

Versión anonimizada

Traducción

C-219/20 - 1

Asunto C-219/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

26 de mayo de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

12 de mayo de 2020

Parte recurrente:

LM

Autoridad recurrida:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Autoridad Administrativa del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld):

[*omissis*]

Petición

de

decisión prejudicial

planteada con arreglo al artículo 267 TFUE

Partes del litigio principal [*omissis*]:

a) Parte recurrente: LM,

[*omissis*] SK-91304 Kostolná-Záriečie

[*omissis*]

b) Autoridad recurrida: Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld
(Autoridad Administrativa del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld),

[omissis] 8230 Hartberg,

[omissis]

c) Con intervención de: Österreichische Gesundheitskasse

Kompetenzzentrum LSDB (Centro de Competencia de Lucha contra el Dumping
Salarial y Social)

[omissis] 1100 Viena

[omissis]

En el marco de los recursos interpuestos por LM [omissis] contra la resolución sancionadora de la Autoridad Administrativa del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld de 12 de marzo de 2019, notificada el 20 de febrero de 2020, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria) [omissis] ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

I. Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 TFUE, la siguiente cuestión prejudicial:

1. **¿Deben interpretarse el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los artículos 41, apartado 1, y 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que se oponen a una norma nacional que establece un plazo obligatorio de prescripción de cinco años, en caso de infracción negligente, en los procedimientos administrativos sancionadores?**

II. [omissis] [Cuestiones de procedimiento]

Fundamentos

I.

Descripción de los hechos y desarrollo del procedimiento:

En 19 de junio de 2016, sobre las 09.50, los órganos de recaudación de la policía tributaria efectuaron una inspección en 8271 Wagerberg [omissis], hallando a cuatro personas que colocaban baldosas.

Dichas personas eran trabajadores desplazados de la empresa eslovaca GVAS s.r.o., con domicilio social en [omissis] 91304 Kostolná-Záriečie. En el momento de la inspección, LM era el representante legal de GVAS s.r.o.

LM fue condenado por la Autoridad Administrativa del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld, con arreglo al artículo 7i, apartado 5, de la Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Ley de Adaptación del Derecho Laboral Contractual; en lo sucesivo, «AVRAG»), en su versión publicada en BGBl. I n.º 152/2015, a raíz de una denuncia presentada por la Wiener Gebietskrankenkasse (Comité de Empresa de la Mutualidad Regional del Seguro de Enfermedad de Viena), por una infracción administrativa, a una sanción total de 6 600 euros (sanción y costas). Al recurrente se le imputó en concreto que como responsable de la empresa GVAS s.r.o., en 91304 Kostolná-Záriečie, debía responder por el hecho de que las cuatro personas antes mencionadas eran sus trabajadores entre los días 11 y 21 de julio de 2016 sin pagarles la retribución debida según los criterios de clasificación aplicables. Se estableció que los cuatro trabajadores colocaban baldosas y trabajaban con las juntas. Asimismo, la retribución faltante de la persona 1 y de la persona 2 ascendía a 103,80 euros (equivalente al 11,21 %), por lo cual le fueron impuestas sendas multas de 2 000 euros (1 día de pena por responsabilidad personal subsidiaria). La retribución faltante de la persona 3 y de la persona 4 ascendía a 77,65 euros (el 9,07 %), razón por la cual, por estas dos infracciones, LM fue condenado a sendas multas de 1 000 euros o a una responsabilidad personal subsidiaria de 16 «Dni» (*sic*) [«días»; probablemente se refiera a horas].

La inspección de la policía tributaria se llevó a cabo el 19 de junio de 2016. La resolución sancionadora de la Autoridad Administrativa del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld no fue notificada al recurrente hasta el 20 de febrero de 2020.

En el litigio descrito en los hechos, el recurrente es el responsable de una sociedad eslovaca que, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador en curso a causa de cuatro supuestas infracciones de la AVRAG, fue condenado a multas y a responsabilidad personal subsidiaria por importe de 6 600 euros (sanción, costas y gastos) y, en caso de imposibilidad de cobro, por las dos primeras infracciones, respectivamente, a 1 día/9 «Dni» (*sic*), y, por las infracciones tercera y cuarta, a 16 «Dni» (*sic*) de pena por responsabilidad personal subsidiaria. Procede aplicar el artículo 7i, apartado 7, de la AVRAG en el presente procedimiento ante el Landesverwaltungsgericht Steiermark.

Los hechos imputados constituyen infracciones administrativas culposas.

Contra la sanción impuesta se interpusieron los correspondientes recursos a tiempo.

Por tanto, la disposición del artículo 7i, apartado 7, de la AVRAG, en su versión publicada en BGBl. I n.º 152/2015, según la cual el plazo de prescripción de la

punibilidad es de cinco años, debe ser aplicada por el Landesverwaltungsgericht Steiermark en el marco de este procedimiento.

II.

La normativa pertinente es la siguiente:

Disposiciones del Derecho de la Unión:

El artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») tiene el siguiente tenor:

«Derecho a un proceso equitativo

1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de **un plazo razonable**, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la Sala de Audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el Tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

3. Todo acusado tiene, como mínimo [versión inglesa] [/] en particular [versión francesa], los siguientes derechos:

- a) a ser informado en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él;
- b) a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa;
- c) a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un Abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan;
- d) a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la citación e interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra;

- e) a ser asistido gratuitamente de un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la Audiencia.»

El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO 2000, C 364, p. 1; en lo sucesivo, «Carta») reza como sigue:

«Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un **plazo razonable**.

2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que [la] afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que [la] afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.»

El artículo 47, párrafo segundo, de la Carta reza como sigue:

«Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

[...]

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de **un plazo razonable** por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

[...]»

Disposiciones de Derecho nacional:

Las disposiciones del artículo 7i de la AVRAG, en la versión publicada en BGBl. I n.º 459/1993, modificada por BGBl. I n.º 152/2015, rezan como sigue:

«Disposiciones sancionadoras

Artículo 7i (1) Quien no facilite la documentación necesaria incumpliendo el artículo 7d, apartado 1, o el artículo 7f, apartado 1, punto 3, cometerá una

infracción administrativa y por cada trabajador afectado deberá ser sancionado por la Administración del distrito con multa de entre 500 y 5 000 euros y, en caso de reincidencia, de entre 1 000 y 10 000 euros. La misma sanción será impuesta a quien no remita la documentación incumpliendo el artículo 7g, apartado 2, o el artículo 7h, apartado 2.

(2) Cometerá una infracción administrativa quien, incumpliendo el artículo 7f, apartado 1, se niegue a permitir el acceso a los establecimientos, a los locales y a los lugares o puestos de trabajo exteriores, así como a las zonas de descanso de los trabajadores, o la circulación relacionada por las vías correspondientes, o a proporcionar información, o dificulte u obstaculice de cualquier otro modo la inspección, y será sancionado por la Administración del distrito con multa de entre 1 000 y 10 000 euros y, en caso de reincidencia, de entre 2 000 y 20 000 euros.

(2a) Quien deniegue la consulta de los documentos a que se refieren los artículos 7b, apartado 5, y 7d cometerá una infracción administrativa y por cada trabajador afectado deberá ser sancionado por la Administración del distrito con multa de entre 1 000 y 10 000 euros y, en caso de reincidencia, de entre 2 000 y 20 000 euros.

(3) También deberá ser sancionado conforme al apartado 2a quien como empleador deniegue la consulta de los documentos, incumpliendo el artículo 7g, apartado 2.

(4) Quien, en su condición de

1. empleador a efectos de los artículos 7, 7a, apartado 1, o 7b, apartados 1 y 9, no disponga de los documentos salariales exigidos por el artículo 7d, o
2. cedente, en caso de cesión transfronteriza de trabajadores con destino en Austria, no facilite fehacientemente al empleado los documentos salariales incumpliendo lo dispuesto en el artículo 7d, apartado 2, o
3. empleado, en caso de cesión transfronteriza de trabajadores, no mantenga disponibles los documentos salariales incumpliendo lo dispuesto en el artículo 7d, apartado 2,

comete una infracción administrativa y deberá ser sancionado por la Administración del distrito con multa de entre 1 000 y 10 000 euros por cada trabajador y, en caso de reincidencia, con multa de entre 2 000 y 20 000 euros; en caso de ser más de tres los trabajadores afectados, con multa de entre 2 000 y 20 000 euros por cada trabajador y, en caso de reincidencia, con multa de entre 4 000 y 50 000 euros por cada trabajador.

(5) Quien, en calidad de empleador haya empleado o esté empleando a un trabajador sin pagarle al menos la retribución debida en virtud de la ley, un reglamento o un convenio colectivo, con arreglo a los criterios de clasificación

aplicables, con excepción de los conceptos retributivos contemplados en el artículo 49, apartado 3, de la Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Ley General de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «ASVG»), cometerá una infracción administrativa y será sancionado por la Administración del distrito con una multa. En caso de infrarretención que comprenda de continuo varios períodos de pago salarial, existirá una única infracción administrativa. Los pagos a mayores que resulten de un acuerdo de empresa o de un contrato de trabajo y en virtud de los cuales se superen los componentes retributivos adeudados en virtud de una ley, un reglamento o un convenio colectivo se compensarán con la posible infrarretención en el período de pago salarial de que se trate. Por lo que se refiere a los pagos especiales relativos a los trabajadores contemplados en el artículo 7g, apartados 1, punto 1, y 2, solo existe infracción administrativa en el sentido de la primera frase si el empleador no efectúa los pagos especiales antes del 31 de diciembre del año natural de que se trate o no lo hace íntegramente. Cuando la infrarretención afecte a un máximo de tres trabajadores, la multa ascenderá a entre 1 000 y 10 000 euros por cada trabajador y, en caso de reincidencia, a entre 2 000 y 20 000 euros; en caso de ser más de tres los trabajadores afectados, la multa ascenderá a entre 2 000 y 20 000 euros por cada trabajador y, en caso de reincidencia, a entre 4 000 y 50 000 euros.

(5a) No concurrirá la punibilidad prevista en el apartado 5 si el empleador, antes de la recaudación por el organismo competente en virtud de los artículos 7f a 7h, satisface fehacientemente la diferencia entre la retribución efectivamente pagada y la que le corresponde al trabajador en virtud de la legislación austriaca.

(6) Cuando la Administración del distrito compruebe:

1. que se acredita que el empleador paga al trabajador la diferencia entre la retribución efectivamente pagada y la que le corresponde al trabajador en virtud de la legislación austriaca, en el plazo que fije la Administración, y
2. el importe faltante de la remuneración determinante a que se refiere el apartado 5, punto 1, sea reducido, a la luz de los criterios de clasificación correspondientes, o
3. la culpa del empleador o de la persona encargada de la representación frente a terceros [artículo 9, apartado 1, de la Verwaltungsstrafgesetz (Ley de sanciones administrativas, en lo sucesivo, «VStG»)] o del mandatario responsable (artículo 9, apartados 2 o 3, de la VStG) no exceda la negligencia leve,

se abstendrá de imponer una sanción. Asimismo, no se impondrá una sanción cuando el empleador acredite que, antes del requerimiento por la Administración del distrito, ha pagado al trabajador la diferencia entre la retribución efectivamente pagada y la que le corresponde al trabajador en virtud de la legislación austriaca y se cumplan los demás requisitos previstos en la primera frase. El artículo 45, apartado 1, punto 4, y última frase, de la VStG no se aplica a los procedimientos

administrativos sancionadores instruidos con arreglo al apartado 5. Si el empleador acredita ante la Administración del distrito que ha pagado la diferencia entre la retribución efectivamente pagada y la retribución debida en virtud de la legislación austriaca, esta circunstancia se tendrá en cuenta favorablemente a la hora de establecer la sanción.

(7) El plazo de prescripción de las diligencias (artículo 31, apartado 1, de la VStG) es de tres años a partir de la exigibilidad de la retribución. En caso de infrarretención que comprenda de continuo varios períodos de pago salarial, el plazo de prescripción de las diligencias en el sentido de la primera frase comienza a correr a partir de la fecha de exigibilidad de la retribución correspondiente al último período de pago de la retribución con infrarretención. **En esos casos, el plazo de prescripción de la punibilidad (artículo 31, apartado 2, de la VStG) será de cinco años.** Por lo que respecta a los pagos especiales, los plazos establecidos en las dos primeras frases comenzarán a correr a partir del final del año natural de que se trate (apartado 5, tercera frase).

(7a) En caso de que el empleador pague posteriormente la retribución correspondiente al período de la infrarretención mencionada en el apartado 5 hasta alcanzar el nivel de retribución debido en virtud de la ley, un reglamento o un convenio colectivo, la duración de los plazos previstos en el artículo 31, apartados 1 y 2, de la VStG será de un año (prescripción de las diligencias) o de tres años (prescripción de la punibilidad), salvo que la prescripción se produzca en una fecha anterior en virtud del apartado 7; el plazo comenzará a correr a partir del pago abonado *a posteriori*.

(8) La condición de parte en los procedimientos administrativos sancionadores instruidos

1. en virtud del apartado 1, primera frase; de los apartados 2 y 4 y del artículo 7b, apartado 8, la ostentará la Administración tributaria; en los casos contemplados en el apartado 5, en relación con el artículo 7e, la ostentará el Centro de Competencia de Lucha contra el Dumping Salarial y Social,
2. en virtud del apartado 5, en relación con el apartado 7g, y en los casos contemplados en los apartados 1, segunda frase, y 3, la ostentará la institución competente del seguro de enfermedad,
3. en virtud de los apartados 1, 2a, 4 y 5 y del artículo 7b, apartado 8, en relación con el artículo 7h, la ostentará la Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (Caja de vacaciones y de compensación por despido de obreros de la construcción),

aun cuando la denuncia no provenga de las entidades mencionadas en los puntos 1 a 3. Dichas entidades podrán interponer un recurso contencioso-administrativo ante el Verwaltungsgericht (tribunal de lo contencioso-administrativo) contra la resolución de una autoridad administrativa y el recurso de casación ante el

Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) contra la sentencia u otra resolución de un Verwaltungsgericht.

(9) En caso de desplazamiento o cesión transfronterizos de trabajadores, se considerará que la infracción administrativa se ha cometido en el ámbito territorial de la Administración del distrito donde esté situado el lugar de trabajo (destino) de los trabajadores desplazados o cedidos destinados a Austria y, en el caso de lugares de trabajo (destino) cambiantes, en el lugar de la inspección.

(10) A la hora de apreciar si existe una relación laboral en el sentido de la presente Ley federal, será determinante el verdadero contenido económico de los hechos y no su apariencia externa.»

III.

Las dudas acerca de la conformidad del artículo 7i, apartado 7, de la AVRAG con el Derecho de la Unión obligan al Landesverwaltungsgericht Steiermark a remitir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial.

[omissis] [Observaciones sobre la facultad de remisión prejudicial]

En principio, las medidas administrativas o sancionadoras no deben sobrepasar lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, y la sanción no debe ser tan desproporcionada en relación a la gravedad de la infracción que constituya un obstáculo a las libertades reconocidas por el Tratado. Corresponde, sin embargo, al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de las consideraciones anteriores, si las sanciones previstas por la legislación nacional aplicable son proporcionadas (sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto C-430/05, *Nttonik Anonymi Etaireia Emporias*, EU:C:2007:410, apartado 54).

El Tribunal de Justicia también ha resuelto que el principio de proporcionalidad se impone a los Estados miembros no solamente en lo que respecta a la determinación de los elementos constitutivos de una infracción y de las normas relativas a la cuantía de las multas, sino también en lo relativo a la apreciación de los elementos que pueden tenerse en cuenta para fijar la multa (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas en los asuntos acumulados C-497/15 y C-498/15, *Euro-Team Kft.*, EU:C:2017:229, apartados 42 y 43, y en el asunto C-501/14, *EL-EM-2001*, EU:C:2016:777, apartado 41).

Asimismo, el Tribunal de Justicia ha precisado en su jurisprudencia que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando un efecto realmente disuasorio (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-81/12, *Asociatia Accept*, EU:C:2013:275, apartado 63, y C-383/92, *Comisión/Reino Unido*, apartado 42). A la vez debe respetarse también el principio general de proporcionalidad (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-81/12, *Asociatia Accept*, EU:C:2013:275, apartado 63; C-101/01, *Lindqvist*, EU:C:2003:596, apartados 87

y 88; C-430/05, Ntíonik Anonymi Etaireia Emporias, EU:C:2007:410, apartado 53; C-418/11, Texdata Software, EU:C:2013:588, apartado 50, y C-565/12, LCL Le Credit Lyonnais SA, EU:C:2014:190, apartado 45).

Las disposiciones nacionales establecen que el plazo de prescripción de la punibilidad en caso de infrarretención es de cinco años. En el caso de autos, si la sanción fuera confirmada, esto implicaría que el recurrente tendría que pagar una multa de 6 600,00 euros por dos infrarretenciones, de 103,80 euros (equivalentes a un 11,21 %) cada una, y otras dos infrarretenciones por importe de 77,65 euros (equivalentes a un 9,07 %), que se produjeron nada menos que en 2016.

Es cierto que la cuantía de las sanciones no es particularmente elevada. Parece cuestionable cómo un investigado debe poder defenderse adecuadamente ante los tribunales por una infracción de escasa importancia cometida por negligencia hace casi cinco años.

En definitiva, el sentido de un plazo razonable para la acusación en materia sancionadora es, entre otras cosas, que la persona investigada pueda defenderse lo mejor posible. Cuando se pierden pruebas o ya no es posible encontrar a testigos o estos ya no pueden acordarse después de tanto tiempo, el investigado o acusado sufrirá un perjuicio importante que, en particular, las disposiciones del artículo 6 CEDH y del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta pretenden evitar.

Como el legislador austriaco ha elegido un plazo de prescripción especialmente largo, de cinco años, para una infracción negligente regulada en el Derecho administrativo sancionador, existe, desde el punto de vista del órgano jurisdiccional remitente, una eventual infracción del Derecho europeo, de aplicación preferente.

IV.

[*omissis*] [Observaciones sobre la facultad de remisión prejudicial]

[*omissis*]