los casos de discriminación por razón del sexo. Respecto del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 97/80/CE,<sup>60</sup> cuyo tenor es prácticamente idéntico al del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 (como también al del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2000/78),<sup>61</sup> el Tribunal de Justicia resolvió que la carga de la prueba se invierte en el mismo momento en que se acredite una apariencia de discriminación.<sup>62</sup>

90. La citada jurisprudencia se puede aplicar perfectamente a la normativa que aquí nos ocupa.<sup>63</sup> Cualquier otra interpretación, más restrictiva, del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 pondría en peligro su eficacia práctica y conduciría a que la norma sobre la inversión de la carga de la prueba quedara prácticamente vaciada de contenido. Asimismo, sin dicha inversión de la carga de la prueba, en último término entrarían en juego las normas ordinarias sobre la carga de la prueba, de modo que aquellos que afirmasen ser víctimas de una discriminación se verían obligados a alegar y probar todos los hechos necesarios para fundamentar su afirmación y poder constatar con la certeza suficiente la existencia de una discriminación.

91. Precisamente para evitar dificultades de este tipo y mejorar la situación de la potencial víctima de una discriminación se introdujo la inversión de la carga de la prueba. Sirve para reforzar la posición de las presuntas víctimas. Una práctica nacional interna como la descrita por la KZD sería diametralmente opuesta a dicha finalidad, pues exigir que se aleguen y prueben hechos que permitan la conclusión cierta de la existencia de una discriminación en el fondo es idéntico a lo que exige el reparto ordinario de la carga de la prueba. En tal caso, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 no tendría como consecuencia ningún tipo de mejora de la situación procesal de las presuntas víctimas de discriminación.

57 — Véanse al respecto las versiones lingüísticas alemana («Tatsachen glaubhaft machen, die [...] vermuten lassen»), griega («προσάγει [...] πραγματικά περιστατικά, από τα οποία τεκμαίρεται»), inglesa («establish [...] facts from which it may be presumed»), española («alegue [...] hechos que permitan presumir»), francesa («établit [...] des faits qui permettent de présumer»), italiana («espongono [...] fatti dai quali si può presumere»), neerlandesa («feiten aanvoeren die [...] kunnen doen vermoeden»), polaca («przedstawia [...] fakty, z których można domniemywać»), portuguesa («apresentar [...] elementos de facto constitutivos da presunção») y sueca («lägger fram fakta som ger anledning att anta») del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43.

58 — En el mismo sentido, la sentencia Feryn, citada en la nota 49, apartado 30.

59 — En el mismo sentido se redactaron otras muchas versiones lingüísticas del vigésimo primer considerando de la Directiva 2000/43: «a prima facie case of discrimination» (inglés), «Όταν πιθανολογείται διακριτική μεταχείριση» (griego), «una presunta discriminación» (español), «une présomption de discrimination» (francés), «una presunzione di discriminazione» (italiano), «domniemani[e] dyskryminacji» (polaco), «presumível discriminação» (portugués) y «ett prima facie-fall av diskriminering» (sueco).

60 — Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo (DO 1998, L 14, p. 6).

61 — Sentencia de 19 de abril de 2012, Meister (C-415/10), apartado 35; véanse también las conclusiones del Abogado General Poirares Maduro presentadas el 12 de marzo de 2008 en el asunto Feryn, citado en la nota 49, punto 22.

62 — Sentencia de 10 de marzo de 2005, Nikoloudi (C-196/02, Rec. p. I-1789), apartado 74, en relación con el apartado 68; en el mismo sentido, la sentencia de 21 de julio de 2011, Kelly (C-104/10, Rec. p. I-6813), apartado 30. En un sentido similar, aunque en relación con la situación jurídica anterior a la Directiva 97/80, la anterior sentencia de 30 de marzo de 2000, JämO (C-236/98, Rec. p. I-2189), apartado 53: «[...] en una situación de discriminación aparente [...]».

63 — En ese sentido, véase la sentencia Meister, citada en la nota 61, apartados 34 a 40.

92. La comprensión del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 que subyace a mi argumentación tampoco vulnera el principio del juicio justo en perjuicio de CEB y CRB. Más bien el legislador, con el régimen de inversión de la carga de la prueba en todas las Directivas antidiscriminación, se ha decantado por una solución que genera un equilibrio justo entre los intereses de la víctima de discriminación y los de su parte contraria en el procedimiento.<sup>64</sup> En particular, dicho régimen permite atenuar la carga de la prueba para la víctima, sin llegar a suprimirla.

93. Seguramente la inversión de la carga de la prueba en el presente asunto podrá tener como consecuencia que CEB y CRB tengan que hacer alegaciones en el procedimiento principal referentes a la justificación de una decisión de política comercial que posiblemente fue tomada hace ya mucho tiempo y que consiste en colocar los contadores en los «barrios gitanos» de una forma distinta a lo habitual en Bulgaria. Pero esa carga de alegación es lógica, pues la información sobre ese extremo tiene su origen en la esfera y el ámbito de responsabilidad precisamente de esas empresas o de sus antecesores. En cualquier caso, en el procedimiento principal la empresa de distribución ha calificado de «públicamente conocidos» los motivos de la instalación especial de los contadores en los dos barrios en cuestión,<sup>65</sup> de modo que para nada debería resultarle difícil efectuar alegaciones relativas a la justificación de dichas medidas.

94. Por lo tanto, para la inversión de la carga de la prueba con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 es suficiente con que las personas que se consideren perjudicadas por la no aplicación del principio de igualdad de trato aleguen hechos que acrediten una primera apariencia de discriminación.

b) Tipo de discriminación (artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/43)

95. Si las circunstancias descritas en la segunda parte de la quinta cuestión prejudicial son idóneas para fundamentar una primera apariencia de discriminación como la descrita, es algo que la propia KZD debe valorar, pues únicamente a ella le corresponde constatar y apreciar los hechos, así como la aplicación del Derecho al caso concreto.<sup>66</sup> No obstante, el Tribunal de Justicia puede facilitar a la KZD todos los elementos de interpretación que puedan serle útiles y le facilite su resolución.<sup>67</sup> A la vista de las dudas al respecto expresadas por KZD en la resolución de remisión y a la vista de la jurisprudencia restrictiva del Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo administrativo), en casos similares, según KZD, el Tribunal de Justicia no debería prescindir de facilitar dichos elementos de interpretación, prestando especial atención a las siguientes consideraciones.

96. En los dos barrios de la ciudad de Montana conocidos como barrios «gitanos», con conocidas excepciones en algunas partes de ambos barrios, se colocan los contadores en postes de alta tensión callejeros, a una altura de 7 metros, inaccesible, mientras que en otros lugares los contadores se colocan a otra altura, accesible para la inspección visual de sus indicadores.

64 — Véanse en este sentido las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas el 12 de enero de 2012 en el asunto Meister, citado en la nota 61, punto 22.

65 — Véase la cuestión prejudicial 5.3, letra c).

66 — Véase el décimo quinto considerando de la Directiva 2000/43: «La estimación de los hechos de los que pueda resultar la presunción de haberse producido una discriminación directa o indirecta corresponde a los órganos judiciales u otros órganos competentes nacionales, con arreglo a las legislaciones o prácticas nacionales.» Esto se corresponde con la jurisprudencia constante sobre el procedimiento de decisión prejudicial. Véanse, entre muchas, las sentencias de 1 de julio de 2008, MOTOE (C-49/07, Rec. p. I-4863), apartado 30; de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, Rec. p. I-8015), apartado 49, y Kelly, citada en la nota 62, apartado 31.

67 — Jurisprudencia constante; véanse las sentencias Feryn, citada en la nota 49, apartado 19, y MOTOE, citada en la nota 66, apartado 30; asimismo las sentencias de 2 de diciembre de 2009, Aventis Pasteur (C-358/08, Rec. p. I-11305), apartado 50, y de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, Rec. p. I-7565), apartado 21.

97. Ni de la resolución de remisión como tampoco de las observaciones de los intervinientes se deducen elementos concretos que indiquen que esta particular forma de colocar los contadores en los dos barrios gitanos se eligió *por razón* del origen étnico de los habitantes de dichos barrios o que atiende a una circunstancia unida inseparablemente a su origen étnico. Más bien, dicha medida afecta a los usuarios de aquel lugar, al parecer, únicamente por razón de su condición de vecinos. Por tanto y atendiendo a la información disponible, no existen indicios de una discriminación directa por razón del origen étnico [artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43].

98. A falta de indicios concretos, la práctica de instalar los contadores a una altura de 7 metros tampoco puede considerarse un comportamiento «relacionado con el origen étnico» de los habitantes de los dos barrios gitanos, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de aquellos y crear un entorno residencial degradante para éstos. En este sentido, y partiendo de la información disponible, tampoco cabe apreciar un «acoso» en el sentido del artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2000/43.

99. No obstante, se ha constatado que los dos barrios afectados están habitados principalmente por personas pertenecientes al grupo de población gitana.<sup>68</sup> En consecuencia, la práctica de instalar los contadores a una altura de 7 metros es en principio susceptible de situar a las personas pertenecientes a dicho grupo étnico en desventaja particular con respecto a otras personas, pues prácticamente se les imposibilita un control visual de los contadores determinantes para ellos, o al menos se les hace excesivamente difícil. En estas circunstancias ha de suponerse que en un caso como el presente existe una primera apariencia de una discriminación indirecta por razón del origen étnico [artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43].

c) Justificación [artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43]

100. Al contrario de lo que ocurre con la discriminación directa por motivos de origen racial o étnico, que a falta de regulación correspondiente en la Directiva 2000/43, en principio, no admite ninguna justificación,<sup>69</sup> el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43 establece respecto de la discriminación indirecta que la disposición, el criterio o la práctica de que se trate serán admisibles, cuando puedan justificarse objetivamente con una finalidad legítima y siempre que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios, es decir, proporcionados.<sup>70</sup> Esta redacción se corresponde con los requisitos generalmente reconocidos en el Derecho de la Unión de la justificación de una diferencia de trato indirecta.

i) Finalidad legítima

101. De la petición de decisión prejudicial así como de las alegaciones escritas y orales de CEB y CRB se desprende que la medida de colocar los contadores a una altura de 7 metros se debe a un elevado número de facturas impagadas y es la reacción a numerosas intromisiones ilegales en las infraestructuras de suministro eléctrico, así como a manipulaciones y casos de captación irregular de electricidad en los barrios en cuestión. La medida sirve para evitar en el futuro los fraudes y abusos, así como para contribuir a asegurar la calidad de un suministro eléctrico económicamente sostenible en interés de todos los usuarios.

68 — A la vista de estos hechos, en el presente asunto resulta innecesario abordar en detalle las circunstancias mencionadas en la cuestión prejudicial 5.3, letras a) y b).

69 — Únicamente cabe una diferencia de trato respecto de personas por motivo de su raza u origen étnico, en la medida en que dichas personas no se encuentren en una situación comparable [artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43].

70 — Véanse al respecto, referido a la justificación de una discriminación por razón de la edad en el sentido de la Directiva 2000/78, mis conclusiones presentadas el 6 de mayo de 2010 en el asunto Andersen (C-499/08, Rec. p. I-9343), puntos 46 y 47.

102. La prevención y lucha contra fraudes y abusos, así como la garantía de la seguridad y calidad del abastecimiento energético en los Estados miembros son objetivos legítimos, reconocidos por el Derecho de la Unión.<sup>71</sup>

ii) Control de proporcionalidad

103. No obstante, queda por examinar si para la consecución de dichas finalidades fue proporcionado colocar los contadores a 7 metros de altura en los dos barrios en cuestión. Esto exigiría conforme al artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43 que dicho medio para la consecución de las finalidades legítimas perseguidas sea adecuado y necesario.

104. Que CEB y CRB afirmen que los motivos de la medida controvertida son públicamente conocidos<sup>72</sup> no exime a ambas empresas de demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato (artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43). Efectivamente, el grado de publicidad de los motivos de una determinada actuación de las empresas por sí sólo nada dice sobre su justificación, especialmente sobre su proporcionalidad.

– «Adecuación» (idoneidad) de la medida

105. «Adecuado» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43 es la medida cuando es adecuada para alcanzar el objetivo legítimo que se persigue,<sup>73</sup> lo que en el presente caso significa que la medida puede efectivamente prevenir los fraudes y el abuso y contribuir a garantizar la calidad del abastecimiento eléctrico.

106. Sin duda alguna se dificultan la manipulación y la captación irregular de electricidad si los contadores y las cajas de distribución son instalados a una altura de 7 metros, altura generalmente inaccesible para los usuarios. Asimismo, la prevención de las intromisiones ilegales de algunas personas en la red eléctrica tiene un efecto en tendencia positivo sobre el conjunto de los consumidores de electricidad, pues de este modo se evitan los daños en las infraestructuras y se previene una posible subida general de los precios de la electricidad, eventualmente necesaria para compensar dichos daños.

107. No obstante, en la petición de decisión prejudicial se sugiere que en un barrio gitano de otra ciudad búlgara, a pesar de aplicar allí medidas similares a las aquí controvertidas, no se ha podido, de hecho, impedir las manipulaciones ilegales en el suministro de electricidad.<sup>74</sup> En cambio, CEB y CRB han expuesto a este respecto en sus alegaciones ante el Tribunal de Justicia que las medidas adoptadas en cualquier caso han reducido a un mínimo las intromisiones ilegales, de modo que en conjunto dichas medidas deben calificarse como exitosas.

71 — Acerca de la lucha contra fraudes y abusos por organismos nacionales, véanse las sentencias de 21 de febrero de 2006, Halifax y otros (C-255/02, Rec. p. I-1609), apartados 68 y 69; de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Rec. p. I-7995), apartado 35, y de 5 de julio de 2007, Kofoed (C-321/05, Rec. p. I-5795), apartado 38; acerca de la garantía de la seguridad y calidad del abastecimiento energético en los Estados miembros, véanse las sentencias de 10 de julio de 1984, Campus Oil (72/83, Rec. p. 2727), apartados 34 y 35; de 4 de junio de 2002, Comisión/Bélgica (C-503/99, Rec. p. I-4809), especialmente el apartado 55, y de 11 de noviembre de 2010, Comisión/Portugal (C-543/08, Rec. p. I-11241), apartado 84.

72 — Véase la cuestión prejudicial 5.3, letra c).

73 — Véanse al respecto, referido a la justificación de una discriminación por razón de la edad en el sentido de la Directiva 2000/78, mis conclusiones presentadas en el asunto Andersen, citado en la nota 70, punto 53. La parte final del artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2000/78 se corresponde con el tenor del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43, de modo que mi argumentación en el asunto Andersen es trasladable al presente caso.

74 — Véase al respecto la cuestión prejudicial 6.3, letra g).

108. Asimismo debe señalarse que la idoneidad de una medida debe valorarse siempre en función de la finalidad que con ella se persigue. Si con una medida como la del presente asunto se pretende reaccionar ante numerosas intromisiones ilegales en el suministro eléctrico en una determinada zona, difícilmente podrá hacerse depender la idoneidad de dicha medida de que en el futuro no se produzcan en absoluto casos de fraude y abuso y ningún tipo de menoscabo de la calidad del abastecimiento de electricidad. Más bien deberá entenderse que una medida así es adecuada para alcanzar sus objetivos legítimos, si contribuye a una reducción significativa del número de intromisiones ilegales en el abastecimiento de electricidad. Si ese es el caso en el presente asunto es algo que debe comprobar KZD.

– Necesidad

109. Suponiendo que la medida controvertida es adecuada para prevenir fraudes y abusos, así como para asegurar la calidad del abastecimiento eléctrico, a continuación se suscita la cuestión de si es también necesaria para alcanzar dicha finalidad. Una medida es necesaria, cuando la finalidad legítima perseguida no se puede alcanzar también mediante una medida menos severa pero igualmente adecuada. Por tanto debe examinarse si no había medios menos gravosos para prevenir en los barrios en cuestión la manipulación de los contadores y la captación ilegal de electricidad.

110. A tal efecto, la KZD considera, en primer lugar, la posibilidad de colocar los contadores a una altura normal y protegerlos de las intromisiones ilegales mediante equipamientos técnicos especiales.<sup>75</sup>

111. Sin lugar a dudas, una forma de proceder así sería una medida menos gravosa frente a los consumidores de electricidad en los barrios en cuestión. De este modo se garantizaría en particular que todos los consumidores en dichos barrios pudieran someter sus contadores a una inspección visual de forma periódica, como al parecer es habitual en otros lugares de Bulgaria.

112. Sin embargo, debe recordarse a este efecto que proteger los contadores mediante equipamientos técnicos especiales previsiblemente generaría a las empresas afectadas un coste adicional considerable, que posiblemente habría que trasladar al conjunto de los consumidores de electricidad. Así lo han señalado también CEB y CRB en varias ocasiones en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Sin perjuicio de un examen pormenorizado de esta problemática por parte de la KZD, la mera protección de los contadores mediante equipamientos técnicos especiales no parece ser un medio igualmente adecuado para conseguir los objetivos legítimos perseguidos. Por tanto, no puede aducirse como argumento contrario a la necesidad de la medida controvertida actualmente aplicada, es decir, la colocación de los contadores a 7 metros de altura.

113. La ZKD expone en segundo lugar que CEB y CRB tienen la posibilidad de perseguir a posteriori los eventuales daños o abusos relacionados con los contadores o la infraestructura. Afirma que a tal efecto disponen tanto de la vía civil como también de la vía penal.

114. A este respecto han señalado de forma acertada CEB y CRB que una actuación a posteriori contra los que cometen irregularidades a menudo implica importantes gastos e incertidumbres, lo que se debe, por una parte, a las dificultades en materia de prueba y, por otra, a la previsible pérdida de tiempo, así como a la insuficiente eficacia de los organismos y procedimientos correspondientes. Asimismo, CEB y CRB aluden a los riesgos que para la vida y la integridad física de las personas genera la manipulación de contadores y que mediante una intervención a posteriori no pueden

<sup>75</sup> — Véase al respecto la cuestión prejudicial 6.3, letra f).



contrarrestarse de forma eficaz. En consecuencia y sin perjuicio de un examen más detallado de esta problemática por la KZD, no puede suponerse sin más que la mera posibilidad de recurrir a posteriori a las vías civil o penal sea un medio igualmente adecuado para alcanzar los objetivos legítimos que en el presente caso se persiguen.<sup>76</sup>

115. En tercer lugar también cabría la posibilidad de colocar a una altura superior a la normal únicamente aquellos contadores en que efectivamente se haya producido una manipulación. Sin embargo, esta forma de proceder implicaría incertidumbres similares a las que conlleva recurrir a las vías civil o penal en caso de manipulación ilegal del suministro de electricidad. Sin perjuicio de un examen más detallado por la KZD, esta posibilidad, por tanto, tampoco puede considerarse un medio igualmente adecuado para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos.

116. En consecuencia, en el estado actual del procedimiento, resulta cuanto menos dudoso que CEB y CRB puedan recurrir con un gasto económicamente razonable a otros medios igualmente adecuados, con efectos menos perjudiciales para la población de los barrios afectados.

– Falta de perjuicio desproporcionado a los habitantes de los barrios afectados

117. Aunque las medidas adoptadas resulten ser adecuadas y necesarias para alcanzar los objetivos legítimos que persiguen, queda por examinar si no conducen a que se vean excesivamente menoscabados los habitantes de los barrios afectados.<sup>77</sup> Efectivamente, del principio de proporcionalidad se deduce que las medidas que menoscaban un derecho garantizado por el Derecho de la Unión (en este caso, la prohibición de discriminación por razón del origen étnico) no deben causar a los particulares desventajas desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.<sup>78</sup> Dicho de otro modo, el objetivo legítimo que se persigue ha de conciliarse en la medida de lo posible con las exigencias del principio de igualdad de trato, y se debe alcanzar el justo equilibrio entre los distintos intereses en juego.<sup>79</sup>

118. En primer lugar debe recordarse en este contexto que la colocación de los contadores a 7 metros de altura es una medida comparativamente drástica que afecta de forma general («de forma colectiva»<sup>80</sup>) a todos los habitantes de los dos barrios en cuestión, aun cuando no hayan incurrido en ninguna intromisión ilegal en el suministro eléctrico ni hayan acumulado cantidades impagadas. De este modo se puede generar la impresión de que todos o al menos numerosos habitantes de los barrios afectados están involucrados en lo que se refiere a su suministro eléctrico, en fraudes, manipulaciones u otras irregularidades, lo que en último término puede provocar una estigmatización de la población de dichas zonas.<sup>81</sup>

76 — En un sentido similar las sentencias de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia (C-110/05, Rec. p. I-519), apartado 67; de 16 de diciembre de 2010, Josemans (C-137/09, Rec. p. I-13019), apartado 82, y de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, Rec. p. I-1915), apartado 124, en las que, en los contextos más diversos, se resalta que a las autoridades nacionales competentes no se les puede privar de la posibilidad de adoptar medidas de manejo y control sencillos.

77 — En el mismo sentido, referida a la Directiva 2000/78, véanse la sentencia de 12 de octubre de 2010, Andersen (C-499/08, Rec. p. I-9343), apartados 41 a 48, especialmente el apartado 47; así como mis conclusiones presentadas en aquel asunto, punto 67.

78 — Sentencias de 11 de julio de 1989, Schröder (265/87, Rec. p. 2237), apartado 21; de 10 de marzo de 2005, Tempelman y van Schaijk (C-96/03 y C-97/03, Rec. p. I-1895), apartado 47, y de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, Rec. p. I-2007), apartado 86.

79 — Véanse al respecto mis conclusiones presentadas en el asunto Andersen, citadas en la nota 70, punto 68.

80 — Véase la cuestión prejudicial 6.3, letra a).

81 — En este sentido se expresa también la KZD en su cuestión prejudicial 6.4, letra e).

119. Adicionalmente y con independencia de una eventual estigmatización de la población local, debe recordarse que el legislador de la Unión, en las Directivas 2006/32 y 2009/72, ha resaltado expresamente el interés de los consumidores en ser informados regularmente acerca de su consumo individual de electricidad. En particular, los consumidores deben ser activamente animados a comprobar regularmente las lecturas de sus propios contadores.<sup>82</sup> Es contrario a este objetivo establecido por el Derecho de la Unión dotar a los hogares de contadores pero colocarlos a una altura de 7 metros, lo que los hace inaccesibles para una inspección visual.

120. Hay que admitir que CEB y CRB ofrecen a los consumidores en las áreas afectadas, previa solicitud y de forma gratuita, una inspección visual mediante un vehículo especial con plataforma elevadora. Pero resulta más que dudoso que mediante este procedimiento comparativamente costoso y laborioso se pueda satisfacer el mencionado objetivo del Derecho de la Unión de animar a los consumidores activamente a comprobar *regularmente*<sup>83</sup> las lecturas de sus propios contadores.<sup>84</sup> De hecho, sería poco realista pensar que el uso de un vehículo especial con plataforma elevadora que debe solicitarse expresamente antes de cada uso pueda considerarse más de una o de dos veces al año.

121. En cualquier caso, la KZD deberá examinar si con la oferta de CEB y CRB de instalar un contador de corriente en la vivienda del usuario,<sup>85</sup> previa petición de éste y con sujeción al pago de la correspondiente tarifa, se compensa adecuadamente la falta de accesibilidad a sus contadores ordinarios, colocados a 7 metros de altura. A tal efecto deberá considerarse especialmente que la sujeción a tarifa del segundo contador podría desanimar a algunos consumidores de solicitar su instalación.

122. Es cierto que el Derecho de la Unión no obliga imperativamente a los Estados miembros a poner a disposición de cada consumidor un contador gratuito (véase, en particular, el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2006/32). Pero precisamente en una zona de suministro en que, en el pasado, se han constatado a menudo fraudes y manipulaciones en relación con el suministro eléctrico existe un interés especial de los consumidores en poder hacer regularmente un seguimiento y comprobaciones de sus consumos individuales de electricidad.

123. En último término corresponderá a la KZD ponderar cuidadosamente, considerando todas las circunstancias del presente asunto, si, por una parte, existe un riesgo de estigmatización de un grupo étnico en los dos barrios afectados y si, por otra parte, se han considerado adecuadamente los intereses de los consumidores de electricidad afectados.

### iii) Conclusión parcial

124. En resumen procede concluir que una medida como la controvertida en el presente asunto puede estar justificada si sirve para evitar fraudes y abusos y contribuye a asegurar la calidad del suministro eléctrico en interés de todos los usuarios, siempre que

- con un gasto económicamente razonable no puedan tomarse otras medidas igualmente adecuadas para alcanzar dichos objetivos y con efectos menos perjudiciales para la población de los barrios afectados, y

82 — Vigésimo noveno considerando de la Directiva 2006/32, última frase.

83 — Artículo 3, apartado 7, en relación con el apartado 1, letra i), del anexo de la Directiva 2009/72, así como el vigésimo noveno considerando de la Directiva 2006/32, última frase.

84 — Estas dudas también se mencionan en la cuestión prejudicial 6.3, letra c), de la KZD.

85 — Cuestión prejudicial 6.3, letra d).

- la medida adoptada no suponga un perjuicio excesivo para los habitantes de los barrios afectados, debiéndose tomar adecuadamente en consideración tanto el riesgo de estigmatización de un grupo étnico como el interés de los consumidores en hacer un seguimiento de su consumo individual de electricidad, efectuando regularmente una inspección visual de sus contadores.

## VI. Conclusión

125. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones formuladas por la Komisia za zashtita ot diskriminatsia (KZD) del siguiente modo:

- «1) Unos hechos como los del procedimiento principal están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43/CE.
- 2) Para que exista una discriminación directa o indirecta en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/43 no es necesario que se produzca una lesión de derechos o intereses establecidos legalmente. Es suficiente cualquier conducta que represente un trato menos favorable a una persona frente a otra por razón de su raza u origen étnico o que pueda causar una desventaja especial para personas que pertenezcan a una raza o a un grupo étnico.
- 3) Las disposiciones nacionales que hagan depender la existencia de una discriminación de que se lesionen derechos o intereses establecidos legalmente no son compatibles con la Directiva 2000/43. A tal efecto, el juez nacional debe interpretar el Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión y, de no ser posible, abstenerse de aplicar las disposiciones nacionales que sean contrarias a la prohibición de discriminación consagrada como derecho fundamental.
- 4) Para la inversión de la carga de la prueba con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43 es suficiente con que las personas que se consideren perjudicadas por la no aplicación del principio de igualdad de trato aleguen hechos que acrediten una primera apariencia de discriminación.
- 5) Cuando con carácter general se pone a disposición de los consumidores contadores gratuitos y se colocan de un modo accesible para la inspección visual de sus indicadores, en el interior o exterior de los edificios, mientras que dichos contadores, en zonas en que viven principalmente personas pertenecientes al grupo de población gitana, se colocan en postes de alta tensión, a una altura de 7 metros y por tanto inaccesibles, existe una primera apariencia de una discriminación indirecta por razón del origen étnico en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), en relación con el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2000/43.
- 6) Una medida de estas características puede estar justificada si sirve para evitar fraudes y abusos y contribuye a asegurar la calidad del suministro eléctrico en interés de todos los usuarios, siempre que
  - con un gasto económicamente razonable no puedan tomarse otras medidas igualmente adecuadas para alcanzar dichos objetivos y con efectos menos perjudiciales para la población de los barrios afectados, y
  - la medida adoptada no suponga un perjuicio excesivo para los habitantes de los barrios afectados, debiéndose tomar adecuadamente en consideración tanto el riesgo de estigmatización de un grupo étnico como el interés de los consumidores en hacer un seguimiento de su consumo individual de electricidad, efectuando regularmente una inspección visual de sus contadores.»