



Desplazamiento de trabajadores: el juez nacional debe cerciorarse de que las sanciones por incumplimiento de obligaciones administrativas sean proporcionadas

El juez nacional puede aplicar un régimen sancionador nacional contrario a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores siempre que garantice la proporcionalidad de las sanciones

La sociedad CONVOI s. r. o., establecida en Eslovaquia y representada por NE, desplazó trabajadores por cuenta ajena a una sociedad establecida en Fürstenfeld (Austria). Mediante resolución dictada en junio de 2018 sobre la base de comprobaciones efectuadas en una inspección que se había llevado a cabo unos meses antes, la Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Administración del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld, Austria) impuso a NE una multa de 54 000 euros por incumplimiento de diversas obligaciones establecidas en la ley austriaca en materia de Derecho laboral en relación, en particular, con la conservación y la puesta a disposición de documentación salarial y de la Seguridad Social. NE interpuso recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria).

En octubre de 2018, al albergar dudas sobre la conformidad con el Derecho de la Unión y, en particular, con el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 20 de la Directiva 2014/67¹ de unas sanciones como las contempladas por la normativa austriaca controvertida, dicho órgano jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. En su auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*,² el Tribunal de Justicia constató el carácter desproporcionado de la combinación de diversos elementos del régimen sancionador austriaco relativo al incumplimiento de obligaciones, esencialmente administrativas, de conservación de documentación sobre el desplazamiento de trabajadores.

El órgano jurisdiccional remitente señala que, tras dictarse dicho auto, el legislador nacional no ha modificado la normativa controvertida y, habida cuenta, en particular, de la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N*,³ decidió consultar al Tribunal de Justicia acerca de si dicha normativa puede desecharse y, en su caso, en qué medida. En efecto, en la sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N*, el Tribunal de

¹ Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO 2014, L 159, p. 11)

² Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, [C-645/18](#). Más concretamente, el Tribunal de Justicia declaró en este auto que el artículo 20 de la Directiva 2014/67, que exige que las sanciones que contempla sean proporcionadas, se opone a una normativa nacional que prescribe, para el caso de que se incumplan ciertas obligaciones en materia de Derecho laboral relativas a la declaración de trabajadores y a la conservación de documentos salariales, la imposición de multas de un importe elevado que no pueden ser inferiores a un importe predeterminado, que se imponen acumulativamente por cada trabajador afectado y sin límite máximo y a las que se añade una contribución a las costas procesales del 20 % de su importe en caso de desestimación del recurso interpuesto contra la resolución que las imponga.

³ Sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N*, [C-384/17](#).

Justicia consideró que una disposición del Derecho de la Unión semejante al artículo 20 de la Directiva 2014/67⁴ carece de efecto directo.

Mediante su sentencia dictada hoy, el Tribunal de Justicia, en Gran Sala, se pronuncia, por un lado, sobre si la exigencia de proporcionalidad de las sanciones tiene efecto directo. El Tribunal de Justicia precisa, por otro lado, el alcance de las obligaciones que incumben a un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio en el que tiene que aplicar unas normas nacionales que imponen sanciones desproporcionadas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer término, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 20 de la Directiva 2014/67, en la medida en que exige que las sanciones que contempla sean proporcionadas, está dotado de efecto directo y puede por tanto ser invocado por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a un Estado miembro que lo haya transpuesto incorrectamente. A fin de considerar, en primer lugar, que la exigencia de proporcionalidad de las sanciones que se establece en ese precepto presenta carácter incondicional, el Tribunal de Justicia señala que su tenor formula esta exigencia en términos absolutos. Además, la prohibición de adoptar sanciones desproporcionadas, que es la consecuencia de dicha exigencia, no necesita la adopción de ningún acto de las instituciones de la Unión, y esta disposición no confiere a los Estados miembros la facultad de condicionar o de restringir el alcance de esta prohibición. A este respecto, el que el artículo 20 de la referida Directiva deba transponerse no desvirtúa el carácter incondicional de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en él. A fin de estimar, en segundo lugar, que la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 tiene un carácter lo suficientemente preciso, el Tribunal de Justicia constata que el margen de apreciación que este precepto deja a los Estados miembros para definir el régimen sancionador aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a esta Directiva está limitado por la prohibición de establecer sanciones desproporcionadas que dicho precepto formula de manera general y en términos inequívocos. Así, la existencia de tal margen de apreciación no excluye que pueda efectuarse un control jurisdiccional sobre la trasposición de dicho precepto.

En segundo término, el Tribunal de Justicia declara que el principio de primacía impone a las autoridades nacionales la obligación de dejar inaplicada una normativa nacional que en parte contraviene la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 únicamente en cuanto sea necesario para permitir la imposición de sanciones proporcionadas. Tras recordar que, si bien una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal es adecuada para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos, el Tribunal de Justicia reitera que dicha normativa va más allá de lo necesario para alcanzarlos debido a la combinación de sus diferentes características.⁵ No obstante, consideradas aisladamente, tales características no transgreden necesariamente esta exigencia. Para garantizar la plena eficacia de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 incumbe, por tanto, al juez nacional que conoce de un recurso contra una sanción como la impugnada en el litigio principal desechar la parte de la normativa nacional de la que dimana el carácter desproporcionado de las sanciones, de modo que se impongan sanciones proporcionadas y que a la vez sean efectivas y disuasorias. La circunstancia de que la sanción que se imponga será menos gravosa que la contemplada en la normativa nacional aplicable no puede considerarse una violación de los principios de seguridad jurídica, de legalidad de los delitos y de las penas y de irretroactividad de la ley penal, pues la sanción seguirá dictándose en aplicación de dicha normativa. Por otra parte, dado que la exigencia de proporcionalidad

⁴ En esa sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N*, [C-384/17](#), el Tribunal de Justicia se pronunciaba sobre el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO 1999, L 187, p. 42), en su versión modificada por la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011 (DO 2011, L 269, p. 1). Esta disposición contempla igualmente una exigencia de proporcionalidad de las sanciones que se impongan por infracción de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la Directiva 1999/62.

⁵ Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, [C-645/18](#).

establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 entraña una limitación de las sanciones que debe ser observada por todas las autoridades nacionales responsables de la aplicación de esta exigencia en el ámbito de sus competencias, al tiempo que se permite a estas autoridades imponer sanciones diferentes en atención a la gravedad de la infracción con arreglo a la normativa nacional aplicable, no puede considerarse que tal exigencia conculque el principio de igualdad de trato.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.