

# El efecto directo del principio de proporcionalidad en el contexto de las sanciones previsto en el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE

## The direct effect of the principle of proportionality in the context of the sanctions provided for in article 20 of Directive 2014/67/EU

DIANA GLUHAIA

*Profesora Doctora de Derecho Internacional Privado  
Universidad Internacional de la Rioja (UNIR)*

ORCID ID: 0000-0003-4187-1446

Recibido:16.12.2022 / Aceptado:31.01.2023

DOI: 10.20318/cdt.2023.7575

**Resumen:** el objeto del presente trabajo es el análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2022, asunto C-205/20. La cuestión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE del PE de 15 de mayo de 2014. Dicha cuestión se presentó en el contexto del litigio entre *NE* y la *Bezirksauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* en relación con la multa que esta impuso a *NE* por diversas infracciones de las disposiciones austriacas en materia de derecho laboral. En esta sentencia, se analiza el efecto directo de las Directivas europeas, las sanciones y el principio de proporcionalidad y sus criterios.

**Palabras clave:** libre prestación de servicios, desplazamiento de trabajadores, principio de proporcionalidad de las sanciones, efecto directo de la Directiva, principio de primacía del Derecho de la Unión.

**Abstract:** The purpose of this paper is the analysis of the judgment of the Court of Justice of March 8, 2022, case C-205/20. The question referred for a preliminary ruling concerns the interpretation of article 20 of Directive 2014/67/EU of May 15, 2014. This question arose in the context of the dispute between *NE* and the *Bezirksauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* in relation with the fine that it imposed on *NE* for various infringements of the Austrian provisions on labor law. This ruling analyzes the direct effect of European Directives, sanctions and the principle of proportionality and its criteria.

**Keywords:** Freedom to provide services, posting of workers, principle of proportionality of sanctions, direct effect of the Directive, principle of primacy of Union Law.

**Sumario:** I. Introducción. II. El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el contexto de las sanciones. III. La postura del Tribunal de Justicia en la sentencia *Link Logistik*. IV. Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *NE y la Bezirksauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*. 1. Los hechos controvertidos y las cuestiones prejudiciales. 2. Un cambio de criterio por parte del Tribunal de Justicia: la Directiva tiene efecto directo. A) Los criterios del principio de proporcionalidad. B) Elementos adicionales que justifican el efecto directo del principio de proporcionalidad. 3. Las consecuencias específicas del efecto directo del principio de proporcionalidad. 4. Legalidad, seguridad jurídica e igualdad ante la ley en la imposición de sanciones. V. Reflexiones finales.

## I. Introducción

1. La libertad de circulación de los trabajadores (art. 45), la libertad de establecimiento (art. 49) y la libre prestación de servicios (art. 56) son principios fundamentales del mercado interior de la Unión que están consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>1</sup>. Con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores, la Unión Europea promueve la aplicación de estos principios.

2. La sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2022 (Asunto C-205/20)<sup>2</sup> versa sobre una petición de decisión prejudicial planteada por un tribunal austriaco con el objeto de interpretación del artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE del PE y del Consejo, de 15 de mayo de 2014<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>.

3. Para realizar la prestación laboral en el marco de una prestación transnacional, el trabajador debe cumplir varias normas impuestas en el Estado de acogida, cuyo incumplimiento puede acarrearle una serie de sanciones. La presente sentencia presenta un especial interés porque resuelve cuestiones relevantes sobre el efecto directo de la Directiva y analiza el principio de proporcionalidad en el contexto de las sanciones.

4. La Directiva 96/71/CE fue dictada con la finalidad de acordar una protección adecuada de los derechos de los trabajadores desplazados con carácter temporal en un país de la Unión Europea para prestar servicios transnacionales. Su objetivo es respetar las normas imperativas de protección mínima de los trabajadores en el Estado de acogida<sup>6</sup>, con independencia de la normativa aplicable al contrato de trabajo. En la práctica, la Directiva ha mostrado problemas en su aplicación debido a una controvertida jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, y a otros factores de carácter adjetivo o instrumental, tales como mecanismos insuficientes para realizar controles en los Estados de establecimiento y de destino, una cooperación administrativa deficiente entre los Estados, etc.<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *OJ C* 326, 26.10.2012, pp. 47–390; ELI: [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2012/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj)

<sup>2</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2022, Asunto C-205/20, *NE contra Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*; ECLI:EU:C:2022:168

<sup>3</sup> 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») Texto pertinente a efectos del EEE, *OJ L* 159, 28.5.2014, pp. 11–31; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj>

<sup>4</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, *OJ L* 18, 21.1.1997, pp. 1–6, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj>

<sup>5</sup> Reglamento (UE) n.º 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión («Reglamento IMI») Texto pertinente a efectos del EEE, *OJ L* 316, 14.11.2012, pp. 1–11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/1024/oj>

<sup>6</sup> El Considerando 13 de la Directiva 96/71/CE declara: “Considerando que las legislaciones de los Estados miembros deberán ser coordinadas a fin de establecer un núcleo de disposiciones imperativas de protección mínima que habrán de ser respetadas, en el país de acogida, por los empresarios que desplacen a trabajadores para la realización de un trabajo temporal en el territorio del Estado miembro de la prestación de servicios; que dicha coordinación sólo podrá llevarse a cabo mediante el Derecho comunitario”.

<sup>7</sup> F.J. GÓMEZ ABELLEIRA, y A. MADAMÉ MARTÍN, “Mercado interior de servicios y desplazamientos transnacionales de trabajadores en la Unión Europea”, en *Justicia Laboral, Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 32, 2007, p. 40.

5. Para atajar buena parte de estas deficiencias se adoptó la Directiva 2014/67/UE<sup>8</sup>, que es una norma adjetiva o de control, una norma de garantía que pretende facilitar la supervisión efectiva y la aplicación coercitiva de las normas sustantivas fundamentalmente contenidas en la Directiva de 96/71/CE<sup>9</sup>. En el presente caso, nos centraremos en el estudio de los efectos del artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE que regula las sanciones impuestas por el Estado de acogida que deben ser proporcionadas.

## II. El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el contexto de las sanciones

6. El principio de proporcionalidad es uno de los principios generales del Derecho de la Unión Europea, debiendo ser respetado por toda normativa nacional que esté incluida en el ámbito de aplicación del mismo<sup>10</sup>. Además, es un principio que vincula a los Estados miembros cuando aplican este Derecho de la Unión, incluido en caso de que no exista una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables<sup>11</sup>.

7. En el ámbito de los desplazamientos de los trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios, dicho principio ha servido normalmente a dos objetivos<sup>12</sup>: por una parte, para valorar la adecuación de las garantías laborales establecidas en la normativa de transposición de la Directiva 96/71/CE del Estado de acogida con el Tratado<sup>13</sup>, y, por otra, para determinar la compatibilidad de las exigencias administrativas establecidas en la legislación del Estado de acogida con el Derecho de la Unión Europea<sup>14</sup>. El artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE obliga, a los Estados miembros, a establecer sanciones en caso de infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la Directiva y de adoptar medidas necesarias para garantizar su aplicación y cumplimiento. El mismo artículo hace referencia a que las sanciones impuestas por el Estado de acogida deben ser proporcionadas y que actúan como un límite a la potestad sancionadora de los Estados miembros.

8. En el contexto de las sanciones, el criterio de proporcionalidad desempeña un papel importante, porque las sanciones impuestas por los Estados miembros deben ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea y no deben ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr el objetivo que se persigue por la Directiva 2014/67/UE. También está claro respecto con qué deben guardar proporción las sanciones: se supone que deben ser acordes a la gravedad de la infracción cometida. En el caso que nos ocupa, esto

<sup>8</sup> M. CASADO ABARQUERO, “Legislación aplicable a los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios en la Unión Europea”, en *Prevención de riesgos laborales y protección social de trabajadores expatriados*, (dir. J.L. GOÑI SEIN, J.L. IRIARTE ÁNGEL, coord. B. RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO), Cizur Menor, Aranzadi, 2019, p. 351.

<sup>9</sup> F. J. GÓMEZ ABELLEIRA, F.J., “Desplazamiento transnacional laboral genuino y ley aplicable al contrato de trabajo”, en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 10, núm. 1, 2018, p. 221; DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2018.4113>

<sup>10</sup> Véase en este sentido: J. C. FERNÁNDEZ ROZAS, “Significación del principio de proporcionalidad en el sistema de determinación automática de los precios máximos de venta de los gases licuados del petróleo envasados”, *La Ley Unión Europea*, número 73, 2019, pp. 1-39; R. FERNÁNDEZ VALVERDE “El principio de proporcionalidad. Aplicación por la jurisprudencia europea”, *Procedimiento administrativo europeo* (E. SORIANO GARCÍA, dir.), Cizur Menor, Aranzadi, 2012, p. 141-162

<sup>11</sup> Véanse, en este sentido, las Sentencias de 26 de abril de 2017, *Farkas*, C564/15, ECLI:EU:C:2017:302, punto 59, y de 27 de enero de 2022, *Comisión/España* (Obligación de información en materia tributaria), C788/19, ECLI:EU:C:2022:55, punto 48; Sentencia de 8 de marzo de 2022, punto 31.

<sup>12</sup> N. MARCHAL ESCALONA, “El principio de proporcionalidad como límite a la potestad sancionadora de los Estados por infracción de la normativa sobre los desplazamientos de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios”, en *Millenium de DPPr*. ed. Tirant Lo Blanch, p.24.

<sup>13</sup> M. GARDEÑOS SANTIAGO, “Détachement transnational de travailleurs dans le cadre des prestations de services: un sujet spécialement difficile pour le marché intérieur”, en AA.VV., *Mélanges en l'honneur du Professeur J. Molinier. Liber amicorum*, L.G.D.J., París, 2012, p. 255-278 en esp. pp. 274-276.

<sup>14</sup> M. LLOBERIRA VILLA, *El desplazamiento transnacional de trabajadores. Libre prestación de servicios. Constitución económica y principio de proporcionalidad*, Tirant lo blanch, Valencia, 2013, p. 248.

significa que el análisis debe realizarse en el contexto específico de la Directiva 2014/67/UE, que define los objetivos y el marco para la aplicación del requisito de proporcionalidad de las sanciones<sup>15</sup>.

9. El principio de proporcionalidad ha sido objeto de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>16</sup>. Antes de analizar la presente sentencia, cabe destacar que el mismo Tribunal de Justicia en el Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* C645/18<sup>17</sup> y el Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C140/19, C141/19 y C492/19 a C494/19)<sup>18</sup> había declarado que: “*las normas austriacas aplicadas eran contrarias a dicho artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE porque establecían multas de un importe elevado para el incumplimiento de ciertas obligaciones en materia de Derecho laboral relativas a la declaración de trabajadores y a la conservación de documentos salariales que no podían ser inferiores a un importe predeterminado en la misma y se imponían acumulativamente por cada trabajador afectado y sin límite máximo; y, además, se les añadía un 20% del importe de dichas multas en concepto de costas judiciales*”.

### III. La postura del Tribunal de Justicia en la sentencia *Link Logistik*

10. En el Asunto *Euro-Team y Spirál-Gép*<sup>19</sup>, el Tribunal de Justicia declaró que la normativa húngara sobre la imposición de una multa a tanto alzado por el impago de peajes, independientemente de la naturaleza y la gravedad de la infracción, infringía el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62/CE<sup>20</sup>.

11. Más tarde, en la Sentencia de 4 de octubre de 2018 *Link Logistik N&N*<sup>21</sup>, otro órgano jurisdiccional húngaro planteó al Tribunal de Justicia sobre si el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62, tenía efecto directo y, de ser así, cómo podían o debían proceder en ese caso las autoridades judiciales y administrativas. La respuesta del Tribunal de Justicia ha sido negativa argumentando que “*el principio de proporcionalidad para que se aplicase en el contexto de la Directiva 1999/62, los Estados miembros están obligados a adoptar los actos jurídicos necesarios de acuerdo con su Derecho interno, ya que el artículo 9 bis de esta Directiva establece una obligación que, por su propia naturaleza, requiere la adopción de un acto de los Estados miembros, que disponen de un amplio margen de apreciación en la transposición de esta obligación*”<sup>22</sup>.

12. Es una postura controvertida del Tribunal de Justicia, al declarar que el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62 carece de efecto directo y no confiere a los justiciables, el derecho a invocarlo ante las autoridades nacionales. Sus argumentos se fundamentan principalmente en los siguientes: en una interpretación muy estricta de los requisitos del principio de proporcionalidad: claridad, precisión e incondicionalidad<sup>23</sup>; en que la propia norma exige que los Estados miembros están obligados a intervenir

<sup>15</sup> Las conclusiones del Abogado general MICHAL BOBEK, presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, *NE contra Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, punto 37, ECLI:EU:C:2021:759

<sup>16</sup> Véase en este sentido, Sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N*, Asunto C384/17, ECLI:EU:C:2018:810; Sentencia de 22 de marzo de 2017, *Euro-Team y Spirál-Gép*, Asuntos C497/15 y C498/15, ECLI:EU:C:2017:229; etc.

<sup>17</sup> Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, Asunto C645/18, no publicado, ECLI:EU:C:2019:1108;

<sup>18</sup> Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, Asuntos C140/19, C141/19 y C492/19 a C494/19, no publicado, ECLI:EU:C:2019:1103.

<sup>19</sup> Sentencia de 22 de marzo de 2017, *Euro-Team y Spirál-Gép*, Asuntos C497/15 y C498/15, ECLI:EU:C:2017:229.

<sup>20</sup> El artículo 9 bis de la Directiva 1999/62 señala: “*Los Estados miembros implantarán los controles adecuados y determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva. Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias*”.

<sup>21</sup> Sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N*, Asunto C384/17, ECLI:EU:C:2018:810.

<sup>22</sup> *Ibidem*, punto 51.

<sup>23</sup> El Tribunal de Justicia señaló que “*la referida Directiva no contiene normas más precisas en lo que respecta al establecimiento de dichas sanciones nacionales y no fija, en particular, ningún criterio explícito para apreciar el carácter proporcional*”.

y que disponen de un amplio margen de apreciación en la transposición de esta obligación<sup>24</sup>. Finalmente, concluyó que una interpretación contraria llevaría, en la práctica, a suprimir el margen de apreciación conferido únicamente a los legisladores nacionales, a quienes compete diseñar un régimen de sanciones adecuado, en el marco definido en el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62<sup>25</sup> y que “*en circunstancias como las del litigio principal, el requisito de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62 no puede interpretarse en el sentido de que obliga al juez nacional a sustituir al legislador nacional*”<sup>26</sup>.

13. Cabe mencionar que las conclusiones del Abogado general MICHAL BOBEK, han sido totalmente contradictorias al fallo de la sentencia del Tribunal de Justicia en este asunto<sup>27</sup>. Él declaró que el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62/CE en la medida en que exige la proporcionalidad de las sanciones, tiene efecto directo. Sus argumentos se basaron principalmente que para determinar si una disposición que establece una prohibición o una obligación tiene efecto directo, la cuestión fundamental es determinar si la norma que contiene es justiciable. A tal efecto, las condiciones de “suficiencia claridad, precisión e incondicionalidad” deben interpretarse en relación con la capacidad efectiva de las autoridades nacionales para comprender y aplicar por sí mismas esta disposición. Si estas autoridades conservan un poder discrecional o un margen de apreciación con respecto a su aplicación, tal margen de apreciación debe estar limitado por la estructura misma de la disposición. El abogado señaló que cada Estado miembro decidirá sobre el organismo nacional responsable de aplicar el requisito de proporcionalidad en base a su principio de autonomía institucional y procesal. Y cuando falte esta decisión, serán los órganos jurisdiccionales nacionales obligadas a garantizar que las sanciones impuestas en casos individuales no infrinjan el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 bis de la Directiva<sup>28</sup>.

#### IV. Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *NE* y la *Bezirksauptmannschaft Hartberg- Fürstenfeld*

##### 1. Los hechos controvertidos y las cuestiones prejudiciales

14. A continuación, desglosaremos los hechos para una mejor comprensión de la cuestión prejudicial formulada por el órgano jurisdiccional austriaco ante el Tribunal de Justicia:

- La sociedad *CONVOI S.R.O.* establecida en Eslovaquia y representada por NE, desplazó a trabajadores por cuenta ajena a *Niedec Global Appliance Austria GmbH*, sociedad establecida en Austria, en Fürstenfeld.
- El 24 de enero de 2018, la Administración del Distrito de Hartberg- Fürstenfeld inspeccionó a la sociedad e impuso una multa de 54.000 euros a NE como representante de la sociedad eslovaca, por incumplimiento de diversas obligaciones establecidas en la LSD-BG<sup>29</sup>, rela-

---

do de tales sanciones. *Ibidem*, punto 52, por referencia a la Sentencia de 22 de marzo de 2017, *EuroTeam y SpirálGép* (C497/15 y C498/15, ECLI:EU:C:2017:229), punto 38.

<sup>24</sup> El Tribunal concluyó que, “*dado que requiere la intervención de los Estados miembros y les confiere un amplio margen de apreciación, no puede considerarse que el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62 sea, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente preciso, lo que excluye su efecto directo*”, *Ibidem*, punto 53.

<sup>25</sup> El Tribunal de Justicia declaró que “*una interpretación contraria llevaría, en la práctica, a suprimir el margen de apreciación conferido únicamente a los legisladores nacionales, a quienes compete diseñar un régimen de sanciones adecuado, en el marco definido en el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62. Ibidem*, punto 54.

<sup>26</sup> *Ibidem*, punto 55.

<sup>27</sup> Conclusiones del Abogado general, MICHAL BOBEK presentadas en el asunto *Link Logistik N&N*, Asunto C384/17, ECLI:EU:C:2018:494, puntos 63 a 69, y las conclusiones presentadas en el asunto *Klohn*, Asunto C167/17, ECLI:EU:C:2018:387, puntos 38 a 46.

<sup>28</sup> Conclusiones del Abogado presentadas en el asunto *Link Logistik N&N*, Asunto C384/17, ECLI:EU:C:2018:494, punto 113.

<sup>29</sup> Véase en este sentido, la Sentencia de 8 de marzo de 2022, Asunto C-205/20, ECLI:EU:C:2022:168, los puntos 4 a 7.

- cionadas especialmente con la declaración de desplazamiento ante la autoridad nacional competente y con la conservación de la documentación salarial, mediante la Resolución de 14 de junio de 2018.
- NE interpuso recurso contra dicha Resolución ante el órgano jurisdiccional, el Landesverwaltungsgericht Steiermark que es el Tribunal Regional de lo Contencioso administrativo de Estiria (Austria).
  - Al tener dudas sobre la conformidad de la normativa austriaca con el Derecho de la Unión, y especialmente en relación con el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE que regula las sanciones, dicho órgano jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial.
  - El órgano jurisdiccional austriaco era conocedor del Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*<sup>30</sup>, donde 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 pide aclaraciones respecto a las consecuencias prácticas de Auto de 19 de diciembre de 2019 y pregunta cómo debe proceder en el litigio principal, teniendo en cuenta que las disposiciones de la normativa austriaca vigente son controvertidas. Además, el tribunal austriaco era conocedor de la resolución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia, *Link Logistik*<sup>31</sup>, un asunto muy parecido al presente litigio en el que declaró que el principio de proporcionalidad no tiene efecto directo.

**15.** En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Steiermark planteó dos cuestiones prejudiciales:

Primera: ¿El requisito de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 20 de la Directiva es directamente aplicable?

Segunda: 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, sin necesidad de que medie la adopción de una nueva disposición nacional?

## 2. Un cambio de criterio por parte del Tribunal de Justicia: la Directiva tiene efecto directo

**16.** El órgano jurisdiccional remitente, en la primera cuestión prejudicial pregunta si el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE, 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.** El efecto directo que el Tribunal de Justicia ha presentado en varios asuntos ha sido objeto de debate en el ámbito académico<sup>32</sup>.

**18.** Dos casos similares, pero con fallos distintos, nos encontramos en el asunto *Link Logistik* y en la presente sentencia, ya que el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62/CE es una disposición casi idéntica a

<sup>30</sup> Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108.

<sup>31</sup> Sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N*, C-384/17, cit.

<sup>32</sup> M. DOUGAN, .: “When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy”, *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, pp. 931 a 963; M. WATHELET: “Du concept de l’effet direct à celui de l’invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice” en HOSKINS, M., Y ROBINSON, W. (eds.), *A True European: Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 367 a 389.

la figura establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 objeto de la presente controversia. Además, fue el mismo Abogado general MICHAL BOBEK quien presentó sus conclusiones en ambos asuntos. De hecho, en la presente sentencia fundamentó sus argumentos haciendo una remisión a sus conclusiones en el caso *Link Logistik* y añadiendo algunas consideraciones adicionales de naturaleza sistemática.

**19.** Desde un principio, el Abogado general y la Comisión tenían muy claro que la Directiva tiene un efecto directo, pero los Gobiernos austriaco y polaco sostenían que el artículo 20 de la Directiva 2014/67 no cumplía los requisitos de la suficiente claridad y precisión, puesto que exige la intervención de los Estados miembros y les deja un amplio margen de apreciación basándose en lo declarado en la sentencia *Link Logistik*. Sin embargo, la posición del Gobierno checo consideraba que no era necesario abordar el carácter incondicional y suficientemente preciso del artículo 20, ya que el Derecho de la Unión se opone rotundamente a la aplicación de las disposiciones de una directiva incorrectamente incorporada al Derecho interno en perjuicio de los particulares como resulta en este caso. Recordamos en este sentido, que el mismo órgano jurisdiccional austriaco considera que el legislador nacional no transpuso correctamente la exigencia de proporcionalidad de las sanciones prevista en el artículo 20 de la Directiva 2014/67, a la vista del Auto de 19 diciembre de 2019.

**20.** Al declarar el efecto directo de la normativa europea, el Tribunal de Justicia invoca como primer argumento que los particulares están legitimados para invocar las disposiciones de una Directiva, cuyo contenido, no esté sujeto a condición alguna y sea suficientemente precisa ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya transpuesto la directiva al Derecho nacional dentro de los plazos señalados, o bien cuando haya hecho una transposición incorrecta<sup>33</sup>.

**21.** Nos gustaría incidir en los argumentos del Abogado general<sup>34</sup>, que al interpretar el efecto directo de la norma del Derecho de la Unión, se refiere en primer lugar, a su capacidad de aplicarse en el ámbito nacional directamente ante el juez nacional, sin que sea necesaria la “mediación” del Derecho interno. En segundo lugar, precisa que se trata de una fusión efectiva de dos conjuntos de normas aplicables a un caso concreto: la normativa nacional y la normativa europea, y que se aprecia en relación con una disposición jurídica (principio de proporcionalidad) que debe aplicarse ante la autoridad nacional. En tercer lugar, la apreciación se hace teniendo en cuenta la naturaleza, el sistema general y los términos de la disposición de que se trata, en nuestro caso es la Directiva 2014/67/UE. Por ejemplo, en el asunto *Banks*, se ha aclarado el efecto directo de la normativa controvertida que era suficientemente clara, precisa e incondicional para poder ser invocada en el ámbito judicial<sup>35</sup>. Y en cuarto lugar, que todas las disposiciones del Derecho de la Unión que el legislador nacional debe transponer, como es el requisito de proporcionalidad de las sanciones directamente aplicables y, en consecuencia, estén sujetas al control jurisdiccional de los tribunales nacionales, si es necesario<sup>36</sup>.

**22.** Asimismo, aclaró en sus conclusiones que una disposición de una Directiva requiera una adaptación del Derecho interno mediante la adopción de normas nacionales<sup>37</sup> no excluye por sí sola el

<sup>33</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:168, punto 17; Sentencia de 6 de noviembre de 2018, *MaxPlanck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, Asunto C684/16, ECLI:EU:C:2018:874, punto 63 y la jurisprudencia citada.

<sup>34</sup> Conclusiones del Abogado general MICHAL BOBEK, presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, *NE contra Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, punto 37, ECLI:EU:C:2021:759, punto 32.

<sup>35</sup> Según manifiesta el Abogado General Van Gerven en lo que respecta al carácter eminentemente práctico del criterio de apreciación del efecto directo, “una norma de Derecho [de la Unión] tendrá efecto directo siempre que, y en la medida en que sea, por sí misma, suficientemente operacional para que la aplique un órgano jurisdiccional. La claridad, precisión, carácter incondicional y completo o perfección de la norma y su independencia de medidas de ejecución discrecionales son, a este respecto, meros aspectos de una única y misma característica que debe revelar dicha norma, a saber, debe poder ser aplicada por un órgano jurisdiccional a un caso concreto”. Véase las Conclusiones del Abogado General Van Gerven presentadas en el asunto *Banks*, Asunto C128/92, no publicadas, ECLI: EU:C:1993:860, punto 27.

<sup>36</sup> Conclusiones del Abogado presentadas el 23 de septiembre de 2021, apartado 45, cit., ECLI:EU:C:2021:759.

<sup>37</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, *NE contra Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, puntos 43-44, ECLI:EU:C:2021:759: *Cabe añadir, por una parte, que tal afirmación ni*

efecto directo de una disposición que figura en tal directiva. Porque de ser, impediría a las directivas desplegar efecto directo en caso de que el legislador nacional no llevara a cabo la transposición de estas al Derecho interno o lo hiciera de forma extemporánea o incluso incorrecta<sup>38</sup>.

23. Como segundo argumento del efecto directo del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE, el Tribunal de Justicia cita su jurisprudencia<sup>39</sup> y se centra en aclarar los criterios de este principio que son la claridad, la precisión y la incondicionalidad. En la presente sentencia hay un cambio de criterio jurisprudencial por parte del Tribunal a diferencia de la sentencia *Link Logistik*, ya que declara que a pesar de que los Estados tienen un cierto margen de apreciación a la hora de adoptar la Directiva, dicha disposición tiene carácter preciso e incondicional<sup>40</sup>.

24. Para concluir sus argumentos, el Tribunal de Justicia recuerda que el principio de proporcionalidad es un principio general del Derecho de la Unión y vincula a los Estados miembros sin que haya o no una armonización de la legislación europea en el ámbito de las sanciones. El principio de proporcionalidad del artículo 20 de la Directiva 2014/67 tiene carácter imperativo, y los Estados miembros al adoptar sanciones de naturaleza penal, deben tener en cuenta el artículo 49.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>41</sup>, a tenor del cual la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.

### A) Los criterios del principio de proporcionalidad: incondicionalidad, claridad y precisión

25. El primer criterio es la incondicionalidad del principio de proporcionalidad de las sanciones que se realiza en términos absolutos y que la prohibición de adoptar sanciones desproporcionadas<sup>42</sup> sería una exigencia de su incondicionalidad.

26. El Abogado general, en sus conclusiones<sup>43</sup>, observa la función del principio de proporcionalidad en el ámbito de las sanciones desde el punto de vista de su carácter limitador de la actuación de las autoridades administrativas, apuntando sin duda a un contenido o una protección de “mínimos”. A pesar de que los Estados miembros disponen de un cierto grado de apreciación, los requisitos del efecto directo pueden cumplirse igualmente cuando la cuestión de si las autoridades nacionales *van más allá de su facultad de apreciación* puede ser objeto de control judicial<sup>44</sup>.

---

*siquiera resulta exacta desde el punto de vista fáctico en una situación como la de Link Logistik ni, de hecho, en el presente asunto. En estos casos, el legislador nacional ya ha ejercido su facultad de transposición. Sin embargo, lo ha hecho de forma manifiestamente excesiva y, por tanto, errónea, provocando una aplicación incorrecta del Derecho de la Unión en el ámbito nacional. ¿No es curioso que para el Tribunal de Justicia lo exigido por el requisito de proporcionalidad fuera lo suficientemente claro e incondicional como para declararlo, sobre la base de la situación concreta, incompatible con las normas nacionales, pero que para el juez nacional tales exigencias no fueran lo suficientemente claras e incondicionales como para aplicarlas directamente en el mismo caso concreto?*

<sup>38</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, punto 43.

<sup>39</sup> Sentencia de 14 de enero de 2021, *RTS infra y Aannemingsbedrijf NorréBehaegel*, Asunto C387/19, ECLI:EU:C:2021:13, punto 46 y jurisprudencia citada

<sup>40</sup> El Tribunal de Justicia señala: “*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 8 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:168, ap. 19; Véase también la Sentencia de 14 de enero de 2021, *RTS infra y Aannemingsbedrijf NorréBehaegel*, C387/19, ECLI:EU:C:2021:13, apartado 46 y jurisprudencia citada.

<sup>41</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *OJ C 202*, 7.6.2016, p. 389–405; ELI: [http://data.europa.eu/eli/treaty/char\\_2016/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj)

<sup>42</sup> Véase, por analogía, la Sentencia de 15 de abril de 2008, *Impact*, Asunto C268/06, ECLI:EU:C:2008:223, punto 62.

<sup>43</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, punto 41.

<sup>44</sup> Sentencias de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn* (41/74, ECLI:EU:C:1974:133), apartados 7 y 13. Véanse asimismo las sentencias de 24 de octubre de 1996, *Kraaijeveld y otros* (C72/95, ECLI:EU:C:1996:404), apartado 59; de 15 de abril de 2008, *Impact* (C268/06, ECLI:EU:C:2008:223), apartado 64, y de 21 de marzo de 2013, *Salzburger Flughafen* (C244/12,

27. Compartimos la opinión del Abogado general al declarar que en el asunto *Link Logistik* se excluyó el efecto directo del requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 al realizarse una interpretación muy estricta y rígida de la claridad, precisión e incondicionalidad<sup>45</sup>. Las disposiciones sobre sanciones contenidas tanto en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, como en el artículo 20 de la Directiva 2014/67 no contienen normas precisas en lo que respecta al establecimiento de sanciones. A pesar de ello, no podemos excluir la claridad, la precisión y el carácter incondicional del principio de proporcionalidad, ni la correspondiente prohibición de establecer sanciones desproporcionadas.

28. El Tribunal de Justicia admite que la 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 (...), pero dicha consecuencia impedirá a los particulares afectados a invocar, en su caso, la prohibición de adoptar sanciones desproporcionadas<sup>46</sup>. Además, resulta incompatible con el carácter vinculante que el artículo 288 TFUE reconoce a las directivas excluir, en principio, que las obligaciones que estas imponen puedan ser invocadas por las personas afectadas<sup>47</sup>.

29. El segundo criterio hace referencia a la claridad y la precisión del principio de proporcionalidad. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no es unánime respecto a estos conceptos, ya que en la mayoría de casos respalda la flexibilidad del término “claro y preciso”, incluyendo conceptos jurídicos indeterminados<sup>48</sup>, pero en ocasiones se limita a una interpretación rígida, como fue en el caso *Link Logistik*.

30. En el contexto de las sanciones, los criterios de claridad y precisión del principio de proporcionalidad exigen por una parte, que la sanción impuesta refleje la gravedad de la infracción y, por otra, que al determinar la sanción y fijar el importe de la multa, se tengan en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto<sup>49</sup>, y por ello, en el caso que nos ocupa, significa que el análisis debe realizarse en el contexto específico de la Directiva 2014/67/UE, que define los objetivos y el marco para la aplicación del requisito de proporcionalidad de las sanciones.

31. Asimismo, los criterios de claridad y precisión resultan de la limitación del margen de apreciación por parte de los Estados miembros para definir el régimen sancionador. Según la Directiva mediante la prohibición de establecer sanciones desproporcionadas y del control jurisdiccional del margen con la finalidad de comprobar si el Estado miembro de que se trate ha sobrepasado los límites fijados a ese margen de apreciación al transponer dicho precepto<sup>50</sup>. Si hay un exceso en la facultad de apreciación

---

EU:C:2013:203), apartados 29 y 31. También se puede consultar una aplicación más reciente en la sentencia de 5 de septiembre de 2012, *Rahman y otros* (C83/11, ECLI:EU:C:2012:519), apartado 25 y jurisprudencia citada, en la que el Tribunal de Justicia declaró que, aunque los términos de una disposición del Derecho de la Unión «no [sean] lo suficientemente precisos como para permitir que un solicitante [...] se ampare directamente en dicha disposición para invocar los criterios de apreciación que, en su opinión, deben aplicarse a su solicitud, no es menos cierto que dicho solicitante tiene el derecho de que un órgano jurisdiccional compruebe si la normativa nacional y la aplicación de [esta] han respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva».

<sup>45</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, punto 43.

<sup>46</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:168, punto 26

<sup>47</sup> Véase, en este sentido, la Sentencia de 26 de junio de 2019, *Craeynest y otros*, Asunto C723/17, ECLI:EU:C:2019:533, punto 32; Sentencias de 25 de julio de 2008, *Janecek*, C237/07, ECLI:EU:C:2008:447, apartado 37, y de 19 de noviembre de 2014, *Client Earth*, C404/13, ECLI:EU:C:2014:2382; apartado 55.

<sup>48</sup> El ejemplo clásico lo encontramos en las sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos*, Asunto C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, y de 19 de diciembre de 1968, *Salgoil*, Asunto C-13/68, ECLI:EU:C:1968:54, donde declaró que las disposiciones sobre los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas, así como las medidas de efecto equivalente, eran suficientemente claras y precisas para tener efecto directo, y, aun así, el Tribunal de Justicia ha dedicado el último medio siglo a interpretar la expresión “medidas de efecto equivalente”.

<sup>49</sup> Sentencia *Link Logistik*, punto 45, cit.

<sup>50</sup> Véanse por analogía, la Sentencia de 24 de octubre de 1996, *Kraaijeveld y otros*, C72/95, ECLI:EU:C:1996:404, punto 59, y Sentencia de 26 de junio de 2019, *Craeynest y otros*, C723/17, ECLI:EU:C:2019:533, punto 45; Sentencia de 8 de marzo de 2022, punto 28.

al establecer una normativa nacional que contempla sanciones desproporcionadas con arreglo a la Directiva 2014/67/UE, la persona afectada puede invocar directamente la exigencia de proporcionalidad de las sanciones contemplada en el artículo 20 de esta Directiva frente a tal normativa<sup>51</sup>.

32. Al argumentar sus conclusiones, el abogado hizo hincapié en la distinción entre la *claridad de una norma* y la *claridad del resultado* al que conduce la aplicación de esa norma en cada caso concreto,<sup>52</sup> manifestando que la proporcionalidad de las sanciones constituye un excelente ejemplo a este respecto. También invoca que la “claridad y la precisión” del principio de proporcionalidad parece ser claro y preciso si se considera desde el punto de vista de las autoridades que están llamadas a aplicarlo de manera periódica, al estar familiarizados y dotados para efectuar el examen de proporcionalidad<sup>53</sup>. El abogado entiende, que a pesar de la existencia de varias Directivas que contemplan el principio de proporcionalidad en esferas jurídicas distintas, eso no puede conllevar a interpretaciones distintas de los conceptos de precisión, claridad o incondicionalidad, porque están expresados en términos casi idénticos en todos esos instrumentos. No puede variar el contenido y la naturaleza del principio de proporcionalidad en el contexto de las sanciones, pero sí la correspondiente graduación de sanciones proporcionadas en función del objeto normativo y del tipo de infracciones que deben sancionarse<sup>54</sup>.

## B) Elementos adicionales que justifican el efecto directo del principio de proporcionalidad

33. Para argumentar el efecto directo del requisito de proporcionalidad, el Abogado se centra en analizar los criterios del principio de proporcionalidad y también incluye ciertas consideraciones adicionales<sup>55</sup>. Él parte desde un punto de vista más amplio y sistemático del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE no como una norma aislada, sino como parte del Derecho de la Unión Europea. Desde una dimensión vertical, habrá que tener en cuenta la relación entre la Directiva con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los Tratados y los principios generales del Derecho. Y desde la dimensión horizontal, cabe señalar que existen múltiples disposiciones redactadas en términos prácticamente idénticos repartidas por otros instrumentos del Derecho derivado.

34. En primer lugar, negar el efecto directo de la disposición controvertida puede conducir a descartar el carácter directo del art. 49.3 de la Carta y de la prohibición de las sanciones desproporcionadas. Señala que teniendo en cuenta la precisión, la claridad y el carácter incondicional de la norma controvertida, la prohibición de establecer sanciones desproporcionadas tiene más opciones de obtener el reconocimiento de efecto directo.

35. En segundo lugar, todas las libertades fundamentales en su contenido contienen el principio de proporcionalidad, aunque no se menciona expresamente, éste ha sido desarrollado por vía jurisprudencial en el análisis de las justificaciones de restricciones a normas o a prácticas indirectamente discriminatorias<sup>56</sup>. El contenido del requisito de proporcionalidad sigue siendo formalmente el mismo,

<sup>51</sup> Véanse por analogía, las Sentencias de 28 de junio de 2007, *JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust y The Association of Investment Trust Companies*, C363/05, ECLI:EU:C:2007:391, punto 61, y de 28 de noviembre de 2013, MDDP, C319/12, ECLI:EU:C:2013:778, punto 51.

<sup>52</sup> Véase, como ejemplo práctico de esta situación, la Sentencia de 19 de junio de 2014, *Specht y otros* (C501/12 a C506/12, C540/12 y C541/12, ECLI:EU:C:2014:2005), puntos 88 a 97, en la que se puso de manifiesto que la prohibición de discriminación impuesta era suficientemente precisa e incondicional aun cuando su aplicabilidad ante el juez nacional no pudiera conducir a un resultado determinado.

<sup>53</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, puntos 38 y 39.

<sup>54</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, puntos 56 y 57.

<sup>55</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, puntos 46 a 58.

<sup>56</sup> Por ejemplo, sentencias de 19 de abril de 2007, *Stamatelaki*, C444/05, ECLI:EU:C:2007:231; de 13 de noviembre de 2018, *Čepelnik*, C33/17, EU:C:2018:896, puntos 46 a 50, o de 3 de marzo de 2020, *Google Ireland*, C482/18, ECLI:EU:C:2020:141, puntos 44 a 54.

con independencia de si es examinado en el marco del artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE o en una disposición general establecida en el artículo 56 TFUE.

36. En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ha declarado implícitamente que la disposición prevista en el artículo 325 TFUE, tiene efecto directo y que los Estados miembros están obligados de dejar sin aplicación disposiciones internas contrarias a dicha exigencia<sup>57</sup>. Sin embargo, en la línea jurisprudencial emergente en relación con la citada disposición, no se ha puesto el foco en el requisito de proporcionalidad, sino en el de *eficacia*.

37. En cuarto y último lugar, como demuestra el presente asunto, una resolución del Tribunal de Justicia sobre la cuestión del efecto directo del requisito de proporcionalidad de las sanciones puede tener efectos horizontales en otros regímenes de Derecho derivado distintos de la Directiva 2014/67, o, por ende, de la Directiva 1999/62. Existen numerosas directivas en distintos ámbitos del Derecho de la Unión que contienen una disposición uniforme y prácticamente idéntica sobre sanciones, la cual menciona que las sanciones o penas que deben establecer los Estados miembros deben ser “eficaces, proporcionadas y disuasorias”.

38. Como conclusión final, el Abogado declara que la naturaleza y el contenido del principio de proporcionalidad de las sanciones siguen siendo los mismos al margen del campo normativo de la Directiva y es directamente aplicable. La materia objeto de regulación y el tipo de infracciones que han de sancionarse constituyen un mero elemento fáctico que debe tenerse en cuenta e incluirse en la ecuación de proporcionalidad.

39. Parece que en la presente sentencia, el Tribunal de Justicia cambia de criterio siendo más flexible al interpretar el principio de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 20 de la citada Directiva, en cuanto a sus criterios de incondicionalidad, claridad y precisión. La Directiva está dotada de efecto directo y un particular, por tanto, la puede invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a un Estado miembro que lo haya transpuesto incorrectamente.

### 3. Las consecuencias específicas del efecto directo del principio de proporcionalidad

40. En la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional austriaco ha solicitado aclaraciones para el supuesto de que se responda negativamente a la primera cuestión que el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE careciese de efecto directo. El abogado general en sus conclusiones destacó la importancia de contestar a dicha pregunta en un escenario en el que la disposición del Derecho de la Unión (el principio de proporcionalidad) está dotada de efecto directo, ya que en caso contrario resultaría irrelevante<sup>58</sup>.

41. Debido a la confusión desatada en el fallo de la Sentencia *Link Logistik*, también, se plantea la cuestión de 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 inaplicar en su totalidad la normativa que contraviene la exigencia de proporcionalidad del artículo 20 de la Directiva o solo desechar aquellas partes que no permitan imponer sanciones proporcionadas. Recordamos la jurisprudencia del Tribunal afirma que la inaplicación de normas nacionales, solo es posible en aquellos casos en los que la norma del Derecho de la Unión invocada esté dotada de efecto directo. El abogado declara que no es un supuesto de interpretación conforme con el Derecho de la Unión, sino que se trata de la inaplicación de

<sup>57</sup> Sentencia de 8 de septiembre de 2015, *Taricco y otros* (C105/14, ECLI:EU:C:2015:555), apartado 52, en la que el Tribunal de Justicia declara que «en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, las disposiciones del artículo 325 TFUE, apartados 1 y 2, producen el efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, de hacer inaplicable de pleno derecho, por el propio hecho de su entrada en vigor, cualquier disposición contraria de la legislación nacional existente». Véase asimismo la sentencia de 5 de diciembre de 2017, *M.A.S. y M.B.* (C42/17, ECLI:EU:C:2017:936), apartado 39

<sup>58</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, punto 63.

estas normas nacionales o incluso de “completarlas” con las normas pertinentes del Derecho de la Unión<sup>59</sup>. Explica que el término “completar” solamente puede hacer referencia a la aplicación directa del principio de proporcionalidad con el fin de colmar las disposiciones nacionales y, en particular, llenar el vacío creado por los elementos inaplicados del Derecho nacional.

42. Para garantizar la efectividad del conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia precisa dos situaciones en relación al principio de primacía. En primer lugar, señala que, en la medida de lo posible, los órganos jurisdiccionales nacionales deben interpretar el Derecho interno con el Derecho de la Unión<sup>60</sup> y aclara que «*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*»<sup>61</sup>. El Derecho de la Unión despliega plenitud de efectos en todos los Estados miembros desde la fecha de su vigencia y los órganos jurisdiccionales deben interpretar el derecho nacional en conformidad con el Derecho europeo.

43. En segundo lugar, el Tribunal aclara las consecuencias en caso de que resulte imposible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho europeo. En este caso, los órganos jurisdiccionales nacionales dejarán inaplicada cualquier normativa o práctica nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo y sin estar obligados a solicitar o esperar la previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional<sup>62</sup>. Parece que el Tribunal de Justicia opta por el segundo caso. En caso de una transposición incorrecta de la Directiva, el particular puede recurrir ante el juez nacional del Estado miembro que no haya hecho bien sus deberes, y corresponderá al juez nacional garantizar su plena eficacia y en caso, de no poder interpretar la normativa nacional de manera conforme con dicha exigencia, desechar las disposiciones nacionales que resulten incompatibles con ella.

44. En el presente caso, incumbe al juez austriaco que conoce del recurso, 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. Recordamos que el Tribunal ya manifestó en el Auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* que determinadas formas de fijación del importe de las multas previstas LSD-BG no eran compatibles con el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE, pero en ningún momento se puso en tela de juicio el principio de proporcionalidad. En definitiva, para garantizar la aplicación plena de la exigencia de proporcionalidad bastaría 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<sup>63</sup>.

#### 4. Legalidad, seguridad jurídica e igualdad ante la ley en la imposición de sanciones

45. Al presentar sus observaciones, las partes interesadas en el asunto han adoptado posturas divergentes en cuanto a las consecuencias del efecto directo del requisito de proporcionalidad consagrado en el artículo 20 de la Directiva 2014/67. Especialmente, teniendo en cuenta la postura de los Gobiernos checo y polaco, el Tribunal de Justicia aclara que no se contradice con los principios de seguridad jurídica, de legalidad de los delitos y de las penas y de igualdad de trato.

<sup>59</sup> Ibidem, punto 62.

<sup>60</sup> Sentencia de 24 de junio de 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 57

<sup>61</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2021, *Sumal*, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 72 y jurisprudencia citada.» (apartados 35 y 36)

<sup>62</sup> En este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, *Popławski*, C573/17, ECLI:EU:C:2019:530, apartados 58 y 61, y de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion* y otros, C357/19, C379/19, C547/19, C811/19 y C840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, apartado 252.

<sup>63</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:168, puntos 40-44.

46. Tanto el principio de seguridad jurídica, como la igualdad ante la ley constituyen principios generales del Derecho de la Unión. El principio de seguridad jurídica, 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<sup>64</sup>. Una manifestación del principio de seguridad jurídica constituye el principio de legalidad de los delitos y de las penas consagrado en el artículo 49.1 de la Carta<sup>65</sup>.

47. En relación con el primero, el Tribunal de Justicia, aunque admite 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*», ello no contraviene a los principios de seguridad jurídica y de legalidad de los delitos y de las penas.

48. Y respecto a la igualdad de trato<sup>66</sup>, “*dado que la exigencia de proporcionalidad establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE 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*”<sup>67</sup>.

## V. Reflexiones finales

49. Sin duda compartimos la respuesta del Tribunal de Justicia en la presente sentencia. Se ha demostrado plenamente que el principio de proporcionalidad de las sanciones establecido en 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) nº 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior, tiene efecto directo.

50. Dicho efecto directo se debe a la naturaleza y el contenido del principio de proporcionalidad en el ámbito de las sanciones que debe ser idéntico, teniendo en cuenta los objetivos que persigue cada Directiva en su campo normativo. La forma de interpretación de los requisitos incondicionalidad, claridad y precisión deben ser iguales en todos los asuntos al examinar el principio de proporcionalidad en el contexto de las sanciones. El cambio de criterio jurisprudencial es bienvenido, porque aclara varios aspectos importantes respecto al efecto directo de la Directiva 2014/67/UE, los requisitos del principio de proporcionalidad, pero la disparidad de los criterios provoca incertidumbre, confusiones e inseguridad jurídica.

51. El abogado general en sus conclusiones ha llegado a señalar que la sentencia *Link Logistik* debe ser expresa y abiertamente anulada<sup>68</sup>. Habrá que esperar a ver si el Tribunal de Justicia procede a revisar su jurisprudencia, tal y como lo ha hecho en otras ocasiones.

<sup>64</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:168, apartado 46; Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C72/15, apartado 161, ECLI:EU:C:2017:236; Sentencia de 10 de enero de 2006, *IATA y ELFAA*, C344/04, ECLI:EU:C:2006:10, apartado 68.

<sup>65</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:168, apartado 47; Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C72/15, apartado 162, ECLI:EU:C:2017:236.

<sup>66</sup> Véase en este sentido la interpretación del principio de igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 20 de la Carta: Sentencia de 2 de septiembre de 2021, *État belge* (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica), C930/19, ECLI:EU:C:2021:657, apartado 57; Sentencia de 17 de octubre de 2013, *Schaible*, C101/12, ECLI: EU:C:2013:661, apartado 76; etc.

<sup>67</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:168, apartado 56.

<sup>68</sup> Conclusiones del Abogado general presentadas el 23 de septiembre de 2021, Asunto C-205/20, punto 129.

**52.** Y respecto al principio de primacía del Derecho de la Unión, los argumentos nos parecen adecuados, ya que deben 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. Los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas nacionales están obligados de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de la Directiva y deben abstenerse de aplicar disposiciones nacionales que contravienen a la normativa europea y con los criterios del principio de proporcionalidad establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.