



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 5 de junio de 2018¹

Asunto C-73/17

**República Francesa
contra**

Parlamento Europeo

«Recurso de anulación — Sede de las instituciones — Parlamento Europeo — Ejercicio de la facultad presupuestaria — Sesiones plenarias ordinarias celebradas en Estrasburgo o sesiones plenarias adicionales celebradas en Bruselas — Solicitud de mantenimiento de los efectos jurídicos en caso de anulación»

I. Introducción

1. Mediante su recurso, interpuesto el 9 de febrero de 2018, la República Francesa, apoyada por el Gran Ducado de Luxemburgo, solicita al Tribunal de Justicia que anule cuatro actos del Parlamento Europeo relativos a la adopción del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2017, a saber:

- el orden del día de la sesión de 30 de noviembre de 2016, en la medida en que incluye debates sobre el texto conjunto de presupuesto general [documento P8_DO(2016)11-30];
- el orden del día de la sesión de 1 de diciembre de 2016, en la medida en que incluye debates sobre la votación seguida de explicaciones de voto acerca del texto conjunto de presupuesto general [documento P8_DO(2016)12-01];
- la resolución legislativa del Parlamento de 1 de diciembre de 2016 relativa al texto conjunto de presupuesto general [documento T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475, en su versión provisional], y
- el acto mediante el cual el Presidente del Parlamento declaró que el presupuesto general de la Unión había quedado definitivamente adoptado (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados»).

2. Según la República Francesa, los debates sobre el texto conjunto de presupuesto general, la votación del Parlamento relativa a dicho texto y la aprobación del acto mediante el cual el Presidente del Parlamento declaró la adopción del presupuesto deberían haberse llevado a cabo en una sesión plenaria ordinaria del Parlamento celebrada en Estrasburgo (Francia), y no en la sesión plenaria adicional que se celebró en Bruselas (Bélgica) los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2016.

¹ Lengua original: francés.

3. Este litigio viene a sumarse, por tanto, a la lista de asuntos relativos a la sede del Parlamento.² Evidentemente, no ignoro las consideraciones de índole política y las preocupaciones medioambientales o presupuestarias, incluso de orgullo nacional, que se asocian al reparto de las actividades del Parlamento entre Estrasburgo y Bruselas y que acompañan a los traslados mensuales entre estas dos ciudades. No obstante, como el Abogado General Mengozzi tuvo la ocasión de señalar en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796), «si bien el Tribunal de Justicia no puede pasar por alto el fuerte cuestionamiento actual de la obligación del Parlamento de reunirse en Estrasburgo [...], es importante recordar que en los presentes recursos ha de pronunciarse con arreglo a Derecho»,³ y solo con arreglo a Derecho.

II. Marco jurídico

4. El 12 de diciembre de 1992, los Gobiernos de los Estados miembros adoptaron de común acuerdo, sobre la base del artículo 216 del Tratado CEE, el artículo 77 del Tratado CECA y el artículo 189 del Tratado CEEA, la decisión relativa a la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas⁴ (en lo sucesivo, «Decisión de Edimburgo»).

5. Tras figurar en el Protocolo n.º 12 anexo a los Tratados UE, CE, CECA y CEEA, el texto del artículo 1, letra a), de la Decisión de Edimburgo figura actualmente en el Protocolo n.º 6 anexo a los Tratados UE y FUE y el Protocolo n.º 3 anexo al Tratado CEEA, sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea (en lo sucesivo, conjuntamente, «Protocolos sobre las sedes de las instituciones»).

6. A tenor del artículo único, letra a), de los Protocolos sobre las sedes de las instituciones: «El Parlamento Europeo tendrá su sede en Estrasburgo, donde se celebrarán los 12 períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria. Los períodos de sesiones plenarias adicionales se celebrarán en Bruselas. Las comisiones del Parlamento Europeo se reunirán en Bruselas. La Secretaría General del Parlamento Europeo y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo».

III. Antecedentes del litigio

7. El 18 de julio de 2016, la Comisión Europea publicó un proyecto de presupuesto anual para el ejercicio 2017. El 12 de septiembre de 2016, el Consejo de la Unión Europea trasladó al Parlamento su posición sobre este proyecto. El 26 de octubre de 2016, tras la votación en la comisión de presupuestos y celebrar los debates durante la sesión plenaria ordinaria que se celebró en Estrasburgo del 24 al 27 de octubre de 2016, el Parlamento adoptó una resolución legislativa mediante la cual presentó enmiendas a dicho proyecto. El 27 de octubre de 2016, dio comienzo el procedimiento de conciliación presupuestaria entre el Parlamento y el Consejo, que resultó en la adopción, el 17 de noviembre de 2016, de un acuerdo sobre un texto conjunto, que ese mismo día se trasladó al Parlamento y al Consejo.

8. El Consejo aprobó el texto conjunto el 28 de noviembre de 2016. El Parlamento no incluyó el debate y la votación sobre dicho texto en el orden del día del período de sesiones plenarias ordinarias celebradas en Estrasburgo del 21 al 24 de noviembre de 2016, sino en el del período de sesiones plenarias adicionales celebradas en Bruselas los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2016.

² Véanse las sentencias de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento (230/81, EU:C:1983:32); de 28 de noviembre de 1991, Luxemburgo/Parlamento (C-213/88 y C-39/89, EU:C:1991:449); de 1 de octubre de 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450), y de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796).

³ Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en los asuntos acumulados Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:545), punto 44.

⁴ DO 1992, C 341, p. 1.

9. Mediante resolución legislativa de 1 de diciembre de 2016, el Parlamento aprobó el texto conjunto. El mismo día, el Presidente del Parlamento declaró, también en Bruselas, que el presupuesto de la Unión correspondiente al ejercicio 2017 había quedado definitivamente adoptado. El último período de sesiones plenarias ordinarias del año 2016 se desarrolló en Estrasburgo entre el 12 y el 15 de diciembre de 2016.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

10. El 9 de febrero de 2017, la República Francesa interpuso el presente recurso. Solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule los actos impugnados.
- Mantenga los efectos del acto mediante el cual el Presidente del Parlamento declaró que se había adoptado definitivamente el presupuesto general de la Unión correspondiente al ejercicio 2017 hasta que dicho presupuesto sea definitivamente adoptado mediante un acto conforme a los Tratados, en un plazo razonable a partir de la fecha en que se dicte sentencia.
- Condene en costas al Parlamento.

11. Funda su recurso en un motivo único basado en que los actos impugnados son contrarios a los Protocolos sobre las sedes de las instituciones.

12. El Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso, en la medida en que tiene por objeto los dos órdenes del día impugnados y la resolución impugnada.
- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la recurrente.
- Con carácter subsidiario, mantenga los efectos del acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que se había adoptado definitivamente el presupuesto general hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, de un nuevo acto que lo sustituya.

13. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2017, se admitió la intervención del Gran Ducado de Luxemburgo en apoyo de las pretensiones de la República Francesa.

V. Análisis

A. Sobre la admisibilidad

14. El Parlamento considera que el recurso es inadmisibile en la medida en que tiene por objeto los dos órdenes del día de las sesiones del Parlamento de 30 de noviembre de 2016 y de 1 de diciembre de 2016 y la resolución de 1 de diciembre de 2016 relativa al texto conjunto de presupuesto general. Afirma que los órdenes del día solo son medidas de organización del Parlamento, de carácter estrictamente interno, y carecen de efectos jurídicos frente a terceros; la resolución es un mero acto preparatorio para la adopción del acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que se había adoptado definitivamente el presupuesto general correspondiente al ejercicio 2017.

15. El Tribunal de Justicia ha rechazado en numerosas ocasiones este tipo de argumentación debido a que la apreciación de los efectos jurídicos de los actos de que se trataba estaba indisociablemente unida al examen de su contenido y, por tanto, al examen del fondo de los recursos.⁵

16. Dicho esto, debo señalar que los actos impugnados en las sentencias en cuestión no eran órdenes del día ni resoluciones adoptadas en el contexto del procedimiento presupuestario. Pues bien, a mi juicio, en este último caso la cuestión debe plantearse desde un ángulo diferente. En efecto, los dos órdenes del día impugnados son formalidades necesarias para que el Parlamento pueda debatir y votar el texto conjunto del presupuesto general acordado en el Comité de Conciliación del modo y en los plazos previstos en el artículo 314 TFUE, apartados 6 y 7. Por su parte, la resolución de 1 de diciembre de 2016 sobre el texto conjunto de presupuesto general formaliza la aprobación realizada por el Parlamento de resultados de dichos debates. Es esta, en particular, la base sobre la cual el Presidente del Parlamento está facultado para declarar, de conformidad con el artículo 314 TFUE, apartado 9, que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado. Por tanto, en mi opinión, todos los actos impugnados son de carácter presupuestario.

17. Pues bien, en virtud del artículo 314 TFUE, apartado 10 —según el cual cada institución que participa en la adopción del presupuesto anual de la Unión «ejercerá las competencias que le atribuye el [artículo 314 TFUE] dentro del respeto a los Tratados y a los actos adoptados en virtud de estos»—, el Tribunal de Justicia ha declarado que la naturaleza presupuestaria de un acto no supone un obstáculo para la admisibilidad de un recurso de anulación dirigido contra dicho acto.⁶ En efecto, «si no fuera posible someter los actos de la autoridad presupuestaria al control del Tribunal de Justicia, las instituciones que ejercen esta autoridad podrían inmiscuirse en las competencias de los Estados miembros o de las demás instituciones, o rebasar los límites fijados a sus competencias».⁷

18. Por consiguiente, considero que el recurso interpuesto por la República Francesa no solo es admisible en la medida en que tiene por objeto el acto mediante el cual el Presidente del Parlamento declaró que el presupuesto general de la Unión correspondiente al ejercicio 2017 había quedado definitivamente adoptado,⁸ sino también en la medida en que tiene por objeto los órdenes del día de las sesiones del Parlamento de 30 de noviembre de 2016 y de 1 de diciembre de 2016 y la resolución legislativa del Parlamento de 1 de diciembre de 2016 sobre el texto conjunto de presupuesto general.

B. Sobre el fondo

1. Sobre el principio de organización de las sesiones presupuestarias en Estrasburgo

19. Según el artículo único, letra a), de los Protocolos sobre la sede de las instituciones, «el Parlamento Europeo tendrá su sede en Estrasburgo, donde se celebrarán los 12 períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria».

5 Véanse las sentencias de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento (230/81, EU:C:1983:32), apartado 30; de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, EU:C:1988:431), apartado 15; de 28 de noviembre de 1991, Luxemburgo/Parlamento (C-213/88 y C-39/89, EU:C:1991:449), apartado 16, y de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796), apartado 20.

6 Véase la sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291), apartado 13.

7 Véase la sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291), apartado 12.

8 No se discute que el acto mediante el cual el Presidente del Parlamento declaró que el presupuesto general de la Unión correspondiente al ejercicio 2017 había quedado definitivamente adoptado es un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE. A este respecto, véase la sentencia de 17 de septiembre de 2013, Consejo/Parlamento (C-77/11, EU:C:2013:559), apartado 60.

20. El Gobierno francés considera que esta referencia a la «sesión presupuestaria» no puede interpretarse en el sentido de que se refiere específicamente al período de sesiones durante el cual el proyecto de presupuesto inicial, en su versión enmendada por el Consejo, es examinado y, por lo general, enmendado por el Parlamento, de conformidad con el artículo 314 TFUE, apartado 4. Sostiene que, en caso de que este concepto se remita a un período de sesiones único y específico, ningún elemento permitiría entender que alude a dicho período en particular, y no al período en el que el texto conjunto adoptado por el Comité de Conciliación es sometido a debate y votación.

21. Tras realizar una interpretación literal e histórica de los Protocolos sobre las sedes de las instituciones, teniendo en cuenta sus distintas versiones lingüísticas, y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Parlamento considera, en cambio, que la expresión «la sesión presupuestaria» debe interpretarse en el sentido de que se refiere al período de sesiones en el que el Parlamento ejerce las facultades que le fueron conferidas originalmente por el artículo 203 del Tratado CEE para proponer enmiendas al proyecto de presupuesto inicial, en su versión enmendada por el Consejo.

22. A su juicio, del uso de la expresión «la sesión presupuestaria» en singular se deduce, en efecto, que se refiere a un único período específico de sesiones. Mediante la Decisión de Edimburgo, los Estados miembros únicamente quisieron consagrar la práctica anterior del Parlamento consistente en organizar, a finales de octubre o principios de noviembre, un período de sesiones plenarias en Estrasburgo, denominado «período de sesiones de octubre II», que se sumaban a los períodos de sesiones plenarias ordinarias mensuales, que se destinaba, en esencia, a la primera lectura del presupuesto anual. Por el contrario, nada de lo dispuesto en los Protocolos sobre las sedes de las instituciones obliga al Parlamento a celebrar asimismo los debates y las votaciones ulteriores sobre el texto conjunto adoptado por el Comité de Conciliación durante un período de sesiones plenarias ordinarias en Estrasburgo.

23. Esta interpretación debe rechazarse.

24. De conformidad con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.⁹

25. En efecto, si bien es cierto que «el tenor de una disposición constituye siempre el punto de partida y, al mismo tiempo, el límite de toda interpretación»,¹⁰ la interpretación teleológica únicamente es facultativa cuando el tenor literal de la disposición controvertida es totalmente claro y unívoco.¹¹ Pues bien, en el caso de autos, es necesario señalar que el tenor del artículo único, letra a), de los Protocolos sobre las sedes de las instituciones no permite por sí solo determinar el ámbito de aplicación de la expresión «la sesión presupuestaria».

26. El uso del artículo definido singular «la» en lugar del plural «las» denota una única sesión plenaria. Ahora bien, esta interpretación restrictiva no es compatible con el procedimiento de adopción del presupuesto establecido en el artículo 314 TFUE. En efecto, para el caso de que el Consejo no apruebe las enmiendas adoptadas por el Parlamento tras examinar el proyecto de presupuesto, el artículo 314 TFUE, apartado 6, prevé un nuevo debate parlamentario para alcanzar un acuerdo sobre el proyecto común en el seno del Comité de Conciliación.

9 Véanse, en particular, las sentencias de 16 de julio de 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474), apartado 35; de 25 de enero de 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39), apartado 30, y de 15 de marzo de 2017, Flibtravel International y Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211), apartado 18.

10 Conclusiones de la Abogada General Trstenjak presentadas en el asunto Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99), punto 37.

11 Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568), punto 88.

27. Ciertamente, fue el Tratado de Lisboa el que introdujo la participación de un Comité de Conciliación en el procedimiento de adopción del presupuesto anual de la Unión. Sin embargo, la posibilidad de una segunda sesión parlamentaria destinada a la adopción del presupuesto no es novedosa. La posibilidad de una segunda lectura del presupuesto anual ya se contemplaba en el artículo 203 del Tratado CEE,¹² es decir, mucho antes de la adopción de la Decisión de Edimburgo y de estar prevista en los Protocolos sobre la sede de las instituciones.

28. Por consiguiente, dada la falta de precisión, es imposible favorecer una sesión en detrimento de la otra. Si los Estados miembros hubieran querido limitar la obligación de organizar los debates relativos al proyecto de presupuesto de la Unión en Estrasburgo a una de las dos fases parlamentarias, deberían haberlo especificado.

29. Por el contrario, es legítimo suponer que los Gobiernos de los Estados miembros, al indicar simplemente que «la sesión presupuestaria» debe celebrarse en Estrasburgo, «[quisieron] indicar que el *ejercicio por el Parlamento de su facultad presupuestaria en sesión plenaria*, conforme al artículo 203 del Tratado CE, [debía] tener lugar durante uno de los períodos de sesiones plenarias ordinarias que se desarrollan en la sede de la institución».¹³ No se refiere, por tanto, a una de las fases específicas de la adopción del presupuesto, sino al ejercicio de la competencia en su conjunto.

30. En la sentencia de 1 de octubre de 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450), el Tribunal de Justicia interpretó la Decisión de Edimburgo «en el sentido de que define la sede del Parlamento como el lugar en el que deben celebrarse, con una cadencia regular, doce períodos de sesiones plenarias ordinarias de esta institución, incluidas *aquellas* durante las cuales el Parlamento debe ejercitar las facultades presupuestarias».¹⁴

31. Esta interpretación se explica por la importancia de la adopción del presupuesto anual de la Unión desde un punto de vista democrático. En efecto, como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal de Justicia, «el ejercicio por el Parlamento de su facultad presupuestaria en sesión plenaria constituye [...] un momento fundamental de la vida democrática de la Unión Europea y debe ejercerse por tanto con la máxima atención y todo el rigor y compromiso que tal responsabilidad exige. El ejercicio de esta facultad requiere especialmente un debate público, en sesión plenaria, que permita a los ciudadanos de la Unión tener conocimiento de las diversas orientaciones políticas expresadas y, así, formarse una opinión política sobre la acción de la Unión».¹⁵

32. Dado que los Protocolos sobre las sedes de las instituciones incorporaron la Decisión de Edimburgo, no hay motivo para apartarse de esta interpretación. Esto se justifica más aún teniendo en cuenta que el nuevo procedimiento de conciliación que establece el artículo 314 TFUE, apartado 5, no es público y solo implica la participación de 28 miembros del Parlamento. Un debate parlamentario, en sesión plenaria y de carácter público, sobre el texto conjunto adoptado por el Comité de Conciliación refuerza la función del Parlamento y, en consecuencia, reviste gran importancia para la legitimidad democrática de la Unión.

12 Véanse el artículo 4 del Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, firmado en Luxemburgo el 22 de abril de 1970 (DO 1971, L 2, p. 1) y el artículo 12 del Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, firmado en Bruselas el 22 de julio de 1975 (DO 1977, L 359, p. 1).

13 Véase la sentencia de 1 de octubre de 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450), apartado 28; el subrayado es mío.

14 Apartado 29 de dicha sentencia. Véase, asimismo, la sentencia de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796), apartado 40.

15 Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796), apartado 68.

2. Sobre la excepción relativa al buen funcionamiento de la institución

33. Ahora bien, los Protocolos sobre las sedes de las instituciones se rigen por el respeto mutuo de las respectivas competencias de los Estados miembros y del Parlamento.¹⁶ Esto significa que la disposición única, letra a), de dichos Protocolos no puede aplicarse sin tener en cuenta los deberes de cooperación leal que recaen sobre los Estados miembros y las instituciones de la Unión. En concreto, aunque es cierto que el Parlamento debe respetar los Protocolos sobre las sedes de las instituciones cuando regula su organización interna, ello no puede obstaculizar el buen funcionamiento de dicha institución¹⁷ y, con mayor motivo, tampoco el de la Unión.

34. Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia ha señalado que las decisiones provisionales de los Gobiernos de los Estados miembros relativas a las sedes de las instituciones no descartan la posibilidad de que el Parlamento, en el ejercicio de su competencia para regular su organización interna, decida celebrar una sesión plenaria fuera de Estrasburgo, siempre y cuando tal decisión, por un lado, tenga el carácter de excepción, y, por otro, esté justificada por razones de carácter objetivo relacionadas con el buen funcionamiento del Parlamento.¹⁸ Pues bien, en el asunto que en su día se sometió al Tribunal de Justicia, las razones que invocó el Parlamento, y el Tribunal de Justicia aceptó, respondían a la necesidad de poder organizar, en breve plazo, sesiones de corta duración, especialmente en el marco del procedimiento presupuestario.¹⁹

35. Aunque la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, EU:C:1988:431), es anterior a la adopción de la Decisión de Edimburgo, el principio y la metodología adoptada siguen siendo, en mi opinión, pertinentes. Por un lado, la Decisión de Edimburgo se fundamenta en la Decisión de 8 de abril de 1965, que se firmó al mismo tiempo que el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, y fue expresamente recordada y confirmada en el considerando de los Protocolos sobre las sedes de las instituciones. Por otro lado, la posibilidad de celebrar sesiones plenarias adicionales en Bruselas está expresamente consagrada en el artículo único, letra a), de los Protocolos sobre las sedes de las instituciones.

36. En este contexto, la posibilidad de celebrar la segunda sesión parlamentaria relativa al presupuesto en una sesión plenaria adicional en Bruselas no vulnera, a mi juicio, los Protocolos sobre las sedes de las instituciones, siempre y cuando esta forma de proceder sea excepcional y esté justificada por la voluntad de garantizar la adopción del presupuesto observando el procedimiento y los plazos que establece el artículo 314 TFUE.

37. En una Unión democrática, el interés para el funcionamiento de la Unión —y, por consiguiente, para los ciudadanos!— de contar con un presupuesto anual efectivo en lugar de recurrir al sistema de las «doceavas partes provisionales» previsto en el artículo 315 TFUE debe prevalecer necesariamente sobre el respeto rigorista de la sede del Parlamento, dado que una sesión plenaria adicional celebrada en Bruselas ofrece las mismas garantías democráticas en términos de seriedad y publicidad de los debates que una sesión plenaria ordinaria celebrada en Estrasburgo.

38. Como indica el artículo 13 TUE, si la Unión dispone de un marco institucional, es para «promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones». Con esta finalidad, de conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo tercero, los Estados miembros

16 Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796), apartado 60.

17 Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento (230/81, EU:C:1983:32), apartados 37 y 38; de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, EU:C:1988:431), apartados 34 y 35; de 1 de octubre de 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450), apartados 31 y 32, y de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796), apartados 41 y 42.

18 Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, EU:C:1988:431), apartado 36.

19 Véase la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, EU:C:1988:431), apartado 39.

«ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión». Por consiguiente, las instituciones son instrumentos al servicio de la Unión, de sus ciudadanos y de los Estados miembros, no obstáculos a su funcionamiento.

3. Sobre la aplicación al presente asunto

39. A fin de observar los Protocolos sobre la sede de las instituciones, la organización del debate y las votaciones del texto conjunto durante una sesión plenaria adicional del Parlamento en Bruselas debe ser excepcional y estar justificada por la voluntad de garantizar la adopción del presupuesto observando el procedimiento y los plazos que establece el artículo 314 TFUE.

40. En lo que respecta al primer requisito, el carácter excepcional de esta forma de proceder me parece evidente. En efecto, desde la Decisión de Edimburgo, el presupuesto anual de la Unión únicamente se ha sometido a votación en el Parlamento (o el Presidente del Parlamento ha declarado su adopción) durante un período de sesiones plenarias adicionales celebradas en Bruselas en seis ocasiones.²⁰

41. El segundo requisito debe apreciarse a la luz del artículo 314 TFUE, apartado 6, que exige al Parlamento y al Consejo adoptar el texto conjunto del presupuesto en un plazo de catorce días a contar desde la fecha del acuerdo alcanzado en el seno del Comité de Conciliación.

42. En el caso de autos, dado que el texto conjunto del presupuesto se adoptó el 17 de noviembre de 2016, no podía examinarse durante la sesión plenaria ordinaria del Parlamento que se iba a celebrar en Estrasburgo del 12 al 15 de diciembre de 2016. La sesión plenaria ordinaria celebrada en Estrasburgo entre el 21 y el 24 de noviembre de 2016 era, pues, en teoría, el único período en el que el Parlamento podría haber debatido y votado el texto conjunto del presupuesto correspondiente al ejercicio 2017.

43. Ahora bien, el Parlamento alega que, antes de someter el texto conjunto a la aprobación del Consejo y el Parlamento, es necesario «trasladar» lo que todavía es un acuerdo político a textos presupuestarios y jurídicos. Asimismo, resulta indispensable que se traduzca a las veinticuatro lenguas oficiales de la Unión. Pues bien, la Comisión informó por correo electrónico a los servicios del Consejo y el Parlamento de que los documentos necesarios ya estaban disponibles el 24 de noviembre de 2016 a las 16.42, es decir, menos de una hora antes de la finalización del período de sesiones ordinarias del Parlamento.²¹

44. Desde mi punto de vista, esta circunstancia constituye una razón objetiva que justifica una excepción al principio según el cual el Parlamento debe debatir y votar el presupuesto anual de la Unión durante una sesión plenaria ordinaria celebrada en Estrasburgo.

20 Según el escrito de contestación del Parlamento, tal fue el caso de la adopción de los presupuestos correspondientes a los ejercicios 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 y 2018. Asimismo, conviene señalar que la República Francesa ha interpuesto un recurso de anulación únicamente contra los actos adoptados por el Parlamento en Bruselas durante las sesiones presupuestarias de 2016 y 2017 (es decir, el recurso objeto del presente procedimiento y el recurso objeto del procedimiento C-92/18, pendiente ante este Tribunal).

21 El correo electrónico, relativo a la versión en lengua inglesa de los documentos pertinentes, precisa que la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea transmite las versiones de estos documentos, traducidas a todas las demás lenguas oficiales, directamente a las Secretarías del Comité Presupuestario del Consejo y de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo.

45. Efectivamente, en los términos utilizados por el Gobierno francés en sus observaciones escritas, los debates y la votación del texto conjunto resultante de la conciliación constituyen, al igual que el examen de la posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto, un momento fundamental de la vida democrática de la Unión.²² El Gobierno francés, con base en la sentencia de 13 de diciembre de 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 y C-238/11, EU:C:2012:796), considera, acertadamente, que ambos deben ejercerse con la máxima atención y todo el rigor y compromiso que tal responsabilidad exige.

46. En estas circunstancias, no se puede alegar que «actualmente, los debates y la votación del texto conjunto constituyen una nueva fase fundamental del procedimiento presupuestario y [que], por tanto, no puede considerarse que esta fase sea menos importante que aquella en que las instituciones se pronuncian por primera vez sobre el proyecto de presupuesto [de la Unión]»²³ y pretender, al mismo tiempo, que la disponibilidad del texto conjunto en todas las lenguas oficiales de la Unión y su inclusión en textos presupuestarios y jurídicos correctos no constituya un requisito para que el Parlamento pueda ejercer su facultad presupuestaria con la máxima atención y todo el rigor y compromiso que tal responsabilidad exige.

47. En este contexto, parece, en efecto, que la única manera de poder adoptar el presupuesto general correspondiente al ejercicio 2017 en los plazos previstos en el artículo 314 TFUE, apartado 6, sin obstaculizar el buen funcionamiento del Parlamento era incluir la cuestión en el orden del día de la sesión plenaria adicional cuya celebración estaba prevista en Bruselas los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2016 al adoptar, el 20 de mayo de 2015, el calendario de las sesiones plenarios de 2016.

48. En cuanto atañe al acto por el cual el Presidente del Parlamento, en su calidad de órgano de esta institución, confiere fuerza obligatoria al presupuesto de la Unión, no se puede negar que dicho acto es parte integrante del procedimiento presupuestario,²⁴ pese a que solo el artículo 91 del Reglamento interno del Parlamento Europeo, no el Tratado, establece que, si el Presidente considera que el presupuesto ha sido aprobado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 314 TFUE, «declarará en el Pleno que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado».

49. Dicho esto, el artículo 314 TFUE, apartado 9, no impone ninguna formalidad para realizar esta declaración ni un plazo al Presidente a este respecto. En consecuencia, no puede sostenerse legítimamente que este «acto» no podía tener lugar durante la última sesión plenaria ordinaria del Parlamento que se celebró en Estrasburgo entre el 12 y el 15 de diciembre de 2016.

50. De las consideraciones que preceden se deduce que debe anularse el acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que el presupuesto general de la Unión correspondiente al ejercicio 2017 había quedado definitivamente adoptado.

²² Véase el apartado 53 del escrito de réplica de la República Francesa.

²³ Véase el apartado 52 del escrito de réplica de la República Francesa.

²⁴ En el asunto que dio lugar a la sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291), apartados 7 y 8, el Tribunal de Justicia rechazó expresamente la tesis propuesta por el Parlamento según la cual el Presidente del Parlamento únicamente habría de intervenir *una vez* concluido el procedimiento presupuestario.

VI. Sobre el mantenimiento en el tiempo de los efectos del acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que el presupuesto general de la Unión correspondiente al ejercicio 2017 había quedado definitivamente adoptado

51. En caso de que el Tribunal de Justicia anule el acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que el presupuesto general de la Unión correspondiente al ejercicio 2017 había quedado definitivamente adoptado, el Gobierno francés solicita al Tribunal de Justicia que mantenga los efectos de dicho acto hasta que el presupuesto en cuestión sea definitivamente adoptado mediante un acto conforme a los Tratados.

52. La anulación del acto del Presidente del Parlamento produce el efecto de privar de validez al presupuesto para 2017.²⁵ Pues bien, cuando la declaración de nulidad del presupuesto de la Unión se produce en un momento en el que ya ha transcurrido una parte importante del ejercicio de que se trate, la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público europeo, así como importantes motivos de seguridad jurídica, justifican que el Tribunal de Justicia indique los efectos del presupuesto que deben considerarse definitivos.²⁶ La aplicación del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, se impone más si cabe en el presente asunto, en el que el ejercicio 2017 ha finalizado.

53. En estas circunstancias, está justificado mantener los efectos del acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que se había adoptado definitivamente el presupuesto general hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, válidamente adoptado, de un nuevo acto que lo sustituya.

VII. Costas

54. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, con arreglo al apartado 3 de dicho artículo, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Dado que el recurso de la República Francesa no está fundado en relación con tres de los cuatro actos impugnados, procede aplicar esta disposición.

55. De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Gran Ducado de Luxemburgo cargará con sus propias costas.

VIII. Conclusión

56. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

- 1) Anular el acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que el presupuesto general de la Unión Europea correspondiente al ejercicio 2017 había quedado definitivamente adoptado.
- 2) Mantener los efectos del acto mediante el cual el Presidente del Parlamento Europeo declaró que se había adoptado definitivamente el presupuesto general hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, de un nuevo acto, válidamente adoptado, que lo sustituya.
- 3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

²⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291), apartado 46.

²⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291), apartado 48.

4) Cada parte cargará con sus propias costas.