



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 20 de enero de 2022¹

Asunto C-328/20

**Comisión Europea
contra**

República de Austria

«Incumplimiento de Estado — Coordinación de los sistemas de seguridad social — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Artículos 4, 7 y 67 — Libre circulación de los trabajadores — Reglamento (UE) n.º 492/2011 — artículo 7 — Igualdad de trato — Prestaciones familiares — Ventajas sociales y fiscales — Ajuste del importe de las prestaciones y ventajas en función del nivel de precios del Estado de residencia de los hijos»

I. Introducción

1. Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al establecer:

1) un mecanismo de adaptación en relación con *el subsidio familiar* y la *deducción por hijos a cargo* respecto a los *trabajadores cuyos hijos residen permanentemente en otro Estado miembro*, la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud:

- de los artículos 4, 7 y 67 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social,² así como
- del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión,³ y

2) respecto a los *trabajadores migrantes cuyos hijos residen permanentemente en otro Estado miembro*, un mecanismo de adaptación en relación con la *bonificación familiar plus*, la *deducción por hogar con único perceptor de ingresos*, la *deducción en favor de las familias monoparentales* y la *deducción por manutención*, la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

¹ Lengua original: francés.

² DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1; DO 2007, L 204, p. 30, y en DO 2013, L 188, p. 10.

³ DO 2011, L 141, p. 1.

2. La Comisión considera, en esencia, que, en el estado actual del Derecho de la Unión, este no reconoce a los Estados miembros margen de apreciación para adaptar el importe de las prestaciones familiares que conceden al nivel de precios del Estado de residencia del hijo de que se trate y que esta adaptación, así como la de determinadas ventajas fiscales concedidas a las familias, son discriminatorias y no pueden considerarse una medida necesaria y proporcionada.

3. En las presentes conclusiones, explicaré las razones por las que considero fundados los motivos invocados por la Comisión.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. *Reglamento n.º 883/2004*

4. Los considerandos 8, 12 y 16 del Reglamento n.º 883/2004 establecen:

«(8) El principio de igualdad de trato reviste una importancia especial para los trabajadores que no residen en el Estado miembro en el que trabajan, incluidos los trabajadores fronterizos.

[...]

(12) Teniendo en cuenta la proporcionalidad, debe procurarse que el principio de asimilación de hechos o acontecimientos no conduzca a resultados objetivamente injustificados ni a la acumulación de prestaciones del mismo tipo para un mismo período.

[...]

(16) En principio, no está justificado que dentro de la [Unión Europea] los derechos a prestaciones de seguridad social dependan del lugar de residencia del interesado; no obstante, en determinados casos, especialmente por lo que respecta a las prestaciones especiales vinculadas al contexto económico y social del interesado, podría tenerse en cuenta su lugar de residencia.»

5. El artículo 1, letra z), de este Reglamento dispone:

«Para los fines del presente Reglamento se entiende por:

[...]

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.»

6. El artículo 3, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004 prevé:

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

[...]

j) las prestaciones familiares.»

7. El artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Igualdad de trato», dispone:

«Las personas a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento podrán acogerse a los beneficios y estarán sujetas a las obligaciones de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, salvo disposición en contrario del presente Reglamento.»

8. El artículo 5 del Reglamento n.º 883/2004, con la rúbrica «Asimilación de prestaciones, ingresos, hechos o acontecimientos», es del siguiente tenor:

«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento y habida cuenta de las disposiciones particulares de aplicación establecidas:

- a) si, en virtud de la legislación del Estado miembro competente, el disfrute de prestaciones de seguridad social o de otros ingresos produce determinados efectos jurídicos, las disposiciones de que se trate de dicha legislación serán igualmente aplicables en caso de disfrute de prestaciones equivalentes adquiridas con arreglo a la legislación de otro Estado miembro o de ingresos adquiridos en el territorio de otro Estado miembro;
- b) si, en virtud de la legislación del Estado miembro competente, se atribuyen efectos jurídicos a la concurrencia de determinados hechos o acontecimientos, dicho Estado tendrá en cuenta hechos o acontecimientos semejantes que guarden relación y hayan ocurrido en otro Estado miembro como si hubieran ocurrido en su propio territorio.»

9. El artículo 7 del Reglamento n.º 883/2004, con la rúbrica «Supresión de las cláusulas de residencia», prevé:

«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.»

10. El artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004, que lleva por título «Miembros de [la] familia residentes en otro Estado miembro», dispone:

«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.»

2. Reglamento n.º 492/2011

11. En el capítulo I del Reglamento n.º 492/2011, el artículo 7, apartados 1 y 2, que figura en la sección 2, titulada «Del ejercicio del empleo y de la igualdad de trato», dispone:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente a los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.»

B. Derecho austriaco

1. Ley de Subsidios Familiares

12. Con arreglo al artículo 1 de la Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Ley Federal relativa a las Prestaciones para Compensación de Cargas Familiares),⁴ de 24 de octubre de 1967, las prestaciones previstas se «concederán para compensar las cargas familiares en interés de la familia».

13. El artículo 2, apartados 1 y 8, de la Ley de Subsidios Familiares dispone:

«(1) Las personas que tienen su domicilio o su residencia habitual en el territorio federal tendrán derecho a los subsidios familiares

a) por hijos menores de edad;

[...]

(8) Las personas solo tendrán derecho a los subsidios familiares si su centro de intereses se encuentra en el territorio federal. El centro de intereses de una persona se sitúa en el Estado con el que tiene las relaciones personales y económicas más estrechas.»

14. A tenor del artículo 4 de la Ley de Subsidios Familiares:

«(1) Las personas que tengan derecho a una prestación equivalente concedida por otro Estado no tendrán derecho a los subsidios familiares.

(2) Los nacionales austriacos que estén excluidos del derecho a los subsidios familiares en virtud del apartado 1 o del artículo 5, apartado [4], percibirán un pago compensatorio si el importe de la prestación equivalente concedida por otro Estado, a la que tienen derecho dichos nacionales austriacos u otra persona (artículo 5, apartado [4]), es inferior a los subsidios familiares que, de no existir la prestación equivalente antes citada, deberían concedérseles en virtud de la presente Ley Federal.

⁴ BGBl. 376/1967; en lo sucesivo, «Ley de Subsidios Familiares».

(3) El pago compensatorio será igual a la diferencia entre la prestación equivalente concedida por otro Estado y los subsidios familiares que deberían concederse en virtud de la presente Ley Federal.

[...]

(6) Los pagos compensatorios se considerarán subsidios familiares en el sentido de la presente Ley Federal, pero las disposiciones relativas al importe de los subsidios familiares no se aplicarán a los pagos compensatorios.

[...]»

15. El artículo 5, apartados 3 y 4, de la Ley de Subsidios Familiares tiene el siguiente tenor:

«(3) Los hijos que residan de manera permanente en el extranjero no darán derecho a los subsidios familiares.

(4) Los hijos que tengan derecho a una prestación equivalente concedida por otro Estado no darán derecho a los subsidios familiares. Esto no excluye la concesión de un pago compensatorio (artículo 4, apartado 2).»

16. El artículo 8 de la Ley de Subsidios Familiares dispone:

«(1) El importe de los subsidios familiares debidos a una persona se determinará en función del número y de la edad de los hijos por los que se conceden los subsidios familiares.

(2) El importe mensual de los subsidios familiares será de:

[...]

3. desde el 1 de enero de 2018

- a) 114 euros por cada hijo a partir del inicio del mes natural de nacimiento,
- b) 121,90 euros por cada hijo a partir del inicio del mes natural en el que cumpla tres años.
- c) 141,50 euros por cada hijo a partir del inicio del mes natural en el que cumpla diez años,
- d) 165,10 euros por cada hijo a partir del inicio del mes natural en el que cumpla diecinueve años,

(3) Los subsidios familiares se incrementarán al mes por cada hijo,

[...]

3. a partir del 1 de enero de 2018, si son:

- a) concedidos por dos hijos, en 7,10 euros;
- b) concedidos por tres hijos, en 17,40 euros;

- c) concedidos por cuatro hijos, en 26,50 euros;
- d) concedidos por cinco hijos, en 32 euros;
- e) concedidos por seis hijos, en 35,70 euros,
- f) concedidos por siete o más hijos, en 52 euros.

(4) Los subsidios familiares se incrementarán al mes por cada hijo con discapacidad grave,

[...]

3. en 155,9 euros a partir del 1 de enero de 2018.

[...]

(8) Por cada hijo que, durante el año natural, haya cumplido o vaya a cumplir seis años y aún no haya cumplido dieciséis, los subsidios familiares se incrementarán en 100 euros a partir [del mes] de septiembre del presente año natural.»

17. El artículo 8a de la Ley de Subsidios Familiares establece:

«(1) Los importes de los subsidios familiares (artículo 8) por los hijos que residan permanentemente en el territorio de otro Estado miembro de la Unión [...], de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [de 2 de mayo de 1992]⁵ o de Suiza se determinarán sobre la base de la relación entre el nivel de precios comparados publicado por la Oficina Estadística de la Unión Europea [Eurostat] para cada uno de los Estados miembros de la Unión [...], para cada uno de los Estados parte del Acuerdo [EEE] y para Suiza y Austria.

(2) Los importes de los subsidios familiares a los que se refiere el apartado 1 se aplicarán a partir del 1 de enero de 2019 sobre la base de los valores contemplados en el apartado 1, publicados el 1 de junio de 2018. Posteriormente, dichos importes se adaptarán cada dos años sobre la base de los valores publicados el 1 de junio del año anterior.

(3) La Bundesministers für Frauen, Familien und Jugend [ministra federal de la Mujer, la Familia y la Juventud, Austria] publicará, mediante reglamento adoptado conjuntamente con el Bundesministers für Finanzen [ministro federal de Hacienda, Austria], las bases de cálculo y los importes previstos en los apartados 1 y 2, así como los importes a que se refiere el artículo 33, apartado 3, punto 2, de la [Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher

⁵ DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE».

Personende (Ley Federal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas),⁶ de 7 de julio de 1988].»⁷

18. El artículo 53 de la Ley de Subsidios Familiares dispone:

«(1) En el marco de la presente Ley Federal, los nacionales de los Estado parte del Acuerdo [EEE] se equiparán, en la medida en que resulte del citado Acuerdo, a los nacionales austriacos. En este contexto, la residencia permanente de un hijo en un Estado del Espacio Económico Europeo [EEE] debe equipararse, conforme a las disposiciones comunitarias, a la residencia permanente de un hijo en Austria.

[...]

(4) El apartado 1, segunda frase, no se aplicará en relación con el artículo 8a, apartados 1 a 3.

(5) El artículo 26, apartado 3, del Bundesabgabenordnung (Código Federal Tributario) [...] se aplicará a las prestaciones contempladas en la presente Ley Federal hasta el 31 de diciembre de 2018. A partir del 1 de enero de 2019, el artículo 26, apartado 3, del Código Federal Tributario solo se aplicará, en lo que respecta a las prestaciones previstas en la presente Ley Federal, a las personas que tengan su lugar de destino en el extranjero y trabajen por cuenta de un ente territorial, así como a sus cónyuges y a sus hijos.»

2. LIRPF

19. El artículo 33 de la LIRPF establece:

«[...]

(2) Las deducciones minoran la [cuota tributaria] resultante de la aplicación del apartado 1 en el orden siguiente:

1. la bonificación familiar plus contemplada en el apartado 3a; no procederá deducir la bonificación familiar plus en la medida en que exceda del impuesto devengado sobre la renta imponible en virtud del apartado 1;
2. las deducciones previstas en los apartados 4 a 6.

⁶ BGBl. 400/1988; en lo sucesivo, «LIRPF».

⁷ La adaptación del subsidio familiar y de la deducción por hijos a cargo fue establecida, con efectos a partir del 1 de enero de 2019, mediante la Verordnung der Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend und des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (Orden de la Ministra Federal de la Mujer, la Familia y la Juventud y del Ministro Federal de Hacienda sobre la Adaptación del Subsidio Familiar y de la Deducción por Hijos a Cargo Respecto a los Hijos que Residen Permanentemente en otro Estado miembro de la Unión [...] o en un Estado parte del Acuerdo [EEE] o en Suiza), de 10 de diciembre de 2018 (BGBl. II, 318/2018), disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010489&FassungVom=2019-07-08>, adoptada sobre la base de la Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (Ley Federal de Modificación de la [Ley de Subsidios Familiares], la [LIRPF] y la Ley sobre el Estatuto de los Cooperantes), de 4 de diciembre de 2018 (BGBl. I, 83/2018).

(3) Los contribuyentes que perciban subsidios familiares en virtud de la [Ley de Subsidios Familiares] tendrán derecho, en paralelo al pago de los subsidios familiares, a una deducción de 58,40 euros mensuales por cada hijo. No sucede lo mismo en los siguientes supuestos:

1. No se concederá ninguna deducción por los hijos que residan de manera permanente fuera de un Estado miembro de la Unión [...], de un Estado del [EEE] o de Suiza.
2. En el caso de hijos que residan permanentemente en el territorio de otro Estado miembro de la Unión [...], de otro Estado parte del Acuerdo [EEE] o de Suiza, el importe de la deducción por hijos a cargo se determinará sobre la base de la relación entre el nivel de precios comparados publicado por [Eurostat] para cada uno de los Estados miembros de la Unión [...], para cada uno de los Estados parte del Acuerdo [EEE] y para Suiza y Austria:
 - a) A partir del 1 de enero de 2019, el importe de la deducción por hijos a cargo se adaptará sobre la base de los valores publicados el 1 de junio de 2018. Posteriormente, el importe de la deducción por hijos a cargo se adaptará cada dos años sobre la base de los valores publicados el 1 de junio del año anterior.
 - b) El importe de la deducción por hijos a cargo se publicará de conformidad con el artículo 8a, apartado 3, de la [Ley de Subsidios Familiares].

[...]

(3a) Los hijos que disfruten del subsidio familiar en virtud de la [Ley de Subsidios Familiares] y residan permanentemente en un Estado miembro de la Unión [...] o en el territorio de otro Estado parte del Acuerdo [EEE] o en Suiza tendrán derecho, previa solicitud, a la bonificación familiar plus con arreglo a las disposiciones siguientes:

1. El importe de la bonificación familiar plus será de:
 - a) 125 euros por mes natural hasta el final del mes en que el hijo cumpla 18 años,
 - b) 41,68 euros por mes natural a partir del final del mes en que el hijo cumpla 18 años.
2. No obstante lo dispuesto en el punto 1, respecto a los hijos que residan permanentemente en el territorio de otro Estado miembro de la Unión [...], de otro Estado parte del Acuerdo [EEE] o de Suiza, el importe de la bonificación familiar plus y de las deducciones previstas en el apartado 4 se determinará sobre la base de la relación entre el nivel de precios comparados publicado por [Eurostat] para cada uno de los Estados miembros de la Unión [...], para cada uno de los Estados parte del Acuerdo [EEE] y para Suiza y Austria:
 - a) A partir del 1 de enero de 2019, el importe de la bonificación familiar plus y de las deducciones previstas en el apartado 4 se adaptará sobre la base de los valores publicados el 1 de junio de 2018. Posteriormente, este importe se adaptará cada dos años sobre la base de los valores publicados el 1 de junio del año anterior.

- b) El Ministro Federal de Hacienda deberá publicar, mediante reglamento, las bases de cálculo y los importes a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la fecha de referencia a que se refiere la letra a) ^[8].

[...]

5. No se aplicará el artículo 26, apartado 3, segunda frase, del Código Federal Tributario. Se exceptúan los cónyuges e hijos de los contribuyentes que tengan su lugar de destino en el extranjero y trabajen por cuenta de un ente territorial.

[...]

(4) Además, cuando el hijo resida permanentemente en un Estado miembro de la Unión [...] o en el territorio de otro Estado parte del Acuerdo [EEE] o en Suiza, se aplicarán las deducciones siguientes:

1. Las personas que constituyen la única fuente de ingresos del hogar tendrán derecho a una deducción por hogar con único perceptor de ingresos. Esta ascenderá a un importe anual de:
 - 494 euros por un hijo (artículo 106, apartado 1),
 - 669 euros por dos hijos (artículo 106, apartado 1).

Este importe se incrementará en 220 euros anuales por el tercer hijo y por cada hijo adicional (artículo 106, apartado 1).

[...]

2. Los progenitores de familias monoparentales tendrán derecho a una deducción en favor de las familias monoparentales. Esta ascenderá a un importe anual de:
 - 494 euros por un hijo (artículo 106, apartado 1),
 - 669 euros por dos hijos (artículo 106, apartado 1).

Este importe se incrementará en 220 euros anuales por el tercer hijo y por cada hijo adicional (artículo 106, apartado 1). Los progenitores de familias monoparentales son contribuyentes que viven con al menos un hijo (artículo 106, apartado 1) durante más de seis meses por año natural sin convivir con una pareja o cónyuge.

3. Los contribuyentes que tengan obligaciones alimenticias respecto a un hijo tendrán derecho a una deducción por manutención de 29,20 euros mensuales [...]

⁸ La adaptación de la bonificación familiar plus y de las deducciones por hogar con único perceptor de ingresos, en favor de las familias monoparentales y por manutención fue establecida, con efectos a partir del 1 de enero de 2019, mediante la Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung des Familienbonus Plus, des Alleinverdiener-, Alleinerzieher- und Unterhaltsabsetzbetrages sowie des Kindermehrbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (Orden del Ministro Federal de Hacienda sobre la Adaptación de la Bonificación Familiar Plus y las Deducciones por Hogar con Único Perceptor de Ingresos, en favor de las Familias Monoparentales y por Manutención respecto a los Hijos que Residen Permanentemente en otro Estado Miembro de la Unión [...] o en un Estado parte del Acuerdo [EEE] o en Suiza), de 27 de septiembre de 2018 (BGBl. II, 257/2018), disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010319>, adoptada sobre la base de la Jahressteuergesetz 2018 (Ley Fiscal Anual de 2018), de 14 de agosto de 2018 (BGBl. I, 62/2018), por la que se modifica, en particular, la LIRPF.

4. No obstante lo dispuesto en los puntos 1 a 3, el importe de las deducciones por los hijos que residan permanentemente en el territorio de otro Estado miembro de la Unión [...], de otro Estado parte del Acuerdo [EEE] o de Suiza se determinará con arreglo al apartado 3a, punto 2. Cuando el contribuyente tiene derecho a una deducción por varios hijos y estos se encuentran en países diferentes, se deben considerar primero los hijos mayores que dan derecho a la prestación, antes de considerar los hijos más pequeños.
5. No se aplicará el artículo 26, apartado 3, segunda frase, del Código Federal Tributario. Se exceptúan los cónyuges e hijos de los contribuyentes que tengan su lugar de destino en el extranjero y trabajen por cuenta de un ente territorial.

[...]

(7) Si el impuesto sobre la renta devengado en virtud del apartado 1 es inferior a 250 euros y es aplicable la deducción por hogar con único perceptor de ingresos o la deducción en favor de las familias monoparentales, se aplicarán las siguientes disposiciones, cuando haya un hijo (artículo 106, apartado 1):

1. La diferencia entre 250 euros y el impuesto mencionado en el apartado 1 debe reembolsarse en forma de complemento por hijos.
2. Cuando el hijo resida permanentemente en otro Estado miembro de la Unión [...] o en el territorio de otra parte del Acuerdo [EEE] o en Suiza, el importe de 250 euros se sustituirá por el importe resultante de aplicar el apartado 3a, punto 2.

[...]

Este importe se incrementará, por cada hijo adicional (artículo 106, apartado 1), en 250 euros o en el importe que lo sustituya.

- (8) 1. Si el impuesto sobre la renta que resulta de los apartados 1 y 2 es inferior a cero, deberá abonarse la deducción por hogar con único perceptor de ingresos o la deducción en favor de las familias monoparentales.

[...]»

3. Código Federal Tributario

20. El artículo 26 del Código Federal Tributario dispone:

«(1) El domicilio de una persona en el sentido de las disposiciones tributarias está allí donde ocupa una vivienda en condiciones que permiten concluir que conservará y utilizará dicha vivienda.

(2) La residencia habitual de una persona en el sentido de las disposiciones tributarias está allí donde reside en condiciones que indican que no solo reside temporalmente en ese lugar o en ese país. [...]

(3) La residencia habitual de los nacionales austriacos que tengan un contrato de trabajo con un organismo público y cuyo lugar de destino esté situado en el extranjero (funcionarios en el

extranjero) será el lugar en el que se sitúa el servicio que concede la remuneración. Lo mismo se aplica a sus cónyuges, en la medida en que formen un hogar residencial permanente, y a sus hijos menores de edad que formen parte de ese hogar.»

III. Procedimiento administrativo previo

21. Mediante escrito de requerimiento de 25 de enero de 2019, la Comisión llamó la atención de la República de Austria sobre las preocupaciones que suscitaba el establecimiento, desde el 1 de enero de 2019, de un mecanismo de adaptación del importe de las prestaciones familiares, así como de las ventajas sociales y fiscales concedidas por la República de Austria a los trabajadores con hijos, en función del nivel general de los precios en el Estado miembro en el que estos residen de forma permanente.

22. La Comisión consideró que una adaptación del importe de la prestación familiar en función del lugar de residencia del hijo era contraria a los artículos 7 y 67 del Reglamento n.º 883/2004, según los cuales las prestaciones en metálico no pueden ser objeto de ninguna reducción por el hecho de que un miembro de la familia, como un hijo, resida en otro Estado miembro. Además, son fundamentalmente trabajadores de otros Estados miembros, y no trabajadores austriacos, los que se ven afectados por la adaptación de las prestaciones y ventajas concedidas por la República de Austria en favor de los hijos. Según la Comisión, tal discriminación indirecta es contraria al principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y en el artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011.

23. En su respuesta al escrito de requerimiento, de 25 de marzo de 2019, la República de Austria alegó que:

- El Derecho de la Unión prevé mecanismos comparables al austriaco.
- Dado que el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 no establece que el importe de las prestaciones concedidas por los hijos que residen en otro Estado miembro debe corresponder al abonado por los hijos residentes en Austria, la adaptación del importe de la prestación familiar en función del lugar de residencia del hijo está permitida.
- No existe discriminación indirecta, dado que la adaptación de los importes a tanto alzado de las prestaciones o ventajas en función del nivel de precios del lugar de residencia del hijo está objetivamente justificada y es coherente con la reducción comparable de las cargas para todos los trabajadores.

24. Al no considerar satisfactoria esta respuesta, la Comisión emitió, el 26 de julio de 2019, un dictamen motivado en el que mantenía, en esencia, su postura. Precisó que no existe referencia pertinente en el Derecho de la Unión y señaló que los importes concedidos son a tanto alzado, sin adaptarlos en función del distinto nivel de precios en las diferentes regiones de Austria según la residencia permanente del hijo. Así, una diferencia en cuanto al nivel de las prestaciones y ventajas concedidas en favor de los hijos aplicada a aquellos que residen en otro Estado miembro constituye una discriminación indirecta porque perjudica más a los trabajadores migrantes que a los trabajadores austriacos. El carácter a tanto alzado de los importes de estas prestaciones y ventajas demuestra, según la Comisión, que no dependen de los costes reales vinculados a la manutención de un hijo y, por lo tanto, no garantizan un reparto más equitativo de las cargas que soportan las familias para cubrir las necesidades de los hijos.

25. Mediante escrito de 24 de octubre de 2019, la República de Austria respondió a dicho dictamen motivado afirmando que los importes de las prestaciones familiares y de las ventajas sociales y fiscales en cuestión no eran meros pagos a tanto alzado, sino que correspondían a necesidades reales. Además, el hecho de que las prestaciones y ventajas en cuestión se concedan en forma de importes a tanto alzado no se opone a su adaptación en función del nivel de precios del lugar de residencia de los hijos. Tal adaptación no constituye una desigualdad de trato, sino que garantiza que el trabajador que percibe las prestaciones y ventajas disfrute, en todo caso, de una reducción idéntica de las cargas, cualquiera que sea el lugar de residencia efectiva del hijo. Por otro lado, según la República de Austria, de existir discriminación indirecta, estaría justificada, en particular, por el objetivo del equilibrio presupuestario del sistema de seguridad social y por el objetivo de tomar en consideración la capacidad contributiva de los beneficiarios.

26. Al no convencerle esta respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso con arreglo al artículo 258 TFUE.

IV. Pretensiones de las partes

27. Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que la República de Austria, al establecer un mecanismo de adaptación en relación con *el subsidio familiar* y la *deducción por hijos a cargo* respecto a los trabajadores cuyos hijos residen permanentemente en otro Estado miembro, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud:
 - de los artículos 7 y 67 del Reglamento n.º 883/2004, así como
 - del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.
- Declare que la República de Austria, al establecer, respecto a los trabajadores migrantes cuyos hijos residen permanentemente en otro Estado miembro, un mecanismo de adaptación en relación con la *bonificación familiar plus*, la *deducción por hogar con único perceptor de ingresos*, la *deducción en favor de las familias monoparentales* y la *deducción por manutención* ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.
- Condene en costas a la República de Austria.

28. La República de Austria solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la Comisión.

29. Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia, la República Checa (6 de noviembre de 2020), la República de Croacia (20 de noviembre de 2020), la República de Polonia (19 de noviembre de 2020), Rumanía (12 de noviembre de 2020), la República de Eslovenia (22 de octubre de 2020) y la República Eslovaca (22 de octubre de 2020) fueron autorizadas a intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

30. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca (20 de noviembre de 2020) en apoyo de las pretensiones de la República de Austria.

31. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2020, el Órgano de Vigilancia de la AELC y el Reino de Noruega fueron autorizados a intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión y de la República de Austria, respectivamente.

32. La Comisión concluye sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención en un sentido tal que los escritos de la República Checa, la República de Croacia, la República de Polonia, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y el Órgano de Vigilancia de la AELC corroboran íntegramente sus alegaciones, mientras que las alegaciones formuladas en los escritos de formalización de la intervención del Reino de Dinamarca y del Reino de Noruega no pueden desvirtuarlas.

33. En sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, la República de Austria indica que suscribe plenamente las observaciones del Reino de Dinamarca y del Reino de Noruega y señala que las partes coadyuvantes en apoyo de la Comisión no invocan ningún argumento nuevo. Mantiene íntegramente sus pretensiones, tal como fueron formuladas en su escrito de contestación y reproducidas en su escrito de dúplica.

V. Análisis

34. La Comisión formula dos motivos en apoyo de su recurso basado en la constatación de que, al separarse del importe a tanto alzado fijado por la ley, la República de Austria prevé una adaptación del importe del subsidio familiar y de la deducción por hijo a cargo, así como otras ventajas fiscales, a saber, la bonificación familiar plus, la deducción por hogar con único perceptor de ingresos, la deducción en favor de las familias monoparentales y la deducción por manutención, en función del nivel de precios del Estado miembro⁹ en el que reside permanentemente el hijo que da derecho a estas prestaciones.

35. El primer motivo se basa en la infracción de los artículos 7 y 67 del Reglamento n.º 883/2004. El segundo motivo se basa en la violación del principio de igualdad de trato contemplado en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

⁹ Véanse, en relación con los coeficientes aplicados según los Estados miembros afectados, las notas 7 y 8, así como el punto 84, segundo guion, de las presentes conclusiones a modo de ejemplo de la diversidad de estos coeficientes en los Estados miembros fronterizos de la República de Austria.

A. Sobre el primer motivo, basado en la infracción de los artículos 7 y 67 del Reglamento n.º 883/2004

1. Alegaciones de las partes

a) Comisión

36. Mediante su primer motivo, la Comisión alega que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7 y 67 del Reglamento n.º 883/2004 en la medida en que la normativa de dicho Estado miembro prevé *la adaptación del subsidio familiar y de la deducción por hijos a cargo* respecto a los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social austriaco, pero cuyos hijos residen en otro Estado miembro.

37. La Comisión expone que:

- La República de Austria garantiza a quienes trabajan en Austria, para sus hijos, la prestación familiar y las ventajas sociales que constituyen el subsidio familiar y la deducción por hijos a cargo, en forma de importes uniformes a tanto alzado.
- Según los documentos justificativos aportados por la República de Austria y contrariamente a la opinión expresada por el Reino de Dinamarca y el Reino de Noruega, el legislador austriaco fija estos importes únicamente en función de la edad de los hijos y de su número, con independencia de sus necesidades reales y, por lo tanto, de su contexto social.
- Desde el 1 de enero de 2019, las normas austriacas establecen que estas prestaciones estatales deben adaptarse en función del nivel general de precios del Estado miembro en el que el hijo resida de forma permanente.

38. La Comisión alega que:

- Ha quedado acreditado que el subsidio familiar y la deducción por hijos a cargo, que son prestaciones en metálico abonadas por el Estado para reducir las cargas derivadas de la manutención de los hijos, constituyen prestaciones familiares en el sentido del artículo 1, letra z), y del artículo 3, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004.
- Estas prestaciones se conceden al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de los hijos, basándose en una situación definida legalmente.¹⁰ Según el tenor del artículo 8, apartado 1, de la Ley de Subsidios Familiares, los subsidios familiares se calculan en función del número y de la edad de los hijos, al igual que las deducciones concedidas con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo 33, apartados 3, 3a, 4, 7 y 8 de la LIRPF.
- Si bien la República de Austria afirma que el legislador austriaco tomó como punto de partida los gastos ordinarios necesarios para garantizar la manutención de los hijos, no ha demostrado que exista una relación entre el importe del subsidio familiar austriaco y el coste estándar de la manutención de un hijo.

¹⁰ La Comisión se refiere a la sentencia de 2 de abril de 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), C-802/18, en lo sucesivo, «sentencia *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo)», EU:C:2020:269, apartados 38 y 39 y jurisprudencia citada.

- Lo mismo ocurre con los complementos concedidos para gastos escolares y por hijos con discapacidad grave, respecto de los cuales la República de Austria tampoco demuestra, en lo que respecta a estos importes a tanto alzado, que estén vinculados al contexto social de los hijos, máxime cuando afirma que estos gastos se basan en la escolarización obligatoria en Austria y no en la del Estado miembro en el que el menor esté escolarizado. De este modo, el incremento por gastos escolares no depende de la asistencia efectiva al colegio, sino únicamente de la edad del menor.
- En cambio, la pensión alimenticia que un progenitor debe abonar en metálico a un hijo en virtud del Derecho privado austriaco se calcula de manera concreta e individual en función de las condiciones de vida de los padres y de las necesidades del hijo.
- *La cuantía* de las prestaciones familiares *no puede depender de la residencia de los miembros de la familia*¹¹ del trabajador en el Estado miembro que las otorga, como establecen expresamente el artículo 7 del Reglamento n.º 883/2004, en caso de reducción o modificación de las prestaciones, y el artículo 67 de dicho Reglamento, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de septiembre de 2019, Moser.¹²
- Las disposiciones de estos artículos 7 y 67 se adoptaron después de que el Tribunal de Justicia dictara la sentencia de 15 de enero de 1986, Pinna,¹³ interpretando el artículo 73 del Reglamento (CEE) n.º 1408/71,¹⁴ al que sucedió el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004, que reprodujo esencialmente su contenido. De ello resulta, a la luz de las conclusiones presentadas por el Abogado General Mancini en dicho asunto,¹⁵ que no está permitido *adecuar el nivel* de las prestaciones familiares por el mero hecho de que los miembros de la familia residan en otro Estado miembro.
- El artículo 67 de dicho Reglamento no contiene ninguna indicación que justifique la aplicación diferente del artículo 7 de ese Reglamento, a diferencia del artículo 63 y del artículo 70, apartado 3, del mismo Reglamento, relativos, respectivamente, a las prestaciones por desempleo y a las prestaciones especiales en metálico no contributivas.
- El objetivo perseguido por el legislador de la Unión es evitar disuadir al trabajador procedente de otro Estado miembro de ejercer su derecho a la libre circulación, como expuso el Tribunal de Justicia en la sentencia Pinna.

¹¹ La Comisión también reafirmó su postura en respuesta a la alegación opuesta sostenida por el Reino de Noruega basada en un ejemplo de reembolso de hasta el 50 % del coste de una silla de paseo a través de una prestación familiar, cuyo importe podía diferir según los Estados miembros (véase asimismo la nota 20 de las presentes conclusiones). La Comisión subrayó que, en tal caso, para un trabajador migrante, el importe del subsidio depende del precio *de sus gastos*. Pues bien, el mecanismo de adaptación austriaco se basa en la presunción de que estos se efectúan en el lugar de residencia del hijo y no tiene en cuenta el contexto económico y social del hijo que reside en un Estado miembro distinto de aquel en el que trabaja su progenitor. Por consiguiente, retomando el mismo ejemplo, no es admisible que la asunción del gasto de 100 euros por la compra de una silla de paseo por parte de dos trabajadores sea de 50 euros si el hijo reside en Austria y de un importe diferente si este no reside en dicho país, aun cuando el gasto sea idéntico.

¹² C-32/18, en lo sucesivo, «sentencia Moser», EU:C:2019:752, apartado 36 y jurisprudencia citada. Refiriéndose también a los apartados 10 y 54 de dicha sentencia, la Comisión añadió que precisamente porque el importe de la prestación austriaca por cuidado de hijos dependía expresamente de la cuantía de las rentas del trabajo que vinieran efectivamente percibiéndose, era posible calcular su importe en función del contexto económico y social del beneficiario.

¹³ 41/84, en lo sucesivo, «sentencia Pinna», EU:C:1986:1. Véase, en particular, el apartado 25 de esta sentencia.

¹⁴ 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01 p. 98). La Comisión precisa que de la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Lenoir (313/86, en lo sucesivo, «sentencia Lenoir», EU:C:1988:452), apartados 9, 11 y 16, se desprende que no es posible adaptar las «prestaciones periódicas en metálico concedidas exclusivamente en función del número y, en su caso, de la edad de los miembros de la familia» al contexto económico y social.

¹⁵ Conclusiones del Abogado General Mancini presentadas en el asunto Pinna (41/84, EU:C:1985:215) punto 7.

- Al establecer un mecanismo de adaptación de las prestaciones familiares, que conduce a la modificación de su nivel en función del Estado miembro en el que residen los hijos, la República de Austria no trata dichas prestaciones *como si los miembros de la familia residieran en Austria*.

39. A este respecto, la Comisión sostiene, en respuesta a la alegación del Reino de Dinamarca según la cual el artículo 5, letra b), del Reglamento n.º 883/2004 también aboga en favor de la legalidad de una adaptación de las prestaciones familiares al lugar de residencia del hijo, que, por el contrario, la misma ficción de la residencia en el Estado miembro competente en el sentido de dicha disposición figura cuando este debe tener en cuenta la concurrencia de hechos o acontecimientos en otro Estado miembro, confirmando de este modo su interpretación de los artículos 7 y 67 de dicho Reglamento.

40. Además, por lo que respecta a la Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea,¹⁶ que invoca la República de Austria porque dicha Decisión preveía que la Comisión presentaría una propuesta de modificación del Reglamento n.º 883/2004 a fin de permitir a los Estados miembros actualizar las prestaciones sociales por hijos que residen en un Estado miembro distinto de aquel en el que reside el trabajador, la Comisión subraya, por una parte, que, debido a la retirada de la Unión del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, este Reglamento no ha sido modificado. Por otra parte, considera que, de la evaluación de impacto de la modificación de este Reglamento, citada por la República de Austria, no se desprende que una de las opciones previstas consistiera en adaptar las prestaciones familiares exportadas en función del nivel de vida del Estado miembro de residencia de los hijos,¹⁷ que tal actualización era conforme con el Derecho de la Unión vigente, puesto que en él figuran reservas a este respecto¹⁸ y que no ha aceptado esta opción.

b) República de Austria

41. En primer lugar, por lo que respecta a *los subsidios familiares*, la República de Austria expone que, según el artículo 1 de la Ley de Subsidios Familiares, la concesión de subsidios familiares tiene por objeto establecer una compensación de las cargas en interés de la familia y que el incremento de su importe, previsto en el artículo 8, apartado 2, de la Ley de Subsidios Familiares, en función de la edad del hijo del que depende el nivel de gastos se corresponde con dicho objetivo. Recuerda que la Ley de Subsidios Familiares reagrupó en una ayuda única diferentes ayudas a las familias que se concedían desde los primeros años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, inicialmente en forma de prestaciones en especie, para apoyar a las familias de manera específica.

42. La República de Austria subraya, basándose en lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Subsidios Familiares, que:

- Los subsidios familiares se han calculado siempre sobre la base del criterio de los gastos ordinarios necesarios para garantizar los medios de subsistencia de los hijos en Austria.
- Su importe se fija a tanto alzado, sin que sea necesario probar gastos concretos.

¹⁶ Véase el anexo I, sección D, punto 2, letra a), del Extracto de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 (DO 2016, C 69 I, p. 1).

¹⁷ Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

¹⁸ La Comisión se refiere a la evaluación de impacto SWD(2016) 460 final/2, parte 1/6, p. 135, punto 7.3.2.

- Este sistema se basa en la idea de que los «costes básicos» generados por un hijo en Austria son siempre los mismos para todos los progenitores.
- El hecho de que las prestaciones se calculen en función de las necesidades reales del hijo y de los costes de manutención estrechamente vinculados al contexto económico y social¹⁹ se desprende, por una parte, «por principio», de que su cuantía aumenta en función de la edad de los hijos²⁰ y, especialmente, en septiembre, para la reapertura del curso escolar durante todo el período de escolaridad obligatoria, así como en caso de discapacidad grave de los hijos. Por otra parte, su importe se reduce cuando un hijo de 19 años dispone de un volumen determinado de ingresos.

43. La República de Austria precisa que el importe de los subsidios familiares, correspondiente a los costes medios de subsistencia o a las necesidades básicas, se incrementó en función del nivel de los salarios y de los precios, así como de la inflación. A la inversa, pudo reducirse por razones presupuestarias estatales.

44. Por lo que respecta a la financiación y a los requisitos de concesión de los subsidios familiares, la República de Austria explica que:

- Los gastos relativos a los subsidios familiares son sufragados por el Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (Fondo de Compensación de los Subsidios Familiares, Austria).²¹
- Los recursos de este fondo proceden, en particular,²² de las cotizaciones abonadas por los empresarios²³ que emplean a trabajadores en el territorio federal.²⁴
- Los trabajadores por cuenta propia abonan estas cotizaciones únicamente como empleadores, calculadas no sobre la base de sus ingresos, sino en función de los salarios abonados a sus trabajadores.
- Este tipo de cotización se concibe como una especie de impuesto especial, calculado sobre la base de la suma de los salarios de todos los trabajadores,²⁵ tengan hijos o no.

¹⁹ La República de Austria y el Reino de Noruega estiman que el Informe FreSSco, titulado «Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits», que figura en el anexo VI de la evaluación de impacto citada en la nota 18 de las presentes conclusiones, parte 3/6, punto 1.7.2, p. 44, confirma el vínculo de las prestaciones familiares con el coste de la vida. La República de Austria subraya que este demuestra, en particular, que las prestaciones familiares son, en principio, ajustadas, ya que el ajuste se basa siempre en la tasa de inflación.

²⁰ La República de Austria destaca que el criterio del número de hijos y de su edad no es determinante por sí solo para apreciar la naturaleza de la prestación y las características concretas tenidas en cuenta. A este respecto, considera «elocuente» el ejemplo siguiente que puso el Reino de Noruega: «El Estado miembro A ha tenido conocimiento, a través de estadísticas, de que una silla de paseo tiene un coste medio de 100 euros y que, por lo tanto, un reembolso del 50 % asciende a 50 euros. Para evitar un sistema de reembolso innecesariamente gravoso, este Estado decide abonar la prestación de entrada en forma de un importe a tanto alzado de 50 euros, acompañada de una regla de indexación que corrige el aumento de los precios de las sillas de paseo para bebés. Además, para garantizar que el objetivo y la función de la prestación se alcancen cualquiera que sea el lugar de residencia de los hijos, como sucedía de manera automática en el marco del sistema de reembolso anterior, el legislador añade un mecanismo de indexación para corregir los costes reales de compra de las sillas de paseo para bebés en los distintos Estados miembros.» Véase, a este respecto, la nota 11 de las presentes conclusiones.

²¹ Véase el artículo 39, apartado 1, de la Ley de Subsidios Familiares.

²² La República de Austria indica que, además, el Fondo de Compensación de los Subsidios Familiares se nutre esencialmente de un importe fijo del impuesto sobre la renta, de las cuotas del impuesto sobre sociedades y del impuesto sobre la renta, así como de las contribuciones de explotaciones agrícolas y forestales y compensaciones de distintos ministerios federales. Véase el artículo 39, apartado 2, letras b) a h), de la Ley de Subsidios Familiares.

²³ Véase el artículo 39, apartado 2, letra a), de la Ley de Subsidios Familiares.

²⁴ Véase el artículo 41, apartado 1, de la Ley de Subsidios Familiares.

²⁵ Véase el artículo 41, apartado 3, de la Ley de Subsidios Familiares.

- A diferencia de las cotizaciones a la seguridad social, no se practica ninguna deducción sobre el salario bruto de cada trabajador, y el pago de los subsidios familiares no está vinculado al ejercicio de una actividad profesional en Austria, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Ley de Subsidios Familiares, ni al importe de las cotizaciones del empresario o de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

45. En segundo lugar, por lo que respecta a la *deducción por hijos a cargo*, la República de Austria expone que, con arreglo al artículo 33, apartado 3, de la LIRPF, el contribuyente que percibe subsidios familiares sobre la base de la Ley de Subsidios Familiares tiene derecho, por cada uno de sus hijos, a una deducción por hijos a cargo de 58,40 euros, abonada al mismo tiempo que los subsidios familiares. Desde un punto de vista económico, la deducción por hijos a cargo tiene, por lo tanto, el carácter de un incremento de los subsidios familiares. Sin embargo, a diferencia de estos últimos, la deducción por hijos a cargo no se financia mediante los recursos del fondo de compensación de los subsidios familiares, sino a través de los ingresos fiscales generales.

46. En cambio, la bonificación familiar plus y las demás ventajas fiscales²⁶ de que se trata no constituyen una contribución a la manutención de los hijos, sino una compensación, mediante una reducción de la carga fiscal, por el hecho de que, a igualdad de ingresos, los contribuyentes que ejercen una actividad profesional que tienen hijos tienen una capacidad contributiva inferior a la de contribuyentes que ejercen una actividad profesional que no los tienen. Esta capacidad se evaluará teniendo en cuenta las necesidades materiales básicas (o necesidades medias) para la manutención de un hijo, incluidas las actividades esenciales para su vida.

47. La República de Austria explica su decisión de adaptar el importe de las prestaciones familiares y de las ventajas fiscales²⁷ de que se trata en función del Estado de residencia del hijo, sobre la base de los niveles de precios comparados publicados por Eurostat, debido a la finalidad, en particular, de los subsidios familiares y de la deducción por hijos a cargo, que consiste en rembolsar a los padres una parte de los gastos que normalmente supone la manutención de un hijo, así como por el hecho de que estos gastos dependen, esencialmente, del nivel de precios del lugar de la residencia permanente.

48. Pues bien, el aumento de la libertad de circulación de los trabajadores dentro de la Unión y la exportación indiferenciada de los subsidios familiares y de la deducción por hijos a cargo que de ello se derivó, independientemente del Estado en el que los hijos por los que se concedían las prestaciones tenían su residencia permanente, han provocado distorsiones crecientes en el sistema de estas prestaciones. Si el hijo vivía en un Estado miembro con bajo poder adquisitivo, el efecto de la ayuda excedía el objetivo de la medida.²⁸ Por el contrario, si el hijo residía en un Estado miembro con un poder adquisitivo más elevado, el objetivo de la medida no llegaba a alcanzarse.

49. En tercer lugar, *en respuesta al primer motivo* de la Comisión, la República de Austria considera que los artículos 7 y 67 del Reglamento n.º 883/2004 no prohíben el mecanismo de adaptación del importe del subsidio familiar y de la deducción por hijos a cargo para todos los trabajadores, sean o no austriacos.

²⁶ Véase el punto 34 de las presentes conclusiones.

²⁷ Véanse los guiones primero y segundo del punto 83 de las presentes conclusiones.

²⁸ Véase, a título ilustrativo, el punto 53 de las presentes conclusiones.

50. La República de Austria sostiene que:

- Únicamente el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 es aplicable en el presente asunto, en la medida en que contiene disposiciones específicas relativas a la exportación de prestaciones familiares extensivas a los miembros de la familia que residan en otro Estado miembro, mientras que el artículo 7 de dicho Reglamento tiene por objeto todas las prestaciones de seguridad social que en él se regulan.
- El tenor de dicho artículo 67 no se opone a que se tenga en cuenta la naturaleza concreta, la finalidad y las modalidades de la prestación familiar de que se trate, y el Reino de Noruega sostiene, acertadamente, que la obligación de exportar en todos los casos importes absolutos es contraria a dicha disposición y al artículo 7 del Reglamento n.º 883/2004.
- El importe de los subsidios familiares y de la deducción por hijos a cargo no depende, *desde el punto de vista de su valor*, de la residencia del hijo en Austria, puesto que estas prestaciones tienen por objeto compensar una parte de los gastos de manutención de los hijos que *dependen del nivel de precios del lugar donde estos residen*.

51. A este respecto, la República de Austria se refiere también:

- Al considerando 16 del Reglamento n.º 883/2004, que precisa que, en el caso de prestaciones vinculadas con el contexto económico y social del interesado, puede tenerse en cuenta el lugar de residencia.²⁹
- A la sentencia de 15 de marzo de 2001, Offermanns,³⁰ de la que se desprende que la expresión «compensar las cargas familiares» se refiere, en particular, a una contribución pública al presupuesto familiar, destinada a aligerar las cargas derivadas de la manutención de los hijos, lo que tiene por efecto demostrar que las prestaciones familiares están directamente relacionadas con los costes de manutención de un hijo y, por lo tanto, pueden ser ajustadas para tener en cuenta los costes efectivos.
- A las conclusiones del Abogado General Slynn en el asunto que dio lugar a la sentencia Lenoir,³¹ y al apartado 16 de dicha sentencia, en el que el Tribunal de Justicia declaró, en relación con una ayuda abonada en forma de cantidad global al principio del año escolar, que el Reglamento n.º 1408/71 no se oponía a que un beneficiario de prestaciones familiares, nacional de un Estado miembro y con residencia en el territorio de otro Estado miembro, no pudiera reclamar el pago por los organismos sociales de su país de origen de los subsidios de reapertura del curso escolar, si estos se calculaban no exclusivamente en función del número y de la edad de los hijos, sino teniendo en cuenta el contexto económico y social y, por lo tanto, la residencia de los interesados.

²⁹ Según la República de Austria, el considerando 16 del Reglamento n.º 883/2004 no guarda relación con el artículo 70 de dicho Reglamento, ya que este tiene por objeto excluir de la regla de la exportabilidad de las prestaciones especiales financiadas por el impuesto que garantizan unos ingresos sustitutivos o una protección especial a las personas con discapacidad que se deban expresamente al lugar de residencia de sus beneficiarios.

³⁰ C-85/99, EU:C:2001:166, apartado 41, que versa sobre la interpretación del artículo 1, letra u), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, relativo a las prestaciones familiares que deben distinguirse de los subsidios familiares que se definían en el inciso ii) de esta disposición. Véase, asimismo, el punto 72 de las presentes conclusiones. La regla de exportación de las prestaciones familiares, establecida en el artículo 73, apartado 1, de dicho Reglamento, no se aplicaba a dichas prestaciones.

³¹ Conclusiones del Abogado General Slynn presentadas en el asunto Lenoir (313/86, EU:C:1988:87).

– A la sentencia Moser, especialmente en los apartados 53 y 54, de los que resulta que el *objetivo*³² de la normativa nacional es determinante. Dado que el asunto se refería a la concesión de una prestación sustitutiva de las rentas del trabajo durante un período de cuidado de hijos, el Tribunal de Justicia estimó que procedía remitirse a las condiciones retributivas reales en el Estado de empleo para calcular el importe del pago diferencial por una prestación familiar, que debía concederse en virtud del artículo 68 del Reglamento n.º 883/2004.

52. Así, la República de Austria considera, en primer lugar, que la Comisión no puede sostener, remitiéndose a las sentencias Lenoir y Moser, que las prestaciones concedidas en forma de importe a tanto alzado, a diferencia de las concedidas directamente en relación con la situación real de los beneficiarios, no pueden adaptarse en ningún caso. A este respecto, la República de Austria considera que las prestaciones en cuestión son comparables a las que fueron objeto de la sentencia Lenoir. Sostiene que los gastos de adquisición de artículos de primera necesidad, que, si bien no exclusivamente, están asimismo relacionados con la reapertura del curso escolar, también se reembolsan a tanto alzado en el marco de los subsidios familiares que abona. Además, subraya que la consideración del objetivo de la prestación en cuestión en la sentencia Moser es extrapolable al presente asunto.

53. Concretamente, la República de Austria alega que los subsidios familiares adaptados al poder adquisitivo en el Estado miembro de residencia de los hijos en virtud del mecanismo de adaptación todavía siguen siendo en varios Estados miembros con un coeficiente inferior al 100 % —en algunos casos, incluso considerablemente— superiores a la prestación prevista en el lugar de residencia de los hijos. A continuación, ofrece los dos ejemplos siguientes en relación con la cuantía abonada a una familia con un único hijo recién nacido: mientras que el importe del subsidio familiar en Hungría en 2020 era de 12 200 forintos húngaros (HUF) mensuales, esto es, el equivalente a unos 34 euros, el subsidio familiar adaptado y la deducción por hijos a cargo abonados por la República de Austria ascendían a 99,13 euros, es decir, cerca del triple. Del mismo modo, si los subsidios familiares en Eslovaquia ascendían en 2020 a unos 24,95 euros mensuales, los subsidios familiares adaptados y la deducción por hijos a cargo ascendían a 122,57 euros, es decir, cerca de cinco veces el importe del subsidio eslovaco.³³

54. En segundo lugar, la República de Austria considera que la Comisión no puede referirse a la sentencia Pinna, pues esta versaba sobre una normativa nacional que excluía la *concesión* de prestaciones familiares, lo que la diferencia del mecanismo de adaptación del importe de las prestaciones abonadas establecido por Austria.

55. Añade que, habida cuenta del objeto de la normativa francesa controvertida en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el Tribunal de Justicia, precisamente, no hizo suyas las consideraciones del Abogado General Mancini³⁴ relativas a las normativas que prevén una adaptación de las prestaciones exportadas. Además, este dictamen no puede extrapolarse a los

³² La República de Austria, asociándose al escrito de formalización de la intervención del Reino de Noruega, alega también que el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirman que deben tenerse en cuenta la naturaleza concreta, la finalidad y las modalidades de las prestaciones, así como, por ejemplo, el hecho de que se trata de una prestación orientada a las necesidades del hijo o calculada en relación con los ingresos de los padres. Por consiguiente, una obligación de exportar en todos los casos las prestaciones en importes absolutos iría en contra de lo dispuesto en el artículo 67 —así como en el artículo 7— del Reglamento n.º 883/2004.

³³ Para subrayar, asimismo, la importancia de la adaptación con respecto al nivel de precios en Dinamarca donde los precios al consumo son los más elevados de la Unión, este pone como ejemplo una comparación con Bulgaria, que tiene los precios de consumo más bajos de la Unión. Así, en el caso de un trabajador, ciudadano de la Unión, que tenga un hijo de un año, el subsidio mensual danés es diez veces superior al previsto en Bulgaria. Con una adaptación en función del nivel de precios en Bulgaria (en torno al índice 40 si se refiere a un nivel 100 para Dinamarca), el subsidio danés representa cuatro veces el importe del subsidio búlgaro.

³⁴ Conclusiones del Abogado General Mancini presentadas en el asunto Pinna (41/84, no publicadas, EU:C:1985:215).

subsidios familiares austriacos, por el hecho de que estos tienen en cuenta el coste de la vida y que ni los subsidios familiares ni la deducción por hijos a cargo son «un elemento complementario del sueldo base»,³⁵ ya que se conceden con independencia de los eventuales ingresos profesionales.

56. En tercer lugar, en cuanto a la alegación de la Comisión basada en que *el nuevo régimen para el Reino Unido* nunca entró en vigor,³⁶ la República de Austria señala que, no obstante, el compromiso frente al Reino Unido pretendía tener en cuenta los diferentes niveles de precios en la Unión y, además —a diferencia de las normativas que deben apreciarse en el marco del recurso por incumplimiento—, la importancia de las prestaciones concedidas a los hijos en el Estado de residencia. Asimismo, señala que, en el punto 2 de sus Conclusiones, el Consejo Europeo consideró que las disposiciones que había adoptado eran «*plenamente compatibles con los Tratados*»³⁷ y que la Comisión consideró que la opción elegida no infringía el artículo 48 TFUE.³⁸

57. A este respecto, la República de Austria subraya que, si bien es cierto que se contempló una adaptación del Reglamento n.º 883/2004, no así del Reglamento n.º 492/2011. De ello deduce que el artículo 7 de este Reglamento —al igual que el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004— no contiene ningún principio de no discriminación que vaya más allá del consagrado en el Derecho primario.

58. En conclusión, la República de Austria subraya que no habría sido necesaria una modificación del Reglamento n.º 883/2004 para los casos en los que un Estado miembro adapta, en caso de exportación, con arreglo a normas objetivas, «al alza» o «a la baja», una prestación familiar vinculada al contexto económico y social del Estado miembro, y que tal es el caso de su normativa, la cual, por consiguiente, debe distinguirse de las medidas previstas en 2016 para el Reino Unido.

2. *Apreciación*

59. El recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión tiene por objeto la normativa austriaca que prevé, desde el 1 de enero de 2019, la adaptación del importe de determinadas prestaciones familiares y de las ventajas sociales y fiscales, al alza o a la baja, en función del nivel general de precios del Estado miembro en el que residen permanentemente los hijos que dan derecho a dichas prestaciones, sobre la base de la relación entre los niveles de precios comparados publicados por Eurostat para cada uno de los Estados miembros de la Unión y el de la República de Austria.³⁹

60. El primer motivo de este recurso, basado en la infracción de los artículos 7 y 67 del Reglamento n.º 883/2004, se refiere a los subsidios familiares y a la deducción por hijo a cargo.

³⁵ Conclusiones del Abogado General Mancini presentadas en el asunto Pinna (41/84, no publicadas, EU:C:1985:215), punto 7. El subrayado es mío.

³⁶ Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

³⁷ Subrayado añadido en escrito de contestación de la República de Austria.

³⁸ La República de Austria se refiere a la «Declaración de la Comisión Europea sobre la indexación de las prestaciones por hijos exportadas a los Estados miembros distintos de aquel en el que reside el trabajador», que figura en el anexo V de dichas Conclusiones (véase la nota 16 de las presentes conclusiones), así como la evaluación de impacto citada en la nota 18 de las presentes conclusiones, punto 7.3.2, p. 135.

³⁹ Este mecanismo se aplica también entre la República de Austria y cada una de las partes del Acuerdo EEE y Suiza.

61. Según el artículo 3, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004, este Reglamento es aplicable a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con las prestaciones familiares.

62. En el presente asunto, ha quedado acreditado que las prestaciones austriacas de que se trata constituyen «prestaciones familiares» en el sentido del artículo 1, letra z), de dicho Reglamento, ya que por esta expresión se entiende 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.⁴⁰

63. Por consiguiente, como sostiene acertadamente la Comisión, estas prestaciones están sujetas a la regla general enunciada en el artículo 7 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Supresión de las cláusulas de residencia», relativa, en particular, al *importe* de las prestaciones en metálico, puesto que dicho artículo establece que estas no podrán sufrir una *reducción o modificación* 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.

64. Esta regla es la reiteración del principio de exportabilidad de las prestaciones en materia de seguridad social, establecido en el artículo 48 TFUE, párrafo primero, letra b). Fijar el importe de estas prestaciones en función de la residencia de los miembros de la familia constituye, pues, una vulneración del derecho a circular libremente conferido a los ciudadanos de la Unión.⁴¹

65. Es cierto que el artículo 7 del Reglamento n.º 883/2004 prevé las reservas expresamente admitidas en el Reglamento.⁴² Sin embargo, el artículo 67 de este Reglamento no figura entre ellas. Por el contrario, como alegan la Comisión y la mayoría de los Estados miembros que han intervenido en apoyo de esta, dicha disposición viene a expresar, en el capítulo 8 de este Reglamento, consagrado a las prestaciones familiares, el principio de la irrelevancia de la residencia de los miembros de la familia en un Estado miembro que no sea el que concede tales prestaciones.

66. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado también muy recientemente que el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 tiene por objeto impedir que un Estado miembro pueda hacer depender la concesión *o la cuantía* de las prestaciones familiares de la residencia de los miembros de la familia del trabajador en el Estado miembro que las otorga.⁴³

⁴⁰ A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó 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. Véase la sentencia *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 38 y jurisprudencia citada.

⁴¹ Véanse las sentencias de 19 de julio de 2012, *Reichel-Albert* (C-522/10, EU:C:2012:475), apartado 38, y *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 69.

⁴² Véase, en particular, el artículo 70 del Reglamento n.º 883/2004, que trata de las prestaciones especiales en metálico no contributivas.

⁴³ Véanse las sentencias de 25 de noviembre de 2021, *Finanzamt Österreich* (Subsidios familiares para cooperantes) (C-372/20, EU:C:2021:962), apartado 76, y *Moser*, apartado 36 y jurisprudencia citada. Póngase en relación con la sentencia *Pinna*, apartado 9, y con la sentencia de 5 de octubre de 1995, *Imbernon Martínez* (C-321/93, EU:C:1995:306), apartado 22.

67. Por consiguiente, opino que, habida cuenta de la regla de la ficción de la residencia del trabajador en el Estado miembro en el que ha ejercido su derecho a la libre circulación, así como de la del conjunto de su familia,⁴⁴ enunciada en el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004, que garantiza la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, no es admisible, sin modificación de esta disposición,⁴⁵ que un Estado miembro introduzca en su normativa una excepción al principio de la equivalencia estricta del importe de las prestaciones familiares, al considerar que este requisito solo puede satisfacerse en términos de valor, de acuerdo con el objetivo perseguido por el legislador nacional, a saber, el de compensar las cargas familiares.

68. Este análisis queda corroborado, por una parte, por el sistema general del Reglamento n.º 883/2004, cuyo artículo 68 prevé normas de prioridad destinadas a evitar la acumulación injustificada de prestaciones cuando, 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 miembro⁴⁶ y, por otra parte, por el artículo 60 del Reglamento (CE) n.º 987/2009,⁴⁷ citado por el Órgano de Vigilancia de la AELC y la República Checa, que define el procedimiento de aplicación de los artículos 67 y 68 del Reglamento n.º 883/2004. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado que el objetivo perseguido es garantizar al beneficiario de prestaciones abonadas por varios Estados miembros un importe total idéntico al importe de la prestación más favorable que se le adeuda en virtud de la legislación de uno solo de esos Estados.⁴⁸ Este sistema se basa en la idea general de que, si un trabajador migrante paga cotizaciones sociales e impuestos en un Estado miembro, debe poder disfrutar de los mismos subsidios que los nacionales.⁴⁹ Dicho sistema quedaría sin efecto si uno de los Estados miembros tuviera derecho a adaptar el importe de las prestaciones en función del lugar de residencia del beneficiario.

69. La República de Austria, apoyada por el Reino de Dinamarca y el Reino de Noruega, expone alegaciones contrarias a esta interpretación basándose en las sentencias Pinna,⁵⁰ Lenoir⁵¹ y Moser.⁵² En mi opinión, estas alegaciones deben ser rechazadas, debido a la evolución del contenido de los reglamentos aplicables en materia de seguridad social y del alcance de dichas sentencias.

70. En primer lugar, procede subrayar que el principio de exportabilidad de las prestaciones familiares fue defendido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Pinna y, posteriormente, en la sentencia Lenoir, que se remite a la primera.⁵³ Incluso cabe señalar a la luz de las alegaciones de las

⁴⁴ Véanse las sentencias de 7 de junio de 2005, Dodl y Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364), apartado 45; de 22 de octubre de 2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720), apartado 35, y Moser, apartados 37 y 38 y jurisprudencia citada. En dicha sentencia el Tribunal de Justicia confirmó que el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 es aplicable a un trabajador que está empleado en un Estado miembro distinto de aquel cuya legislación le sea aplicable. Véanse, asimismo, el artículo 5, letra b), de dicho Reglamento, que consagra el principio de asimilación de hechos, en el que figura también la expresión «como si», y la sentencia de 12 de marzo de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203), apartados 42 a 44.

⁴⁵ A este respecto, ha de señalarse que no se ha producido ninguna modificación desde el proyecto previsto a favor del Reino Unido durante el año 2016. Véanse los puntos 40 y 56 de las presentes conclusiones.

⁴⁶ Véase, como recordatorio de las modalidades de la regla de no acumulación de prestaciones cuando varias prestaciones son debidas por más de un Estado miembro por el mismo concepto, la sentencia Moser (apartado 41).

⁴⁷ Reglamento 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 (DO 2009, L 284, p. 1; corrección de errores en DO 2018, L 54 p. 18).

⁴⁸ Véase la sentencia Moser, apartados 42 y 46.

⁴⁹ Véase la sentencia de 10 de julio de 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582), apartado 33 y jurisprudencia citada.

⁵⁰ Véase el punto 54 de las presentes conclusiones.

⁵¹ Véase el punto 51, tercer guion, de las presentes conclusiones.

⁵² Véase el punto 51, cuarto guion, de las presentes conclusiones.

⁵³ Véanse las sentencias Pinna, apartado 21, y Lenoir, apartado 14.

partes recordadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Pinna⁵⁴ que el litigio que dio lugar a dicha sentencia tenía por objeto la diferencia de importe de las prestaciones según el Estado en el que residían los miembros de la familia de que se trataba, lo que tenía por efecto desvirtuar los derechos adquiridos del trabajador de conformidad con la ley a la que estaba sometido y, por lo tanto, el objetivo de garantizar la libre circulación de los trabajadores.

71. En segundo lugar, en mi opinión, la excepción admitida en la sentencia Lenoir en caso de concesión de prestaciones estrechamente ligadas al entorno social⁵⁵ tiene un alcance limitado.

72. En efecto, procede situar esta decisión en el marco jurídico sobre cuya base se adoptó, a saber, el artículo 1, letra u), del Reglamento n.º 1408/71, que establecía una distinción entre los *subsídios familiares* —expresión que designa las prestaciones periódicas en metálico concedidas exclusivamente en función del número y, en su caso, de la edad de los miembros de la familia— y las *prestaciones familiares* —expresión que designa todas las prestaciones en especie o en metálico destinadas a compensar las cargas familiares con exclusión de los subsidios especiales de natalidad mencionados en el anexo I—. ⁵⁶

73. Además, como ha subrayado la República de Polonia, la excepción al principio de exportabilidad de las prestaciones en materia de seguridad social admitida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Lenoir se extendió a otras prestaciones *especiales* de carácter no contributivo. ⁵⁷

74. Pues bien, por una parte, en el artículo 1, letra z), del Reglamento n.º 883/2004, el legislador de la Unión no ha hecho tal distinción entre las diversas prestaciones dirigidas a las familias. Por otra parte, como excepción al principio general enunciado en el artículo 7 de dicho Reglamento, relativo a las cláusulas de residencia, el criterio de la situación económica y social solo se admitió para las prestaciones comprendidas en el ámbito de aplicación material del artículo 70 de ese Reglamento. ⁵⁸

75. En tercer lugar, por lo que respecta a la sentencia Moser, que, según la República de Austria y el Reino de Noruega, justifica la apreciación de que el objetivo de la prestación de que se trata es determinante, opino que la interpretación del Tribunal de Justicia no es extrapolable. En efecto, el asunto que dio lugar a dicha sentencia versaba sobre una prestación por cuidado de hijos que, en su modalidad asociada a la renta, constituía una prestación sustitutiva de las rentas del trabajo. Su importe dependía expresamente del nivel de ingresos anterior, lo que justificó que el Tribunal de Justicia realizara una interpretación conforme con el objetivo de compensar la pérdida salarial al considerar que el importe de la prestación debía calcularse en función del salario efectivo. Así pues, la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia citada no se basa en la posibilidad de adaptar una prestación familiar al contexto económico y social en función del lugar de residencia de su beneficiario.

⁵⁴ Véase la sentencia Pinna, apartados 10, 11 y 14.

⁵⁵ Véase la sentencia Lenoir, apartado 16.

⁵⁶ Véanse las sentencias Lenoir, apartado 9, para recordar los antecedentes legislativos, y Pinna, apartados 9 y 18.

⁵⁷ Véanse las sentencias de 6 de julio de 2006, Kersbergen-Lap y Dams-Schipper (C-154/05, EU:C:2006:449), apartado 33 y jurisprudencia citada, y de 18 de diciembre de 2007, Habelt y otros (C-396/05, EU:C:2007:810), apartado 81.

⁵⁸ Véase el considerando 16 del Reglamento n.º 883/2004. A este respecto, es lógico que el legislador de la Unión haya adoptado este criterio debido a la finalidad de las prestaciones, a saber, garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia que solo pueden determinarse en función de la situación económica y social del lugar de residencia.

76. En el presente asunto, la referencia a la sentencia Moser no es pertinente, *a fortiori*, para justificar la adaptación del importe de las prestaciones familiares cuando este no depende de costes reales y se determina sin ninguna evaluación individual y discrecional de las necesidades personales de los beneficiarios, basándose en una situación definida legalmente.⁵⁹

77. En efecto, cabe señalar, al igual que la Comisión y los Estados miembros que intervienen en su apoyo, que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que los subsidios familiares concedidos por la República de Austria corresponden a la definición que de ellos daba el Reglamento n.º 1408/71, a saber, que se trata de prestaciones periódicas en metálico concedidas a la familia del beneficiario exclusivamente en función del número y, en su caso, de la edad de los miembros de la familia.

78. A este respecto, cabe observar, en primer lugar, que, según el tenor del artículo 8 de la Ley de Subsidios Familiares, el importe de los subsidios familiares debidos a una persona se determinará en función del número y de la edad de los hijos por los que se conceden dichos subsidios familiares. En segundo lugar, no se aclara la relación entre el importe de esta prestación y el nivel de precios real sobre cuya base se calcula.⁶⁰ Por lo tanto, la República de Austria no puede limitarse a sostener que el hecho de que el importe de dicha prestación aumente con la edad demuestra que esta está «por principio» vinculada a los gastos de manutención del hijo.

79. En general, de la normativa nacional controvertida no se desprende cuáles sean los gastos corrientes concretos que sirven de base para la fijación del importe a tanto alzado de las prestaciones familiares,⁶¹ ni qué otros factores distintos de la edad o del número de hijos podrían justificar su aumento, ni en qué proporción. En estas circunstancias, la Comisión puede sostener fundadamente que no se toman en consideración los gastos efectivos⁶² vinculados a necesidades concretas, lo que se ve corroborado por la uniformidad de los importes en el conjunto del territorio austriaco, sin tomar en consideración las variaciones del nivel de precios en Austria.

80. Así pues, por todos los motivos expuestos anteriormente, propongo al Tribunal de Justicia que declare fundado el primer motivo formulado por la Comisión.

⁵⁹ Véase la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartados 36 y 37.

⁶⁰ Cabe señalar que el Informe FreSsco, invocado por la República de Austria a instancias del Reino de Noruega (véase la nota 19 de las presentes conclusiones), por lo que respecta a la situación en los años 2016 y 2017, no contiene ninguna precisión en este sentido y solo menciona un ajuste en función de la tasa de inflación.

⁶¹ Lo mismo sucede con el subsidio por escolaridad o por tener un hijo con discapacidad, como se desprende de los elementos sometidos a la apreciación del Tribunal de Justicia. Véanse el punto 38, cuarto guion, y el punto 42, cuarto guion, de las presentes conclusiones.

⁶² Véase la nota 11 de las presentes conclusiones. El ejemplo dado por el Reino de Noruega demuestra a este respecto, precisamente, que no se tiene en cuenta el nivel de gasto real en función del lugar de compra. Lo mismo sucede con la variedad de factores que deberían tenerse en cuenta en la situación de los inmigrantes, entre ellos cargas financieras adicionales debido, en particular, a la ausencia de uno de los progenitores, como ha subrayado Rumanía.

B. Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del principio de igualdad de trato establecido en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011

1. Alegaciones de las partes

a) Comisión

81. Mediante su segundo motivo, la Comisión alega que la República de Austria ha vulnerado el principio de igualdad de trato establecido, por una parte, en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, en la medida en que la normativa de dicho Estado miembro aplica la adaptación del *subsidio familiar* y de la *deducción por hijos a cargo* y, por otra parte, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, en la medida en que la normativa de dicho Estado miembro prevé la adaptación de la *bonificación familiar plus*, la *deducción por hogar con único perceptor de ingresos*, la *deducción en favor de las familias monoparentales* y la *deducción por manutención*, en función del lugar de residencia del hijo.

82. La Comisión expone que:

- El artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 tiene por objeto garantizar, con arreglo al artículo 45 TFUE, apartado 2, la igualdad en materia de seguridad social sin distinción de nacionalidad en beneficio de los trabajadores afectados, suprimiendo toda discriminación al respecto derivada de las legislaciones nacionales de los Estados miembros.⁶³
- El artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 concreta también el principio de igualdad de trato enunciado en el artículo 45 TFUE, apartado 2, que protege a los trabajadores migrantes no solo de las discriminaciones directas, basadas en la nacionalidad, sino también de cualquier forma de discriminación indirecta.
- Esta disposición comprende todas las ventajas, tanto sociales como fiscales, que, vinculadas o no a un contrato de trabajo, se reconocen generalmente a los trabajadores nacionales por razón, principalmente, de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de su residencia habitual en territorio nacional.⁶⁴

83. La Comisión alega que:

- El subsidio familiar y la deducción por hijos a cargo son, simultáneamente, prestaciones familiares sujetas al principio de igualdad de trato, enunciado en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004, y ventajas sociales, reguladas por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.⁶⁵
- La bonificación familiar plus, la deducción por hogar con único perceptor de ingresos, la deducción en favor de las familias monoparentales y la deducción por manutención, que la República de Austria concede a las personas que trabajan en su territorio, en beneficio de sus

⁶³ La Comisión se refiere a la sentencia de 22 de junio de 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415), apartado 42 y jurisprudencia citada.

⁶⁴ La Comisión se refiere a la sentencia de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217), apartado 25.

⁶⁵ La Comisión se refiere a la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 45 y jurisprudencia citada.

hijos, con independencia de las necesidades reales de estos y, por lo tanto, de su contexto social, constituyen ventajas fiscales, ya que reducen el importe del impuesto sobre la renta. Se presume que el beneficiario también está sujeto a dicho impuesto en Austria puesto que, en caso de que la liquidación del impuesto no arroje un resultado a pagar, la deducción por hogar con único perceptor de ingresos y la concedida en favor de las familias monoparentales se abonan en forma de complemento por hijos. Por lo tanto, estas deducciones también están sujetas al principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

- La adaptación, desde el 1 de enero de 2019, del importe a tanto alzado de las prestaciones familiares y de las ventajas sociales y fiscales, únicamente en función del criterio del lugar de residencia de los hijos, afecta esencialmente a los trabajadores migrantes cuya familia reside fuera del Estado miembro que las otorga, extremo que la República de Austria no discute.

84. A este respecto, la Comisión señala que:

- Según los trabajos preparatorios de la ley por los que se establece este mecanismo de adaptación de dichas prestaciones y ventajas, el objetivo de la República de Austria era reducir los gastos presupuestarios del Estado, presumiendo que el número de hijos residentes en Estados miembros en los que el nivel de precios es inferior al de Austria es mayor que el de residentes en Estados miembros en los que el nivel de precios es superior al de Austria.
- En efecto, de la normativa austriaca se desprende que, por lo que respecta a los Estados miembros limítrofes de la República de Austria, el coeficiente de adaptación es, para la República Checa, de 0,619, para Alemania, de 0,974, para Italia, de 0,948, para Hungría, de 0,562, para Eslovenia, de 0,79, y para Eslovaquia, de 0,641. Solo en el caso de Suiza y de Liechtenstein la adaptación conduce a un importe más elevado o al mismo importe a tanto alzado que en Austria.

85. La Comisión añade que, no obstante, la normativa austriaca excluye los casos en que los hijos de un funcionario austriaco han seguido a este cuando ha sido destinado a otro Estado miembro en comisión de servicio, considerándolos, a efectos de las prestaciones, como si residieran en Austria.

86. Pues bien, según dicha institución, a la luz de los criterios de apreciación de la comparabilidad de las situaciones establecidos por el Tribunal de Justicia,⁶⁶ la situación de los trabajadores fronterizos que viven con sus hijos no es diferente de la de los funcionarios austriacos desplazados en comisión de servicio. Si bien están en desventaja al ser destinados a Estados miembros donde el coste de la vida es más elevado que en la República de Austria, su número es mucho menor que el de los trabajadores migrantes. La Comisión opina asimismo que las diferencias jurídicas internacionales, europeas y nacionales invocadas por dicho Estado miembro son inoperantes.

87. La Comisión deduce de ello que la República de Austria crea una discriminación indirecta en perjuicio de los trabajadores migrantes, que no parece que pueda justificarse mediante ningún objetivo legítimo.

⁶⁶ La Comisión se remite a la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complemento de pensión para las madres) (C-450/18, EU:C:2019:1075), apartado 45 y jurisprudencia citada.

88. En respuesta a las alegaciones de la República de Austria según las cuales, en primer término, *no existe discriminación* porque el principio de igualdad de trato exige que el importe de las ventajas económicas para la manutención de un hijo debidas a un trabajador corresponda al de sus gastos en el lugar de residencia de dicho hijo,⁶⁷ la Comisión observa que las prestaciones familiares y las ventajas sociales y fiscales de que se trata no se calculan, de manera general, en función del nivel real de los precios en ese lugar y que su importe a tanto alzado es uniforme en el territorio nacional, a pesar de la disparidad del poder adquisitivo en las distintas regiones. A este respecto, la Comisión señala que la explicación dada por el Reino de Dinamarca, en apoyo de la de la República de Austria, según la cual esta uniformidad resulta del cálculo del importe de los subsidios familiares y de la deducción por hijos a cargo tomando como referencia la categoría de personas con menores ingresos, no se basa en ningún elemento de prueba aportado por la República de Austria.

89. La Comisión precisa asimismo que es difícil concebir cómo puede sostener dicho Estado miembro que las prestaciones familiares y las ventajas sociales y fiscales que concede tienen un vínculo real con los gastos efectuados por los hijos, al tiempo que considera que debe proceder, por ejemplo con respecto a Alemania e Italia, a adaptar dichas prestaciones y ventajas por una diferencia de poder adquisitivo de solo el 2,6 % y del 5,2 %, muy inferior a la existente, en la República de Austria, del 8 % entre el estado federado de Viena y el de Baja Austria.⁶⁸

90. La Comisión añade que el mecanismo de adaptación previsto en Austria establecido en función del lugar de residencia del hijo no es comparable con los coeficientes correctores aplicados a las retribuciones y a las ayudas económicas previstas en los actos de la Unión, dado que estas dependen del lugar de destino del funcionario de la Unión o del lugar en el que deben abonarse estas ayudas y que los subsidios familiares austriacos se abonan al trabajador migrante por sus hijos y no por él mismo.

91. La Comisión señala, además, que el Reino de Dinamarca no puede sostener a la vez que situaciones diferentes deben ser tratadas de manera diferente y que los Estados miembros no están obligados a adaptar el importe de los subsidios cuando el poder adquisitivo es más elevado en el Estado miembro de residencia de los hijos.

92. Por lo que se refiere, seguidamente, a la *justificación* aducida por la República de Austria sobre la existencia de una eventual discriminación *basada en el objetivo* perseguido *consistente en evitar un riesgo de perjuicio para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social*,⁶⁹ la Comisión recuerda que este riesgo debe ser grave.⁷⁰ Pues bien —añade la Comisión— del Informe del Rechnungshof (Tribunal de Cuentas, Austria), invocado por la propia República de Austria durante el procedimiento administrativo previo para respaldar esta supuesta justificación, se desprende, en primer lugar, que el apoyo del presupuesto nacional a la financiación de las prestaciones familiares se hizo necesario a raíz del aumento de los importes a tanto alzado y de la consiguiente reducción de las fuentes de financiación de las prestaciones familiares.⁷¹

⁶⁷ Véase el punto 98 de las presentes conclusiones.

⁶⁸ Véase la nota 79 de las presentes conclusiones.

⁶⁹ Véase, en relación con esta alegación formulada en el procedimiento administrativo previo, el punto 25 de las presentes conclusiones.

⁷⁰ La Comisión se remite a la sentencia de 28 de abril de 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171), apartado 41.

⁷¹ La Comisión se refiere al Informe del Tribunal de Cuentas titulado «Familienbeihilfe — Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem» (Subsidio familiar — Objetivos y consecución de los objetivos, costes y sistema de control); en lo sucesivo, «Informe del Tribunal de Cuentas», disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Familienbeihilfe.pdf>, punto 6.1 y punto 6.3, pp. 25 a 27.

93. En segundo lugar, la parte de las prestaciones familiares destinadas a los hijos que residen en otro Estado miembro distinto de la República de Austria corresponde a aproximadamente el 6 % del total de los pagos.

94. En tercer lugar, si la concesión de dichas prestaciones repercute en la financiación de las prestaciones familiares, ello se debe principalmente a la falta de controles adecuados de los requisitos para la concesión de dichas prestaciones por parte de las autoridades austriacas.⁷²

95. En cuarto lugar, la adaptación de las prestaciones familiares en función del nivel de precios del Estado miembro de que se trate en relación con el nivel de precios de la República de Austria dificulta la gestión de esas prestaciones desde un punto de vista técnico y económico, debido al sistema de pago del complemento diferencial con respecto a las prestaciones familiares concedidas en el Estado miembro de residencia del hijo. Este sistema, establecido por el artículo 68, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004, es aplicable a las tres cuartas partes de los casos de concesión de prestaciones familiares en beneficio de los hijos que residan en otros Estados miembros.

96. Por lo que respecta, por último, a la *justificación de la existencia de una discriminación* invocada por la República de Austria, con carácter subsidiario, *basada en el objetivo de garantizar la equivalencia del valor de la ayuda y de la reducción de las cargas económicas en Austria con los demás Estados miembros en función de la residencia del hijo*, la Comisión alega que esta justificación no constituye una razón imperiosa de interés general reconocida y se basa en las alegaciones relativas a la inexistencia de desigualdad de trato y a la coherencia del mecanismo de adaptación que, además, se contradicen con la excepción a dicho mecanismo prevista en favor de los funcionarios austriacos desplazados en comisión de servicio.

97. Por otra parte, la Comisión, apoyada por la República Eslovaca, estima que la República de Austria, al considerar que debía reaccionar ante las distorsiones del sistema derivadas de que la ayuda económica a los trabajadores migrantes superara el nivel de reducción de sus gastos, parece perder de vista el hecho de que los trabajadores originarios de otros Estados miembros contribuyen a la financiación del sistema social y fiscal austriaco del mismo modo que los trabajadores austriacos, cualquiera que sea el lugar de residencia de sus hijos. La Comisión destaca que la renta que estos trabajadores perciben en Austria como contrapartida de su prestación económica se tiene en cuenta en la misma proporción, tanto para el cálculo de la cotización abonada por los empresarios para la financiación de los subsidios familiares como para el cálculo del impuesto.

b) República de Austria

1) En cuanto a la discriminación indirecta de los trabajadores migrantes como consecuencia de la aplicación de un criterio de referencia vinculado al lugar de residencia de los hijos

i) Sobre la inexistencia de discriminación indirecta

98. Según la República de Austria, el mecanismo de adaptación no conduce a una desigualdad de trato de situaciones idénticas, sino que garantiza que situaciones diferentes sean tratadas también de manera diferente. La República de Austria recuerda que el objetivo perseguido por el legislador

⁷² La Comisión hace referencia al Informe del Tribunal de Cuentas, punto 15.1, pp. 42 a 45; punto 19.2, p. 53, y puntos 23 a 29, pp. 59 a 69.

austriaco mediante la concesión de ventajas sociales y fiscales a los padres que tienen hijos a su cargo es sufragar una parte de los gastos derivados de la manutención de sus hijos. Esto conduce a tener que distinguir la situación de los trabajadores con hijos que residen en el extranjero de la de los trabajadores con hijos residentes en Austria, que no son materialmente comparables debido a las diferencias en el coste de la vida en los Estados miembros y, por consiguiente, en el nivel de gastos de compra equivalentes.

99. Asimismo, señala, al igual que el Reino de Dinamarca, que, según la posición del Comité Europeo de Derechos Sociales, encargado de vigilar el cumplimiento de la Carta Social Europea,⁷³ y de dicha Carta en su versión modificada de 3 de mayo de 1996, la exigencia de no discriminación en materia de prestaciones de seguridad social prevista en el artículo 12, apartado 4, de la Carta no se opone a su adaptación si el hijo reside en un Estado donde el coste de la vida es significativamente inferior.⁷⁴

100. La República de Austria observa que la garantía de la equivalencia de poder adquisitivo según el coste de la vida en diferentes Estados se aplica no solo mediante un coeficiente corrector para la retribución de los funcionarios de la Unión, incluidos los complementos familiares, cuando estos se deben a una persona distinta de dichos funcionarios,⁷⁵ lo que lleva a tener en cuenta el lugar de residencia de los hijos, sino también mediante la clasificación de los países que participan en el programa Erasmus + en tres categorías para adaptar el importe de la subvención de los estudiantes por sus gastos de estancia y desplazamiento.⁷⁶

101. La República de Austria se remite, además, a las Conclusiones del Consejo, de 9 de octubre de 2020, sobre el refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente.⁷⁷ Señala que, al referirse a la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social,⁷⁸ el Consejo identificó, entre tres principios esenciales, el de la «adecuación», que le lleva a considerar que «las necesidades básicas deben quedar cubiertas de forma adecuada por las prestaciones de renta mínima teniendo en cuenta el nivel de vida y de precios [...] a escala nacional en cada Estado miembro».

102. Por lo que respecta a las alegaciones de la Comisión basadas en la falta de uniformidad del poder adquisitivo en el territorio austriaco, la República de Austria alega, en primer término, que las diferencias de poder adquisitivo son muy reducidas en comparación con las que existen entre

⁷³ Firmada en Turín el 18 de octubre de 1961.

⁷⁴ La República de Austria cita el documento del Consejo de Europa titulado «Digest of the case law of the European Committee of Social Rights», diciembre de 2018, p. 141, disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

⁷⁵ La República de Austria se remite a los artículos 64 y 67, apartado 4, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, así como al cuarto considerando del Reglamento (CE, CECA, Euratom) n.º 2594/98 del Consejo, de 27 de noviembre de 1998, que modifica el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades (DO 1998, L 325, p. 1). A este respecto, se remite a la alegación del Reino de Dinamarca de que el Tribunal de Justicia puso de relieve, en la sentencia de 8 de mayo de 2014, *Wiering* (C-347/12, EU:C:2014:300), que se refería también al Reglamento n.º 1408/71, que el destinatario de los subsidios familiares es el hijo. Por lo tanto, en su opinión, la adaptación de tales subsidios es conforme con la interpretación que ya se ha dado al principio de igualdad de trato.

⁷⁶ La República de Austria se refiere al documento de la Comisión titulado «Erasmus + Programme Guide», versión 2 (2020), de 26 de febrero de 2020, p. 45, disponible en la siguiente dirección de Internet: https://erasmus-plus.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/erasmus_programme_guide_2020_v2_en.pdf.

⁷⁷ Documento 11721/2/20 REV 2, disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-2/fr/pdf>.

⁷⁸ DO 1992, L 245, p. 46.

los Estados miembros⁷⁹ y que también debería establecerse un mecanismo de adaptación en función de las regiones en dichos Estados. Las dificultades que se derivarían de tal sistema justifican el recurso al cálculo por Eurostat de un valor medio por Estado, que presenta la ventaja de ser un criterio objetivo que evita interrogarse sobre los casos en los que existen pequeñas diferencias de poder adquisitivo, por ejemplo, en Alemania o en Italia.

103. A continuación, la República de Austria considera que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal referencia a importes uniformes y aproximados es legal,⁸⁰ al igual que la aplicación del criterio de la diferencia del coste de la vida.⁸¹ A este respecto, se refiere también a las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Hosse⁸² según las cuales «podría reconocerse eventualmente al Estado que abona la prestación el derecho a adaptar su importe en caso de que los costes en el Estado de residencia del beneficiario fueran claramente divergentes, en la medida en que el Reglamento n.º 1408/71 no se opusiera a ello. En todo caso, ese argumento no puede dar lugar a que se deniegue completamente la prestación a la persona afectada».

104. Por último, la República de Austria señala que la Unión se refiere a las regiones que no pertenecen en ningún caso a más de un Estado miembro, y ello, en particular, en el marco de la apreciación de la admisibilidad de las ayudas regionales cuyo objetivo es, precisamente, promover la cohesión y, en consecuencia, armonizar las condiciones de vida en el seno de la Unión.⁸³ Considera que, si la argumentación defendida por la Comisión en el presente procedimiento fuera correcta, difícilmente podría calificarse de adecuado el hecho de que las regiones de Burgenland (Austria), Bratislava (Eslovaquia) y Transdanubio Occidental (Hungría) —con los municipios directamente adyacentes de Deutsch Jahrndorf (Austria), Rusovce (Eslovaquia) y Rajka (Hungría)— tengan derechos muy diferentes a los recursos de ayuda regional de la Unión, aunque sean directamente fronterizos.

⁷⁹ La República de Austria lo ejemplifica del siguiente modo: «El poder adquisitivo en Viena (el estado federado con menor poder adquisitivo) representa aproximadamente el 92 % del poder adquisitivo en Baja Austria. Además, las diferencias de poder adquisitivo por habitante en las circunscripciones de Baja Austria son mayores que las diferencias de poder adquisitivo entre los estados federados austriacos. Véase [https://retailreport.at/sites/default/files/2019-05/GfK %20Kaufkraft %20 C3 %B4sterreich %202019.pdf](https://retailreport.at/sites/default/files/2019-05/GfK_%20Kaufkraft_%20C3%B4sterreich_%202019.pdf). Por el contrario, el poder adquisitivo en Bulgaria representaba, en 2019, el 52 % del poder adquisitivo medio de los 27 Estados miembros [...], mientras que el poder adquisitivo en Austria representaba el 113 % (véase <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>).»

⁸⁰ La República de Austria cita la sentencia de 24 de febrero de 2015, Sopora (C-512/13, EU:C:2015:108), apartado 34.

⁸¹ La República de Austria cita las sentencias de 17 de julio de 1963, Italia/Comisión (13/63, EU:C:1963:20), título 4, y de 18 de septiembre de 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), apartado 34.

⁸² C-286/03, EU:C:2005:621, punto 109. Se trata de la respuesta de la Abogada General Kokott a la alegación, formulada en el marco de este asunto contra la exportación de una prestación, según la cual *el importe de la prestación se calcula en función de los costes de vida y asistencia* en el Estado de la institución competente.

⁸³ Decisión de Ejecución 2014/99/UE de la Comisión, de 18 de febrero de 2014, que establece la lista de regiones que pueden recibir financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo, y de los Estados miembros que pueden recibir financiación del Fondo de Cohesión durante el período 2014-2020 [notificada con el número C(2014) 974] (DO 2014, L 50, p. 22).

ii) Sobre la justificación objetiva de una discriminación indirecta, con carácter subsidiario

105. En primer lugar, la República de Austria sostiene que la Comisión citó documentos que no justifican que persiguiera un objetivo específico de ahorro y que su análisis queda desvirtuado por los trabajos preparatorios de la normativa nacional⁸⁴ y, en particular, por la evaluación de sus consecuencias en términos de eficacia.⁸⁵

106. En segundo lugar, por lo que se refiere a los *subsidios familiares* y a la *deducción por hijos a cargo*, la República de Austria recuerda, por una parte, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia,⁸⁶ corresponde a los Estados miembros organizar sus respectivos sistemas de seguridad social y que, en este contexto, ha modificado el método de cálculo de las prestaciones, en función del coste real de la vida, al alza o a la baja, para cumplir los objetivos de sufragar una parte de los gastos típicamente asociados a la manutención de los hijos y de garantizar la equidad del sistema de seguridad social. Por otra parte, la República de Austria se remite a la jurisprudencia de los tribunales civiles austriacos relativa a la pensión alimenticia de los hijos que viven en el extranjero. Esta pensión alimenticia se calcula en función de las condiciones medias de vida del deudor de los alimentos y del poder adquisitivo en el país donde vive el hijo. Sobre esta base, las necesidades del beneficiario de la pensión alimenticia están concreta e individualmente relacionadas con las condiciones de vida de los padres. Asimismo, alega que la constatación de que los subsidios familiares solo cubren las necesidades básicas no modifica en nada su función de apoyo,⁸⁷ puesto que estas prestaciones persiguen, en principio, el mismo objetivo que la pensión alimenticia, a saber, cubrir los gastos habitualmente sufragados por los padres para la manutención de su hijo y que carece de relevancia que el nivel de abstracción sea, por naturaleza, ligeramente superior en el caso de una prestación estatal que beneficie a todos los hijos que al evaluar individualmente la pensión alimenticia de un progenitor respecto a un hijo concreto.

107. En tercer lugar, por lo que se refiere a la *bonificación familiar plus* y a las *otras deducciones*, la República de Austria alega que el mecanismo de adaptación garantiza que los gastos reales se tengan en cuenta equitativamente y que todos los contribuyentes con hijos que ejercen una actividad profesional sean tratados de igual manera en lo que respecta a su capacidad contributiva.

108. A este respecto, se refiere de nuevo al principio de capacidad contributiva⁸⁸ en virtud del cual los gastos ocasionados por los hijos deben ser tenidos en cuenta a efectos fiscales en una medida adecuada. Este principio encuentra su fundamento en el Derecho de la Unión en el ámbito de la fiscalidad directa y constituye un principio general del Derecho tributario en el seno de la Unión. Así, en la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Schulz-Delzers y Schulz,⁸⁹ el Tribunal de Justicia declaró, respecto al carácter comparable de dos situaciones de hecho relacionadas con los

⁸⁴ Se trata de los proyectos de ley que dieron lugar a las leyes federales citadas en las notas 7 y 8 de las presentes conclusiones, así como de las explicaciones del Gobierno sobre estos proyectos contenidas en los documentos citados con los n.ºs 111 y 190 de los anexos de las actas taquigráficas de las sesiones del Nationalrat (Consejo Nacional, Austria) relativas a la XXVI legislatura, disponibles, respectivamente, en las siguientes direcciones de Internet:
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00111/fname_692212.pdf y
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00190/fname_698479.pdf.

⁸⁵ La República de Austria hace referencia a los documentos citados en los n.ºs 111 y 190 de los anexos a las actas taquigráficas de las sesiones del Consejo Nacional relativas a la XXVI legislatura, respectivamente, p. 3, y pp. 8 y ss.

⁸⁶ La República de Austria se refiere a las sentencias de 28 de junio de 2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511), apartados 45 y ss. y jurisprudencia citada, y Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 68.

⁸⁷ A este respecto, la República de Austria se remite a las explicaciones que figuran en el documento mencionado en el n.º 111 de los anexos a las actas taquigráficas de las sesiones del Consejo Nacional relativas a la XXVI legislatura, pp. 1 y ss. (véase la nota 84 de las presentes conclusiones).

⁸⁸ Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

⁸⁹ C-240/10, EU:C:2011:591, apartado 37.

complementos salariales concedidos por las expatriaciones, que «no exist[ía] tal carácter comparable, a la luz del objetivo perseguido por la aplicación de una escala de gravamen progresiva que se basa necesariamente [...] en una apreciación de la capacidad contributiva del sujeto pasivo efectuada sobre la base de las condiciones de vida en el territorio del Estado miembro de que se trata».

109. En cuarto lugar, la República de Austria sostiene que, dado que el mecanismo de adaptación de las prestaciones familiares y de las ventajas fiscales de que se trata garantiza que se conceda una ayuda o una reducción de las cargas por el mismo valor, no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

110. En cuanto a los argumentos de la Comisión basados en el Informe del Tribunal de Cuentas, la República de Austria señala que:

- del hecho de que la concesión de las deducciones en función de la situación familiar esté relacionada con la deducción por hijos a cargo y, por ello, con los subsidios familiares para cuyo pago es necesario determinar en qué Estado tiene su lugar de residencia el hijo de que se trate, el gasto administrativo adicional resultante del mecanismo de adaptación en función del Estado de residencia es muy limitado, y
- ha quedado acreditado que el número de hijos residentes en otros Estados miembros con derecho a subsidios familiares pasó de 1 500 para el año 2002 a aproximadamente 130 000 para el año 2016 y que los casos de extranjeros «*se supervisaron con mayor frecuencia que las situaciones nacionales debido a la calificación del riesgo*».

111. En cuanto a la alegación de la Comisión según la cual, respecto a unas tres cuartas partes de los hijos que residen en otros Estados miembros, la República de Austria solo efectúa pagos diferenciales,⁹⁰ esta última señala que incluso esos pagos, incluida la deducción por hijos a cargo, siguen siendo, en numerosos casos, más cuantiosos que las prestaciones primarias en el Estado de residencia del menor.

112. En cuanto a la alegación general de la Comisión, sostenida también por la República de Croacia, la República de Polonia y la República de Eslovenia, basada en que sería injusto que los trabajadores paguen impuestos en Austria, así como que coticen por sus salarios y contribuyan, de esta forma, a la financiación de las prestaciones litigiosas, para finalmente percibir las únicamente en forma de prestaciones adaptadas en valor por sus hijos residentes en otro Estado miembro, la República de Austria considera que la base imponible de las cotizaciones empresariales es indiferente y que no existe ninguna relación entre una eventual obligación tributaria y el derecho a las prestaciones concedidas por el Estado. Por el contrario, si la obligación fiscal del trabajador influyera en la exportación de las prestaciones de la seguridad social, la norma establecida en el artículo 70 del Reglamento n.º 883/2004 sería contraria al Derecho de la Unión.

⁹⁰ Véase el punto 95 de las presentes conclusiones.

2) *En cuanto a la discriminación indirecta de trabajadores migrantes debido a las normativas aplicables a los funcionarios en el extranjero*

i) *Sobre la inexistencia de discriminación indirecta*

113. La República de Austria alega que el argumento de la Comisión en apoyo de la existencia de una discriminación indirecta solo puede referirse a la situación de los funcionarios austriacos en el extranjero cuyos hijos también se han trasladado al extranjero, y que esta no es comparable a la de los trabajadores migrantes por motivos tanto jurídicos como materiales. Por una parte, los funcionarios en el extranjero están sujetos a un régimen especial de exención del régimen de seguridad social y fiscal del Estado de acogida en virtud de los artículos 33, 34 y 37 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas,⁹¹ así como de los artículos 48 y 49 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.⁹²

114. Además, la especificidad de la situación de los funcionarios en el extranjero se encuentra también en el Derecho de la Unión, en el artículo 45 TFUE, apartado 4, así como en el artículo 11, apartado 3, letra b), y en el artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 883/2004,⁹³ de los que se desprende que los funcionarios en el extranjero no tienen derecho a percibir subsidios familiares en los Estados de acogida ni, por consiguiente, pagos diferenciales o prestaciones adicionales vinculadas a su situación familiar.

115. Por último, en virtud del Derecho austriaco, a efectos del régimen de la seguridad social y desde el punto de vista fiscal, se considera que los funcionarios en el extranjero ejercen su actividad en el territorio nacional. Además, en materia civil, siguen estando sujetos al foro general austriaco.

116. Por otra parte, por lo que respecta a las diferencias materiales, los funcionarios en el extranjero, sujetos a un régimen de traslados regulares, conservan, por lo general, su domicilio y el centro de sus intereses en Austria.

117. De igual forma, según la República de Austria, si la situación de los funcionarios en el extranjero se considerara comparable a la de los trabajadores migrantes, de ello resultaría que los primeros, al estar excluidos de la aplicación del mecanismo de adaptación, no se ven —si se considera en su conjunto— favorecidos, sino perjudicados. Debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los funcionarios en el extranjero de la República de Austria, destinados en comisión de servicio a otros Estados miembros, así como a Estados parte del Acuerdo EEE y a Suiza, se encuentran en Estados en los que el coste de la vida es superior al de Austria.

⁹¹ Firmada en Viena el 18 de abril de 1961 y que entró en vigor el 24 de abril de 1964.

⁹² Firmada en Viena el 24 de abril de 1963 y que entró en vigor el 19 de marzo de 1967.

⁹³ La República de Austria precisa que, si el trabajador migrante está afiliado al régimen austriaco de seguridad social en virtud del artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, el funcionario austriaco que haya sido destinado a otro Estado miembro en comisión de servicio seguirá afiliado al régimen austriaco de seguridad social en virtud de la letra b) de la misma disposición. Lo mismo sucede con los funcionarios que tienen un puesto de trabajo accesorio como trabajadores por cuenta ajena o que ejercen una actividad profesional por cuenta propia en virtud del artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 883/2004.

118. A este respecto, la Comisión no puede alegar que hay más trabajadores migrantes afectados por el mecanismo de adaptación que funcionarios austriacos desplazados en comisión de servicio sin demostrar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,⁹⁴ que la proporción de trabajadores migrantes afectados es superior a la de funcionarios que se encuentran en la misma situación desfavorable.

ii) Sobre la justificación objetiva de una discriminación indirecta, con carácter subsidiario

119. En caso de que el Tribunal de Justicia considere que las normativas aplicables a los funcionarios en el extranjero constituyen una discriminación indirecta, la República de Austria alega como justificación una razón imperiosa de interés general, el deber de asistencia y protección del Estado frente a dichos funcionarios, vinculado a su obligación de lealtad hacia él. Tras señalar que la Comisión no cuestiona el fundamento de esta justificación en el marco del recurso por incumplimiento, la República de Austria se refiere, a este respecto, a determinadas resoluciones del Tribunal de Justicia relativas al principio de asistencia y protección en relación con las actividades ejercidas por agentes en las instituciones de la Unión y en la Administración pública de los Estados miembros.⁹⁵

120. Según la República de Austria, en su condición de empleador, da muestras de una mayor asistencia y protección frente a sus funcionarios que ejercen sus actividades en el territorio nacional y en el extranjero sometiendo a estos últimos a un sistema coherente, manejable desde un punto de vista práctico, basado en el Derecho internacional, que los somete al Derecho nacional del Estado de origen partiendo del principio de que todas las consecuencias jurídicas están vinculadas a su domicilio en dicho Estado. Asimismo, observa que la aplicación del mecanismo de adaptación dentro de la Unión, pero no fuera de esta, contradice el deber de asistencia y protección de la República de Austria respecto a sus funcionarios, cuya igualdad de trato debe garantizar.

iii) Con carácter subsidiario, sobre una eventual alegación basada en la falta de coherencia del mecanismo de adaptación

121. Con carácter preliminar, la República de Austria señala que, en el marco del dictamen motivado, la Comisión solo impugnó las normativas aplicables a los funcionarios en el extranjero desde el punto de vista de una discriminación indirecta. Alega que, si en el marco de sus alegaciones en apoyo de su recurso, la Comisión le reprochaba también la falta de coherencia de la normativa objeto del recurso por la que se establece un mecanismo de adaptación, esta alegación debería ser rechazada por inadmisibles, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.⁹⁶

122. No obstante, si debiera examinarse esta alegación, la República de Austria retoma los elementos de su respuesta sobre el hecho de que las normativas aplicables a los funcionarios en el extranjero forman parte de un sistema global intrínsecamente coherente. Añade que el Tribunal

⁹⁴ La República de Austria se refiere a la sentencia de 17 de junio de 2010, Comisión/Portugal (C-105/08, EU:C:2010:345), apartados 26 y ss.

⁹⁵ La República de Austria cita las sentencias de 28 de mayo de 1980, Kuhner/Comisión (33/79 y 75/79, EU:C:1980:139), apartado 22, y de 13 de julio de 2018, SQ/BEI (T-377/17, no publicada, EU:T:2018:478), apartado 146, así como las sentencias de 22 de junio de 2017, Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488), apartado 35 y jurisprudencia citada, y de 12 de noviembre de 2020, Fleig/SEAE (C-446/19 P, no publicada, EU:C:2020:918), apartado 67.

⁹⁶ La República de Austria se refiere a la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/España (C-186/06, EU:C:2007:813), apartado 18 y jurisprudencia citada.

de Justicia ha declarado que no toda excepción a una normativa nacional conduce a que esta resulte incoherente, en particular, si su ámbito de aplicación es particularmente restringido, y que así sucede en el presente asunto.⁹⁷

2. *Apreciación*

a) *Sobre la existencia de discriminación indirecta*

123. Por lo que respecta a los fundamentos del segundo motivo invocado por la Comisión, que no se discuten, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que:

- El concepto de «ventaja social», en el sentido del artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011, comprende todas las ventajas sociales y fiscales que, vinculadas o no a un contrato de trabajo, se reconocen generalmente a los trabajadores nacionales *principalmente por razón de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de su residencia habitual en territorio nacional*, y cuya extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros permite, por lo tanto, facilitar la movilidad de estos en el interior de la Unión así como, por ende, su integración en el Estado miembro de acogida.⁹⁸
- El artículo 7, apartado 2, puede aplicarse a las ventajas sociales que también entran en el ámbito de aplicación específico del Reglamento n.º 883/2004.⁹⁹

124. En el presente asunto, el subsidio familiar y la deducción por hijos a cargo son simultáneamente prestaciones familiares sujetas al principio de igualdad de trato previsto en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y ventajas sociales comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, mientras que la bonificación familiar plus, la deducción por hogar con único perceptor de ingresos, la deducción en favor de las familias monoparentales y la deducción por manutención, están sujetas al principio de igualdad de trato enunciado en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

125. Sobre este particular, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que:

- El principio de igualdad de trato, tal como se enuncia en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004,¹⁰⁰ en particular con arreglo al artículo 45 TFUE, apartado 2, no solo prohíbe las discriminaciones ostensibles, basadas en la nacionalidad de los beneficiarios de los regímenes

⁹⁷ La República de Austria hace referencia a la sentencia de 19 de mayo de 2009, Comisión/Italia (C-531/06, EU:C:2009:315), apartados 69 y 73.

⁹⁸ Véase la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartados 24 y 25 y jurisprudencia citada.

⁹⁹ Véase la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartados 44 y 46 y jurisprudencia citada.

¹⁰⁰ Véase también, como expresión concreta del principio general de no discriminación, el artículo 5, letra b), de dicho Reglamento, que consagra el principio de asimilación de hechos, como recordó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 12 de marzo de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203), apartado 44.

de seguridad social, sino también toda forma encubierta de discriminación que, aplicando otros criterios de diferenciación, desemboque de hecho en el mismo resultado.¹⁰¹

- Esta prohibición resulta también del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011,¹⁰² que es la expresión particular, en el ámbito específico de la concesión de ventajas sociales, del principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 45 TFUE, apartado 2.¹⁰³
- Dicho artículo 7, apartado 2, debe interpretarse del mismo modo que el artículo 45 TFUE.¹⁰⁴

126. Por consiguiente, la interpretación del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011, en la medida en que tienen por objeto garantizar la libre circulación de los trabajadores, debe armonizarse.

127. Por lo que respecta a la articulación de estos dos Reglamentos, cuyos ámbitos de aplicación coinciden,¹⁰⁵ el Tribunal de Justicia ha señalado el alcance general del Reglamento n.º 492/2011 por lo que respecta a la *libertad de circulación de los trabajadores*.¹⁰⁶ De este modo, reiteró la solución adoptada con ocasión del examen de un recurso por incumplimiento basado por la Comisión tanto en la infracción del Reglamento n.º 1408/71 como consecuencia de la fijación de un criterio de residencia para la exportabilidad de las prestaciones de enfermedad como en la facultad de justificar la elección de dicho criterio, a la luz del artículo 7 del Reglamento (CEE) n.º 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.¹⁰⁷ Por consiguiente, la aplicación del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 podría quedar reservada a las situaciones no contempladas en el Reglamento n.º 492/2011, aun cuando el Reglamento n.º 883/2004 contenga disposiciones específicas que prohíben las cláusulas de residencia, especialmente en el artículo 7.¹⁰⁸

¹⁰¹ Véase, por analogía, la sentencia de 22 de junio de 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415), apartados 42 y 44 y jurisprudencia citada, relativa al artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, concretando el principio enunciado en el artículo 39 CE, actualmente artículo 45 TFUE, que estaba redactado, en esencia, en los mismos términos que el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004. Sin embargo, el ámbito de aplicación personal de este segundo Reglamento es diferente del primero en la medida en que no se limita a los trabajadores y a los miembros de su familia. A este respecto, muy recientemente, en la sentencia de 15 de julio de 2021, A (Atención sanitaria pública) (C-535/19, EU:C:2021:595), apartado 40, el Tribunal de Justicia señaló que el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, enunciado en el artículo 18 TFUE, párrafo primero, se concreta en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 respecto de los ciudadanos de la Unión que invocan las prestaciones a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento. Asimismo, el Tribunal de Justicia recordó su reiterada jurisprudencia según la cual el artículo 18 TFUE, párrafo primero, solo está destinado a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que los Tratados no establezcan normas específicas que prohíban la discriminación. En efecto, no es este el caso en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores. Véase, a este respecto, en particular, la sentencia de 25 de noviembre de 2021, Finanzamt Österreich (Subsidios familiares para cooperantes) (C-372/20, EU:C:2021:962) apartado 68.

¹⁰² Véase la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 54 y jurisprudencia citada.

¹⁰³ Véase la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartados 24 y 70 y jurisprudencia citada.

¹⁰⁴ Véase la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 70 y jurisprudencia citada.

¹⁰⁵ Véase, por analogía, la sentencia de 15 de julio de 2021, A (Asistencia sanitaria pública) (C-535/19, EU:C:2021:595), apartado 61.

¹⁰⁶ Véase la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 44 y jurisprudencia citada.

¹⁰⁷ DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77. El Reglamento n.º 1612/2008 fue derogado por el Reglamento n.º 492/2011. El Tribunal de Justicia se refirió, en particular, a la sentencia de 5 de mayo de 2011, Comisión/Alemania (C-206/10, EU:C:2011:283), apartado 39. Véanse, asimismo, los apartados 36 y 37 de dicha sentencia.

¹⁰⁸ Véase, por analogía, la sentencia de 11 de septiembre de 2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494), apartados 51 y 52. Véase, asimismo, la sentencia Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartados 65 y 69 a 71.

128. La República de Austria sostiene, con carácter principal, que el mecanismo de adaptación de las prestaciones familiares y de las ventajas sociales y fiscales no da lugar a una desigualdad de trato. Alega, en esencia, por una parte, que, dado que el objetivo de las prestaciones y ventajas es, bien rembolsar una parte de los gastos sufragados por los padres para la manutención de los hijos, bien aligerar sus cargas fiscales, las situaciones de los trabajadores con hijos que no residen en Austria y los que sí residen en el país no son comparables, debido a las diferencias de nivel de vida entre los Estados miembros. Por otra parte, con arreglo al mecanismo de adaptación, los trabajadores migrantes obtienen el apoyo que necesitan en función del coste de la vida en el Estado de residencia del hijo.

129. No obstante, como ha declarado el Tribunal de Justicia, los requisitos impuestos por el Derecho nacional deben considerarse indirectamente discriminatorios si, aun cuando se apliquen con independencia de la nacionalidad, *afectan fundamentalmente a los trabajadores migrantes o si la mayor parte de las personas afectadas son trabajadores migrantes*, cuando son aplicables sin distinción pero pueden satisfacerse más fácilmente por los trabajadores nacionales que por los trabajadores migrantes, o cuando puedan perjudicar de manera particular a estos últimos.¹⁰⁹

130. En el presente asunto, del criterio relativo a la residencia de los hijos establecido por la normativa austriaca se desprende que la reducción del importe de las prestaciones familiares y de las ventajas sociales y fiscales afecta esencialmente a los trabajadores migrantes, ya que sus hijos tienen más posibilidades de residir en otro Estado miembro.¹¹⁰ Además, de los cuadros que fijan los coeficientes de adaptación de los importes¹¹¹ de las prestaciones respecto de los Estados fronterizos con la República de Austria se desprende con toda claridad que, debido a las diferencias del nivel de vida existentes en la mayoría de estos Estados en relación con la República de Austria, los trabajadores que han ejercido su libertad de circulación desde esos Estados son, en la inmensa mayoría de los casos, quienes percibirán prestaciones y ventajas sociales y fiscales de un importe inferior al concedido en Austria. Pues bien, según los datos del Informe del Tribunal de Cuentas aportado por la Comisión¹¹² e invocado por la República de Austria, alrededor del 50 % de los pagos en 2016 se referían a hijos residentes en Hungría y en Eslovaquia y el 40 % de dichos pagos a hijos residentes en la República Checa, Polonia, Rumanía y Eslovenia.

131. Este análisis se ve corroborado por las explicaciones del Gobierno austriaco relativas a las estimaciones de los efectos de la adaptación relativa a la bonificación familiar plus.¹¹³ Estos elementos deben ponerse en relación con la apreciación del Tribunal de Cuentas según la cual el número de hijos beneficiarios se multiplicó por seis entre los años 2004 y 2016, en paralelo a la apertura del mercado laboral austriaco.¹¹⁴

¹⁰⁹ Véanse las sentencias de 18 de enero de 2007, Celozzi (C-332/05, EU:C:2007:35), apartado 24, y de 5 de diciembre de 2019, Bocero Torrico y Bode (C-398/18 y C-428/18, EU:C:2019:1050), apartado 41.

¹¹⁰ Véanse las sentencias de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 44, y Caisse pour l'avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 56.

¹¹¹ Véase la nota 9 de las presentes conclusiones.

¹¹² Véase el apartado 15.1, ejemplo 6, p. 45, del Informe del Tribunal de Cuentas.

¹¹³ Véase el documento citado en el n.º 190 de los anexos a las actas taquigráficas de las sesiones del Consejo Nacional relativas a la XXVI legislatura, p. 2 (véase la nota 84 de las presentes conclusiones).

¹¹⁴ Véanse el punto 15.1, ejemplo 5, p. 44, y el punto 15.2, p. 45, del Informe del Tribunal de Cuentas. A este respecto, en la nota 34 de dicho Informe se precisa que, el 1 de mayo de 2004, la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca se adhirieron a la Unión, seguidas por la República de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007. En el ámbito de la libre circulación de los trabajadores, la República de Austria disfrutó de sendos periodos transitorios de siete años, de modo que el mercado laboral austriaco se abrió en 2011 a los Estados que se adhirieron en 2004 y en 2014, a los Estados que se adhirieron en 2007. La República de Croacia se incorporó a la Unión el 1 de julio de 2013, de modo que su apertura al mercado laboral austriaco tuvo lugar en 2020.

132. Opino que estos elementos bastan por sí solos para demostrar, sin tener que examinar las alegaciones formuladas a mayor abundamiento por las partes, que la distinción establecida en la normativa austriaca en cuanto al importe de las prestaciones exportables en función del lugar de residencia de los hijos en los Estados miembros afecta principalmente a los trabajadores migrantes, y constituye una discriminación indirecta basada en la nacionalidad que solo puede admitirse si está objetivamente justificada.¹¹⁵

133. A mi entender, el Tribunal de Justicia no se ha referido expresamente a este requisito al aplicar el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004. Sin embargo, la única resolución del Tribunal de Justicia relativa al artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, que enunciaba en términos análogos el principio de igualdad de trato, es, a mi juicio, extrapolable.¹¹⁶ Además, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia ha interpretado el artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004, que tiene por objeto que no se disuada a un trabajador de ejercer su derecho a la libre circulación,¹¹⁷ en relación con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, y verificó sobre esta única fundamentación las justificaciones invocadas por el órgano jurisdiccional remitente. De ello deduzco que la aplicación por parte de un Estado miembro de un criterio de residencia a las prestaciones familiares también puede justificarse por la regla de la interpretación armonizada del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, resultante de su fundamento común, a saber, el artículo 45 TFUE, que fija el objetivo de garantizar la libre circulación de los trabajadores.¹¹⁸

b) Sobre la justificación de la discriminación indirecta

134. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, para estar justificada, la discriminación indirecta de este tipo debe ser adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.¹¹⁹

135. La Comisión sostiene acertadamente que la República de Austria no aduce ningún motivo que pueda justificar la discriminación indirecta causada por el mecanismo de adaptación del importe de las prestaciones, así como de las ventajas sociales y fiscales que ha establecido.

136. En efecto, en el marco del presente recurso, la República de Austria alega, por una parte, con el apoyo, en esencia, del Reino de Dinamarca y del Reino de Noruega, que la adaptación del importe de las prestaciones tiene por objeto garantizar que las *ayudas y la consiguiente reducción de las cargas familiares se correspondan en valor con los concedidos en Austria*.¹²⁰

¹¹⁵ Véase la sentencia *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 56.

¹¹⁶ Véase la sentencia de 22 de junio de 2011, *Landtová* (C-399/09, EU:C:2011:415), apartados 46 a 48.

¹¹⁷ Véanse los puntos 66 y 67 de las presentes conclusiones, así como, por analogía, la sentencia de 7 de noviembre de 2002, *Maaheimo* (C-333/00, EU:C:2002:641), apartado 34.

¹¹⁸ Véase, a este respecto, el punto 127 de las presentes conclusiones.

¹¹⁹ Véanse, en particular, las sentencias de 14 de diciembre de 2016, *Bragança Linares Verruga y otros* (C-238/15, EU:C:2016:949), apartado 44, y *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo), apartado 58 y jurisprudencia citada.

¹²⁰ Cabe señalar que la República de Austria refuta la afirmación de la Comisión de que el objetivo que perseguía era el ahorro presupuestario. De los documentos aportados por esta resulta, de hecho, una evaluación de la disminución de los gastos sin confirmar, no obstante, tal intención.

137. Pues bien, en primer lugar, en mi opinión, debe señalarse de nuevo que las prestaciones concedidas son a tanto alzado¹²¹ y no tienen en cuenta las necesidades reales del hijo. A este respecto, comparto también el punto de vista de Rumanía según el cual la República de Austria no puede utilizar las mismas alegaciones para negar la existencia de una discriminación y para justificarla.

138. En segundo lugar, de los cálculos presentados por la Comisión,¹²² los cuales no han sido impugnados por la República de Austria, se desprende claramente que esta correspondencia de valor no está garantizada en el territorio austriaco¹²³ y que no existe una relación de proporcionalidad coherente entre las diferencias del coste de la vida constatadas en Austria y los coeficientes aplicados en determinados Estados miembros.¹²⁴ Además, como subraya la República Eslovaca, en estos Estados miembros pueden existir disparidades,¹²⁵ lo que demuestra la importancia del lugar en el que se realizan las compras si se llegara a admitir un sistema de correspondencias con el nivel de precios.

139. La alegación de la República de Austria de que las diferencias de poder adquisitivo [entre los Estados miembros] son significativamente más importantes, especialmente respecto a Bulgaria¹²⁶ —lo que también compensa los efectos del mecanismo de adaptación—, no puede desvirtuar todas estas consideraciones.

140. Por consiguiente, el objetivo de garantizar que las ayudas y la consiguiente reducción de las cargas familiares se correspondan en valor con los concedidos en Austria no puede, en mi opinión, justificar la discriminación indirecta de que se trata.

141. Por otra parte, la República de Austria sostiene que el objetivo superior del mecanismo de adaptación del importe de las ventajas sociales y fiscales es *el establecimiento o el restablecimiento de la función de apoyo, así como de la equidad del sistema social*.

142. Al igual que la Comisión, observo, en primer lugar, que del Informe del Tribunal de Cuentas austriaco¹²⁷ se desprende que la adaptación de las prestaciones familiares en función del nivel de precios del Estado miembro de que se trate en relación con la República de Austria puede dar lugar a costes adicionales, aunque la República de Austria minimice este impacto. Pues bien,

¹²¹ Véanse los puntos 77 a 79 de las presentes conclusiones.

¹²² La Comisión se refiere, en el apartado 44 de su recurso, al cuadro de clasificación de los estados federados austriacos en 2019, disponible en la siguiente dirección de Internet:
https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/dyna_content/de/documents/news/20190508_news_kaufkraft_dach_dfin.pdf, p. 3.

¹²³ La Comisión explica que, por ejemplo, el poder adquisitivo asciende al 104,7 % de la media austriaca en Baja Austria, frente a solo un 97,6 % en Carintia. Así, con arreglo a la normativa austriaca relativa a las ventajas sociales y fiscales en Austria, un trabajador disfruta, por un hijo que reside, por ejemplo, en el municipio de Arnoldstein, en el estado de Carintia, de una contribución a los gastos de manutención de su hijo por un importe del 100 % de las cantidades a tanto alzado, que es superior en un 7,1 % a la de un trabajador cuyo hijo reside en Baja Austria.

¹²⁴ Retomando el ejemplo anterior, la Comisión ilustra los efectos del mecanismo de adaptación austriaco al precisar que las personas que trabajan en Austria, pero cuyos hijos residen en Arnoldstein, en el estado de Carintia, Tarvisio (Italia) o Kranjska Gora (Eslovenia), reciben cada una tres importes a tanto alzado diferentes, a saber, el 100 %, el 94,8 % y el 79 % del importe de la prestación, respectivamente. Pues bien, el importe a tanto alzado es superior al coste medio de la vida en Austria y debe considerarse que, en estos tres municipios adyacentes, aunque estén situados en tres Estados miembros diferentes, el coste de la vida para las necesidades cotidianas es objetivamente perfectamente comparable debido, precisamente, a la libertad de circulación de bienes y servicios garantizada por la Unión.

¹²⁵ Por ejemplo, según la República Eslovaca, el coste de la vida varía entre el este del país y la región de la ciudad de Bratislava, donde es incluso mucho más elevado que en la región de la ciudad de Viena.

¹²⁶ La República de Austria indica que el poder adquisitivo en Bulgaria representaba, en 2019, el 52 % del poder adquisitivo medio de los 27 Estados miembros de la Unión, mientras que el poder adquisitivo en Austria representaba el 113 % de este (véase la nota 79 de las presentes conclusiones). Véase, asimismo, el punto 53 de las presentes conclusiones.

¹²⁷ Véase el punto 18.2, p. 51, del Informe del Tribunal de Cuentas.

estos costes deben ser necesariamente asumidos por todos aquellos que contribuyen a los presupuestos del Estado. En este contexto, me parece oportuno precisar que este Informe también señala¹²⁸ —como destacan la Comisión y la República de Polonia—, que lo que podría poner en peligro el equilibrio financiero del sistema de seguridad social no es el pago de prestaciones a los trabajadores cuyos hijos residen fuera de la República de Austria, que representa aproximadamente el 6 %¹²⁹ de los gastos en concepto de prestaciones familiares, sino la falta de un control apropiado por lo que respecta a la concesión de dichas prestaciones.

143. En segundo lugar, comparto las opiniones expresadas por la Comisión,¹³⁰ así como por el Órgano de Vigilancia de la AELC y la República de Eslovenia, según las cuales es primordial recordar que las normas protectoras de la libertad de circulación de los trabajadores en el seno de la Unión y del EEE,¹³¹ entre las que se encuentra la igualdad de trato, se basan en un sistema global en el que, por una parte, la legislación aplicable en materia de seguridad social es, en general, la legislación del Estado miembro en el que el interesado ejerce su actividad por cuenta ajena o propia¹³² y, por otra parte, los trabajadores migrantes contribuyen a la financiación de las políticas sociales del Estado miembro de acogida a través de las cotizaciones fiscales y sociales que pagan por la actividad que allí ejercen,¹³³ lo que justifica la igualdad de las prestaciones concedidas o de las ventajas otorgadas.¹³⁴

144. En el presente asunto, debe señalarse, al igual que la República Checa, la República de Croacia y la República de Polonia, que, desde un punto de vista puramente económico, dado que las prestaciones familiares austriacas se financian mediante cotizaciones de los empresarios calculadas sobre la base del importe total de los salarios de los trabajadores, un trabajador migrante participa, por lo tanto, de la misma manera que un trabajador nacional en la determinación del importe de las cantidades abonadas por su empresario.

145. Además, por lo que respecta a la bonificación familiar plus y a las demás deducciones de que se trata, la República de Austria expuso que estas ventajas se financian mediante el impuesto sobre la renta de los trabajadores, lo que también invalida cualquier intento de justificar la elección por el legislador austriaco de la falta de reciprocidad apelando a un objetivo de equidad social.

146. Por consiguiente, considero que la diferencia de trato en función del lugar de residencia del hijo del trabajador afectado no es ni apropiada ni necesaria para establecer o restablecer la función de apoyo y la equidad del sistema social.

147. Por todos los motivos expuestos anteriormente, considero que la normativa austriaca relativa a la adaptación del importe de las prestaciones familiares y de las ventajas sociales y fiscales respecto de las personas que trabajan en Austria cuyos hijos residen en otro Estado miembro es contraria al principio de igualdad de trato enunciado tanto en el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004, como en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

¹²⁸ Véanse el punto 23.2, pp. 60 y 61, punto 23.4, p. 62, así como el punto 25, pp. 62 a 65, del Informe del Tribunal de Cuentas.

¹²⁹ Véase el punto 15.1, cuadro 8, del Informe del Tribunal de Cuentas.

¹³⁰ Véase el punto 97 de las presentes conclusiones.

¹³¹ Véase el artículo 28, apartado 2, del Acuerdo EEE, que prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo; al igual que el artículo 45 TFUE, apartado 2.

¹³² Véase el considerando 17 del Reglamento n.º 883/2004.

¹³³ Véase la sentencia de 14 de diciembre de 2016, Bragança Linares Verruga y otros (C-238/15, EU:C:2016:949), apartados 49 y 50.

¹³⁴ El Órgano de Vigilancia de la AELC resumió del siguiente modo el principio: «Por lo que se refiere a la realización de la libre circulación de los trabajadores, el mercado interior del EEE exige prestaciones iguales para un trabajo igual».

148. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare fundado el segundo motivo invocado por la Comisión.

VI. Costas

149. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que, en mi opinión, el Tribunal de Justicia debería estimar las pretensiones de la Comisión, procede condenar en costas a la República de Austria.

150. Con arreglo al artículo 140, apartados 1 y 2, del Reglamento de Procedimiento, según el cual los Estados miembros, los Estados partes en el Acuerdo EEE que no sean Estados miembros y el Órgano de Vigilancia de la AELC que hayan intervenido como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República de Croacia, la República de Polonia, Rumanía, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, así como el Reino de Noruega y el Órgano de Vigilancia de la AELC, cargarán con sus propias costas.

VII. Conclusión

151. A la vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva lo siguiente:

- 1) Al establecer un mecanismo de adaptación en relación con el subsidio familiar y la deducción por hijos a cargo respecto a los trabajadores cuyos hijos residen permanentemente en otro Estado miembro, la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud:
 - de los artículos 7 y 67 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, así como
 - del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.
- 2) Al establecer, respecto a los trabajadores migrantes cuyos hijos residen permanentemente en otro Estado miembro, un mecanismo de adaptación en relación con la bonificación familiar plus, la deducción por hogar con único perceptor de ingresos, la deducción en favor de las familias monoparentales y la deducción por manutención, la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.
- 3) Condenar en costas a la República de Austria.
- 4) La República Checa, el Reino de Dinamarca, la República de Croacia, la República de Polonia, Rumanía, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, así como el Reino de Noruega y el Órgano de Vigilancia de la AELC, cargarán con sus propias costas.