

EL TRATADO DE LISBOA

En esta ficha se presentan los antecedentes y las principales disposiciones del Tratado de Lisboa. Tiene por objeto situar en un contexto histórico la aparición de este último texto fundamental de la Unión en relación con los que le han precedido. Las disposiciones específicas (con referencias a los artículos) y sus repercusiones en las políticas de la Unión se explican con mayor detalle en las fichas temáticas que abordan políticas y cuestiones concretas.

BASE JURÍDICA

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007); entrada en vigor: 1 de diciembre de 2009.

CONTEXTO

El [Tratado de Lisboa](#) dio sus primeros pasos como proyecto constitucional a finales de 2001 («Declaración sobre el futuro de la Unión Europea» o «Declaración de Laeken» del Consejo Europeo) y fue tomando forma en 2002 y 2003 en el marco de la Convención europea que elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado constitucional) ([1.1.4](#)). El proceso que condujo al Tratado de Lisboa fue la consecuencia del resultado negativo de dos referendos sobre el Tratado Constitucional celebrados en mayo y junio de 2005. En respuesta a este revés, el Consejo Europeo decidió concederse un «período de reflexión» de dos años. Por último, sobre la base de la Declaración de Berlín de marzo de 2007, el Consejo Europeo de los días 21 a 23 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) bajo la Presidencia portuguesa. La CIG concluyó su trabajo en octubre de 2007. El Tratado se firmó el 13 de diciembre de 2007 durante el Consejo Europeo de Lisboa y ha sido ratificado por todos los Estados miembros.

CONTENIDO

A. Objetivos y principios jurídicos

El «Tratado constitutivo de la Comunidad Europea» pasa a denominarse «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) y el término «Comunidad» se sustituye por «Unión» en todo el texto. La Unión ocupa el lugar de la Comunidad y la sucede desde el punto de vista jurídico. El Tratado de Lisboa no establece para la Unión símbolos propios de los Estados, como una bandera o un himno. Aunque el nuevo texto difiere del proyecto de Tratado constitucional por lo que respecta a su denominación, sí conserva la mayor parte de sus principales logros.

El Tratado de Lisboa no transfiere nuevas competencias exclusivas a la Unión. No obstante, al fomentar la participación y la protección de los ciudadanos, crear un nuevo orden institucional y modificar los procesos de toma de decisiones en

aras de una mayor eficacia y transparencia, cambia la forma en que la Unión ejerce sus competencias ya existentes, a las que se suman algunas competencias nuevas (compartidas). De este modo, también garantiza un mayor nivel de control parlamentario y responsabilidad democrática.

A diferencia del Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa no contiene ningún artículo que consagre formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional. Sin embargo, se adjunta una declaración al Tratado con este propósito (Declaración n.º 17) que explica de qué manera el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho nacional, de conformidad con la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa organiza y clarifica por primera vez las competencias de la Unión. Distingue tres tipos de competencias: competencia exclusiva, en ámbitos en los que únicamente la Unión puede legislar, mientras que los Estados miembros se limitan a aplicar la legislación europea; competencia compartida, en ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia; y competencia de apoyo, en ámbitos en los que la Unión adopta medidas destinadas a apoyar o complementar las políticas de los Estados miembros. Además, las competencias de la Unión pueden ahora restituirse a los Estados miembros mediante una revisión de los Tratados.

El Tratado de Lisboa otorga a la Unión personalidad jurídica propia. Por tanto, la Unión está facultada para firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de competencia que tiene atribuidos y para adherirse a una organización internacional. Los Estados miembros solo pueden firmar acuerdos internacionales que sean compatibles con el Derecho de la Unión.

El Tratado de Lisboa prevé por primera vez un procedimiento formal aplicable a los Estados miembros que deseen retirarse de la Unión de conformidad con sus normas constitucionales, concretamente el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

El Tratado de Lisboa completa la transferencia de los aspectos restantes del tercer pilar relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia (la cooperación policial y judicial en materia penal) al primer pilar. Dicho espacio deja de tener carácter intergubernamental, pues los actos jurídicos adoptados en este ámbito se someten ahora al procedimiento legislativo ordinario (mayoría cualificada y codecisión) y, a menos que se especifique lo contrario, se utilizan los instrumentos jurídicos propios del llamado método comunitario (reglamentos, directivas y decisiones).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento puede proponer la revisión de los Tratados, tal como ya podían hacer el Consejo, el Gobierno de un Estado miembro o la Comisión. En general, una modificación de este calibre requiere la convocatoria de una Convención que recomiende modificaciones a una CIG (si bien el Consejo Europeo puede decidir no convocar esa Convención, previa aprobación del Parlamento Europeo —artículo 48, apartado 3, párrafo segundo, del TUE—). A continuación, se convoca una CIG con el fin de aprobar de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. No obstante, también es posible revisar los Tratados sin convocar una CIG y a través de procedimientos de revisión simplificados en caso de que las modificaciones propuestas afecten a las políticas y acciones internas de la Unión (artículo 48, apartados 6 y 7, del TUE). En ese

caso, la revisión se adopta mediante una decisión del Consejo Europeo, que puede estar sujeta, sin embargo, a normas nacionales de ratificación.

B. Refuerzo de la democracia y de la protección de los derechos fundamentales

El Tratado de Lisboa enuncia los tres principios fundamentales de igualdad democrática, democracia representativa y democracia participativa. Este último adopta la forma de una iniciativa ciudadana ([4.1.5](#)).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se ha incorporado directamente al Tratado de Lisboa, pero el artículo 6, apartado 1, del TUE le atribuye carácter jurídicamente vinculante, con lo que le confiere el mismo valor jurídico que los Tratados ([4.1.2](#)).

La entrada en vigor, el 1 de junio de 2010, del Protocolo n.º 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), que permite no solo a los Estados, sino también a las organizaciones internacionales, como la Unión, convertirse en signatarios del Convenio, abrió el camino de la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Dicha adhesión todavía requiere la ratificación de todos los Estados Parte del CEDH, así como de la propia Unión. Las negociaciones entabladas entre el Consejo de Europa y representantes de la Unión llevaron, en abril de 2013, a la conclusión de un proyecto de acuerdo, que, no obstante, fue considerado incompatible con el artículo 6 del TUE por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su [dictamen 2/13](#). Serán necesarias nuevas negociaciones para que la adhesión pueda ser una realidad.

C. Una nueva configuración institucional

1. El Parlamento Europeo

De conformidad con el artículo 14, apartado 2, del TUE, el Parlamento estará compuesto por «representantes de los ciudadanos de la Unión» y no por «representantes de los pueblos de los Estados».

Los poderes legislativos del Parlamento han aumentado en virtud del nuevo «procedimiento legislativo ordinario», que ha sustituido al anterior procedimiento de codecisión. Este procedimiento se aplica ahora a más de cuarenta ámbitos de competencia nuevos, lo que eleva el total a ochenta y cinco. El procedimiento de dictamen conforme sigue existiendo, rebautizado como procedimiento de «aprobación», y el procedimiento de consulta permanece sin cambios. El nuevo procedimiento presupuestario garantiza la plena igualdad entre el Parlamento y el Consejo por lo que respecta a la aprobación del presupuesto anual. El marco financiero plurianual debe contar con el visto bueno del Parlamento.

El Parlamento elige ahora al presidente de la Comisión por mayoría de los miembros que lo componen a propuesta del Consejo Europeo, que debe designar a un candidato por mayoría cualificada teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. La Comisión se sigue sometiendo colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento.

El número máximo de diputados al Parlamento Europeo se ha fijado en 751, con una representación proporcional decreciente. El número máximo de escaños por Estado miembro se reduce a 96, mientras que el número mínimo aumenta a 6. El 7 de febrero de 2018, [el Parlamento votó a favor de reducir el número de escaños de 751 a 705](#) tras

la retirada del Reino Unido de la Unión y de redistribuir algunos de los escaños que se liberarían entre los Estados miembros ligeramente infrarrepresentados ([1.3.3](#)).

El Reino Unido abandonó la Unión el 1 de febrero de 2020. A partir de esa fecha, se aplica la nueva composición de 705 diputados. De los 73 escaños que quedaron libres con la retirada del Reino Unido, se han asignado 27 a fin de reflejar mejor el principio de representación proporcional decreciente. Los 27 escaños se han distribuido entre los siguientes países: Francia (+5), España (+5), Italia (+3), Países Bajos (+3), Irlanda (+2), Suecia (+1), Austria (+1), Dinamarca (+1), Finlandia (+1), Eslovaquia (+1), Croacia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) y Rumanía (+1). Ningún Estado miembro ha perdido escaños.

2. El Consejo Europeo

El Tratado de Lisboa reconoce formalmente al Consejo Europeo como institución de la Unión, responsable de dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales». El Consejo Europeo no ejerce función legislativa alguna. Una presidencia de larga duración sustituye al sistema previo de rotación semestral. El Consejo Europeo elige a su presidente por mayoría cualificada para un mandato renovable de treinta meses. Este sistema debería mejorar la continuidad y la coherencia de la labor del Consejo Europeo. El presidente también asume la representación exterior de la Unión, sin perjuicio de las atribuciones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (véase a continuación).

3. El vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR)

El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al VP/AR, con la aprobación del presidente de la Comisión. El VP/AR se encarga de la política exterior y de seguridad común de la Unión y está facultado para presentar propuestas. Además de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, el VP/AR también es vicepresidente de la Comisión y cuenta con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto por funcionarios del Consejo y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales.

4. El Consejo

El Tratado de Lisboa mantiene el principio de la doble mayoría (de ciudadanos y de Estados miembros) en el sistema de votación. No obstante, las modalidades anteriores permanecieron vigentes hasta noviembre de 2014. Las nuevas normas se aplican desde el 1 de noviembre de 2014.

La mayoría cualificada se alcanza cuando una propuesta recibe el apoyo del 55 % de los miembros del Consejo (en la práctica, quince Estados de veintisiete), equivalentes, como mínimo, al 65 % de la población de la Unión (artículo 16, apartado 4, del TUE). Cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del VP/AR, la mayoría necesaria de Estados miembros aumenta hasta el 72 % (artículo 238, apartado 2, del TFUE). Para constituir una minoría de bloqueo, deben oponerse a la propuesta al menos cuatro Estados miembros. Un nuevo mecanismo inspirado en el compromiso de Ioánnina permite que un 55 % (hasta el 1 de abril de 2017, un 75 %) del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo pueda solicitar

que se vuelva a examinar una propuesta «dentro de un plazo razonable» (Declaración n.º 7).

El Consejo se reunirá en público cuando delibere o vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas. La Presidencia del Consejo continuará rotando cada seis meses, pero se establecen, asimismo, presidencias por grupos de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses para garantizar una mayor continuidad de los trabajos. A título excepcional, el Consejo de Asuntos Exteriores estará presidido de forma permanente por el VP/AR.

5. La Comisión

Puesto que el presidente de la Comisión es elegido y designado teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, su legitimidad política queda reforzada. El presidente es responsable de la organización interna del Colegio de Comisarios (nombramiento de los comisarios, distribución de las carteras, peticiones de dimisión en determinadas circunstancias).

6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Salvo en materia de política exterior y de seguridad común (PESC), todas las actividades de la Unión se someten ahora a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se ha facilitado, asimismo, el acceso de los particulares al Tribunal.

D. Un proceso de elaboración de políticas más eficaz y democrático con nuevas políticas y competencias

Varias [cláusulas «pasarela»](#) permiten cambiar el procedimiento de toma de decisiones pasando de la unanimidad a la mayoría cualificada y de la consulta a la codecisión (artículo 31, apartado 3, del TUE y artículos 81, 153, 192, 312 y 333 del TFUE, además de algunos procedimientos de tipo pasarela en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal) ([1.2.4](#)). En su discurso sobre el estado de la Unión de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, anunció iniciativas para abandonar la regla de la unanimidad en una serie de ámbitos mediante cláusulas «pasarela». A raíz de ello, la Comisión ha adoptado cuatro Comunicaciones en las que propone mejorar el uso de la votación por mayoría cualificada en lugar de la unanimidad en el ámbito de la [PESC](#) (septiembre de 2018), [política tributaria](#) (enero de 2019), [energía y clima](#) (abril de 2019) y [política social](#) (abril de 2019). Estas Comunicaciones tienen como objetivo hacer que la toma de decisiones en los ámbitos en los que la Unión ya disponga de competencias sea más rápida, flexible y eficiente.

En los ámbitos en los que la Unión no disponga de competencia exclusiva, al menos nueve Estados miembros pueden establecer una cooperación reforzada entre ellos. Para ello, es necesario que el Consejo conceda su autorización, previa aprobación del Parlamento Europeo. En el caso de la PESC, se requiere la unanimidad.

El Tratado de Lisboa refuerza notablemente el principio de subsidiariedad al asociar a los Parlamentos nacionales al proceso de toma de decisiones de la Unión ([1.2.2](#)) ([1.3.5](#)).

Se han introducido una serie de ámbitos nuevos y otros han sido ampliados. La política de medio ambiente incorpora ahora la lucha contra el cambio climático y, en el marco

de la política energética, figuran nuevas referencias a la solidaridad y a la seguridad y la interconexión del abastecimiento. Además, los derechos de propiedad intelectual, el deporte, el espacio, el turismo, la protección civil y la cooperación administrativa pueden ser ahora objeto del Derecho de la Unión.

En la política común de seguridad y defensa ([5.1.2](#)), el Tratado de Lisboa introduce una cláusula de defensa mutua, que dispone que todos los Estados miembros están obligados a prestar ayuda a otro Estado miembro que sea objeto de agresión. Una cláusula de solidaridad prevé que la Unión y sus Estados miembros presten asistencia con todos los medios de que dispongan a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Una «cooperación estructurada permanente» está abierta a todos los Estados miembros que se comprometan a participar en programas europeos de capacidades militares y a aportar unidades de combate disponibles para una acción inmediata. Dicha cooperación requiere la aprobación de los miembros del Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada tras consultar al VP/AR.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Véase la ficha [1.1.4](#) para conocer las contribuciones del Parlamento a la Convención sobre el Futuro de Europa, así como su participación en las CIG previas. La CIG de 2007, celebrada durante la Presidencia portuguesa y que condujo a la firma del Tratado de Lisboa, fue la primera que contó con la participación del Parlamento (con tres representantes).

Casi un decenio después de la firma del Tratado de Lisboa, el Parlamento reconoció que algunas de sus disposiciones no se han aprovechado plenamente. Por ello, el 16 de febrero de 2017, aprobó una [Resolución sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa](#), que incluye una serie de recomendaciones sobre la manera de explotar este potencial a fin de aumentar la capacidad de la Unión para hacer frente a los actuales retos mundiales.

El mismo día, aprobó también una [Resolución sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea](#), en la que formulaba propuestas concretas de reforma de los Tratados.

La Unión ha afrontado recientemente varias crisis, relacionadas, en concreto, con el *Brexit*, el Estado de Derecho, el marco financiero plurianual, la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania. La gestión de estas crisis ha puesto nuevamente de manifiesto carencias del sistema de gobernanza vigente y la falta de una toma de decisiones eficiente ha contribuido a reducir el apoyo público al proyecto europeo. En respuesta a los retos actuales, el 10 de marzo de 2021, las instituciones de la Unión pusieron en marcha la Conferencia sobre el Futuro de Europa, concebida para dar a los ciudadanos la oportunidad de pronunciarse sobre cómo reconfigurar la Unión y aumentar la eficacia y la transparencia de sus procedimientos de toma de decisiones. El 9 de mayo de 2022, la Conferencia concluyó sus trabajos, que se concretizaron en cuarenta y nueve propuestas, algunas de las cuales requieren modificaciones de los Tratados de la Unión. En consecuencia, el Parlamento Europeo aprobó una [Resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados](#) el 9 de junio

de 2022; una [sobre la aplicación de las cláusulas «pasarela» en los Tratados de la UE](#) el 11 de julio de 2023; y una [sobre los proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados](#) el 22 de noviembre de 2023. Instando al Consejo Europeo a que convoque una convención para revisar los Tratados, el Parlamento desea modernizar los procedimientos legislativos con miras a hacer frente a los retos actuales y mejorar la eficacia de la Unión.

Eeva Pavy
04/2024