

La Comisión Europea ante el nuevo ciclo institucional 2024-2029: implicaciones para España

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e Investigador Principal | @LuisSimn X

Ignacio Molina | Investigador Principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina X

Raquel García | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2 X

Tema

Oportunidades y desafíos para la influencia de España en el seno de la Comisión de cara a la nueva legislatura europea iniciada en junio de 2024.

Resumen

Tras las elecciones al Parlamento Europeo del 6-9 de junio de 2024, comienza un periodo de renovación institucional en el que se tiene que definir la estructura y prioridades temáticas de la Comisión Europea para la legislatura que llegará hasta 2029. Esa circunstancia, unida al creciente protagonismo que caracteriza la Comisión durante los últimos años, incentiva a los Estados miembros a identificar qué áreas de actuación son prioritarias para ellos. Este análisis se centra en las oportunidades y desafíos para España en ese proceso que ocupará todo el verano y buena parte del otoño. Se consideran dos dimensiones centrales en cualquier estrategia de influencia sobre la Comisión: su rediseño en la dimensión política y organizativa y sus nuevas orientaciones estratégicas.

Análisis¹

1. La evolución reciente de la Comisión en el sistema político-institucional de la UE

Desde aproximadamente 2010, como consecuencia combinada de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y del desencadenamiento entonces de una sucesión de crisis que dura hasta hoy, la Comisión Europea ha ido reforzando su posición en el sistema institucional de la Unión Europea (UE). Hoy ejerce como auténtico órgano ejecutivo de la UE y, aunque mantenga su papel teóricamente neutral de “guardiana de los Tratados”, actúa con una orientación cada vez más política. La Comisión ha sabido aprovechar la

¹ Los autores agradecen las aportaciones realizadas sobre un primer borrador de este texto por Luis Romero, Daniel Calleja, Miguel Gil Terte, Álvaro de Elera y otros cuatro comentaristas que prefieren permanecer anónimos. Sus sugerencias han permitido enriquecer el contenido, aunque sólo sus tres autores son responsables del mismo.

respuesta a desafíos tan importantes como la crisis del euro, el *Brexit*, la pandemia y la guerra en Ucrania para aumentar sus competencias e impulsar su agenda.²

Frente a esa realidad, los Estados miembros (incluyendo por supuesto a España) intentan aprovechar los recursos de los que disponen para mantener o incrementar su influencia sobre la Comisión, pues ésta necesita a su vez el apoyo de las capitales para su conformación inicial y para que luego salgan adelante sus propuestas de modo que la relación que se va construyendo implica equilibrios e influencia recíproca.³ Es decir, la Comisión Europea ha ganado poder y capacidad de interlocución con actores distintos a los Estados, pero eso ha convivido con fuertes dinámicas intergubernamentales. En particular, el Consejo Europeo ha sabido maniobrar con éxito para mantener el control en la selección de la presidencia de la Comisión (frustrando el experimento de los *spitzenkandidaten* que hubiera cedido esa tarea a las familias políticas del Parlamento) y para influir en su programa normativo posterior (por ejemplo, con la llamada Agenda Estratégica que acuerdan los Estados para marcar las prioridades a cinco años).

2. La influencia de los Estados miembros en la Comisión Europea

Existen numerosos trabajos en el campo de los estudios europeos que analizan cómo los Estados miembros en su conjunto tratan de mantener su ascendente sobre la Comisión. A menudo se usa la idea “principal/agente” donde el principal (esto es, los Veintisiete) usa diversos mecanismos directos e indirectos de selección y control sobre la tarea del agente delegado (que es la Comisión).⁴ Por el contrario, hay bastante menos bibliografía sobre la influencia que puede tener un Estado individual. Se ha sugerido que un modo objetivo de medirla es la frecuencia con la que cada uno de los Veintisiete interactúa con la Comisión para tratar de incidir en sus iniciativas.⁵ Otro modo indirecto sería analizar la cantidad y los puestos de responsabilidad de los nacionales que trabajan en su seno, si bien el principio de neutralidad de los funcionarios de la Comisión y la estructura organizativa de la misma hacen que la nacionalidad se diluya como

² Piénsese que la Comisión: (i) ha reforzado el seguimiento y evaluación del comportamiento económico de los Estados miembros a partir de 2011; (ii) ha asumido la coordinación de la relación entre los Veintisiete y el Reino Unido tras su salida; (iii) diseñó el programa de vacunas y ha dirigido el despliegue de los planes de recuperación postpandemia con la innovadora puesta en marcha de los fondos Next Generation que impulsan además su doble agenda verde y digital; y (iv) ha lanzado grandes proyectos de apoyo a Ucrania mientras pretende incluso liderar el posicionamiento geopolítico de la UE frente a Rusia y China.

³ A modo de ejemplo, un reciente estudio de Daniel Kelemen y Tommaso Pavone demuestra que la Comisión ha reducido la apertura de procedimientos de infracción para rebajar la confrontación con los Estados miembros. Véase Raquel García (2022), “The EU’s 2019-24 political cycle: mid-term assessment and outlook”, *ARI* 54/2022, Real Instituto Elcano.

⁴ La influencia sobre el momento de selección no se limita a designar la presidencia, pues afecta al nombramiento de todos los comisarios. Esa pauta se afirmó ya en 1957, cuando se rectificó la independencia casi total que tenían los miembros de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y se reforzó a partir de 2009, al asumirse la asociación “un Estado miembro, un comisario” (véase nota 7). En cuanto al control, más allá a la vieja práctica de la “*comitologie*” o de la mencionada Agenda Estratégica se suma el creciente número de encargos concretos que el Consejo Europeo le hace en uso de su papel de dirección política.

⁵ Según un estudio realizado hace más de 10 años, España estaría en el grupo de quienes más contactan con las instituciones europeas. Véase Diana Panke (2012), “Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, nº 1, pp. 129-150.

elemento principal que explica la creación de redes de trabajo e intercambio de información, sobre todo en los niveles burocráticos.⁶

En cualquier caso, el tamaño del país de origen importa: proceder de un Estado miembro grande aumenta, casi por definición, las posibilidades de contactos con funcionarios del mismo país de origen. Además, la lógica teórica de independencia de la institución se debilita en el nivel del Colegio de Comisarios que, a pesar de la previsión del Tratado para reducir su número de miembros, sigue contando con una cartera para cada uno de los Veintisiete.⁷ Y la tendencia nítida es que los Estados miembros designen políticos de alto nivel para ser comisarios. El 67% de los comisarios elegidos por los Estados miembros entre 1958 y 2006 procedieron del partido en el gobierno y ese porcentaje, ya de por sí alto, se ha reforzado en las dos últimas legislaturas reflejando que los gobiernos eligen actores confiables para que tengan en cuenta los intereses nacionales.⁸ De la misma manera, los comisarios tienden a pensar en sus carreras nacionales tras el paso por la Comisión: un 43% de ellos vuelve a la política de su país. Algunos ejemplos durante la pasada legislatura son el de Mariya Gabriel, que se marchó en 2023 a ocupar el cargo de ministra de Asuntos Exteriores de Bulgaria, y Frans Timmermans, que ahora es el líder de la oposición en los Países Bajos. Asimismo, hay estudios que señalan que la nacionalidad de los comisarios influye en las decisiones presupuestarias con un sesgo a favor de su país de origen.⁹ En definitiva, según se asciende en la estructura de la Comisión, gana peso tanto la politización como la interrelación con la política nacional.¹⁰

Por lo que hace a los niveles funcionariales, algunas capitales han tomado conciencia en los últimos años de la importancia de impulsar la carrera de sus nacionales. Muchos Estados miembros, y desde luego todos los grandes, disponen de unidades de apoyo

⁶ Algunos estudios apuntan que, de media, sólo el 17% de los contactos hechos por funcionarios de la Comisión son de la misma nacionalidad. Véase Semin Suvarierol (2009), "Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission", en *Towards A New Executive Order In Europe?*, eds. Deirdre Curtin y Morten Egeberg, Routledge, pp. 46-60.

⁷ El intento de que la ampliación de 2004 no rompiera la cohesión del Colegio (que hasta ese momento nunca había tenido más de 20 carteras) fracasó en 2008 para ayudar a que Irlanda ratificase el Tratado de Lisboa. A partir de ese momento, se refuerza la identificación entre comisario y Estado miembro porque los pequeños conservan el derecho a nombrar uno (que pasa a ser su figura relativamente más poderosa en el entramado institucional de la UE) mientras los grandes pierden el derecho a tener dos (y el hecho de que la segunda cartera la decidiera normalmente el principal partido de la oposición diluía esa conexión con el gobierno nacional).

⁸ El reverso de esta tendencia a politizar el nombramiento de las carteras en el Colegio de Comisarios en torno a consideraciones nacionales es que, si se produce un cambio de color político en el Estado miembro a mitad de la legislatura europea, se puede producir una pérdida de confianza entre el gobierno nacional y el comisario respectivo, afectándose la conexión entre la capital y Bruselas.

⁹ Por ejemplo, se ha medido que tener la cartera de Agricultura se traduce en un aumento del 1% del presupuesto para el país de origen del comisario. Véase Kai Gehring y Stephan A. Schneider (2018), "Towards the Greater Good? EU Commissioners' Nationality and Budget Allocation in the European Union", *American Economic Journal: Economic Policy*, pp. 214-239.

¹⁰ Esa creciente politización de los comisarios también se ha visto en España. Joaquín Almunia (2004-2014) venía de ser líder del partido socialista; Miguel Arias Cañete (2014-2019) y Josep Borrell (2019-2024) fueron respectivamente cabeza de cartel del PP y PSOE en las elecciones al Parlamento Europeo del año en que fueron nombrados; como último ejemplo, Teresa Ribera será muy probablemente propuesta por el gobierno como futura comisaria tras haber liderado la lista del PSOE en junio de 2024.

específicas en el seno de sus administraciones¹¹ y usan diferentes prácticas para potenciar la presencia de sus respectivos nacionales en los ámbitos de políticas que más les interesan. En Alemania destaca la organización de una conferencia anual en Berlín en la que participan los funcionarios nacionales en las instituciones para presentarles prioridades e interlocutores. En Francia es interesante el uso de expertos nacionales destacados para aumentar su presencia en ámbitos de interés. En Italia es célebre la capacidad de sus nacionales para desarrollar sus redes personales de apoyo y contacto en las instituciones.

El éxito de esas unidades y prácticas se traslada a influencia en áreas temáticas dentro de la Comisión. Así, Francia resalta por haber copado los puestos relevantes en distintos niveles en cuestiones de asuntos exteriores y defensa y haber logrado un alto nivel de coordinación; los Países Bajos es ejemplo de eficiencia a la hora de ejercer influencia en red en temas económicos y de digitalización; e Italia en asuntos fiscales y bancarios. Esto demuestra que no se trata sólo del número de nacionales en las instituciones, sino de generar las condiciones que permitan que la cantidad se traduzca en una mayor capacidad de moldear la agenda y las decisiones de la Comisión. Entre esas condiciones, destaca tener visión estratégica y de conjunto (más allá de personas y puestos determinados); fijarse en todas las instituciones y los equilibrios interinstitucionales y no sólo en la Comisión; atender a todos los niveles y no sólo a los más altos; y proponer candidatos sólidos que tengan posibilidades de éxito.¹²

3. La influencia de España en la nueva Comisión

España cuenta con importantes elementos de carácter estructural que permiten reforzar su influencia en la Comisión en el nivel político (tal y como se desarrolla más abajo) y en el nivel burocrático. En este segundo destaca una alta presencia de españoles en el nivel de administradores, el de mayor rango entre los funcionarios, encargado de la elaboración y decisión en políticas públicas; también hay muchos nacionales en los niveles de ingreso, lo que aporta un escenario favorable para el reemplazo de niveles superiores de cara al futuro¹³, en contraste con los pocos efectivos que ahora tienen alemanes, franceses o neerlandeses en los grados de entrada. Hay además una amplia variedad de direcciones generales importantes por su carácter estratégico y por interés nacional en las que España cuenta con buenos niveles del índice guía, como Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (GROW), Industria de Defensa y Espacio (DEFIS) y Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI).¹⁴

¹¹ En el caso de España, hace 20 años que se creó en la Representación Permanente de España en la Unión Europea (REPER) la Unidad de presencia española en las Instituciones de la UE (UDA). Fuera de la administración central, pueden también mencionarse la Red de Orientadores de la Oficina Europea de Selección de Personal y la Asociación de Españoles en Instituciones Europeas.

¹² Véase Raquel García Llorente (2023), “La presencia de españoles en las instituciones europeas: ¿un instrumento para la influencia?”, en *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Raquel García e Ignacio Molina (coords.), Real Instituto Elcano.

¹³ Unidad de presencia de españoles en las Instituciones de la UE (2023), *Presencia Española en las Instituciones UE*, Datos - nº6, febrero 2023, Gobierno de España.

¹⁴ El índice guía establece el porcentaje de presencia de empleados procedentes de cada Estado miembro para garantizar un equilibrio geográfico.

Para transformar ese potencial político y burocrático en influencia real es necesaria una estrategia que tenga en cuenta las oportunidades y limitaciones que ofrece un contexto dinámico. En este sentido, las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024 abren un nuevo escenario que hace necesario actualizar la hoja de ruta de influencia. Las dos dimensiones más importantes a la hora de plantear una estrategia de influencia son, en primer lugar, la orientación política y organizativa de la nueva Comisión (identidad de la persona que ocupe la presidencia, número, composición y distribución de carteras, etc.); y, en segundo lugar, las prioridades estratégicas y temáticas.

De estas dos dimensiones, que están directamente relacionadas, dependerá el peso relativo de las distintas vicepresidencias y las carteras temáticas, factores críticos a la hora de plantear la estrategia de influencia de España. Si bien es imposible predecir la estructura de la futura Comisión o sus prioridades estratégicas con un alto grado de precisión y fiabilidad, las tendencias de los últimos meses nos permiten hacer algunas observaciones preliminares al respecto.

3.1. Consideraciones de índole político y organizativo

De cara al nuevo ciclo, la primera decisión clave es si continúa la actual presidenta en el cargo. Si bien el Consejo Europeo es el encargado de proponer su nombre, éste necesita la aprobación del Parlamento Europeo. En este sentido, las elecciones de junio parecen ofrecer un escenario de mayor continuidad al esperado pues, pese al aumento de fuerzas euroescépticas, la suma del centro derecha europeísta (PPE), los socialdemócratas (S&D) y los liberales (Renew) mantiene una mayoría de escaños suficiente (55%) para revalidar la gran coalición y a la presidenta. Sin embargo, no está garantizado que todos los miembros de estos tres grupos vayan a votar a favor (pues no hay modo de asegurar la disciplina interna y además es secreto). De hecho, se calcula que el porcentaje de eurodiputados de esos grupos que voten en contra o se abstengan ronda el 10% lo que plantea la posibilidad de ampliar la alianza, al menos de forma circunstancial, con los Verdes o los conservadores euroescépticos de ECR. Como es lógico, optar por una u otra opción tendría implicaciones bien distintas.¹⁵

Lo que sí parece claro es que un escenario von der Leyen II similar al de 2019-2024 resultaría favorable para España. Por un lado, se revalidaría una gobernanza europea moderada y europeísta, en torno a grandes familias centristas donde los partidos españoles son singularmente fuertes.¹⁶ Además, con una lógica de gran coalición, el presidente español sería uno de los puntales en los que ella necesitaría apoyarse, junto

¹⁵ En julio de 2019, Ursula von der Leyen ya obtuvo una mayoría en el Parlamento menor a la suma de los eurodiputados de estos tres grupos que entonces llegaban al 59,1% del total. De los 444 teóricos votos potenciales, obtuvo sólo 383 apoyos (un 86%). Sin embargo, el voto al conjunto de la Comisión, en noviembre, fue más allá de los tres componentes de la gran coalición pues se añadieron algunos apoyos de ECR (mientras se abstendían los Verdes) recibiendo 461 votos (un 104%).

¹⁶ A raíz de las elecciones de junio, tanto el PP (con 22 de los 188 eurodiputados del PPE) como el PSOE (con 20 de 136 de S&D) son las segundas delegaciones más grandes en sus respectivos grupos en el Parlamento Europeo. En cambio, se pierde la presencia de Ciudadanos en Renew.

al canciller federal alemán.¹⁷ En definitiva, tiene sentido jugar la doble baza de ser un Estado miembro grande de estable orientación proeuropea y de ejercer en la actualidad liderazgo dentro de la familia socialdemócrata. Por añadidura, una lógica de gran coalición podría servir de amortiguador a la fuerte polarización doméstica entre Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), al menos en lo que se refiere a políticas concretas.

Por otro lado, un segundo mandato de la actual presidenta no conducirá necesariamente a una Comisión Europea continuista ni en los énfasis programáticos ni en la dimensión de diseño organizativo. Uno de los rasgos que cabe destacar en este sentido es el fuerte grado de centralización de la Comisión von der Leyen, en la que su gabinete y círculo directo han acaparado la iniciativa política y los distintos comisarios y vicepresidentes han tenido un margen de decisión comparativamente menor que en colegios anteriores. El estilo poco colaborativo de la presidenta y una lectura expansiva de sus competencias le ha llevado además a una relación manifiestamente mejorable con los otros dos “*top jobs*”: presidente del Consejo Europeo y alto representante (por mucho que éste fuera también vicepresidente).

De cara al ciclo 2024-2029, esa forma de concentrar poder puede incrementarse dada la experiencia y competencias acumuladas en los últimos años, además de contar con la fuerza que le otorga tener detrás el respaldo consensuado del gobierno y de la oposición en Alemania. Pero, también es verdad que los Estados miembros ya la conocen y pueden reaccionar para incrementar su control; sobre todo en el contexto de gobiernos menos propicios a ceder ejercicio de competencias a Bruselas. Para ello han optado por elegir un presidente del Consejo Europeo más sólido y habilidoso en su interrelación con ella y, sobre todo, es esperable que nombren comisarios de más peso político y menor disposición a recibir órdenes o exigiendo que las carteras lleven aparejadas Direcciones Generales, servicios técnicos y presupuesto.

Por tanto, además de identificar perfiles de la cartera de comisario que recaigan en España, una Comisión últimamente más centralista lleva también a priorizar la presencia de funcionarios de nacionalidad española o vinculados a España en el gabinete de la presidenta y los servicios centrales de la Comisión: Secretaría General, Servicio Jurídico, Presupuesto y Recursos Humanos. De todos modos, contar con nacionales en dichas unidades cercanas a la presidencia podría garantizar un mayor acceso a la información, pero no implica necesariamente que vaya a haber influencia real en la toma de decisiones, ya que eso depende en última instancia de la confianza personal que otorgue la presidenta a su círculo más inmediato. Y, en el caso de lograr auténtica cercanía y confianza (por ejemplo, en forma de jefe de gabinete adjunto) eso sería seguramente a condición de que esa persona actuase con total independencia de su nacionalidad española.

¹⁷ El Partido Socialista Europeo ha designado al presidente español y al canciller alemán como sus negociadores de cara a la renovación de los altos cargos de la UE. Tras el canciller Olaf Scholz, el presidente español es el líder más importante de los socialistas en el Consejo Europeo, si bien el presidente del Gobierno español lleva más tiempo en el cargo y ha obtenido un mayor respaldo en las elecciones europeas que el líder alemán. Los otros dos únicos Estados con primeros ministros socialdemócratas son Dinamarca y Malta.

En cualquier caso, lograr una adecuada capacidad de influencia nacional en la nueva Comisión depende de si este proceso se aborda por el Estado miembro con un enfoque integral y de si en la negociación se juegan bien las bazas. Para ello, España cuenta hoy con importantes fortalezas y algunas debilidades. Las primeras, como ya se ha dicho, se conectan al tamaño del país, a su europeísmo y al hecho de que el gobierno actual despunte dentro de la socialdemocracia. Esos tres elementos se daban ya hace cinco años y, de hecho, el presidente del Gobierno ejerció entonces gran protagonismo al decidir el nombramiento de von der Leyen (aunque, como se dirá enseguida, no tanto en el diseño más detallado de la Comisión). Como se señala en la Figura 1, España era en 2019 el principal Estado miembro con gobierno socialista, lo que le aseguraba cierto ascendente sobre la presidenta.¹⁸

Figura 1. Color político de los jefes de Estado o de Gobierno (julio 2019)

Partido Popular Europeo	Socialistas & Demócratas	Renew (Liberales)	ECR	Independientes / tecnócratas
<u>Alemania</u>	España	<u>Francia</u>	<u>Polonia</u>	<u>Italia</u>
Rumanía	Grecia (Syriza)	Países Bajos		Austria
Hungría	Portugal	Bélgica		Lituania
Bulgaria	Suecia	Chequia		
Irlanda	Dinamarca	Eslovenia		
Croacia	Finlandia	Estonia		
Letonia	Eslovaquia	Luxemburgo		
Chipre	Malta			

Fuente: elaboración propia.

En 2024, España cuenta además con la ventaja de un presidente del Gobierno veterano en el Consejo Europeo, tanto en la familia socialdemócrata en particular, como en relación con el resto de los miembros en general. Con la salida del primer ministro neerlandés y la del presidente rumano el próximo diciembre, será el cuarto de mayor antigüedad tras el húngaro Viktor Orbán, el croata Andrej Plenkovic y el francés Emmanuel Macron (si bien, en este caso, la mengua de su poder interno puede ser también un factor relevante en las negociaciones de carteras y cargos, que puede favorecer indirectamente a España). Por su parte, la propia von der Leyen también va adquiriendo veteranía, lo que le servirá –caso de ser reelegida– tanto para afianzar su relación personal con Pedro Sánchez como para ganar autoridad en sus interacciones con aquellos otros países con procesos recientes o inminentes de renovación de liderazgos.

No obstante, la capacidad del presidente español para condicionar la negociación de cargos y prioridades también afronta obstáculos. En primer lugar, destaca el debilitamiento de la socialdemocracia en el seno del Consejo Europeo (ver Figura 2), como consecuencia de las elecciones nacionales celebradas en estos cinco años. El

¹⁸ A lo largo de la legislatura se ha mantenido una buena relación personal y política, y se ha trabajado de manera coordinada en muchos ámbitos, aunque Pedro Sánchez no esté entre los jefes de Estado o de Gobierno que más encuentros bilaterales hayan tenido con ella (en comparación con Emmanuel Macron, Mark Rutte o Mateusz Morawiecki). Véase Jakob Hanke Vela (2023), *VDL's tops and flops*, Brussels Playbook, Político.

Consejo Europeo ideológicamente equilibrado de 2019 (en torno al PPE que gobernaba Alemania, el grupo liberal del presidente de Francia y la socialdemocracia, que estaba ya en el poder en España) resulta ahora bastante inclinado a favor de la derecha, ya sea la proeuropea (que gobierna en Polonia) o la euroescéptica (Italia). Ese giro conservador también se acaba de trasladar al Parlamento Europeo y se hará notar durante los próximos cinco años en a la propia orientación de varias políticas; singularmente en la migratoria y en la agenda verde (donde ya ha habido algún exponente de debilitamiento de ambición al final de la legislatura 2019-2024).

Figura 2. Color político de los jefes de Estado o de Gobierno en julio de 2024

Partido Popular Europeo	Socialistas & Demócratas	Renew (Liberales)	ECR y otros euroescépticos	Independientes / tecnócratas
<u>Polonia</u>	<u>Alemania</u>	<u>Francia</u>	<u>Italia</u>	Países Bajos
Rumanía	<u>España</u>	Bélgica	Chequia	Bulgaria
Suecia	Dinamarca	Eslovenia	Hungría	Lituania
Grecia	Malta	Estonia	Eslovaquia	Chipre
Portugal				
Austria				
Finlandia				
Irlanda				
Croacia				
Letonia				
Luxemburgo				

Fuente: elaboración propia.

También hay que mencionar el desplazamiento de poder y de prioridades políticas hacia los miembros más orientales tras la invasión rusa de Ucrania (una tendencia reforzada con la vuelta de Donald Tusk, que además gana en veteranía a Pedro Sánchez dentro del Consejo Europeo si se contabiliza su experiencia previa como primer ministro polaco de 2007 a 2014 y como presidente de la institución de 2014 a 2019). Tras unos primeros años de perfil bajo, España está ahora prestando más atención al este (como demuestra su implicación en Ucrania), pero ese nuevo énfasis es la demostración misma del aumento de importancia de la región y la necesidad de redoblar esfuerzos para que los espacios más cercanos no pierdan protagonismo en Bruselas. La tarea es difícil considerando la debilidad de los gobiernos de Francia y Alemania, los problemas para una mejor interlocución Madrid-Roma, o la nueva coalición poco proeuropea en los Países Bajos. No obstante, la atención creciente a las migraciones que se vislumbra en los próximos cinco años puede ayudar a que el sur conserve relevancia en la agenda europea.

En cualquier caso, de cara al ciclo que comienza, el reto es asegurar un comisario de peso y a la vez garantizar que la cartera tiene competencias sustantivas. En este sentido, es importante considerar varios elementos para dotar de contenido a la cartera: poder reglamentario (mercado interior, medioambiente); poder presupuestario (financiación); dimensión sectorial, interna o externa (transportes, cooperación, desarrollo) y poder de adoptar decisiones individuales (por ejemplo, de política industrial o de competencia). En 2024, España consiguió una de las carteras más prestigiosas: alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de

la Comisión. Se primó la dimensión sectorial, pero la opción suponía carecer de presupuesto y competencias delegadas, así como alejarse –incluso físicamente– del día a día de la Comisión.

Porque una de las lecciones del último ciclo es que se negocia no sólo quién ocupa la cartera sino también las condiciones y competencias de ésta. En este juego entran dos factores importantes. En primer lugar, la capacidad del Gobierno de intentar prefigurar el contenido de la misma con quien presida la Comisión y tiene la competencia de diseñar el reparto de funciones (y así, en la conformación de la actual Comisión, Macron negoció una cartera expansiva para Sylvie Goulard y luego Thierry Breton, que además tenía acceso a los servicios centrales de la Comisión, vinculándolo a su apoyo a von der Leyen). Y, en segundo lugar, la capacidad de la persona elegida de leer las dinámicas de la Comisión y alinear sus prioridades con la agenda estratégica y política de la Comisión con el fin de maximizar su propia influencia.

Es cierto, no obstante, que el puesto de alto representante (más allá de su valor intrínseco en la proyección exterior) incluía un mayor número de miembros de gabinete, lo que daba a España más “cromos” para intercambiar con el resto de los Estados miembros a la hora de tener españoles en los equipos políticos del resto de los miembros del Colegio. Esta dimensión no debe olvidarse tampoco ahora de modo que, junto a la atención al contenido de la cartera, a las condiciones para ejercerla y al ascendente sobre los servicios centrales de la Comisión, hay que actuar sobre la presencia de nacionales en los gabinetes de otros comisarios. Se deben identificar todas las carteras prioritarias para España y tener preparada una plantilla de candidatos con los perfiles adecuados para ocuparlas, tanto en primera instancia como en otros momentos del ciclo legislativo, dando opciones variadas a los futuros comisarios y promocionando los intercambios.

Otro factor importante para tener en cuenta al abordar el proceso es la posible aparición de nuevas estructuras y carteras, eventualidad ligada a las nuevas prioridades estratégicas para el ciclo 2024-2029. Por ejemplo, se especula con la posibilidad de una vicepresidencia de seguridad económica que oriente buena parte de la acción económica exterior e interior de la Comisión (ver próximo punto) o una Comisaría sobre industria de defensa. Sólo con la imagen completa del futuro diseño organizativo de la nueva Comisión es cuando se puede saber qué carteras están llamadas a ocupar una mayor centralidad y van a tener además aparejadas una o más Direcciones Generales que tengan a su vez presupuesto y competencias.

Por último, aunque esto exceda lo coyuntural, no hay que olvidar la presencia en los niveles funcionariales y apuntar a aquellas unidades que vayan a ser más importantes (o vayan incluso a crearse) en términos de intereses nacionales y de Agenda Estratégica europea. Por ejemplo, según los últimos datos de la actual conformación de la Comisión, el número de españoles en las direcciones generales de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN) y la antes mencionada de Mercado Interior es manifiestamente

mejorable. Por el contrario, España cuenta con una destacable presencia de nacionales en otras direcciones estratégicas como la DEFIS.¹⁹

3.2. Orientaciones estratégicas

Las prioridades estratégicas y temáticas serán otra variable crítica, que además ayudará a dilucidar cuestiones relacionadas con la estructura de la Comisión y el peso específico de las distintas carteras. Si bien la persona que ocupe la presidencia de la Comisión será la responsable de definir su hoja de ruta, ésta estará inspirada en la Agenda Estratégica adoptada por el Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2024 y se plasmará en las orientaciones políticas que se presentarán al Parlamento Europeo antes del voto de investidura, pues es ahí donde se anuncian iniciativas clave y se perfila la estructura organizativa.

Ejercer en la segunda mitad de 2023 la presidencia española del Consejo ha permitido participar en los debates que en gran medida la moldean, incluyendo los informes de Enrico Letta y Mario Draghi, sobre el futuro del mercado único europeo y la competitividad, respectivamente. Estos dos informes (junto al encargado por von der Leyen al expresidente de Finlandia, Saul Niinistö, cuyo objetivo es reforzar la preparación ciudadana para la defensa) están llamados a orientar la agenda estratégica durante el ciclo que ahora comienza. Es fundamental tener en cuenta la reconfiguración de prioridades que está teniendo lugar con los desarrollos políticos o esos informes. En las orientaciones políticas de la actual presidenta de la Comisión figuraban en 2019 aspectos en los que España podía y buscaba asumir una mayor vocación de liderazgo, como es el Pacto Verde Europeo y la digitalización. Sin embargo, de cara a la nueva legislatura, se vislumbra una posible alteración en el orden de prioridades de la Comisión.

Para empezar, si en los últimos cinco años la gestión de crisis inesperadas ha resultado fundamental para el devenir de la legislatura, no se puede descartar que de aquí a 2029 no vayan a aparecer nuevas circunstancias excepcionales que habrá que afrontar, sin que lógicamente pueda saberse las respuestas (orientación, grado de eficacia, instrumentos, reequilibrios presupuestarios) que se den a las mismas. Pero, al margen de lo desconocido, sí parece esperable un giro programático como consecuencia de la antes aludida fortaleza creciente de las ideas conservadoras. En las Figuras 3 y 4 se dibuja la composición política de la nueva Comisión frente a la de 2019-2024 deduciéndose el efecto que puede tener sobre las políticas un Colegio donde socialdemócratas y verdes bajan de los actuales 10 comisarios a un posible mínimo de tres.

¹⁹ Unidad de presencia, *op. cit.*

Figura 3. Procedencia política de los 27 Comisarios en 2019 y 2024

Estado miembro	Comisario designado en 2019	Comisario esperable en 2024
Alemania	PPE	PPE
Austria	PPE	PPE
Bélgica	Liberal	Liberal o S&D
Bulgaria	PPE	PPE
Chequia	Liberal	PPE o Verde
Chipre	PPE	S&D o Liberal
Croacia	PPE	PPE
Dinamarca	Liberal	S&D
Eslovaquia	S&D	No Inscrito
Eslovenia	Liberal	Liberal
España	S&D	S&D
Estonia	Liberal	Liberal
Finlandia	S&D	PPE
Francia	Liberal	Liberal
Grecia	PPE	PPE
Hungría	PPE	No Inscrito
Irlanda	PPE	Liberal
Italia	S&D	ECR
Letonia	PPE	PPE
Lituania	Verdes	PPE
Luxemburgo	S&D	PPE
Malta	S&D	S&D
Países Bajos	S&D	PPE o Liberal
Polonia	ECR	PPE
Portugal	S&D	PPE
Rumanía	PPE	PPE
Suecia	S&D	PPE

Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Adscripción política del Colegio de Comisarios en 2019 y 2024

	Comisión 2019	Comisión esperable
PPE	10	13-15
S&D	9	3-5
Renew (Liberal)	6	4-7
ECR	1	1
Verde	1	0-1
No inscrito	0	2

Fuente: elaboración propia.

Al giro conservador se une el también mencionado desplazamiento de atención hacia el este, que parece consolidarse como el centro de gravedad de ámbitos tan importantes como la política exterior y de seguridad, la política de defensa o la política de vecindad, posiblemente en detrimento de prioridades temáticas o geográficas más alineadas con las fortalezas e intereses de España (por ejemplo, norte de África y Sahel, operaciones en el exterior, África y América Latina, etc.). Por razones obvias, también mira al Este todo lo relativo a la ampliación; un dossier clave en sí mismo pero que, además, se conecta con el debate fundamental sobre la reforma de la UE.

Otro elemento que condicionará la interacción de los intereses nacionales con la UE en el nuevo ciclo es el nuevo marco de gobernanza económica, con nuevas reglas fiscales y reactivación de la vigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que conlleva estrechar el margen fiscal de los Estados miembros.

Junto a esto se encuentra la creciente importancia de la seguridad económica y la aplicación de un enfoque estratégico a las políticas de competitividad, industrial, digitalización y comercio. Buen ejemplo de ello es la creciente flexibilidad en relación con las ayudas de Estado. Aquí España quizás tenga una posición de mayor debilidad en comparación con otros Estados miembros, que hasta la fecha se han caracterizado por contar con economías y finanzas públicas más robustas y disponen por tanto de ventajas competitivas. Para ello, España debe ser capaz de dotarse de un discurso que potencie sus aspectos más fuertes, como la buena salud de la economía española en los últimos tiempos, sobre todo teniendo en cuenta el papel protagonista de España en la gestión del Instrumento Europeo de Recuperación –que acabaría en 2026, a mitad de este nuevo ciclo institucional– como segundo mayor beneficiario. También puede hacer valer sus esfuerzos por reconciliar la necesidad de un enfoque más industrial con el aperturismo, lo que podría colocarle en una posición de árbitro entre aquellas fuerzas partidarias de un mayor dirigismo y las defensoras de la competencia y el aperturismo, tanto en la Comisión como en el Consejo (por ejemplo, Comercio).

Por último, hay que mencionar la posibilidad de un retroceso en la agenda verde, con consecuencias sobre importantes ámbitos de políticas como clima, medioambiente,

energía o industria. España debe ser hábil para rescatar aquellos elementos de especial interés que puedan sobrevivir de dossiers que estén perdiendo fuerza. Por ejemplo, teniendo en cuenta que el Pacto Verde Europeo, tal cual fue definido en 2019, está siendo puesto en cuestión, España puede apostar por potenciar algunas dimensiones de éste que tienen recorrido y que son prioritarias, como es la política energética, la reindustrialización el papel de las tecnologías limpias en la industria y el crecimiento económico y la competitividad, la dimensión securitaria del cambio climático y de la política alimentaria.

En este sentido, el posible nombramiento de Teresa Ribera como comisaria española plantearía desafíos y oportunidades. Por un lado, estaría el reto de reconciliar su nítido perfil de especialización técnica y focalización en la dimensión climática con la expectativa de que la agenda verde de la UE esté sujeta a una mayor contestación y una previsible menor importancia, al menos en el lanzamiento de nuevas iniciativas. Por otro lado, la transversalidad que este dossier continúa ejerciendo en la política europea –y la necesidad de demostrar que el compromiso político con la agenda verde continúa vigente aun teniendo en cuenta la necesidad de hacer ajustes– ofrecería a España la oportunidad de reclamar una vicepresidencia ejecutiva con una o más direcciones generales a su cargo. Existen tres argumentos que deberían ayudar a lograrlo: la importancia objetiva de ese ámbito, el peso de España como cuarto Estado miembro y la fortaleza del grupo socialdemócrata dentro de la gran coalición del Parlamento Europeo. Como habrá muy pocos comisarios de ese color, es difícil que la vicepresidencia ejecutiva que en 2014 fue al neerlandés Timmermans y en 2019 al eslovaco Maroš Šefčovič no recaiga ahora en la española Teresa Ribera.²⁰

La orientación de esa vicepresidencia podría ser una combinación de las carteras de transición energética e industria²¹ o bien definirla en torno a las cuestiones de seguridad económica que permitiese tener ascendente sobre las agendas industrial, energética, comercial, digital y climática de la UE. También es importante medir bien las fuerzas pues una excesiva ambición puede ser contraproducente, bien por desembocar en fracaso (hay que repartir carteras entre todos los Estados miembros y entre las distintas familias políticas, con un PPE muy reforzado) o bien por acabar en un encargo genérico sin demasiado poder ejecutivo real.

En definitiva, tener éxito en esta tesitura depende de un adecuado planteamiento integral pero también de acertar en el momento crítico de la decisión combinado de modo adecuado audacia y realismo. Además, hay muchos elementos contextuales imprevistos que afectarían a las dos dimensiones interrelacionadas que aquí se han examinado: la político-organizativa y la programática. Por ejemplo, la posibilidad de que los Verdes se añadieran a la actual gran alianza centrista reforzaría el valor de una cartera climática (al garantizarse la continuidad del compromiso de la presidenta de la Comisión con el Pacto Verde Europeo) mientras que si hubiera una apuesta más

²⁰ Puede que el muy veterano Šefčovič vuelva a ser el comisario eslovaco, pero el partido Smer, que es el que gobierna y el que por tanto lo volvería a promover, ha sido suspendido de pertenencia a S&D por sus actitudes prorrusas e iliberales.

²¹ Uno de los desafíos del próximo mandato de la Comisión será alinear la descarbonización con la asequibilidad de los precios energéticos para la industria y la seguridad de suministro.

permanente hacia ECR disminuiría mucho el interés de España por un colegio von der Leyen II. Otro elemento de coyuntura difícil de manejar es cómo se resuelven el resto de las aspiraciones institucionales del grupo S&D en el Parlamento y el Consejo Europeo.

Conclusiones

Plantear una estrategia eficaz de influencia en la nueva Comisión requiere conocer bien las tendencias generales sobre su papel creciente en el sistema institucional de la UE, así como las pautas más concretas de su funcionamiento reciente y de lo que se espera para el ciclo que ahora comienza. Además, es importante aplicar las lecciones aprendidas entre 2019 y 2024.

España ha de abordar el proceso de configuración de la nueva Comisión teniendo claros cuáles son sus intereses y cómo alinearlos con los grandes objetivos que se están dibujando para el nuevo periodo, así como en la estructura organizativa que se diseñe. A partir de esa identificación de contenidos materiales prioritarios, las acciones para lograr una buena presencia en el organigrama y en la definición de las políticas tiene que atender a varios ámbitos: por supuesto la cartera sectorial asignada (que idealmente debería tener rango de presidencia ejecutiva), pero también a las direcciones generales y otros recursos administrativo-presupuestarios concretos que le acompañan, al acceso a los servicios centrales de la Comisión, a la presencia de españoles en los gabinetes de los principales comisarios y al número adecuado de nacionales en los niveles administrativos de mayor interés. Para ello, es importante primar la calidad de los puestos a desempeñar sobre la cantidad y asegurar que las decisiones que se tomen ahora para canalizar la influencia española en Bruselas hasta 2029 no se verían afectadas por un hipotético cambio de color político en Madrid.

Aunque hay también algunas debilidades, España debería salir bien parada de esta tesitura apelando a su tamaño, al rasgo estructural de que los dos partidos que pueden gobernarla tienen orientación pro-UE, a la circunstancia coyuntural de su liderazgo actual dentro de los socialdemócratas y a unas buenas perspectivas económicas. Por último, saber influir en la nueva Comisión para que la voz e intereses nacionales se vean representados en su agenda y funcionamiento no sólo beneficia a España sino también al proyecto de integración en su conjunto al moldear el conjunto en sentido europeísta y equilibrar otras fuertes tendencias sesgadas ideológica o geográficamente.