Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 12 de septiembre de 2019 *

«Procedimiento prejudicial — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Desplazamiento de trabajadores — Conservación y traducción de la documentación salarial — Permiso de trabajo — Sanciones — Proporcionalidad — Multas de un importe mínimo predefinido — Acumulación — Inexistencia de límite máximo — Costas judiciales — Pena sustitutiva de privación de libertad»

En los asuntos acumulados C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18,

que tienen por objeto las peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), mediante resoluciones de 25 de enero de 2018 (C-64/18), 31 de enero de 2018 (C-140/18) y 16 de febrero de 2018 (C-146/18 y C-148/18), recibidas en el Tribunal de Justicia el 1 de febrero de 2018 (C-64/18), el 22 de febrero de 2018 (C-140/18) y el 23 de febrero de 2018 (C-146/18 y C-148/18), en los procedimientos entre

**Zoran Maksimovic** (C-64/18),

**Humbert Jörg Köfler** (C-140/18, C-146/18 y C-148/18),

**Wolfgang Leitner** (C-140/18 y C-148/18),

**Joachim Schönbeck** (C-140/18 y C-148/18),

**Wolfgang Semper** (C-140/18 y C-148/18)

y

**Bezirkshauptmannschaft Murtal,**

con intervención de:

**Finanzpolizei,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. C. Toader, Presidenta de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen (Ponente) y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sra. M. Krausenböck, administradora;

* Lengua de procedimiento: alemán.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de mayo de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Sr. Maksimovic, por los Sres. R. Grilc y R. Vouk y las Sras. M. Škof, M. Ranc y S. Grilc, Rechtsanwälte;

– en nombre de los Sres. Köfler, Leitner, Schönbeck y Semper, por el Sr. E. Oberhammer y la Sra. P. Pardatscher, Rechtsanwälte;

– en nombre de la Finanzpolizei, por el Sr. B. Schlögl, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vláčil y J. Pavliš y la Sra. L. Dvořáková, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno croata, inicialmente por el Sr T. Galli, posteriormente por la Sra. M. Vidović, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M.Z. Fehér, G. Tornyai y G. Koós, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno esloveno, por las Sras. A. Grum y J. Morela, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. Kellerbauer, L. Malferrari y H. Krämer, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Las peticiones de cuestión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 56 TFUE, de los artículos 47 y 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), de la 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 (DO 1997, L 18, p. 1), y 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 los 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 Estas peticiones se han presentado en el contexto de litigios entre los Sres. Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck y Wolfgang Semper y la Bezirkshauptmannschaft Murtal (autoridad administrativa del distrito de Murtal, Austria) en relación con las multas que esta les impuso por diversas infracciones de las disposiciones del Derecho laboral austriaco.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

*Directiva 2006/123/CE*

3 A tenor del artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36):

«La presente Directiva no afecta al Derecho laboral, es decir, a cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al Derecho comunitario. Tampoco afecta a la legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros.»

*Directiva 2014/67*

4 El artículo 23, apartado 1, primer párrafo, de la Directiva 2014/67 establece:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 18 de junio de 2016. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

### *Derecho austriaco*

5 El artículo 7d de la Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Ley de Adaptación de la Normativa relativa al Contrato de Trabajo; BGBl., 459/1993), en su redacción aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «AVRAG»), establece:

«1. Durante todo el período de desplazamiento […] el empresario […] deberá disponer, en el lugar de trabajo, del contrato de trabajo o una síntesis del mismo […], la nómina, los comprobantes de pago de salarios […], en lengua alemana, a efectos de comprobación del salario correspondiente al trabajador desplazado durante el tiempo en que esté sujeto a la legislación laboral austriaca […]

2 En caso de cesión transfronteriza de trabajadores, la obligación de disponer de los documentos salariales le corresponderá al empleador austriaco. El cedente deberá demostrar haber facilitado la documentación al empleador.

[…]»

6 El artículo 7i, apartado 4, de la AVRAG tiene el siguiente tenor:

«Quien, en su condición de

1. empresario […], no disponga de los documentos salariales exigidos por el artículo 7d, o

2. cedente, en caso de cesión transfronteriza de trabajadores, no facilite fehacientemente al empresario los documentos salariales exigidos por el artículo 7d, apartado 2, o

3. empresario, en caso de cesión transfronteriza de trabajadores, no disponga de los documentos salariales exigidos por el artículo 7d, apartado 2,

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; 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.»

7 El artículo 28, apartado 1, de la Ausländerbeschäftigungsgesetz (Ley de Empleo de Extranjeros, BGBl. 218/1975), en su redacción aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «AuslBG»), tiene el siguiente tenor:

«Cuando el hecho no constituya un acto punible sujeto a la competencia de los tribunales (artículo 28c), incurrirá en infracción administrativa y deberá ser sancionado por la Administración del distrito

1. toda persona que,
   a) infringiendo el artículo 3, emplee a un trabajador extranjero para el que no se ha expedido un permiso de trabajo […]

[…]

esta infracción será sancionada, en caso de empleo ilegal de hasta tres trabajadores extranjeros, con una multa de 1 000 a 10 000 euros por cada trabajador extranjero empleado sin autorización, tratándose de la primera o ulteriores reincidencias, con una multa de 2 000 a 20 000 euros por cada extranjero ilegalmente empleado; en caso de empleo ilegal de más de tres extranjeros, con una multa de 2 000 a 20 000 euros o, tratándose de la primera o ulteriores reincidencias, de 4 000 a 50 000 euros por cada extranjero ilegalmente empleado;

[…]».

8 El artículo 52, apartados 1 y 2, de la Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo, BGBl. I, 33/2013), en su redacción aplicable al litigio principal, tiene el siguiente tenor:

«1. En toda sentencia del tribunal de lo contencioso-administrativo que confirme una sanción administrativa se declarará que el sancionado debe contribuir a las costas del proceso.

2 El importe de dicha contribución corresponderá, en el procedimiento de recurso, al 20 % de la sanción impuesta, con un mínimo de 10 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 100 euros. […]»

## Litigios principales y cuestiones prejudiciales

9 El 23 de marzo de 2014, se produjo una explosión en las instalaciones de Zellstoff Pols AG, situadas en Pöls (Austria), que destruyó gran parte de una caldera de recuperación.

10 Mediante contrato de 11 de julio de 2014, Zellstoff Pöls encargó a Andritz AG, con domicilio social en Austria, la reparación y restauración del sistema de calderas.

11 El 27 de agosto de 2014, Andritz encargó a Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (en lo sucesivo, «Bilfinger»), con domicilio social en Croacia, el desmontaje y montaje mecánico de la caldera. Esta última entidad desplazó trabajadores a Austria para realizar este trabajo, para el que las autoridades austriacas competentes expidieron las confirmaciones del desplazamiento.

12 Dado que Bilfinger no pudo respetar la fecha de finalización de la obra, prevista el 25 de agosto de 2015, Bilfinger y Andritz acordaron que Brodmont d.o.o., con domicilio social en Croacia, la reemplazaría para completar la obra encargada inicialmente a Bilfinger. El 11 de septiembre de 2015, se celebró un contrato a tal efecto.

13 Entre el 14 de septiembre de 2015 y el 30 de octubre de 2015, 217 trabajadores intervinieron en la obra a la que se refiere el procedimiento principal que afecta a Brodmont; esta se hizo cargo de la totalidad de los trabajadores empleados por Bilfinger en dicha obra.

14 Los días 27 de septiembre, 13 de octubre y 28 de octubre de 2015, la Finanzpolizei (Policía Financiera, Austria) llevó a cabo controles en la obra, durante los cuales no se le pudieron presentar todos los documentos relativos a los salarios de cada uno de esos 217 trabajadores.

15 Basándose en las comprobaciones realizadas por la policía financiera durante dichas inspecciones, la autoridad administrativa del distrito de Murtal impuso sanciones administrativas a los demandantes en el procedimiento principal. La citada autoridad consideró que lo que se cuestionaba no era un desplazamiento de trabajadores, sino la puesta a disposición transfronteriza de mano de obra de Brodmont a Andritz. Por otra parte, de las resoluciones de remisión se desprende que no se les reprocha haber incumplido su obligación de pago del salario mínimo.

16 Mediante decisión de 19 de abril de 2017, la autoridad administrativa del distrito de Murtal impuso una multa por un importe total de 3 255 000 euros al Sr. Maksimovic, administrador de Brodmont. Consideró que Brodmont había incumplido su obligación, en su condición de empresa de origen de los 217 trabajadores desplazados, de facilitar a Andritz, la empresa usuaria, los documentos salariales de estos trabajadores, tal como se establece en el artículo 7d de la AVRAG.

17 Mediante resoluciones de 25 de abril y 5 de mayo de 2017, dicha autoridad también impuso multas de 2 604 000 euros y 2 400 000 euros, respectivamente, a cada uno de los cuatro miembros del Consejo de Administración de Andritz, a saber, los Sres. Köfler, Leitner, Schönbeck y Semper, por el incumplimiento de determinadas obligaciones derivadas del artículo 7d de la AVRAG y del artículo 28, apartado 1, punto 1, letra a), de la AuslBG, en relación con el artículo 3, apartado 1, de la AuslBG, relativas a la conservación de los documentos salariales que eran responsabilidad de dicha empresa en su condición de empresa usuaria de los trabajadores y a la obtención de autorizaciones administrativas para 200 trabajadores croatas, serbios o bosnios. El órgano jurisdiccional remitente declara que, en caso de que no se cobre su importe, estas multas se convertirán en penas privativas de libertad de 1 736 días y 1 600 días, respectivamente.

18 Los destinatarios de las sanciones interpusieron recurso contra las mencionadas decisiones ante el órgano jurisdiccional remitente.

19 Ante todo, dicho órgano jurisdiccional duda de la conformidad con el principio del Derecho de la Unión de la proporcionalidad de las sanciones de una normativa como la controvertida en el litigio principal, que, si bien deja a los órganos jurisdiccionales un cierto margen de apreciación para determinar la sanción, reduce significativamente este margen de apreciación debido a la combinación del principio de acumulación, la existencia de circunstancias que afectan a la cuantía de la multa y la elevada cuantía de la multa mínima, de modo que, aun cuando la multa impuesta es la más baja de las que pueden imponerse, su importe total sigue siendo muy elevado.

20 Seguidamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la posibilidad de imponer una pena privativa de libertad de varios años, en caso de impago de una multa, para sancionar una infracción administrativa cometida por negligencia es conforme con el principio de proporcionalidad.

21 Por último, dicho órgano jurisdiccional señala que, en caso de desestimación del recurso, con arreglo al artículo 52, apartado 2, de la Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo, en su redacción aplicable al procedimiento principal, la contribución a las costas procesales que se impondría a los demandantes ascendería a un importe equivalente al 20 % de la multa impuesta.

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

En el asunto C-64/18:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 56 TFUE, la Directiva [96/71] y la Directiva [2014/67] en el sentido de que se oponen a una disposición nacional que, en caso de infracción de las obligaciones formales que se han de cumplir cuando se recurre al empleo transfronterizo de trabajadores, como la puesta a disposición de los documentos salariales por parte del cedente al empleador, impone multas de importe muy elevado y, en particular, elevadas sanciones mínimas que se aplican cumulativamente por cada trabajador afectado?

2) En caso de que no se dé una respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

¿Deben interpretarse los artículos 56 TFUE, la Directiva [96/71] y la Directiva [2014/67] en el sentido de que se oponen, en caso de incumplimiento de las obligaciones formales aplicables al empleo transfronterizo de trabajadores, a la posibilidad de imponer multas administrativas acumulativas sin un límite máximo absoluto?»

En el asunto C-140/18:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 56 TFUE, la Directiva [96/71] y la Directiva [2014/67], en el sentido de que se oponen a una disposición nacional que, en caso de infracción de las obligaciones formales que se han de cumplir cuando se recurre al empleo transfronterizo de trabajadores, como la puesta a disposición de los documentos salariales por parte del cedente al empleador, impone multas de importe muy elevado y, en particular, elevadas sanciones mínimas que se aplican cumulativamente por cada trabajador afectado?

2) En caso de que no se dé una respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

¿Deben interpretarse los artículos 56 TFUE, la Directiva [96/71] y la Directiva [2014/67] en el sentido de que se oponen, en caso de incumplimiento de las obligaciones formales aplicables al empleo transfronterizo de trabajadores, a la posibilidad de imponer multas administrativas acumulativas sin un límite máximo absoluto?

3) En caso de que no se dé una respuesta afirmativa a la primera o a la segunda cuestión prejudicial:

¿Debe interpretarse el artículo 49, apartado 3, de la [Carta] en el sentido de que se opone a una norma nacional que castiga delitos culposos con multas pecuniarias de importe elevado sin imponer límites máximos y, en caso de impago, con penas privativas de libertad de varios años?»

En el asunto C-146/18:

«¿Deben interpretarse los artículos 47 y 49 de la [Carta] en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece obligatoriamente un pago en concepto de costas procesales del procedimiento de recurso equivalente al 20 % de la sanción impuesta?»

En el asunto C-148/18:

«¿Debe interpretarse el artículo 49, apartado 3, de la [Carta] en el sentido de que se opone a una norma nacional que castiga delitos culposos con multas administrativas de importe elevado, en particular con sanciones mínimas elevadas y, en caso de impago, penas privativas de libertad de varios años?»

23 Mediante resoluciones del Presidente del Tribunal de Justicia, los asuntos C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18 fueron acumulados a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

## Sobre las cuestiones prejudiciales

24 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el artículo 56 TFUE, los artículos 47 y 49 de la Carta, la Directiva 96/71 y la Directiva 2014/67 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que impone multas en caso de incumplimiento de las obligaciones de Derecho laboral relativas a la obtención de autorizaciones administrativas y a la conservación de los documentos de trabajo:

– que no pueden ser inferiores a un importe predefinido;

– que se imponen de forma acumulativa para cada trabajador afectado y sin límite máximo;

– a las que se añade una contribución a las costas del procedimiento de hasta el 20 % de su importe en caso de desestimación del recurso interpuesto contra la decisión por la que se imponen, y

– que se convierten en penas privativas de libertad por falta de pago.

### *Observaciones preliminares*

25 Con carácter preliminar, procede señalar que de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no determina directamente las condiciones de trabajo y de empleo aplicables con arreglo al Derecho austriaco, sino que tiene por objeto garantizar la eficacia de los controles que pueden efectuar las autoridades austriacas competentes para garantizar el cumplimiento de dichas condiciones.

26 No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que tales medidas de control no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71, ya que esta pretende coordinar las disposiciones nacionales materiales referentes a las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores desplazados, independientemente de las normas administrativas accesorias destinadas a permitir la comprobación de la observancia de dichas condiciones (sentencia de 3 de diciembre de 2014, De Clercq y otros, C-315/13, EU:C:2014:2408, apartado 47).

27 De las resoluciones de remisión se desprende asimismo que los hechos que son objeto del litigio principal tuvieron lugar entre septiembre y octubre de 2015. De ello resulta que la Directiva 2014/67, cuyo plazo de transposición expiró, conforme a su artículo 23, el 18 de junio de 2016, y que fue incorporada al Derecho austriaco mediante una Ley adoptada en junio de 2016, que entró en vigor el 1 de enero de 2017, no es aplicable a tales hechos (véase, por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartado 27).

28 Por último, y pese a que algunos interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia hayan alegado que este debería basar también su respuesta a las cuestiones prejudiciales en la Directiva 2006/123, es preciso recordar que, con arreglo a su artículo 1, apartado 6, esta no es aplicable al establecimiento, por una normativa nacional, de medidas disuasorias para garantizar el cumplimiento de normas materiales del Derecho del trabajo (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartados 29 a 35).

29 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que las Directivas 96/71, 2014/67 y 2006/123 no son pertinentes para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

***Sobre la restricción a la libre prestación de servicios***

30 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben considerarse restricciones a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de esta libertad. Asimismo, el artículo 56 TFUE confiere derechos no solo al propio prestador de servicios, sino también al destinatario de dichos servicios (sentencia de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartados 37 y 38 y jurisprudencia citada).

31 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que una normativa nacional que prevé, en el marco de un desplazamiento de trabajadores, la obligación de elaborar y conservar documentos sociales y de trabajo en el Estado miembro de acogida puede suponer gastos y cargas administrativas y económicas adicionales para las empresas establecidas en otro Estado miembro y, por ello, constituye una restricción a la libre prestación de servicios (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575, apartados 58 y 59; de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania, C-490/04, EU:C:2007:430, apartados 66 a 69, y de 7 de octubre de 2010, dos Santos Palhota y otros, C-515/08, EU:C:2010:589, apartados 42 a 44).

32 En relación con el desplazamiento de trabajadores de un tercer Estado por una empresa de prestación de servicios establecida en un Estado miembro de la Unión, el Tribunal de Justicia ha declarado que una normativa nacional que supedita la prestación de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 56 TFUE (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros, C-18/17, EU:C:2018:904, apartado 44 y jurisprudencia citada).

33 Así pues, cabe señalar que una normativa nacional que prevé sanciones tanto contra el prestador de servicios como contra el destinatario de los servicios de que se trate en caso de incumplimiento de dichas obligaciones, que en sí mismas constituyen restricciones a la libre prestación de servicios, puede hacer menos atractivo el ejercicio de dicha libertad.

34 Por consiguiente, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libre prestación de servicios.

***Sobre la justificación de la restricción a la libre prestación de servicios***

35 Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE son, no obstante, admisibles si responden a razones imperiosas de interés general, son

adecuadas para el objetivo perseguido y no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencia de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartado 42 y jurisprudencia citada).

36 En el presente asunto, el Gobierno austriaco considera que la restricción a la libre prestación de servicios de que se trata en el litigio principal está justificada por los objetivos de protección social de los trabajadores, de lucha contra el fraude, en particular en el ámbito social, y de prevención de los abusos.

37 A este respecto, debe señalarse que la protección social de los trabajadores, la lucha contra el fraude, en particular en el ámbito social, y la prevención de los abusos son objetivos que se encuentran entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar una restricción de la libre prestación de servicios (sentencia de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartado 44).

38 En este contexto, una normativa como la controvertida en el litigio principal, que prevé sanciones en caso de infracción de las obligaciones del Derecho laboral destinadas a alcanzar estos objetivos, puede garantizar el cumplimiento de estas obligaciones y, por consiguiente, la consecución de los objetivos perseguidos.

39 A este respecto, por lo que respecta a la necesidad de una restricción a la libre prestación de servicios como la controvertida en el litigio principal, procede recordar que la gravedad de la sanción debe adecuarse a la gravedad de la infracción que dicha sanción pretende castigar. Además, las medidas administrativas o sancionadoras que permite una normativa nacional no deben exceder de lo necesario para lograr los objetivos legítimos de dicha normativa (véase, por analogía, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, apartados 41 y 42 y jurisprudencia citada).

40 En este contexto, es importante señalar, en primer lugar, que una normativa como la controvertida en el litigio principal tiene por objeto sancionar el incumplimiento de las exigencias del Derecho laboral relativas a la obtención de autorizaciones administrativas y a la conservación de documentos salariales.

41 En segundo lugar, procede ciertamente señalar que una normativa que establece sanciones cuya cuantía 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 (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 26).

42 No obstante, la combinación de la elevada cuantía de las multas previstas para sancionar el incumplimiento de tales obligaciones con la acumulación ilimitada de las multas cuando la infracción afecta a varios trabajadores puede dar lugar a la imposición de sanciones económicas de un elevado importe, que pueden ascender a varios millones de euros, como en el presente caso.

43 Además, el hecho de que dichas multas no puedan en ningún caso ser inferiores a un importe predefinido puede permitir que se impongan tales sanciones en casos en que no haya quedado acreditado que los hechos denunciados son de especial gravedad.

44 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, con arreglo a la normativa nacional controvertida en los litigios principales, si el recurso interpuesto por el destinatario de la decisión por la que se impone tal sanción es desestimado, este deberá abonar un importe equivalente al 20 % de dicha sanción en concepto de contribución a las costas del procedimiento.

45 En cuarto lugar, de las resoluciones de remisión se desprende que la normativa controvertida en el litigio principal prevé, en caso de impago de la multa impuesta, la imposición de una pena sustitutiva de privación de libertad, que tiene un carácter especialmente severo habida cuenta de las consecuencias que se derivan de ella para la persona afectada (véanse, en este sentido, las sentencias de

3 de julio de 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, apartado 19; de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, apartado 36, y de 26 de octubre de 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, apartado 77).

46 A la vista de estos datos, una normativa como la controvertida en el litigio principal no se adecúa a la gravedad de las infracciones sancionadas, a saber, el incumplimiento de las obligaciones del Derecho laboral relativas a la obtención de autorizaciones administrativas y a la conservación de documentos salariales.

47 Por otra parte, el cumplimiento efectivo de las obligaciones cuyo incumplimiento sanciona dicha normativa podría garantizarse mediante medidas menos restrictivas, como la fijación de multas más bajas o la imposición de un límite máximo, y sin que necesariamente se establezcan penas sustitutivas de privación de libertad.

48 Por consiguiente, es preciso concluir que una normativa como la controvertida en el litigio principal va más allá de lo necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Derecho laboral relativas a la obtención de autorizaciones administrativas y a la conservación de documentos salariales, así como para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos.

49 A la vista de estas consideraciones, no es necesario examinar la compatibilidad de tal normativa con los artículos 47 y 49 de la Carta.

50 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que, en caso de incumplimiento de las obligaciones de Derecho laboral relativas a la obtención de autorizaciones administrativas y a la conservación de documentos salariales, prevé la imposición de multas:

– que no pueden ser inferiores a un importe predefinido;

– que se imponen de forma acumulativa para cada trabajador afectado y sin límite máximo;

– a las que se añade una contribución a las costas del procedimiento de hasta el 20 % de su importe en caso de desestimación del recurso interpuesto contra la decisión por la que se imponen, y

– que se convierten en penas privativas de libertad por falta de pago.

## Costas

51 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 (Sala Sexta) declara:

**El artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que, en caso de incumplimiento de las obligaciones de Derecho laboral relativas a la obtención de autorizaciones administrativas y a la conservación de documentos salariales, prevé la imposición de multas:**

– **que no pueden ser inferiores a un importe predefinido;**

– **que se imponen de forma acumulativa para cada trabajador afectado y sin límite máximo;**

– **a las que se añade una contribución a las costas del procedimiento de hasta el 20 % de su importe en caso de desestimación del recurso interpuesto contra la decisión por la que se imponen, y**

– **que se convierten en penas privativas de libertad por falta de pago.**

Firmas