Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 2 de junio de 2022 [1]

Asunto C-199/21

DN
contra
Finanzamt Österreich

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesfinanzgericht (Tribunal Federal de lo Tributario, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Seguridad social — Reglamento (CE) n.º 987/2009 — Artículo 60, apartado 1, tercera frase — Legislación de un Estado miembro que prevé la concesión de prestaciones familiares al progenitor en cuyo hogar vive el hijo — Falta de ejercicio de su derecho por el progenitor con derecho a percibir las prestaciones — Obligación de tramitar la solicitud presentada por el otro progenitor — Alcance de esta obligación sobre la orden de devolución de las prestaciones familiares concedidas al otro progenitor»

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Bundesfinanzgericht (Tribunal Federal de lo Tributario, Austria) plantea al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial que tiene por objeto, en particular, la interpretación de las disposiciones que para la aplicación de los artículos 67 y 68 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 [2] prevé el Reglamento (CE) n.º 987/2009. [3]

2. Más concretamente, mediante las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, en las que se centran las presentes conclusiones, se insta al Tribunal de Justicia a precisar el sentido y el alcance del artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009, cuyas disposiciones prevén que, en caso de que una persona con derecho a percibir las prestaciones no ejerza su derecho, la institución competente debe tramitar la solicitud presentada por una de las personas mencionadas en dicho texto.

[1] Lengua original: francés.

[2] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1; DO 2007, L 204, p. 30, y DO 2013, L 188, p. 10).

[3] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2009, L 284, p. 1; corrección de errores en DO 2018, L 54, p. 18).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 883/2004

3. A tenor del artículo 1 del Reglamento n.º 883/2004:

«Para los fines del presente Reglamento se entiende por:

[…]

i) "miembro de la familia",

[…]

3) Si, en virtud de la legislación aplicable con arreglo a los puntos 1 y 2, solo se considera miembro de la familia o del hogar a una persona que viva en el hogar de la persona asegurada o del titular de una pensión, esta condición se considerará cumplida cuando la persona de que se trate esté principalmente a cargo de la persona asegurada o del titular de una pensión;

[…]

q) "institución competente":

i) la institución a la cual el interesado esté afiliado en el momento de la solicitud de prestaciones, o

[…]

s) "Estado miembro competente", el Estado miembro competente en el que se encuentra la institución competente;

[…]

z) "prestaciones familiares" todas las prestaciones en especie o en metálico destinadas a hacer frente a los gastos familiares, con exclusión de los anticipos de pensiones alimenticias y los subsidios especiales de natalidad y adopción mencionados en el anexo I.»

4. El artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento está redactado en estos términos:

«El presente Reglamento se aplicará a las personas nacionales de uno de los Estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites.»

5. El artículo 3 de este Reglamento dispone:

«1. El presente Reglamento se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:

[…]

j) las prestaciones familiares.

[…]»

6. Con arreglo al artículo 7 del citado Reglamento:

«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, las prestaciones en metálico debidas en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros o del presente Reglamento no podrán sufrir ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora.»

7. El artículo 67, que se inserta en el capítulo 8 del título III del Reglamento n.º 883/2004 y se titula «Miembros de familia residentes en otro Estado miembro», establece:

«Cualquier persona tendrá derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente, que serán extensivas a los miembros de su familia que residan en otro Estado miembro, como si residieran en el Estado miembro competente. No obstante, los titulares de pensiones tendrán derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente respecto de sus pensiones.»

8. El artículo 68 de este Reglamento, que forma parte del mismo capítulo 8 y se titula «Normas de prioridad en caso de acumulación», tiene el siguiente tenor:

«1. Siempre que, dentro del mismo período y para los mismos miembros de la familia, se prevean prestaciones familiares con arreglo a la legislación de más de un Estado miembro, serán de aplicación las siguientes normas de prioridad:

a) en el caso de prestaciones debidas por más de un Estado miembro por conceptos diferentes, el orden de prioridad será el siguiente: en primer lugar, los derechos adquiridos con motivo de una actividad por cuenta ajena o propia, en segundo lugar, los derechos adquiridos con motivo del cobro de una pensión, y por último, los derechos adquiridos por razón de la residencia;

b) en el caso de prestaciones debidas por más de un Estado miembro por el mismo concepto, el orden de prioridad se establecerá atendiendo a los siguientes criterios subsidiarios:

   […]

   ii) en el caso de derechos adquiridos con motivo del cobro de pensiones: el lugar de residencia de los hijos, a condición de que exista pensión pagadera con arreglo a dicha legislación, y de forma subsidiaria, si procede, el más largo de los períodos de seguro o de residencia previstos por las legislaciones en conflicto,

[…]

2. En caso de acumulación de derechos, se concederán las prestaciones familiares con arreglo a la legislación que se haya determinado como prioritaria con arreglo al apartado 1. Quedará suspendido el derecho a prestaciones familiares en virtud de otra u otras legislaciones concurrentes hasta el importe previsto en la primera legislación y, en caso necesario, se otorgará un complemento diferencial, correspondiente a la cuantía que supere dicho importe. No obstante, no será obligatorio otorgar este complemento diferencial para los hijos que residan en otro Estado miembro cuando el derecho a la prestación de que se trate se funde exclusivamente en la residencia.

[…]»

9. El artículo 68 *bis*[4] de dicho Reglamento, que figura en el mismo capítulo 8 y tiene por rúbrica «Abono de prestaciones», dispone:

«En el caso de que la persona a la que deben abonarse las prestaciones familiares no las destine al mantenimiento de los miembros de la familia, la institución competente abonará dichas prestaciones, con efecto liberatorio, a la persona física o jurídica que tenga efectivamente a su cargo a los miembros de la familia, a instancia y por mediación de la agencia o institución en su Estado miembro de residencia o de la institución o el organismo que designe a tal fin la autoridad competente del Estado miembro donde residan.»

2. Reglamento n.º 987/2009

10. A tenor del artículo 60, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009:

«La solicitud de concesión de prestaciones familiares se dirigirá a la institución competente. A efectos de la aplicación de los artículos 67 y 68 del Reglamento [n.º 883/2004], se tendrá en cuenta la situación de toda la familia como si todos sus miembros estuvieran sujetos a la legislación del Estado miembro considerado y residieran en él, en especial por lo que atañe al derecho a reclamar las prestaciones. En caso de que una persona con derecho a percibir las prestaciones no ejerza su derecho, la institución competente de un Estado miembro cuya legislación sea aplicable tramitará a tal efecto la solicitud de prestaciones familiares presentada por el otro padre o persona que reciba el trato de padre, o por la persona o institución responsable de la custodia de los hijos.»

[4] Este artículo fue introducido en el Reglamento n.º 883/2004 en virtud del artículo 1, punto 18, del Reglamento (CEE) n.º 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se modifica el Reglamento n.º 883/2004 (DO 2009, L 284, p. 43).

B. Derecho austriaco

11. El artículo 2 de la Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Ley relativa a la Compensación de las Cargas Familiares mediante Prestaciones), de 24 de octubre de 1967 (BGBl. 376/1967; en lo sucesivo, «FLAG»), en su versión aplicable al procedimiento principal, dispone:

«(1) Las personas que tengan su domicilio o su residencia habitual en territorio austriaco tienen derecho a las prestaciones familiares:

[…]

b) por hijos mayores de edad que todavía no han cumplido 24 años y que están cursando una formación profesional

[…]

(2) Tiene derecho a percibir prestaciones familiares la persona en cuyo hogar habita el hijo. La persona en cuyo hogar no habita el hijo pero que carga de forma principal con los gastos de mantenimiento de este tiene derecho a prestaciones familiares si ninguna otra persona tiene derecho a ellas en virtud de la primera frase de este apartado.

(3) A efectos de la presente sección, se entenderá por "hijos de una persona":

a) sus descendientes,

[…]

(5) Se considerará que un hijo habita en el hogar de una persona si comparte vivienda con esa persona y la gestión económica es común. No se considerará que un hijo ya no habita en el hogar:

a) si el hijo solo vive temporalmente fuera de la vivienda que comparten,

[…]».

12. Con arreglo al artículo 26, apartado 1, de la FLAG:

«Quien haya percibido indebidamente las prestaciones familiares estará obligado a devolver las cantidades correspondientes.»

III. Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

13. DN, nacido en Polonia, es nacional austriaco desde 2001 y reside en Austria desde ese mismo año. Hasta 2011, estuvo casado con una nacional polaca y de esta unión nació en 1991 una hija, también nacional polaca.

14. Desde 2011, DN percibe de las instituciones competentes polacas y austriacas una pensión de jubilación anticipada calculada sobre la base de los períodos de cotización acumulados en Polonia y Austria

15. Entre enero y agosto de 2013, DN solicitó y recibió de la Administración tributaria austriaca prestaciones familiares consistentes en un subsidio compensatorio y un crédito fiscal por su hija. DN reenviaba las prestaciones a su hija, que cursaba estudios en Polonia. La ex esposa de DN no presentó ninguna solicitud destinada a la obtención de dichas prestaciones.

16. Durante este mismo período, no se percibieron prestaciones familiares en Polonia, puesto que los recursos económicos de DN rebasaban el umbral de ingresos previsto por la legislación de dicho Estado miembro para la concesión de aquellas.

17. Mediante decisión de 12 de noviembre de 2014, la Administración tributaria austriaca solicitó la devolución de los subsidios compensatorios y los créditos fiscales concedidos a DN, por considerar que Austria, de conformidad con las normas de prioridad previstas en el artículo 68, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, solo era competente a título subsidiario del pago de las prestaciones familiares, habida cuenta de que DN percibía una pensión de jubilación anticipada de Polonia y de que el lugar de residencia de su hija radicaba en ese mismo Estado miembro. Además, dicha Administración tributaria invoca un motivo alternativo a favor de su derecho a devolución según el cual, en virtud del artículo 2, apartado 2, de la FLAG, solo la madre, que reside en Polonia con su hija, tenía derecho a percibir las prestaciones familiares austriacas. De ello deduce que, con arreglo al artículo 26, apartado 1, de la FLAG, es preciso devolver estas prestaciones concedidas al padre, aun cuando la madre, a la que incumbía presentar una solicitud, ya no puede percibirlas por haber expirado, con efecto retroactivo, el plazo de solicitud.

18. DN interpuso recurso contra dicha decisión ante el Bundesfinanzgericht (Tribunal Federal de lo Tributario) alegando que Austria está obligada a concederle prestaciones familiares en virtud del artículo 68, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004, en relación con las disposiciones pertinentes de la FLAG.

19. En estas circunstancias, el Bundesfinanzgericht (Tribunal Federal de lo Tributario) decidió el 19 de marzo de 2021 suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿La expresión “Estado miembro competente respecto de sus pensiones” en la segunda frase del artículo 67 del Reglamento [n.º 883/2004] debe interpretarse en el sentido de que se refiere al Estado miembro que antes era competente para las prestaciones familiares como Estado de empleo y que ahora está obligado a pagar la pensión de jubilación cuyo derecho se fundamenta en la libre circulación de los trabajadores previamente ejercida en su territorio?

2) ¿Debe interpretarse la expresión “derechos adquiridos con motivo del cobro de pensiones”, en el artículo 68, apartado 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 883/2004, en el sentido de que debe considerarse que el derecho a prestaciones familiares se adquiere por el cobro de una pensión si, por un lado, la legislación de la Unión o alternativamente de los Estados miembros prevé el cobro de una pensión como requisito para el derecho a una prestación familiar y, por otro lado, este requisito del cobro de una pensión se cumple efectivamente, de modo que el “mero cobro de una pensión” no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 68, apartado 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 883/2004 y el Estado miembro de que se trata no debe ser considerado un “Estado deudor de la pensión” desde el punto de vista del Derecho de la Unión?

3) Si el mero cobro de una pensión es suficiente para la interpretación del concepto de “Estado deudor de la pensión”:

En el caso del cobro de una pensión de jubilación, cuyo derecho se adquirió en el ámbito de aplicación de los Reglamentos sobre trabajadores migrantes y, antes de ello, mediante el ejercicio de una actividad profesional en un Estado miembro durante un período en el que únicamente el Estado de residencia o ninguno de los Estados en cuestión eran Estados miembros de la Unión o del Espacio Económico Europeo, ¿la expresión "en caso necesario, se otorgará un complemento diferencial, correspondiente a la cuantía que supere dicho importe" del artículo 68, apartado 2, segunda frase, última parte, del Reglamento n.º 883/2004, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1980, Laterza (733/79, EU:C:1980:156), debe interpretarse en el sentido de que, con arreglo al Derecho de la Unión, la prestación familiar está garantizada en la mayor medida posible incluso cuando se cobra una pensión?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 en el sentido de que se opone al artículo 2, apartado 5, de la [FLAG 1967], según el cual, en caso de divorcio, el derecho a las prestaciones familiares y el crédito fiscal por hijos corresponde al progenitor que se ocupa del hogar mientras el hijo, mayor de edad y que estudia, sea miembro del hogar de dicho progenitor, si bien no ha presentado una solicitud ni en el Estado de residencia ni en el Estado deudor de la pensión, de modo que el otro progenitor, que reside en Austria como jubilado y que soporta efectivamente la carga económica exclusiva de la manutención del hijo, puede apoyar su derecho a las prestaciones familiares y al crédito fiscal por hijos ante la institución del Estado miembro cuya legislación debe aplicarse con carácter prioritario, directamente en el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009?

5) ¿Debe interpretarse el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 en el sentido de que también es necesario, para que el trabajador de la Unión pueda justificar su condición de parte en un procedimiento de prestaciones familiares en el Estado miembro, que sea la persona que está principalmente a cargo del hijo en el sentido del artículo 1, letra i), punto 3, del Reglamento n.º 883/2004?

6) ¿Deben interpretarse las disposiciones relativas al procedimiento de diálogo previsto en artículo 60 del Reglamento [n.º 987/2009] en el sentido de que las instituciones de los Estados miembros afectados deben incoarlo no solo en el caso de la concesión de prestaciones familiares, sino también en caso de recuperación de las mismas?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. Han presentado observaciones escritas el Gobierno checo y la Comisión Europea.

V. Análisis jurídico

21. A petición del Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centran en las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.

A. Sobre la reformulación de las cuestiones prejudiciales

22. Mediante sus cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si las disposiciones del artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 se oponen a una normativa nacional, como la que es objeto del litigio principal, que reserva al progenitor que vive con el hijo el derecho a percibir prestaciones familiares, de modo que, aun cuando este progenitor no solicita tales prestaciones, el otro progenitor, que soporta la carga exclusiva del hijo, no puede cobrarlas.

23. Por lo tanto, según el órgano jurisdiccional remitente, es preciso determinar si, en circunstancias como las del litigio principal, el otro progenitor tiene derecho, en virtud de dicho artículo, a percibir las prestaciones familiares.

24. A este respecto, considero que la sentencia Trapkowski [5] puede aportar algunas respuestas al órgano jurisdiccional remitente. En la motivación de dicha resolución, el Tribunal de Justicia empezó recordando que los Reglamentos n.ºs 987/2009 y 883/2004 no determinan las personas que tienen derecho a las prestaciones familiares, [6] aun cuando establecen las normas que permiten determinar las personas con derecho a tales prestaciones. [7] A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que tanto del tenor como de la sistemática del artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 se desprende que es preciso operar una distinción entre la presentación de una solicitud de prestaciones familiares y el derecho a percibir tales prestaciones. [8] Sobre la base de este mismo artículo, añade que, aunque basta con que una de las personas con derecho a las prestaciones familiares las solicite para que la institución competente del Estado miembro deba tramitar dicha solicitud del otro progenitor, el Derecho de la Unión no se opone a que tal institución, aplicando la normativa nacional, llegue a la conclusión de que la persona que tiene derecho a percibir las prestaciones familiares por el hijo es una persona distinta de quien las ha solicitado. [9]

25. De esta jurisprudencia resulta que el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 no obliga en modo alguno a un Estado miembro a conceder una prestación al «otro progenitor» cuando el progenitor que puede optar a las prestaciones familiares no ha ejercitado su derecho. En consecuencia, dicho precepto tampoco se opone a que, en circunstancias como las del litigio principal, la institución competente austriaca deniegue la solicitud de concesión de prestaciones familiares presentada por DN, habida cuenta de los requisitos aplicables a tal fin.

26. Dicho esto, he de observar que, en el presente asunto, el problema no es en realidad equiparable al que se planteaba en el asunto que dio lugar a la sentencia Trapkowski, puesto que, en un primer momento, la institución competente austriaca aceptó la solicitud presentada por DN por su hija. Fue después cuando la Administración reclamó la devolución de los importes correspondientes a las prestaciones familiares concedidas a DN, invocando, como motivo alternativo a favor de su derecho a devolución, las disposiciones nacionales que prevén, por un lado, que las prestaciones familiares deben concederse a la persona en cuyo hogar vive el hijo y, por el otro, que quien perciba tales prestaciones por error deberá devolver su importe. Por

5 Sentencia de 22 de octubre de 2015, Trapkowski (C-378/14, en lo sucesivo, «sentencia Trapkowski», EU:C:2015:720).

6 El Tribunal de Justicia precisa que del tenor del artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 se desprende claramente que las personas con derecho a prestaciones familiares se determinan en virtud de la normativa nacional (véase la sentencia Trapkowski, apartado 44).

7 Sentencia Trapkowski, apartado 43.

8 Sentencia Trapkowski, apartado 46.

9 Sentencia Trapkowski, apartados 47 y 48.

consiguiente, corresponde al órgano jurisdiccional remitente pronunciarse sobre la pertinencia de estos motivos para resolver en cuanto a la pretensión de devolución de las prestaciones familiares formulada por la Administración tributaria.

27. Pues bien, la interpretación de las disposiciones del artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 puede tener una incidencia decisiva en la solución del litigio, dado que, en el presente asunto, la Administración tributaria austriaca, pese a que la madre no había presentado ninguna solicitud, tramitó la solicitud presentada por el padre y le concedió prestaciones familiares por su hija. En otras palabras, el órgano jurisdiccional remitente deberá determinar si, en este contexto, tales disposiciones se oponen a una normativa que permite recuperar las prestaciones familiares pagadas a DN por su hija.

28. En estas circunstancias, me parece necesario reformular las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil que le permita dirimir el litigio. [10]

29. Así pues, sugiero al Tribunal de Justicia la siguiente reformulación de las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta:

¿Debe interpretarse el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite la recuperación de las prestaciones familiares concedidas a una de las personas previstas en dicho precepto y cuya solicitud tramitó la institución competente, cuando la persona que tenía derecho a percibir tales prestaciones no ejercitó ese derecho?

B. Sobre las cuestiones prejudiciales reformuladas

30. Las cuestiones prejudiciales así reformuladas exigen, pues, interpretar las disposiciones del artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009. Dado que dicho Reglamento se adoptó a fin de aplicar el Reglamento n.º 883/2004, es necesario, en mi opinión, examinar el objeto y la finalidad de las normas previstas en materia de prestaciones familiares por este segundo Reglamento. En el presente asunto, este enfoque me parece tanto más necesario cuanto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el sentido y el alcance del artículo 60, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 deben examinarse, en razón de la remisión a los artículos 67 y 68 del Reglamento n.º 883/2004, en relación con lo dispuesto en estos dos artículos. [11]

31. Para garantizar el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, tal como se define en el artículo 45 TFUE, el artículo 48 de dicho Tratado prevé, en esencia, la creación de un sistema de coordinación de los regímenes de seguridad social. La coordinación de los regímenes de seguridad social, previamente organizada conforme a las disposiciones del Reglamento (CEE) n.º 1408/71, [12] cuyos mecanismos acabaron resultando demasiado complejos, [13] se rige hoy en día por el

[10] Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, W.Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-487/19, EU:C:2021:798), apartado 68 y jurisprudencia citada.

[11] Sentencia de 18 de septiembre de 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752), apartado 34.

[12] Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

[13] En este sentido, el considerando 3 del Reglamento n.º 883/2004 señala que «las normas de coordinación» resultan «complejas y sumamente extensas» y que es esencial sustituirlas, «a la vez que se lleva a cabo su modernización y simplificación».

Reglamento n.º 883/2004. Como indica su considerando 4,[14] dicho Reglamento, al igual que el Reglamento n.º 1408/71,[15] no tiene por objetivo armonizar los sistemas de seguridad social, sino únicamente garantizar su coordinación.

32. Para alcanzar este objetivo, el Reglamento n.º 883/2004 prevé, en particular, unas normas de conflicto de leyes que permiten, cuando concurren varias leyes o en ausencia de ley, determinar la normativa en materia de seguridad social en virtud de la cual pueden concederse prestaciones. Estas normas, recogidas en los artículos 11 a 16 de dicho Reglamento, se basan, en primer lugar, en el principio general de unicidad de la ley aplicable.[16]

33. Dicho esto, el Reglamento n.º 883/2004 prevé excepciones aplicables a las distintas categorías de prestaciones. En este sentido, el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 determina, en materia de prestaciones familiares, el Estado miembro o los Estados miembros competentes para conceder tales prestaciones.[17] A tal fin, este artículo establece el principio según el cual cualquier persona tiene derecho a las prestaciones familiares relativas a los miembros de su familia que residan en un Estado miembro distinto del competente para el abono de dichas prestaciones, como si residieran en este último Estado miembro.[18] Como ha señalado el Tribunal de Justicia, el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 tiene como finalidad impedir que un Estado miembro pueda hacer depender la concesión o la cuantía de prestaciones familiares de la residencia de los miembros de la familia del trabajador en el Estado miembro que las otorga.[19]

34. El artículo 67 de dicho Reglamento establece, pues, una ficción en la que se tiene en cuenta al conjunto de la familia como si todos sus miembros estuvieran sujetos a la legislación del Estado miembro competente y residieran en él. En otras palabras, este artículo implica un enfoque global,[20] pues exige a la institución competente examinar la situación de toda la familia para determinar los derechos a prestaciones familiares. Por lo demás, esta concepción ha sido acogida por el Tribunal de Justicia que, al interpretar los reglamentos sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, declaró que, por la propia naturaleza de las prestaciones familiares, no puede considerarse que una persona tenga derecho a ellas con independencia de su situación familiar.[21] Como señala, acertadamente, la Comisión, de ello se sigue que el derecho a prestaciones familiares no se reconoce a un único progenitor, sino a la familia.

[14] El considerando 4 del Reglamento n.º 883/2004 dispone que «es necesario respetar las características especiales de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social y establecer únicamente un sistema de coordinación».

[15] Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de septiembre de 2000, Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:492), apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada.

[16] El artículo 11, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 883/2004 establece que «las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro.»

[17] El artículo 68 del Reglamento n.º 883/2004 recoge una serie de normas de prioridad para los supuestos de acumulación de legislaciones y de derechos a las prestaciones. He de observar, sin embargo, que estas disposiciones no parecen aplicables al presente asunto. En efecto, del mismo tenor de la resolución de remisión se desprende que, durante el período objeto del litigio principal, no se concedió prestación familiar alguna en Polonia. Pues bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una situación de acumulación, en el sentido de dicho artículo, presupone que las prestaciones deban abonarse efectivamente en varios Estados miembros. Véase, en este sentido, la sentencia Trapkowski, apartado 32 y jurisprudencia citada.

[18] Sentencia de 18 de septiembre de 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752), apartado 35 y jurisprudencia citada.

[19] Véanse las sentencias de 18 de septiembre de 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, apartado 36 y jurisprudencia citada), y de 25 de noviembre de 2021, Finanzamt Österreich (Subsidios familiares para cooperantes) (C-372/20, EU:C:2021:962), apartado 76.

[20] Véase una exposición del objeto y los principios en los que se basa el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 en Fuchs, M. y Cornelissen, R.: *EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C. H. Beck – Hart Publishing – Nomos, 2015, pp. 405 y ss.

[21] Véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de noviembre de 2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732), apartado 31, y de 2 de abril de 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo) (C-802/18, EU:C:2020:269), apartado 57 y jurisprudencia citada. Aunque la primera sentencia tenía por objeto la interpretación del artículo 73 del Reglamento n.º 1408/71, dicho precepto está formulado en unos términos muy similares a los del artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004.

35. En mi opinión, este enfoque global está perfectamente alineado con la finalidad que el Reglamento n.º 883/2004 atribuye a las prestaciones familiares. A este respecto, para determinar si una prestación constituye una prestación familiar en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra j), del citado Reglamento, es preciso remitirse al tenor del artículo 1, letra z), de dicho Reglamento, según el cual la expresión «prestaciones familiares» designa todas las prestaciones en especie o en metálico *destinadas a hacer frente a los gastos familiares*, con exclusión de los anticipos de pensiones alimenticias y los subsidios especiales de natalidad y adopción mencionados en el anexo I del mismo Reglamento. Sobre la base de esta definición, el Tribunal de Justicia ha declarado de manera reiterada que las prestaciones familiares se destinan a ayudar socialmente a los trabajadores con cargas familiares haciendo participar a la colectividad en tales cargas. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha precisado que la expresión «hacer frente a los gastos familiares» debe interpretarse en el sentido de que se refiere, en particular, a una contribución pública al presupuesto familiar, destinada a aligerar las cargas derivadas de la manutención de los hijos. [22]

36. También ilustran esta finalidad las disposiciones del artículo 68 *bis* del Reglamento n.º 883/2004, cuyo objeto es garantizar que los beneficiarios de las prestaciones familiares las destinan a los fines para los que se concedieron. Desde este punto de vista, el referido artículo prevé que, en el caso de que el beneficiario no destine las prestaciones familiares a las que tiene derecho al mantenimiento de los miembros de la familia, el importe de tales prestaciones deberá abonarse a la persona que se haga cargo efectivamente de las necesidades de los miembros de la familia.

37. El objeto y la finalidad de las prestaciones familiares constituyen, por tanto, los criterios que determinan la aplicación y ejecución de las normas previstas en este ámbito por el Reglamento n.º 883/2004. De lo anterior se deduce que el artículo 60, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 debe entenderse e interpretarse a la luz de estas características. A este respecto, dicho artículo [23] prevé, en esencia, que, en caso de que una persona con derecho a percibir las prestaciones no ejerza su derecho, la institución competente de un Estado miembro cuya legislación sea aplicable deberá «tramitar» la solicitud presentada por una de las otras personas a las que se refiere esta disposición, entre las que se incluye «el otro padre».

38. En mi opinión, el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 plasma el enfoque familiar consagrado, en materia de prestaciones familiares, por el Reglamento n.º 883/2004. En efecto, considero que, al prever que la solicitud presentada por el «otro padre» se tramitará como si hubiera sido presentada por el progenitor con derecho a las prestaciones familiares, el legislador de la Unión trató de garantizar que, en cualquier situación, estas prestaciones se destinen al presupuesto familiar y compensen la carga soportada por la persona que tenga efectivamente el hijo a su cargo.

39. Al mismo tiempo, considero, en línea con el razonamiento que acabo de exponer, que la recuperación de los importes correspondientes a las prestaciones solo cabe en la medida en que no sea contraria a la sistemática de los mecanismos instaurados, en materia de prestaciones familiares, por los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009. Así pues, para apreciar la pertinencia de la orden de devolución, es preciso comprobar si la apreciación de la situación de toda la familia efectuada por la institución competente, a raíz de la solicitud presentada por una de las

[22] Sentencia de 28 de octubre de 2021, ASGI y otros (C-462/20, EU:C:2021:894), apartado 27 y jurisprudencia citada.

[23] Las disposiciones del artículo 60, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 no figuraban en la propuesta inicial transmitida por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Fueron introducidas por una enmienda durante el examen en primera lectura del texto del Parlamento. No obstante, los motivos de la enmienda no se precisan en los trabajos preparatorios (DO 2004, C 76E, p. 178).

personas mencionadas en el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009, mostró que dichas prestaciones estaban destinadas efectivamente a la manutención de la familia. En caso de respuesta afirmativa, considero que las disposiciones del citado artículo se oponen a la recuperación de las prestaciones familiares, aun cuando la institución competente se las hubiera concedido a una persona distinta de aquella a la que el Derecho nacional reconoce el derecho a percibir tales prestaciones.

40. Este análisis es, además, acorde con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, como este último recordó en la sentencia Trapkowski,[24] tramitar la solicitud conforme a lo dispuesto en el artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 no se opone a que la institución competente del Estado miembro conceda las prestaciones familiares a una persona distinta de quien las ha solicitado, dado que los requisitos de concesión de tales prestaciones, como la identificación de la persona que tiene derecho a ellas, están regulados por la normativa nacional. No obstante, tampoco resulta de los términos empleados en dicha sentencia que la institución competente esté obligada a alcanzar tal conclusión. En este sentido, el examen de la situación de toda la familia previsto en el citado artículo ofrece a la institución competente la posibilidad de conceder las prestaciones familiares a una persona distinta de la designada por el Derecho nacional.

41. Pues bien, en tal supuesto, la impugnación de esta concesión, sobre la base de los criterios previstos por el Derecho nacional, no puede tener como consecuencia un menoscabo de la sistemática de los mecanismos de coordinación de los sistemas de seguridad social establecidos por el Reglamento n.º 883/2004. A este respecto, he de recordar que, si bien es cierto que los requisitos de concesión de las prestaciones familiares se determinan en virtud de la normativa nacional, en el ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros deberán respetar el Derecho de la Unión.[25] De ello se sigue, en mi opinión, que la determinación, con arreglo al Derecho nacional, de la persona con derecho a las prestaciones familiares no debe tener por efecto imponer la devolución de aquellas prestaciones que, tras la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 60, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, han servido a su objetivo.

42. En todo caso, la apreciación de la pertinencia de la devolución de las prestaciones familiares ordenada por la Administración tributaria austriaca compete únicamente al juez nacional, a quien corresponde examinar el conjunto de las circunstancias particulares del caso. Dicho esto, considero que, habida cuenta de la información aportada por el órgano jurisdiccional remitente, la interpretación de las disposiciones del artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento n.º 987/2009 que propongo se opone a la devolución de las prestaciones familiares.

43. En efecto, el Derecho austriaco designaba a la ex esposa de DN como la persona con derecho a percibir las prestaciones familiares por su hija mayor de edad con la que residía en Polonia. Dado que la madre no ejerció su derecho, DN presentó, ante la institución competente austriaca, una solicitud de concesión de tales prestaciones. Tras tramitar su solicitud, esta institución concedió las prestaciones familiares a DN, que reenvió la totalidad del importe correspondiente a su hija. Por añadidura, el órgano jurisdiccional remitente observa que, aunque se obligase a DN a devolver las prestaciones familiares, su exesposa no podría percibirlas, puesto que, en virtud del Derecho austriaco, el plazo para recibir el pago de las mismas ha expirado.

[24] Apartado 48 de dicha sentencia.

[25] Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo) (C-802/18, EU:C:2020:269), apartados 68 y 69 y jurisprudencia citada.

44. A la vista de estas consideraciones, he de señalar, antes de nada, que la solicitud presentada por DN fue tramitada y que las prestaciones familiares se le concedieron de resultas de la tramitación, por la institución competente, del procedimiento previsto en el artículo 60, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 para la aplicación de los artículos 67 y 68 del Reglamento n.º 883/2004. A continuación, cabe observar que, pese a no ser abonadas a la madre, las prestaciones familiares se destinaron efectivamente a cubrir los gastos de manutención de la hija por la que se solicitaron.

45. En estas circunstancias, estimo que la devolución de las prestaciones familiares, exigida en virtud de la normativa nacional, tendría como efecto el menoscabo de las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social adoptadas por el legislador de la Unión en materia de prestaciones familiares.

VI. Conclusión

46. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, tal como han sido reformuladas, planteadas por el Bundesfinanzgericht (Tribunal Federal de lo Tributario, Austria):

«El artículo 60, apartado 1, tercera frase, del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, se opone a una normativa nacional que permite la recuperación de prestaciones familiares concedidas a una de las personas previstas en dicho precepto y cuya solicitud tramitó la institución competente, cuando la persona que tiene derecho a percibir tales prestaciones no ejercitó ese derecho y dichas prestaciones se destinaron efectivamente a la manutención de los miembros de la familia para los que se solicitaron.»