

**Asunto C-205/20****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

8 de mayo de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

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

**Fecha de la resolución de remisión:**

27 de abril de 2020

**Parte recurrente:**

NE

**Autoridad recurrida:**

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Autoridad Administrativa del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld, Austria)

**Objeto del procedimiento principal**

Sanción por incumplimiento de las obligaciones de notificar los trabajadores desplazados y de conservar los documentos salariales

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión judicial**

Aplicación del auto del Tribunal de Justicia C-645/18; aplicabilidad directa del artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE (acumulación de sanciones en caso de numerosos trabajadores afectados)

**Cuestiones prejudiciales**

1. ¿Es el requisito de la proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE e interpretado en los autos dictados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Bezirkshauptmannschaft

Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108) y Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 y C-494/19, EU:2019:1103) una disposición de la Directiva directamente aplicable?

2. En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

¿Permite y exige la interpretación del Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión que los órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas de los Estados miembros completen las disposiciones sancionadoras nacionales aplicables en el presente asunto con los criterios de proporcionalidad establecidos en los autos dictados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108) y Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 y C-494/19, EU:2019:1103) sin necesidad de que medie la adopción de una nueva disposición nacional?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículo 56 TFUE, y artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Artículo 16, apartados 1 y 2, de la Verwaltungsstrafgesetz (Ley de sanciones administrativas; en lo sucesivo, «VStG»); artículo 52, apartados 1 y 2, de la Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa; en lo sucesivo, «VwGVG»); artículos 26, apartado 1, 27, apartado 1, y 28, punto 1, de la Lohn-und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (Ley contra el dumping salarial y social; en lo sucesivo, «LSD-BG»)

### **Jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada**

Autos de 19 de diciembre de 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108), y de 19 de diciembre de 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19 y C-492/19 a C-494/19, EU:2019:1103); sentencias de 12 de septiembre de 2019, Maksimovic y otros (C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723); de 27 de junio de 1991, Mecanarte (C-348/89, EU:C:1991:278); de 22 de marzo de 2017, Euro-Team Kft. y Spirál-Gép Kft. (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229); de 4 de octubre de 2018, Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17, EU:C:2018:810); de 19 de enero de 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7); de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223); de 14 de septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López (C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680); de 24 de enero de 2018, Pantuso y otros (C-616/16 y C-617/16, EU:C:2018:32); de 13 de julio de 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550); de

28 de junio de 2018 Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511), y de 10 de abril de 1984, von Colson y Kamann (14/83, EU:C:1984:153)

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 El presente procedimiento constituye la continuación del asunto que dio lugar al auto del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, NE (C-645/18, EU:C:2019:1108) (véanse allí los hechos del litigio principal). Después de que el Tribunal de Justicia declarase en dicho auto la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de las disposiciones nacionales aplicables, hasta la fecha el legislador nacional no ha adoptado, ni tan siquiera previsto, una normativa que sustituya las disposiciones pertinentes de la LSD-BG y las normas sancionadoras de la Ausländerbeschäftigungsgesetz afectadas por la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Maksimovic (C-64/18); tampoco se han modificado las disposiciones relativas a las penas sustitutivas de privación de libertad y a las contribuciones a las costas del procedimiento.

### **Admisibilidad**

- 2 En cuanto a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente se remite a las sentencias del Tribunal de Justicia, similares tanto en los hechos como desde el punto de vista jurídico, en los asuntos Euro Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15) y Dooel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17).

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 3 A causa del efecto *erga omnes* que, en la práctica, tienen las sentencias del Tribunal de Justicia citadas en el apartado 1, aparte de los procedimientos principales aún pendientes, en decenas, si no centenares, de procedimientos administrativos sancionadores actuales o próximamente pendientes ante las distintas instancias austriacas se plantea la cuestión de si las disposiciones sancionadoras pertinentes, que desde el punto de vista formal siguen plenamente vigentes, pueden seguir aplicándose y, en caso afirmativo, de qué forma.
- 4 En su sentencia Ra 2019/11/0033, de 15 de octubre de 2019, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria; en lo sucesivo, «VwGH»), atendiendo a las consideraciones del Tribunal de Justicia en la sentencia Maksimovic sobre la cuestión de cómo deben determinarse en adelante las penas, llegó a la conclusión de que, en caso de incumplimiento de la obligación de conservar los documentos salariales, la conformidad con el Derecho de la Unión, manteniendo inalterado en la medida de lo posible el Derecho nacional, exige que en lo sucesivo solo se imponga una única pena, aunque sean varios los trabajadores afectados. En efecto, la alternativa de dejar inaplicada en su integridad la normativa sancionadora, por ser contraria al

Derecho de la Unión, en defecto de una norma que limite la sanción máxima en caso de incumplimiento de la obligación de conservar los documentos salariales que afecte a una pluralidad de trabajadores, constituiría una injerencia aún mayor en el Derecho nacional. Por otro lado, en dicha resolución el VwGH llegó a la conclusión de que no podían seguir aplicándose las penas mínimas legalmente establecidas y no se podían seguir imponiendo penas sustitutivas de la privación de libertad con arreglo al artículo 16 de la VStG.

- 5 La mayoría de los tribunales de lo contencioso-administrativo se atienen a esta resolución, pero algunos, a raíz de la jurisprudencia del Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional, Austria; en lo sucesivo, «VfGH») (véase, en particular, la sentencia de 27 de noviembre de 2019, E 2047/2019) conforme a la cual los órganos jurisdiccionales deben dejar inaplicada de oficio toda disposición de Derecho nacional contraria al Derecho de la Unión, concluyen que el VfGH, a diferencia del VwGH, no ve admisible seguir aplicando parcialmente las disposiciones sancionadoras pertinentes, por lo que, hasta que se adopte una nueva normativa, no es posible imponer ninguna otra sanción. La cuantificación de las penas en cada caso es extremadamente diversa: en algunos casos, la nueva sanción total se fija en la cuantía de la sanción mínima o ligeramente superior, aunque el número de trabajadores afectados sea elevado; en otros se impone una sanción total que prácticamente equivale a la suma de las penas individuales que hasta ahora procedía aplicar por cada infracción concreta. Algunos jueces de lo contencioso-administrativo se apartan de la citada resolución del VwGH y, desde una interpretación libre de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Maksimovic, siguen imponiendo multas acumulativas. En cuanto a las sanciones mínimas, en ocasiones se deduce de la sentencia del VwGH que son perfectamente admisibles sanciones inferiores a la sanción mínima vigente hasta ahora, si bien mayoritariamente se concluye que ya no existe ningún límite mínimo para las sanciones. En muchos casos, sobre todo en el ámbito administrativo, se está postergando la adopción de resoluciones.
- 6 En resumen, la actual situación se caracteriza por una *desigual jurisprudencia* que va mucho más allá de los hechos del presente asunto, y por la consiguiente *inseguridad jurídica*, que se percibe de forma negativa tanto por las autoridades administrativas y judiciales que han de juzgar estas infracciones como entre los propios justiciables.

*Sobre la primera cuestión prejudicial*

- 7 Si bien es cierto que, en su sentencia C-384/17, el Tribunal de Justicia respondió negativamente a la cuestión prejudicial remitida por el tribunal húngaro acerca del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, es preciso recordar que el tenor de dicha disposición, pese a ser similar al artículo 20 de la Directiva 2014/67, no es exactamente idéntico. A esto se añade que, al aclarar la cuestión de cuándo una disposición del Derecho de la Unión es, «*desde el punto de vista de su contenido, lo suficientemente precisa, clara e incondicional para poder ser invocada en la medida en que define derechos que los particulares pueden alegar frente al*

*Estado, en el sentido de su correspondiente jurisprudencia»* (sentencias de 19 de enero de 1982, Becker, C-8/81, apartado 25, y de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, apartados 56 y 57), y, por tanto, directamente aplicable, el Tribunal de Justicia recurre a criterios totalmente diferentes en función de la finalidad perseguida por la normativa de la Unión y de si la disposición de que se trata contiene una prohibición o confiere un derecho (véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General presentadas en el asunto C-384/17, puntos 63 a 69).

- 8 Precisamente, comparando las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Euro Team y Spirál-Gép con la del asunto Maksimovic y las dos sentencias dictadas en los asuntos Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, por un lado, y C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 y C-494/19, por otro), se comprueba que, aun aplicando similares disposiciones sancionadoras de las directivas, al analizar las disposiciones nacionales el Tribunal de Justicia puede llegar a conclusiones muy diferentes. En efecto, en relación con el régimen sancionador húngaro de que se trata en las sentencias Euro Team y Spirál-Gép, no se criticaba el importe absoluto de dicho régimen, sino su deficiente diferenciación, que no preveía ninguna escala sancionadora y, por otra parte, no dejaba lugar a la posibilidad de tener en cuenta las circunstancias específicas del caso al determinar la sanción. En cambio, en la resolución en que se basa el procedimiento principal y en las decisiones prejudiciales antes citadas, el Tribunal de Justicia no critica la falta de concreción de las disposiciones sancionadoras austriacas relevantes, sino (dicho en pocas palabras) el hecho de que de la interacción entre las elevadas sanciones mínimas, las sanciones individuales acumulativas y la ausencia de un límite máximo para la sanción total resultante resultaba una sanción que el Tribunal de Justicia consideró desproporcionada. En consecuencia, son muy diversas las exigencias que de cada una de dichas sentencias se deducen para el legislador nacional a la hora de concebir una nueva normativa que sea conforme con el Derecho de la Unión, así como para los órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas que, durante el período transitorio hasta la adopción de tal normativa, se encuentren ante la cuestión de si deben seguir aplicando las disposiciones sancionadoras que el Tribunal de Justicia ha declarado contrarias al Derecho de la Unión y, en caso afirmativo, de qué forma deben hacerlo.
- 9 Esta cuestión prejudicial no es de carácter hipotético, ya que la respuesta del Tribunal de Justicia tendrá consecuencias directas sobre la multa que ahora se pueda o no a los recurrentes en el procedimiento principal. Además, por las razones expuestas en el apartado 5, la respuesta a esta cuestión es relevante, más allá del procedimiento principal, para otros muchos procedimientos, ya que disipará la actual inseguridad jurídica o la falta de uniformidad en la jurisprudencia.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*



- 10 Si el Tribunal de Justicia responde de forma negativa a la primera cuestión prejudicial, la consecuencia será que las partes del procedimiento principal no podrán deducir de ahí ningún derecho a invocar el artículo 20 de la Directiva 2014/67 ante las autoridades y tribunales nacionales. Sin embargo, esto no eximirá a los Estados miembros, incluidos sus órganos jurisdiccionales, de la obligación de aplicar la Directiva (véanse, en particular, las sentencias de 14 de septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López, C-184/15 y C-197/15, apartado 50 y la jurisprudencia citada, y de 24 de enero de 2018, Pantuso y otros, C-616/16 y C-617/16, apartado 42).
- 11 Para cumplir esta obligación, el principio de interpretación conforme al Derecho de la Unión exige que las autoridades nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por este (véanse, en particular las sentencias de 13 de julio de 2016, Pöpperl, C-187/15, apartado 43, y de 28 de junio de 2018, Crespo Rey, C-2/17, apartado 70 y la jurisprudencia citada).
- 12 Sin embargo, este principio de interpretación conforme al Derecho de la Unión del Derecho nacional reviste ciertos límites. Así, la obligación del juez nacional de utilizar como referencia el contenido del Derecho de la Unión cuando interpreta y aplica las normas pertinentes del Derecho interno está limitada por los principios generales del Derecho y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional (véase, en particular, la sentencia de 13 de julio de 2016, Pöpperl, C-187/15, apartado 44).
- 13 A la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistic, C-384/17, apartados 59 y 60, donde el Tribunal de Justicia no se adhirió a la postura del Abogado General sostenida en los puntos 90, 95 y 96 de sus conclusiones), el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si la ponderación de la pena que se ha de llevar a cabo ahora en el procedimiento principal, teniendo en cuenta la ya citada sentencia del VwGH Ra 2019/11/0033, no implicaría también, en definitiva, una aplicación *contra legem* de la ley. Tanto el precepto legal de imponer las penas «*por cada trabajador*» como las penas mínimas aplicables en cada caso están formuladas de forma clara e inequívoca que no permite otra lectura por vía interpretativa. En el asunto Link Logistic, al tratar sobre los límites de la interpretación conforme con el Derecho de la Unión (puntos 56 a 60), el Abogado General adujo, remitiéndose a las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Unibet (C-432/05, punto 55): «Una norma que dispone “ser A” no puede convertirse repentinamente en una que disponga “ser no A”».
- 14 Respecto a la forma de proceder ahora en relación con las sanciones mínimas legales, el VwGH, en su sentencia citada en el apartado 4, parece considerar que ya no se ha de atender a «la escala legal inferior sancionadora» (la pena mínima aplicable en cada caso) al determinar la sanción, con la consecuencia de que, en

adelante, puede imponerse una pena *inferior*, incluso en los casos en que la legislación nacional no permita imponer sanciones inferiores a la pena mínima. Este principio de solución para la interpretación conforme con el Derecho de la Unión se corresponde, en esencia, con el que consideró válido el Abogado General en el asunto Link Logistic, pero que fue rechazado por el Tribunal de Justicia. En cualquier caso, tal forma de proceder implica que, en contra del inequívoco tenor de la ley, se impongan penas inferiores a una multa claramente determinada con arreglo al Derecho nacional (Link Logistic) o, en el presente caso, a una sanción mínima cuyo importe está cuantificado con precisión en la norma.

- 15 Resulta directamente relevante para el procedimiento principal la cuestión de si el órgano jurisdiccional remitente está realmente facultado para proceder de la manera expuesta o si las disposiciones sancionadoras aplicables deben dejarse totalmente inaplicadas conforme a la resolución del Tribunal de Justicia en el asunto Link Logistic, habida cuenta de que, con la primera opción, se excederían los límites de la aplicación conforme con el Derecho de la Unión y, si se admitiese que cada juez aplique discrecionalmente una pena mínima inferior o incluso ninguna pena mínima en absoluto, en realidad esto constituiría un acto legislativo encubierto y, por tanto, una elaboración judicial del Derecho. En el procedimiento principal, con la resolución sancionadora recurrida se impuso, en cada caso, la pena mínima legalmente aplicable. Dado que no se cumplen los requisitos para imponer una pena inferior con arreglo al Derecho nacional (artículos 20 y 45, apartado 1, punto cuatro, de la VStG), la atenuación de las multas solo sería posible si la forma de proceder antes descrita fuese conforme con el Derecho de la Unión.
- 16 No obstante, tal aplicación creativa de la ley suscita dudas también desde otro punto de vista. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes expuesta, el principio de interpretación conforme con el Derecho de la Unión tiene sus límites, en particular, en los *principios generales del Derecho*, entre los que figuran, al menos en el ordenamiento jurídico austriaco, los de *igualdad* y de *legalidad*. El principio de legalidad ha sido interpretado por el VfGH (por ejemplo, G 49/2017) precisamente en materia penal, de forma muy estricta, sometiendo a rigurosos límites la aplicación judicial de la ley. Como ya se ha expuesto en el apartado 5 de la presente resolución, la actual práctica judicial se caracteriza por una falta de uniformidad por lo que al principio de igualdad se refiere, y por una fijación de las penas en cada caso que se aproxima al sistema del *Case Law*, algo totalmente ajeno al ordenamiento jurídico austriaco, especialmente en el ámbito del Derecho penal.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas también acerca de si el tenor de la sentencia Maksimovic, en relación con las penas sustitutivas de privación de libertad y la contribución a las costas del procedimiento, y el del auto C-645/18, en relación con este último aspecto, deben interpretarse realmente en el sentido de que es contraria al Derecho de la Unión la imposición de toda pena sustitutiva de privación de libertad y toda contribución a las costas del procedimiento o que solo

lo es (como en los asuntos citados), en caso de una aplicación acumulativa del artículo 16 de la VStG y del artículo 52 de la VwGVG, que en ausencia de un límite máximo, da lugar a penas totales sustitutivas de privación de libertad o a contribuciones totales al procedimiento desproporcionadas. Sin ir más lejos, de las sentencias citadas (por ejemplo, la del asunto C-146/18) se desprende que el recurrente en dicho asunto se exponía a una pena sustitutiva de privación de libertad de 1 736 días y, de ser totalmente desestimado su recurso por el tribunal de lo contencioso-administrativo, a una contribución a las costas procesales superior a medio millón de euros. Por otro lado, las dudas del órgano jurisdiccional remitente no se referían a la conformidad con el Derecho de la Unión de la pena sustitutiva de privación de libertad en sí misma, limitada a dos semanas con arreglo al artículo 16, apartado 2, de la VStG, sino a las consecuencias de su aplicación acumulativa en el asunto principal y en cuanto a la contribución a las costas del procedimiento con arreglo al artículo 52 de la VwGVG, a que, en defecto de un límite máximo legal, con la combinación de elevadas multas máximas individuales y múltiples infracciones concurrentes en dicho asunto, se alcanzaba un importe total que parecía desproporcionado.

- 18 Dado que la correcta aplicación del Derecho de la Unión no parece tan clara como para que no haya lugar a dudas razonables y, por tanto, no es posible una interpretación del Derecho nacional conforme a la Directiva, procede plantear las cuestiones prejudiciales con arreglo al artículo 267 TFUE.