

## SUMARIO:

**Desplazamiento de trabajadores. Sanciones. Proporcionalidad. Efecto directo. Principio de primacía del Derecho de la Unión.** *Ley austríaca que impone la conservación y puesta a disposición de documentación salarial y de la Seguridad Social. Multa de 54.000 € por incumplimiento de diversas obligaciones esencialmente administrativas. Carácter desproporcionado de la combinación de diversos elementos del régimen sancionador.* 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 traspuesto incorrectamente. La exigencia de proporcionalidad de las sanciones presenta carácter incondicional, al estar formulado en términos absolutos en dicho artículo 20. Además, la prohibición de adoptar sanciones desproporcionadas 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. Por tanto, el que el artículo 20 de la referida Directiva deba trasponerse no desvirtúa el carácter incondicional de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en él. Por otro lado, dicho precepto también posee carácter preciso, pues el Tribunal constata que el margen de apreciación que el mismo 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. **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.** El Tribunal 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. Para garantizar la plena eficacia de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en dicho precepto incumbe, por tanto, al juez nacional que conoce de un recurso contra una sanción como la impugnada, desechar la parte de la normativa nacional de la que dimana el carácter desproporcionado de las sanciones.

## PRECEPTOS:

Directiva 2014/67/UE (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-), art. 20.

## PONENTE:

Don L. Bay Larsen.

En el asunto C-205/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), mediante resolución de 27 de abril de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de mayo de 2020, en el procedimiento entre

NE

y

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,

con intervención de:

**Finanzpolizei Team 91,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Vicepresidente, la Sra. A. Prechal, los Sres. E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen y la Sra. I. Ziemele, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan y N. Piçarra, la Sra. L. S. Rossi y los Sres. A. Kumin y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y por las Sras. J. Schmoll y C. Leeb, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vláčil y J. Pavliš, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B.-R. Killmann y L. Malferrari, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de septiembre de 2021;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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») (DO 2014, L 159, p. 11).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre NE y la Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Administración del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld, Austria) en relación con la multa que esta impuso a aquel por diversas infracciones de disposiciones austriacas en materia de Derecho laboral.

#### **Marco jurídico**

##### ***Directiva 2014/67***

3. El artículo 20 de la Directiva 2014/67 establece:

«Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable en caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la presente Directiva y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación y cumplimiento. Las sanciones establecidas serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros comunicarán dichas disposiciones a la Comisión, a más tardar, el 18 de junio de 2016. Asimismo, notificarán sin demora toda modificación posterior de las mismas.»

##### ***Derecho austriaco***

4. El artículo 52, apartados 1 y 2, de la *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, BGBl. I, 33/2013), en su versión aplicable al litigio principal, tiene el siguiente tenor:

«1. En toda sentencia del tribunal de lo contencioso-administrativo que confirme una decisión administrativa por la que se imponga una sanción se ordenará a la persona condenada que abone una contribución a las costas del procedimiento.

2. El importe de dicha contribución corresponderá, en los procedimientos de recurso, al 20 % de la sanción impuesta, con un mínimo de diez euros; en el caso de penas privativas de libertad, el cálculo de las costas se efectuará aplicando a cada día de prisión una cuota de cien euros [...].»

5. El artículo 26, apartado 1, de la Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (Ley Contra el Dumping Salarial y Social, BGBl. I, 44/2016), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «LSD-BG»), establece:

«Quien, en su condición de empresario o empresa, lleve a cabo una cesión de trabajadores en el sentido del artículo 19, apartado 1, y:

1. no presente la declaración, incluidas las consiguientes modificaciones de datos (declaración de modificación), exigida por el artículo 19, o la presente de forma intempestiva o incompleta, o

[...]

3. no conserve los documentos exigidos por el artículo 21, apartados 1 o 2, o no los facilite inmediatamente a las autoridades fiscales [...] en formato electrónico, incurrirá en infracción administrativa y deberá ser sancionado por la Administración del distrito con multa de 1 000 a 10 000 euros por cada trabajador y, en caso de reincidencia, con multa de 2 000 a 20 000 euros por trabajador.»

6. El artículo 27, apartado 1, de la LSD-BG dispone:

«Quien no presente los documentos exigidos por el artículo 12, apartado 1, punto 3, incurrirá en infracción administrativa y deberá ser sancionado por la Administración del distrito con multa de 500 a 5 000 euros por cada trabajador y, en caso de reincidencia, con multa de 1 000 a 10 000 euros por trabajador [...].»

7. El artículo 28 de la LSD-BG está redactado en los siguientes términos:

«Quien, en su condición de

1. empresario, no disponga de los documentos salariales exigidos por el artículo 22, apartados 1 o 1 bis [...]

[...]

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

## Litigio principal y cuestiones prejudiciales

8. CONVOI s. r. o., sociedad establecida en Eslovaquia, desplazó trabajadores por cuenta ajena a Niedec Global Appliance Austria GmbH, establecida en Fürstenfeld (Austria).

9. 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 LSD-BG en relación, en particular, con la declaración de desplazamiento ante la autoridad nacional competente y con la conservación de la documentación salarial.

10. NE interpuso recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria).

11. 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 nacional controvertida en el litigio principal.

**12.** En su auto de 19 de diciembre de 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, no publicado, EU:C:2019:1108), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 20 de la Directiva 2014/67 debe interpretarse en el sentido de que 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.

**13.** El órgano jurisdiccional remitente señala que, tras dictarse dicho auto, el legislador nacional no ha modificado la normativa controvertida en el litigio principal y, habida cuenta, en particular, de las consideraciones expuestas en la sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), así como de la existencia de divergencias entre los órganos jurisdiccionales austriacos sobre la forma en que debe aplicarse la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, se pregunta si dicha normativa puede desecharse y, en su caso, en qué medida.

**14.** Entiende, en particular, que las consecuencias que debería extraer de dicho auto podrían llevarlo a desechar los elementos de dicha normativa que impiden la imposición de sanciones proporcionadas o a abstenerse de aplicar, en su totalidad, el régimen sancionador que la misma contempla.

**15.** En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (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?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Primera cuestión prejudicial***

**16.** Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, 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.

**17.** 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 (sentencia de 6 de noviembre de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, apartado 63 y jurisprudencia citada).

**18.** 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 (sentencia de 14 de enero de 2021, RTS infra y Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, apartado 46 y jurisprudencia citada).

**19.** 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 (sentencia de 14 de enero de 2021, RTS infra y Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, apartado 47 y jurisprudencia citada).

**20.** En el caso de autos, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente considera, a la vista del auto de 19 de diciembre de 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, no publicado, EU:C:2019:1108), 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.

**21.** Este precepto dispone que los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable en caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a esta Directiva y especifica que las sanciones establecidas serán, en particular, proporcionadas.

**22.** Es preciso señalar, en primer lugar, que la exigencia, contemplada en dicho precepto, de que las sanciones sean proporcionadas tiene carácter incondicional.

**23.** En efecto, por un lado, la redacción del artículo 20 de la Directiva 2014/67 formula esta exigencia en términos absolutos.

**24.** Por otro lado, 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 (véase, por analogía, la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, apartado 62).

**25.** 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 este artículo.

**26.** Ha de añadirse, a este respecto, que una interpretación según la cual la necesidad de transponer la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de dicha Directiva puede enervar su carácter incondicional equivaldría a impedir a los particulares afectados invocar, en su caso, la prohibición de adoptar sanciones desproporcionadas que esta exigencia impone. Pues bien, sería incompatible con el carácter vinculante que el artículo 288 TFUE reconoce a las directivas excluir, por regla general, que las personas afectadas puedan invocar tal prohibición (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartado 32 y jurisprudencia citada).

**27.** Por lo que atañe, en segundo lugar, a la cuestión de si el artículo 20 de la Directiva 2014/67 tiene un carácter lo suficientemente preciso, en la medida en que establece la exigencia de proporcionalidad de las sanciones, procede señalar que, si bien este precepto deja a los Estados miembros cierto margen de apreciación para definir el régimen sancionador aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a esta Directiva, tal margen de apreciación está limitado por la prohibición de establecer sanciones desproporcionadas que dicho precepto formula de manera general y en términos inequívocos.

**28.** 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 (véanse, por analogía, las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros,

C-72/95, EU:C:1996:404, apartado 59, y de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartado 45).

**29.** De estas consideraciones resulta que, a diferencia de lo que se declaró en el apartado 56 de la sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la mencionada Directiva es incondicional y lo suficientemente precisa como para que un particular pueda invocarla y las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales nacionales puedan aplicarla.

**30.** En concreto, cuando un Estado miembro excede su facultad de apreciación al establecer una normativa nacional que contempla sanciones desproporcionadas para las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la Directiva 2014/67, la persona afectada debe poder invocar directamente la exigencia de proporcionalidad de las sanciones contemplada en el artículo 20 de esta Directiva frente a tal normativa (véanse, por analogía, las sentencias de 28 de junio de 2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust y The Association of Investment Trust Companies, C-363/05, EU:C:2007:391, apartado 61, y de 28 de noviembre de 2013, MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, apartado 51).

**31.** Por lo demás, ha de recordarse que el respeto del principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, vincula a los Estados miembros cuando aplican este Derecho, incluido en caso de que no exista una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables [véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, apartado 59, y de 27 de enero de 2022, Comisión/España (Obligación de información en materia tributaria), C-788/19, EU:C:2022:55, apartado 48]. Cuando, en el marco de tal aplicación, los Estados miembros adoptan sanciones más concretamente de naturaleza penal, deben observar el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), a tenor del cual la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción. Pues bien, este principio de proporcionalidad, del que el artículo 20 de la Directiva 2014/67 no es más que un recordatorio, tiene carácter imperativo.

**32.** Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial 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.

### ***Segunda cuestión prejudicial***

**33.** Con carácter preliminar, procede señalar que, si bien la segunda cuestión prejudicial se plantea formalmente para el caso de que se responda negativamente a la primera, de la resolución de remisión se desprende que, con ella, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, con carácter general, si, en el supuesto de que le sea imposible interpretar la normativa nacional controvertida en el litigio principal 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.

**34.** Por lo tanto, ha de considerarse que, mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, 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.

**35.** A este respecto, procede recordar 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 (sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 57).

**36.** 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 (sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 72 y jurisprudencia citada).

**37.** Ha de recordarse, asimismo, que 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, apartados 58 y 61, y de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion* y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 252).

**38.** Como resulta del examen de la primera cuestión prejudicial, la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 cumple los requisitos para producir efecto directo.

**39.** Por lo tanto, en el supuesto de que un particular invoque esta exigencia ante un juez nacional frente a un Estado miembro que la haya transpuesto incorrectamente, corresponderá a dicho juez garantizar su plena eficacia y, de no poder interpretar la normativa nacional de manera conforme con dicha exigencia, desechar, por iniciativa propia, las disposiciones nacionales que resulten incompatibles con ella.

**40.** En el caso de autos, de los apartados 32 a 41 del auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, no publicado, EU:C:2019:1108), se desprende que, si bien una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal es adecuada para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos, va más allá de lo necesario para alcanzarlos debido a la combinación de sus diferentes características, en particular la acumulación sin límite máximo de multas que no pueden ser inferiores a un importe predeterminado.

**41.** No obstante, es preciso recordar que, consideradas aisladamente, tales características no transgreden necesariamente esta exigencia. En este sentido, en el apartado 35 de dicho auto, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa que contempla sanciones pecuniarias cuyo importe varía en función del número de trabajadores afectados por el incumplimiento de determinadas obligaciones en materia de Derecho laboral no resulta, en sí misma, desproporcionada.

**42.** 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 dimana el carácter desproporcionado de las sanciones, de modo que se impongan sanciones proporcionadas y que a la vez sean efectivas y disuasorias.

**43.** En efecto, como se ha recordado en el apartado 40 de la presente sentencia, si bien el Tribunal de Justicia declaró que determinadas formas de fijación del importe de las multas de la LSD-BG no eran compatibles con el artículo 20 de la Directiva 2014/67, no puso sin embargo en tela de juicio el principio, consagrado en ese precepto, de que las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a dicha Directiva deben sancionarse, subrayando, en el apartado 32 del auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, no publicado, EU:C:2019:1108), que la normativa nacional controvertida era adecuada para alcanzar los objetivos perseguidos por dicha Directiva.

**44.** Así pues, en tal régimen, para que se garantice la aplicación plena de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la referida Directiva, 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.

**45.** Ha de precisarse, asimismo, en vista de las inquietudes manifestadas por los Gobiernos checo y polaco, que los principios de seguridad jurídica, de legalidad de los delitos y de las penas y de igualdad de trato no desvirtúan esta interpretación.

**46.** En primer lugar, por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, este exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 161 y jurisprudencia citada).

**47.** El principio de legalidad de los delitos y de las penas, consagrado en el artículo 49, apartado 1, de la Carta y que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye una manifestación específica del principio

general de seguridad jurídica, implica, concretamente, que la ley debe definir claramente las infracciones y las penas que las castigan (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 162 y jurisprudencia citada).

**48.** Asimismo, si bien el principio de irretroactividad de la ley penal, que es inherente al principio de legalidad de los delitos y de las penas, se opone concretamente a que un juez pueda, durante un procedimiento penal, agravar el régimen de responsabilidad penal de aquellos que sean objeto del mencionado procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2017, M. A.S. y M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, apartado 57 y jurisprudencia citada), no se opone, en cambio, a que se les apliquen penas menos gravosas.

**49.** En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que el régimen nacional sancionador controvertido en el litigio principal tipifica, en materia de Derecho laboral, infracciones por incumplimiento de obligaciones relacionadas con la declaración de trabajadores y con la conservación de documentos salariales y contempla sanciones para tales infracciones.

**50.** En este contexto, la observancia de la exigencia de proporcionalidad formulada en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 tiene meramente como efecto llevar a dicho órgano jurisdiccional a atenuar la severidad de las sanciones que pueden imponerse.

**51.** Pues bien, 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.

**52.** En cualquier caso, aunque, para garantizar el respeto de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones aplicables por infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva 2014/67, una autoridad nacional puede tener que desechar, al imponer tal sanción, determinados elementos de la normativa nacional relativa a esas sanciones, no es menos cierto que la sanción que se adopte de tal manera seguirá imponiéndose en aplicación de dicha normativa.

**53.** Por consiguiente, aun suponiendo que la circunstancia de que una autoridad nacional haya de desechar parte de esta normativa nacional pueda crear cierta ambigüedad en cuanto a las normas jurídicas aplicables a dichas infracciones, tal circunstancia no viola los principios de seguridad jurídica y de legalidad de los delitos y de las penas.

**54.** En segundo lugar, como se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la igualdad ante la ley, enunciada en el artículo 20 de la Carta, es un principio general del Derecho de la Unión que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado [sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica), C-930/19, EU:C:2021:657, apartado 57 y jurisprudencia citada].

**55.** La exigencia relativa al carácter comparable de las situaciones para determinar si existe una violación del principio de igualdad de trato debe apreciarse atendiendo a todos los aspectos que las caracterizan [sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica), C-930/19, EU:C:2021:657, apartado 58 y jurisprudencia citada].

**56.** Pues bien, dado que la exigencia de proporcionalidad 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.

**57.** Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que 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.

**Costas**

**58.** Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

**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.**

Firmas

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.