

La relevancia de la Vicepresidencia de Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea

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

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

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

Tema

Análisis del contenido y el potencial que tendrán entre 2024 y 2029 las tareas asignadas a la comisaria española, Teresa Ribera, quien ejercerá la cartera de Competencia y la primera vicepresidencia del ejecutivo europeo.

Resumen

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, dio a conocer el 17 de septiembre su propuesta de diseño del Colegio de Comisarios para el quinquenio 2024–2029. La candidata propuesta por España, Teresa Ribera, ha recibido el importante doble encargo de supervisar la acción climática –con rango de vicepresidenta– y dirigir la política de competencia. Ribera, tras más de seis años ejerciendo como ministra para la Transición Ecológica, tendrá ahora que liderar en la [Unión Europea](#) (UE) el difícil objetivo de combinar los ambiciosos objetivos de descarbonización con la renovada apuesta industrial, la necesidad de reducir los precios de la energía y la defensa de un Mercado Interior no distorsionado por ayudas de Estado ni abusos de posición dominante empresariales. Si la nueva Comisión tiene como tres grandes prioridades la seguridad, la competitividad y la emergencia climática, su responsabilidad afecta de lleno a las dos últimas y tiene incidencia indirecta en la primera.

El contenido más concreto del cargo, definido en la “carta de misión” que ha recibido de la presidenta, dependerá de cuestiones organizativas como el hábil desempeño de su vicepresidencia –que se ha presentado como la primera de las seis existentes–, la conexión efectiva entre las políticas de transición verde ([clima y energía](#)) y las de tecnología, industria o comercio –a lo que ayudará el desempeño simultáneo de la cartera de Competencia–, el acceso a los servicios administrativos, y la autoridad que tenga sobre instrumentos regulatorios y financieros. Además, consideraciones más políticas –saber erigirse como referente del grupo socialdemócrata, mantener una relación cooperativa con von der Leyen y los comisarios cuyo encargo se solapa con el suyo, o perseverar en una buena relación Madrid-Bruselas durante los próximos años– pueden ayudar a que pueda desplegar todo su potencial y, con ello, a reforzar la influencia española en la UE.

Análisis¹

El pasado 18 de julio, el Parlamento Europeo reeligió a Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea para el ciclo 2024-2029, con una mayoría compuesta básicamente por diputados del Partido Popular Europeo (PPE), el grupo de los Socialistas y Demócratas (S&D), casi todo el grupo liberal (Renew) y buena parte de los Verdes. Entre final de julio y la primera mitad de septiembre se abrió el proceso para la conformación del resto de comisarios que ahora, tras las correspondientes sesiones de “*hearings*” de confirmación a celebrar durante octubre en las comisiones parlamentarias sectoriales, deberá ser sometido a aprobación colegiada por parte del Parlamento Europeo en sesión plenaria seguramente ya en noviembre de 2024.

De acuerdo con el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, la presidenta es responsable de definir la organización interna de la Comisión.² Sin embargo, la elección de los comisarios –uno por cada Estado miembro desde la ampliación de 2004, aunque el Tratado permite en teoría que sean menos– se hace de común acuerdo con los respectivos gobiernos nacionales. Así, von der Leyen envió el 25 de julio una [carta](#) a las capitales para que nominasen a un hombre y a una mujer, a quienes luego entrevistaría en agosto y, dependiendo de ese proceso, ella decidiría qué persona concreta de las dos propuestas sería la seleccionada y con qué responsabilidades específicas.

Sólo uno de los Estados miembros, Bulgaria, hizo caso a la petición y envió un tándem con mujer y hombre.³ A lo largo de agosto se fueron anunciando los candidatos. La mayoría masculina era tal que la ratio llegó a ser de 21-4; sin contar a la presidenta alemana y la vicepresidenta/alta representante estonia, que ya estaban nombradas. La perspectiva de tener un Colegio tan desequilibrado hizo que von der Leyen presionara a determinadas capitales, con la amenaza de asignar carteras muy poco relevantes a sus comisarios, lo que hizo que en algunos casos –como Rumanía, Eslovenia y hasta cierto punto Bélgica– se optase por cambiar la propuesta inicial y nominar una mujer, de modo que finalmente se ha logrado rozar la paridad con 11 mujeres (40% de los 27).

Más allá de la relevancia que tiene la dimensión del género, el proceso demuestra también cómo cada actor –la presidenta electa y los gobiernos nacionales– aborda este proceso desde una perspectiva de defensa de sus prioridades y potencial de influencia. Sólo el hecho de que von der Leyen fuese quien decide el nombre concreto de la persona, tras una entrevista con los dos nominados, le otorgaría un ascendente político personal sobre el comportamiento futuro del comisario que los Estados miembros no estaban dispuestos a admitir. Es además significativo que Francia, Italia, los Países Bajos o Polonia –que han propuesto hombres– no recibieron las mismas presiones de

¹ Los autores agradecen las aportaciones realizadas sobre un primer borrador de este texto por cuatro comentaristas que prefieren permanecer anónimos. Sus sugerencias han permitido enriquecer el contenido, aunque sólo sus tres autores son responsables del mismo.

² Salvo la elección del vicepresidente y alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que le corresponde al Consejo Europeo. El 28 de junio de 2024, los líderes acordaron seleccionar a la entonces primera ministra estonia, Kaja Kallas.

³ Curiosamente, Bulgaria es el Estado miembro con más capital acumulado en la dimensión de género y el que más autoridad político-moral tenía para desatender la petición de dos nombres hecho por la presidenta, pues todas las personas que ha propuesto como comisarias desde su adhesión han sido mujeres.

la presidenta por esa cuestión que Estados miembros más pequeños; sobre todo si se trataba de familias políticas distintas a las de la presidenta. No es una novedad que las dinámicas de lucha de poder a veces se esconden bajo otras motivaciones más presentables.⁴

El caso de Francia –con la ruidosa renuncia de Thierry Breton en el último momento– también muestra que la presidenta reelegida estaba, como poco, igual de preocupada por la paridad que por evitar comisarios que habían hecho gala de independencia de criterio. El asunto se resolvió con un pacto entre von der Leyen y el presidente Macron por el que a la postre se acababa designando otro comisario hombre (el ministro Stéphane Séjourné) que recibe una importante vicepresidencia ejecutiva con responsabilidad sobre industria y Mercado Interior. A su vez se constata que París – bastante más débil que hace cinco años por la frágil situación política interna– estaba dispuesta a cambiar de candidato por otro menos experimentado si eso le evitaba ser castigada en el nuevo organigrama.

Ese ejemplo francés, ilustrativo de lo que ha hecho la práctica totalidad de los gobiernos tratando de maximizar su ascendente en la Comisión negociando con von der Leyen y su jefe de gabinete –el también alemán Bjoern Seibert–, muestra la distancia entre la teoría de los Tratados y la práctica real. Los comisarios no representan a sus países de origen y supuestamente defienden el interés general europeo. Pero, como está sobradamente analizado, los [Estados miembros consideran que la elección de un comisario de su nacionalidad constituye el principal canal de influencia sobre tan poderosa institución](#). Por otro lado, la centralización cada vez más acentuada del poder dentro de la Comisión tampoco casa con el carácter colectivo de la institución según los Tratados, por lo que las capitales justifican en parte esta actitud para contrapesar el estilo más jerárquico de gobernanza interna que se ha impuesto en los últimos años.

Del nuevo Colegio de comisarios ya se sabía que iba a estar escorado hacia posiciones conservadoras –con 15 comisarios del PPE y otros dos de derecha euroescéptica, por solo cinco de Renew y otros cinco de centro izquierda–, pero ahora se ha confirmado que también estará inclinado en el ejercicio del poder a favor de los Estados más grandes. Los cuatro miembros de mayor tamaño (Alemania, Francia, Italia y España) tienen, o bien la presidencia o tres vicepresidencias ejecutivas. En el caso de Italia, el cargo asignado a Raffaele Fitto –Reformas y Política de Cohesión– queda tal vez algo rebajado, pero sigue siendo relevante la distinción recibida si se tiene en cuenta que el partido de la primera ministra Meloni incluso votó en contra de volver a investir a von der Leyen. También reciben carteras poderosas los comisarios de los siguientes Estados miembros por peso económico y demográfico: Polonia se queda con Presupuestos, los Países Bajos con Clima y Rumanía con otra vicepresidencia ejecutiva.⁵ Pese a esos

⁴ De hecho, de las ocho vicepresidencias que ha habido en el quinquenio 2019-2024 –cuya asignación dependía en exclusiva de la presidenta– cinco las tenían hombres y tres mujeres. No obstante, es cierto que en el anuncio para el periodo 2024-2029, con seis vicepresidencias, hay cuatro mujeres por sólo dos hombres.

⁵ Hay dos casos de Estados pequeños (Eslovaquia y Letonia) donde la veteranía de sus comisarios ha merecido las importantes carteras de Comercio (Maroš Šefčovič) y Economía (Valdis Dombrovskis), aunque (cont.)

sesgos hacia los grandes y hacia la derecha, la presidenta ha logrado un razonable equilibrio geográfico norte-sur-este y ha compensado a las familias políticas menores de modo que liberales y socialdemócratas tendrán, respectivamente, dos de las vicepresidencias.

Más dudas genera la claridad en la asignación de competencias a cada uno de los comisarios y a los respectivos vicepresidentes pues puede generar solapamientos y, en consecuencia, rivalidades por la jurisdicción sobre los contenidos. La presidenta, que puede haber buscado en parte esta competición horizontal para mantener su ya célebre autoridad vertical, ha defendido que las fronteras entre carteras estén difuminadas porque hay que evitar los “compartimentos estancos”. Con todo, se aprecia una intención de que cada una de las carteras tenga al menos una Dirección General a cargo; algo que se conseguiría si la actual DG NEAR (Vecindad y Ampliación) se divide en dos y tanto la comisaria eslovena de Ampliación como la croata encargada de Mediterráneo tienen una estructura administrativa de apoyo.⁶ Por otro lado, la antes comentada salida del poderoso Breton se salda con la asignación a comisarios distintos de tres direcciones que antes controlaba él solo.⁷ La norma parece ser, por tanto, que a cada vicepresidente o comisario le corresponda una sola Dirección General de contenido sustantivo.

Desde el punto de vista de las prioridades, si en el quinquenio 2019-2024 hubo tres grandes áreas (Pacto Verde, Agenda Digital y Economía) a las que se asignaron sendas vicepresidencias ejecutivas –y al frente de cada una un político de cada una de las tres grandes familias que sostuvieron la mayoría política y legislativa–, ahora el diseño resulta más desdibujado. Sube a cinco el número de vicepresidencias ejecutivas (a las que hay que sumar la que tendrá la alta representante) pero, como demuestra el caso italiano antes mencionado, sin que haya ya esa identidad tan clara que antes sí existía entre tres grandes prioridades, tres vicepresidencias ejecutivas y las tres familias políticas que están detrás de la mayoría. De todos modos, en la nueva Comisión se vislumbran como tres grandes prioridades de aquí a 2029: (i) la seguridad, vinculada a la guerra en Ucrania y la autonomía estratégica, sobre todo frente a China; (ii) la competitividad, en el contexto del muchas veces citado en estos días [Informe Draghi](#) y (iii) una atención algo distinta, pero todavía significativa, a la acción climática.

1. La responsabilidad asignada a la comisaria propuesta por España

Desde antes incluso de las elecciones de junio, cuando Teresa Ribera hacía de cabeza de cartel del PSOE al Parlamento Europeo sin ocultar su intención de optar al puesto de

ya despojados del rango de vicepresidentes. También se puede decir que, en general, los Estados más proactivos frente a Rusia (bálticos, Polonia y Finlandia) han sido bien tratados con carteras importantes y control sobre los temas más clave para ellos.

⁶ Otra opción es que la DG NEAR no se divida y reporte a dos comisarios distintos, tal y como ha pasado en la legislatura 2019-2024 con la Dirección General de Justicia y Consumidores (DG JUST) conectada a la vez con Didier Reynders (Justicia) y Helena Dalli (Igualdad).

⁷ La Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimientos y Pymes (DG GROW) quedaría para el vicepresidente francés, pero las de Industria de la Defensa y Espacio (DG DEFIS) y la de Redes de Comunicación, Contenidos y Tecnología (DG CNECT) pasaría ahora a dos comisarios con esas atribuciones específicas.

comisaria, el Gobierno de España había manifestado claramente su apuesta por una cartera “verde” con responsabilidad sobre las políticas climáticas y energéticas de la UE, así como su deseo de que tuviera el rango de vicepresidenta de la Comisión. Desde ese punto de vista del objetivo marcado, la negociación ha sido un éxito rotundo pues se ha logrado para la candidata española que se le asigne ese perfil de transición limpia, vinculado además al objetivo de la competitividad industrial y con responsabilidad directa sobre la tradicionalmente poderosa política de la competencia, que hasta el mes de septiembre no pareció formar parte del puesto destinado a Ribera.

La candidata española tenía indudables fortalezas en todo este proceso. Destacaba su acreditada experiencia en cuestiones de transición verde –que iba más allá de sus seis años como ministra y vicepresidenta del Gobierno de España–, el ser mujer en un momento en el que se anunciaba un premio por las candidatas femeninas, y el hecho de venir de un Estado miembro grande, clave en el apoyo político a la nueva Comisión.⁸ Además, estaba y está llamada a ser la comisaria más relevante de la familia socialdemócrata en este quinquenio y cuenta además con el apoyo adicional de los Verdes, que habían votado mayoritariamente en julio a von der Leyen a cambio de no rebajar la ambición climática de la UE. No obstante, también son notorias algunas debilidades. Desde el punto de vista puramente político debe tenerse en cuenta la fuerza menguante del centro izquierda en la nueva Comisión o la hostilidad con la que ha recibido su nombramiento el Partido Popular.⁹ Y, mirando más al contenido de la cartera, hay que mencionar la preferencia del PPE (y del sector agrario) por ralentizar la ambición del calendario de descarbonización o el hecho de que su perfil tan alto en asuntos controvertidos como la energía nuclear, la Ley de Restauración de la Naturaleza o la excepción ibérica tenga mal acogida en distintas capitales.¹⁰

Se ha mencionado incluso el peligro de un mandato reactivo, más pensado en evitar el desmantelamiento de lo logrado en 2019-2024 que en seguir avanzando. Para conjurar ese riesgo, que es real, el objetivo de la negociación española de la cartera era adaptar la agenda puramente climática a las prioridades renovadas de la agenda europea, de modo que la vicepresidencia no pierda peso. Ese cambio de matiz en la agenda ya había empezado a perfilarse antes de las elecciones. En su [último discurso sobre el Estado de la Unión](#), la presidenta señaló que la Unión estaba entrando en nueva fase del Pacto Verde, poniendo el acento en la competitividad industrial. Estas posiciones han sido

⁸ A pesar de que el PP ha anunciado su rechazo a Ribera, la suma de los eurodiputados españoles que sí votaron a favor de la reelección de von der Leyen en julio (PP, PSOE y PNV) arroja un total de 43 –del total de 401 que le apoyaron–, lo que les sitúa sólo por detrás de los de Alemania –unos 60–, pero por delante de los aproximadamente 35 italianos y la treintena corta de franceses o polacos que también votaron por ella. En todos los demás casos, el número de eurodiputados de un mismo país que votó por la alemana fue menor de 25.

⁹ Al margen de las dinámicas polarizadas de política interna exportadas a Bruselas, que siempre perjudican al Estado miembro pero que ya forman parte del panorama habitual, esta tensión entre Ribera y el PP puede ser más grave a medio plazo, si el partido ahora en la oposición llega al poder en mitad de la legislatura europea. Para que España no vea deteriorada su interlocución con la Comisión en esa hipótesis nada remota sería deseable que ambas partes rebajen la confrontación en lo relativo a este nombramiento concreto.

¹⁰ Por ejemplo, desde Chequia se anuncia hostilidad: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/czech-meps-criticise-spains-commissioner-pick-anticipate-tough-hearings-2/>.

confirmadas en las orientaciones políticas presentadas para el ciclo 2024-2029. Von der Leyen defiende que el Pacto Verde Europeo seguirá ocupando un espacio central; sin embargo, si en 2019, el Pacto Verde aparecía situado en primer lugar como una prioridad en sí misma, en las nuevas orientaciones el Pacto Verde aparece enmarcado en otros objetivos relacionados con la política industrial –en concreto, el llamado Plan Verde Industrial–, la competitividad y resiliencia económicas y la seguridad económica y alimentaria.

No obstante, si bien el lenguaje usado en las orientaciones políticas podría interpretarse como una degradación en la importancia de la agenda verde, las referencias al hecho de que dicha agenda entre en una nueva fase (vinculada a objetivos relacionados con otras políticas y competencias) ofrecía también una oportunidad para diseñar un enfoque de política más expansivo y horizontal, dando a la comisaria española mayor centralidad en la próxima Comisión. Así ha sido. No sólo porque el encargo viene acompañado de la muy poderosa política de competencia sino porque, a pesar de la creciente contestación e hipotética pérdida de peso relativo de esta temática, nadie se atreve a negar su importancia política o cuestionar un rango de vicepresidencia que ya tiene desde 2014.¹¹

Hay un reconocimiento generalizado por parte de los observadores de la política europea de que el puesto asignado a la comisaria española el 17 de septiembre es el que *a priori* tiene más potencial. En la “carta de misión” que le envía la presidenta se vinculan los objetivos de descarbonización de la economía establecidos en el Pacto Verde con los de reforzar la competitividad. Para ello, le insta a trabajar con el vicepresidente para una Estrategia Industrial y de Prosperidad (el francés Séjourné) y con el comisario de Clima, Emisiones Cero y Crecimiento Limpio (el neerlandés Hoekstra) en línea con el Plan Industrial del Pacto Verde. Asimismo, como apunta el informe Draghi, los altos precios de la energía son uno de los principales obstáculos para la competitividad de la UE, por lo que insta a trabajar con el comisario de Energía y Vivienda (el danés Jørgensen) para reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Esta cartera tiene, además, un enfoque social: trabajará con ese mismo comisario de Energía y Vivienda para invertir en infraestructuras de energía limpia que combatan la pobreza energética como parte de la crisis de la vivienda más amplia; junto a esto, trabajará también con el comisario de Clima para asegurar que la transición es justa a partir de asegurar medidas impositivas adecuadas y la inversión mediante el Fondo Social para el Clima y el Fondo para la Transición Justa.

En cualquier caso, todo ello está atravesado por su dossier principal, que es el de la política de Competencia. El principal objetivo será modernizarla con el fin de contribuir a los objetivos mencionados de reforzar la autonomía estratégica, la competitividad de las empresas europeas, la sostenibilidad, la justicia social y la seguridad. Para ello, se cita una serie de tareas concretas como: desarrollar un nuevo marco de ayudas de Estado como parte del Plan Industrial del Pacto Verde para ayudar al despliegue de

¹¹ En la Comisión Juncker (2014-2019), Maros Sefcovic fue vicepresidente para la Unión de la Energía. En la Comisión von der Leyen I (2019-2024), Frans Timmermans (2019–2023) y Maros Sefcovic (2023-2024) fueron vicepresidentes para el Pacto Verde Europeo.

inversiones en energía y tecnologías verdes y revisar las ayudas de Estado para asegurar medidas de apoyo a la vivienda, pero sin debilitar el control sobre las mismas y reforzando las leyes de competencia; trabajar con los Estados miembros en la presentación de propuestas para los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE); revisar las orientaciones para el control de fusiones; asegurar la implementación de regulaciones como el Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras y la Ley de Mercados Digitales.

Ribera será, por tanto, una vicepresidenta ejecutiva de transición verde distinta a Frans Timmermans entre 2019 y 2023, porque el neerlandés fue vicepresidente ejecutivo y, a la vez, comisario de Clima, pero ahora la cartera ejecutiva que se otorga a la española es Competencia, mientras Clima tiene en cambio comisario propio. La conexión que ahora se establece entre agenda verde, competitividad y competencia es muy interesante. Con todo, será difícil evitar conflictos de jurisdicción con el vicepresidente francés –por poca experiencia que ahora mismo tenga– para el impulso de tecnologías limpias y una industria neutra en emisiones, así como con los comisarios conservadores responsables de Clima (el antes mencionado Hoesktra), Medio ambiente (la sueca Jessika Roswall) y Agricultura (el luxemburgués Hansen).

La cartera de Competencia en sí misma consiste en una de las responsabilidades ejecutivas más relevantes del Colegio por su contenido de vigilancia del buen funcionamiento del Mercado Interior al (i) autorizar, o no, fusiones y adquisiciones de empresas que supongan un riesgo de posición dominante, (ii) multarlas en caso de que abusen de ella por sí solas o en cártel y (iii) vigilar ayudas de Estado que distorsionen el *level playing field*. Ese poder le dará influencia adicional sobre la política industrial y un importante poder regulatorio indirecto, aunque, paradójicamente, disponga de poco impulso legislativo.

Los presidentes de la Comisión han evitado en el pasado dar la responsabilidad de Competencia a políticos de Estados miembros donde existe alta intervención estatal en la economía. En tres cuartos de siglo de integración europea nunca ha estado en manos de un francés y sólo en el primero de los Colegios (la Comisión Hallstein, 1958–1967), la ostentó un alemán. Hay pues cierta tradición de que ninguno de los dos grandes Estados miembros la tenga, pero eso no le resta importancia al puesto; más bien se la da.¹² Es interesante resaltar también que no la ha desempeñado nadie de ninguno de los 16 países adheridos a la UE después de 1986. El prototipo de comisario de Competencia es alguien del Benelux (la mitad de los doce que ha habido eran de Bélgica, Países Bajos o Luxemburgo) pero también la ha ejercido un irlandés (Peter Sutherland), un británico (Leon Brittan), un italiano (Mario Monti), un español (Joaquín Almunia) y una danesa (Margrethe Vestager, aún en el cargo). Con Ribera será la cuarta vez que los socialdemócratas tienen esta cartera (el PPE solo dos, los liberales otras dos, una los conservadores y las cuatro restantes han sido independientes).

¹² Piénsese en el efecto negativo para España de que un proceso de fusiones impulse campeones empresariales europeos que en realidad sean franco-alemanes o de que no se vigilen bien las ayudas de Estado que España no tiene capacidad fiscal de dar, pero sí Francia o, sobre todo, Alemania.

La cartera de Competencia es interesante en un contexto de armonización de las ayudas públicas a la industria –donde España tiene las de perder– y es de las más relevantes para empresas de Estados Unidos (EEUU), potencialmente afectadas por el *antitrust*, o de China, como perceptoras de subsidios. Tiene además influencia añadida sobre el Mercado Interior ampliado (Noruega y Suiza) y el Reino Unido en el post-*Brexit*. Vestager ha sido dura en sus 10 años frente a los deseos de crear “*European champions*” en ciertos sectores, pero eso ahora está sometido a cuestión pues se trata de dar escala a la UE de modo que pueda competir con EEUU y China e impulsar la industria europea en el contexto de la autonomía estratégica. Tanto París y Berlín, como el Partido Socialista Europeo, desean más subsidios industriales, así que Ribera tendrá que lidiar también con esas contradicciones y las presiones opuestas a suavizar la defensa de la competencia que vienen de los Estados pequeños, las pymes y las organizaciones de consumidores. Tampoco le será fácil efectuar las reformas en política de competencia que la presidenta le pide porque –como luego se dirá– la Dirección General de Competencia (DG COMP) tiene un arraigado poder corporativo resistente a los cambios.

2. Elementos organizativos a considerar

Una vez conocido el contenido de la cartera de Competencia y su vinculación a una vicepresidencia de Transición Limpia es importante asegurar que está dotada de los instrumentos necesarios en forma de competencias y recursos suficientes para alcanzar los objetivos. En este sentido, es importante prestar atención a tres cuestiones: contenido de la vicepresidencia; acceso a los servicios; responsabilidad sobre instrumentos regulatorios y de financiación.

2.1. Contenido de la vicepresidencia ejecutiva

La asignación de una vicepresidencia ejecutiva para Ribera responde a distintos elementos ya señalados (color político socialdemócrata, Estado miembro importante, su propio prestigio personal) pero, sobre todo, a la transversalidad e importancia objetiva que continúa teniendo la agenda verde. Sin embargo, también hay que señalar que en esta nueva Comisión se rebaja el peso de las vicepresidencias ejecutivas –pasan de tres a cinco– y que, en principio, en el Colegio de Comisarios todos tienen el mismo valor, por lo que un vicepresidente valdría lo mismo que un comisario. El poder de las vicepresidencias recae entonces en si tienen acceso privilegiado a ciertos servicios administrativos, en las estructuras de colaboración y supervisión que se generen entre comisarios y en los métodos de trabajo que se instauren en el Colegio.

Por lo tanto, en primer lugar, es preciso inscribirse dentro de las grandes líneas del programa político de la presidenta. La relación con ella y su equipo es clave: reconocer la autoridad de la presidenta y apoyarla en diversas cuestiones da réditos a los distintos comisarios (y a los Estados miembros que están detrás de ellos) en términos de autonomía y acceso. Es evidente que el gobierno de España ha negociado muy bien

con von der Leyen este proceso y el encargo recibido por Ribera es potente, pero ahora corresponde a ella mantener la confianza política y personal.¹³

También es fundamental tejer alianzas más allá de la presidenta y establecer unos métodos de trabajo adecuados que garanticen una coordinación adecuada con otros vicepresidentes –en especial el francés que lleva la estrategia industrial– y con los comisarios que ella debe supervisar: Clima, Energía y Medioambiente. Aquí es importante tener en cuenta que la figura de los vicepresidentes no está codificada de manera estructural, por lo que ha evolucionado en los diversos mandatos. Durante la Comisión von der Leyen I, los vicepresidentes ejecutivos y vicepresidentes tenían la función de coordinar las carteras que estaban en su área de responsabilidad y validar las iniciativas que recaían bajo su ámbito. Además, la figura de vicepresidente ejecutivo, introducida por von der Leyen en 2019, se diferenciaba de la del vicepresidente porque tenía acceso directo a servicios. Está por ver cómo se concreta el puesto en la Comisión von der Leyen II, pero es cierto que Ribera no controlará directamente la Dirección General de Acción por el Clima (DG CLIMA), aunque en cambio sí lo hará con Competencia.

En esta Comisión, por tanto, la vicepresidencia verde no se organiza tanto dentro de un clúster climático –como en la Comisión del último ciclo– sino más de un clúster vinculado a la competitividad. En cualquier caso, la clave estará, como se ha dicho, en las estructuras y en los servicios. La vicepresidenta Ribera tendrá tres comisarios por debajo que son los que controlarán de modo más directo los servicios administrativos, lo que obligará a la vicepresidencia a asegurarse de que hay una coordinación efectiva con ellos.

2.2. Acceso a los servicios (y qué servicios)

Al inicio de cada mandato, los servicios de la Comisión se reorganizan, una prerrogativa que le corresponderá a la presidenta von der Leyen.¹⁴ Como ya se ha mencionado, el margen de acción de un vicepresidente está determinado en gran medida por el acceso a los servicios que preparan o gestionan iniciativas, ya que concentran un gran poder debido a su capacidad técnica y control de los procesos administrativos. Es más, como se ha apuntado, durante la Comisión von der Leyen I la diferencia entre los vicepresidentes ejecutivos y el resto de vicepresidentes era precisamente tener servicios reportando directamente.

¹³ Aunque la presidenta reconoce en público el gran poder que le va a dar a su vicepresidenta primera, no por eso deja de ser fiel a sí misma, tratando de evitar que otros comisarios tengan mucho peso. En el caso de Ribera, eso se ha plasmado quitándole papel internacional. La “carta de misión” no le da funciones exteriores ni en clima –donde las negociaciones COP se le dan a Hoekstra–, ni en tecnologías limpias y sobrecapacidad; quedando la seguridad económica para Séjourné y Sefcovic. La única excepción es el reglamento de subsidios extranjeros que sí es un instrumento de Competencia. La presidenta parece querer controlar así la agenda geopolítica de relación con EEUU y China a través de comisarios ideológicamente más cercanos o de países con una visión más afín a la suya en lo relativo al “*de-risking*” con China.

¹⁴ Por ejemplo, al inicio de la Comisión Juncker, se creó la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, con direcciones provenientes de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) y de la Dirección General de Mercado Interior (DG MARKT), antecesora de la DG GROW.

Tan importante es el acceso a servicios que Estados miembros importantes, como Francia e Italia, han antepuesto en el pasado el control de distintos dosieres y servicios antes que el “título” del comisario. A modo de ejemplo, en 2019, el comisario francés, Thierry Breton –encargado del Mercado Interior– logró imponer su criterio sobre el parecer inicial de quien era su vicepresidenta ejecutiva, Margrethe Vestager –responsable del grupo para Una Europa Adaptada a la Era Digital– en parte gracias al control de sus tres Direcciones Generales: Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías (DG CNECT); Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (DG GROW); e Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS). Como se ha dicho, ahora esas tres Direcciones Generales se van a repartir porque generan mucho poder. La ventaja de tener acceso directo a las mismas es recibir la información antes, poder marcar agenda a través de mover primero y tender más recursos para llevar a cabo iniciativas personales.

En la estructura asignada a Ribera, ella tendrá control directo de la Dirección General de Competencia (DG COMP), que es de las que tiene más autoridad y recursos de toda la administración europea. Ese gran poder redundará en beneficio de la vicepresidenta, aunque, en contrapartida, existe siempre el peligro de que el enorme conocimiento técnico que atesora en un ámbito altamente especializado genere dinámicas corporativas y actuar de manera autónoma frente a las directrices políticas emitidas por el comisario de turno. El principal reto es lograr que la Dirección General evolucione hacia una efectiva conexión con la transición verde pues no se puede hacer un plan industrial verde sin instrumentos de *level playing field* tantos internos (control de ayudas de Estado) como externos (TDI y FSR) de cara a la sobrecapacidad de China.

Más allá DG COMP, con sus fortalezas y riesgos, Teresa Ribera tendrá que ser hábil para acceder a otros servicios muy importantes vinculados al objetivo de la transición y al contenido de su vicepresidencia:

- Como se ha dicho, DG CLIMA, que se encarga de instrumentos como el [Fondo de Innovación](#), que financia tecnologías innovadoras con bajas emisiones, y los ingresos procedentes del comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés), la tendrá asignada el comisario neerlandés.
- La Dirección General de Energía (DG ENER), que se ocupa de la política de energía, así como de la financiación de interconexiones –un asunto de especial importancia para España– la tendrá asignada el comisario danés.
- Dentro de la de Mercado Interior e Industria (DG GROW), que será responsabilidad del comisario y vicepresidente francés, destaca la Dirección de Ecosistemas, Movilidad e Industrias de Energía Intensiva que se ocupa de la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas ([Net Zero Industry Act](#), en inglés), y parte del Plan Industrial del Pacto Verde para fomentar la fabricación de tecnologías limpias en la UE.
- Y por último En la Dirección General de Medio Ambiente (DG ENV) hay una Dirección de Economía Circular, cuyo control corresponderá a la comisaria sueca.
- También son relevantes algunas unidades de la Dirección General de Comercio (DG TRADE) que tendrá a su cargo el comisario eslovaco.

Visto ese panorama fragmentado es importante que la vicepresidencia tenga acceso – siquiera indirecto– a esta amplia variedad de servicios, lo cual requeriría sistematizar métodos de trabajo como reuniones de orientación semanales. Es decir, como es imposible el control o incluso el acceso directo de todos esos servicios, hay que buscar fórmulas para maximizar acceso indirecto, sobre todo teniendo en cuenta que buena parte de las iniciativas de estas direcciones generales tendrán implicaciones en el ámbito verde.

2.3. Responsabilidad sobre instrumentos regulatorios y de financiación

Por último, para llevar a cabo los objetivos políticos será clave tener la responsabilidad efectiva sobre los instrumentos de financiación (un tercio del presupuesto actual se destina a objetivos climáticos y de energía) y de regulación.

Hay que tener en cuenta que es probable que en la próxima Comisión el presupuesto no sea mayor. Si no se renueva el *NextGenerationEU*, el Marco Financiero Plurianual (MFP)¹⁵ tendrá que hacer frente además al pago de sus intereses. Además de maximizar el efecto de los fondos será importante la relación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que ganará en importancia ante una menor disponibilidad de fondos públicos.¹⁶

En este sentido, los instrumentos de financiación que atañen a una vicepresidencia verde (aunque ella no los gestione tampoco directamente) son:

- Fondo de Innovación: alrededor de 40.000 millones de euros para el periodo 2020-2030.¹⁷
- Fondo Social para el Clima: 86.000 millones de euros para el periodo 2026–2032 con el fin de que los grupos más vulnerables puedan adaptarse a la descarbonización.¹⁸
- Fondo de Transición Justa: en el marco de la política de cohesión, para apoyar a los territorios más afectados por la transición verde y con una financiación de 17.500 millones de euros para el periodo 2021–2027.
- Mecanismo Conectar Europa: para la construcción de redes transeuropeas sostenibles en los ámbitos del transporte, energía y servicios digitales, con un presupuesto de más de 5.000 millones de euros para el periodo 2021-2027.
- InvestEU: garantía a cargo del presupuesto europeo de 26.200 millones euros para 2021-2027 con el fin de estimular las inversiones. El BEI es el principal socio.

¹⁵ El actual MFP corresponde al periodo 2021-2027. Las negociaciones para el periodo 2028-2034 deberían empezar en 2025.

¹⁶ Desde que Nadia Calviño preside el BEI se ha recalcado que este plantea financiar la industria verde y de defensa. De este modo, dos españolas van a moldear bastante la estrategia industrial europea de aquí a 2029.

¹⁷ Sujeto a la evolución de los precios del ETS.

¹⁸ Financiado por un nuevo sistema de comercio de derechos de emisión (ETS2).

En cuanto a los instrumentos regulatorios que pueden desempeñar un papel importante en los próximos años destacan tres (ninguno bajo su control directo tampoco):

- La regulación del mercado de la energía, a cargo de DG ENER.
- El programa sucesor del *Net Zero Industry Act* y de la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales para garantizar a la industria un acceso sostenible a las mismas, en el marco del Plan Industrial del Pacto Verde, actualmente responsabilidad de DG GROW.
- La reforma del régimen de comercio de derechos de emisión (ETS), a cargo de DG CLIMA.

Conclusiones

La futura comisaria europea propuesta por España, Teresa Ribera, ha recibido el importante doble encargo de supervisar la acción climática –con rango de vicepresidenta– y dirigir la política de competencia. Es una gran responsabilidad y un gran éxito para España. No obstante, el cargo desarrollará todo su potencial si: (i) se gestiona bien el capital político –buena relación con el grupo socialdemócrata del Parlamento, pero también con los gobiernos y especialmente el de Madrid–; (ii) se despliegan las dotes personales –capacitación técnica y habilidad para desarrollar relaciones de confianza con la presidenta y resto de comisarios–; y (iii) se conoce bien el entramado organizativo que es la Comisión, y se logra acceso a sus servicios administrativos y a los recursos financieros y regulatorios.

Es fundamental contar con estructuras y herramientas que aseguren un poder tangible y evite que otros monopolicen el control de servicios e instrumentos clave. Por eso debe establecerse un método adecuado de coordinación en el Colegio que asegure que su vicepresidencia tenga en la práctica –y no sólo en la teoría– poder de validación, y en su caso veto, sobre las cuestiones relativas a la agenda climática y de descarbonización y de competitividad industrial que propongan otros comisarios u otros vicepresidentes.

La agenda verde seguirá siendo un elemento objetivamente prioritario en 2024-2029 y, además, en el caso de Teresa Ribera, viene acompañada de la importante defensa de la Competencia. Es fundamental que, con esos mimbres, la vicepresidenta sepa encajar con la reorganización de prioridades que ya ha marcado la presidenta de la Comisión – y la mayor parte de las capitales– en las que el componente industrial y de competitividad, y seguridad económica ha ganado un peso relevante. En cualquier caso, el punto de partida que supone el diseño de la nueva Comisión y la misión que se encarga a la comisaria española es idóneo: una cartera potente y coherente y una autoridad política y personal creíble para llevarla a cabo. Si tiene éxito redundará también en un aumento de la influencia de España en la UE.