

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (GRAN SALA) DE 8 DE MARZO DE 2022

José Manuel Almudí Cid

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid (España)*

Asunto: C-205/20

Partes: *NE y Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*

Síntesis: «Procedimiento prejudicial – Libre prestación de servicios – Desplazamiento de trabajadores – Directiva 2014/67/UE – Artículo 20 – Sanciones – Proporcionalidad – Efecto directo – Principio de primacía del Derecho de la Unión»

1. Antecedentes y cuestiones planteadas

CONVOI s. r. o., sociedad establecida en Eslovaquia, desplazó trabajadores por cuenta ajena a Niedec Global Appliance Austria GmbH, establecida en Fürstenfeld (Austria). Sobre la base de comprobaciones efectuadas en una inspección de 24 de enero de 2018, la Administración del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld impuso, mediante resolución de 14 de junio de 2018, una multa de 54 000 euros a NE, en su condición de representante de CONVOI, por incumplimiento de diversas obligaciones establecidas en la ley contra el dumping salarial y social en relación, en particular, con la declaración de desplazamiento ante la autoridad nacional competente y con la conservación de la documentación salarial.

NE interpuso recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente de la cuestión prejudicial, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria (Austria). Mediante resolución de 9 de octubre de 2018, dicho órgano jurisdiccional remitió al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial relativa a la conformidad con el Derecho de la Unión y, en

particular, con el principio de proporcionalidad de sanciones como las contempladas por la normativa austriaca.

En estas circunstancias, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es el requisito de la proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 20 de la Directiva [2014/67] e interpretado en [los autos de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, no publicado, 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, no publicado, EU:C: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 [de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, no publicado, 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, no publicado, EU:C:2019:1103)], sin necesidad de que medie la adopción de una nueva disposición nacional?».

2. Fundamentos de Derecho y comentario

Pese a no tratarse de un pronunciamiento en materia laboral, resulta de singular relevancia en materia tributaria habida cuenta que el órgano jurisdiccional remitente se plantea, en esencia, si 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.

De jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando este no haya transpuesto la directiva al Derecho nacional dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una transposición incorrecta.

Asimismo, el Tribunal de Justicia ha especificado que una disposición del Derecho de la Unión es, por un lado, incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en

sus efectos, a que se adopte ningún acto de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros y, por otro lado, suficientemente precisa para ser invocada por un justiciable y aplicada por el juez cuando establece una obligación en términos inequívocos. Igualmente, el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que, aun cuando una directiva deje a los Estados miembros un cierto margen de apreciación a la hora de adoptar las normas de aplicación, puede considerarse que una disposición de dicha directiva tiene carácter preciso e incondicional cuando pone a cargo de los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado precisa y que no está sometida a condición alguna en cuanto a la aplicación de la regla que recoge.

En el presente supuesto, el órgano jurisdiccional remitente consideraba que, a la vista del auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18) que, al adoptar la normativa nacional aplicable al litigio principal, el legislador austriaco no transpuso correctamente la exigencia de proporcionalidad de las sanciones prescrita en el artículo 20 de la Directiva 2014/67.

El Tribunal declara, en primer lugar, que la exigencia, contemplada en dicho precepto, de que las sanciones sean proporcionadas tiene carácter incondicional. Por otro lado, advierte que 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, en modo alguno, a los Estados miembros la facultad de condicionar o de restringir el alcance de esta prohibición. Así, tal exigencia de proporcionalidad de las sanciones debe en cualquier caso ser aplicada por los Estados miembros con arreglo al artículo 20 de dicha Directiva y la circunstancia de que estos dispongan, en este marco, de un margen de apreciación no excluye, en sí, que pueda efectuarse un control jurisdiccional a fin de verificar si el Estado miembro de que se trate ha sobrepasado los límites fijados a ese margen de apreciación al transponer dicho precepto.

En relación con la segunda cuestión prejudicial, debía dilucidarse si, en el supuesto de que le sea imposible interpretar al tribunal nacional la normativa doméstica de manera conforme con la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67, le incumbiría dejar dicha normativa inaplicada en su totalidad o si podría integrarla en orden a imponer sanciones proporcionadas. Dicho en otros términos, se plantea si el principio de primacía del Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que impone a las autoridades nacionales la obligación de dejar inaplicada, en su totalidad, una normativa nacional que contraviene la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 o si implica que hayan de desechar la aplicación de tal normativa únicamente en cuanto sea necesario para permitir la imposición de sanciones proporcionadas.

A este respecto, el tribunal recuerda que, para garantizar la efectividad del conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión, el principio de primacía

obliga, en particular, a los órganos jurisdiccionales nacionales a interpretar, en la medida de lo posible, su Derecho interno de manera conforme con el Derecho de la Unión. No obstante, la obligación de interpretación conforme del Derecho nacional tiene determinados límites y no puede, en particular, servir de fundamento para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.

De hecho, el principio de primacía obliga al juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, a garantizar la plena eficacia de las exigencias de este Derecho en el litigio de que conozca, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier normativa o práctica nacional, aun posterior, contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo, sin que deba solicitar o esperar a su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional.

Partiendo de este planteamiento, el Tribunal de Luxemburgo declara que, 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 dictada con arreglo al régimen nacional aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de dicha Directiva desechar la parte de la normativa nacional de la que dimane el carácter desproporcionado de las sanciones, de modo que se impongan sanciones proporcionadas y que a la vez sean efectivas y disuasorias.

De este modo, si bien el Tribunal de Justicia declaró que determinadas formas de fijación del importe de las multas aplicables en virtud de la normativa austriaca no eran compatibles con el artículo 20 de la Directiva 2014/67, no puso sin embargo en tela de juicio el principio, de que las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a dicha Directiva deben sancionarse. De este modo, para que se garantice la aplicación plena de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones basta con desechar las disposiciones nacionales únicamente en la medida en que impidan la imposición de sanciones proporcionadas, con el fin de garantizar que las sanciones impuestas a la persona de que se trate se ajusten a esa exigencia, sin que proceda anular por completo la sanción, conclusión que es perfectamente trasladable al ámbito tributario.

A estos efectos, se precisa que los principios de seguridad jurídica, de legalidad de los delitos y de las penas y de igualdad de trato no desvirtúan esta interpretación. La circunstancia de que, en un caso como el del litigio principal, la sanción que se imponga será menos gravosa que la contemplada en la normativa nacional aplicable, de resultas de su inaplicación parcial en virtud de esta exigencia, 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.

3. Fallo

1) El artículo 20 de la 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»), 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.

2) El principio de primacía del Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que 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.