
La presencia de españoles en los gabinetes de la Comisión Europea

Por qué es importante para
la influencia nacional en la UE
y cómo ha evolucionado

Luis Simón, Raquel García Llorente e Ignacio Molina – Mayo 2025

La presencia de españoles en los gabinetes de la Comisión Europea

Por qué es importante para la influencia nacional en la UE y cómo ha evolucionado

Luis Simón, Raquel García Llorente e Ignacio Molina – Real Instituto Elcano – Mayo 2025



Real Instituto Elcano – Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

© 2025 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

La presencia de españoles en los gabinetes de la Comisión Europea

Por qué es importante para la influencia nacional en la UE y cómo ha evolucionado

Índice

Resumen ejecutivo

Introducción

- 1. Origen y evolución de los gabinetes de los comisarios**
- 2. Estados miembros y gabinetes de la Comisión: el caso de España**
- 3. La influencia en números**
- 4. La influencia en contenidos**
- 5. La influencia en el entramado institucional**
- 6. La dificultad de hacer una valoración comparativa**

Conclusiones

Resumen ejecutivo

Los gabinetes de la Comisión Europea –equipos de asesoramiento y coordinación situados entre el nivel político del comisario al que acompañan y el administrativo– son piezas importantes de la institución, con capacidad de moldear la agenda política y normativa de la Unión Europea (UE). Por tanto, a la hora de estudiar la presencia española en la Comisión 2024-2029, hay que ir más allá de la cartera ocupada (la importante vicepresidencia primera ejecutiva) o del número de funcionarios en las direcciones generales, y prestar atención a ese espacio intermedio.

El análisis parte de la tensión entre la independencia supranacional de la Comisión y los intentos legítimos de los Estados miembros de posicionar a sus nacionales en puestos relevantes, como forma indirecta pero eficaz de ejercer influencia. Aunque la valía profesional es el principal criterio de acceso a los gabinetes, los gobiernos nacionales intervienen en su conformación, promoviendo intercambios y seleccionando perfiles afines desde una perspectiva tanto política como técnica.

El texto muestra las pautas y evolución de la estrategia española en el arranque de las tres últimas legislaturas (2014, 2019 y 2024), en las que se ha logrado mantener una presencia estable de entre 15 y 20 españoles en gabinetes. En cuanto al contenido temático, España ha buscado tradicionalmente determinadas áreas, en consonancia con sus intereses estratégicos. En el caso de la actual Comisión, se refuerza la presencia en gabinetes vinculados a energía, clima y competitividad –donde la vicepresidenta ejecutiva ejerce responsabilidades–, que se priorizan respecto a otros ámbitos.

La elección entre diversificación y concentración temática es una de las consideraciones nacionales al tratar de moldear los gabinetes, pero hay otras variables a tener en cuenta como cantidad y rango de las posiciones ocupadas, lealtad y competencia técnica. El trabajo concluye que España ha ido configurando una acción estratégica, gracias a la creciente experiencia y profesionalización de la administración en la gestión de los asuntos europeos, así como la coordinación entre la Representación Permanente ante la UE y redes informales de españoles en las instituciones. Sin embargo, recomienda reforzar los canales de comunicación con funcionarios ya insertos en la Comisión, y priorizar la adopción de estrategias a largo plazo que incidan más en el ámbito técnico-administrativo de las direcciones generales, transcendiendo los ciclos quinquenales de cada Colegio de Comisarios.

Introducción¹

España ha logrado una cartera muy relevante en la Comisión Europea que comenzó su andadura el 1 de diciembre de 2024 y que extenderá su trabajo hasta el otoño de 2029. La candidata propuesta desde Madrid, Teresa Ribera, ejerce ya como vicepresidenta ejecutiva primera, con importantes poderes de defensa de la competencia y con la responsabilidad de supervisar la conexión efectiva entre las acciones de transición energética y las de impulso a la competitividad europea². Aunque diseñar la estructura del Colegio es una prerrogativa de quien lo preside –desde 2019, Ursula von der Leyen–, lo cierto es que la asignación de responsabilidades y poderes a cada comisario es en buena medida el resultado de una negociación entre los gobiernos que proponen los nombres y la presidencia que les encarga finalmente determinada tarea. Además, los esfuerzos de los 27 para tener influencia en la Comisión no se detienen ahí, sino que se extienden al objetivo de que sus nacionales tengan puestos influyentes en la organización administrativa (las direcciones generales) y en los entornos de asesoramiento del resto de comisarios (los gabinetes). Sobre esta última dimensión, en un segundo escalón clave que queda entre el nivel político de los miembros del colegio y el propiamente burocrático, es al que se dedica este análisis.

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 Molina, Ignacio; Luis Simón; y Raquel García (2024), "La relevancia de la Vicepresidencia de Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea", Real Instituto Elcano, ARI 125/2024.

1 Origen y evolución de los gabinetes de los comisarios

Con la creación en 1952 de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), predecesora de la actual Comisión, ya se introdujo la figura de los gabinetes privados. No obstante, no será hasta 1958, con la creación de la Comunidad Económica Europea, cuando se establecen los actuales gabinetes de los comisarios. En un primer momento, fueron entendidos como equipos de confianza personal, por lo que los miembros de los diferentes gabinetes estaban compuestos en su mayoría por asesores de la misma nacionalidad que el comisario.

Fue Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea entre 1999 y 2004, quien introdujo una serie de reformas para promover la institucionalización y desnacionalización de los gabinetes: aprobó reglas para asegurar un mínimo de nacionalidades distintas en cada gabinete, así como para favorecer perfiles procedentes de los servicios de la Comisión, y reforzó la coordinación horizontal en el seno del Colegio de Comisarios. Así, si en 1991 el 71% de los miembros del gabinete eran de la misma nacionalidad que su comisario, en 2004 esta cifra descendió al 43%³.

Estas reformas redujeron el margen de acción individual de los comisarios, así como de sus respectivos gabinetes. No obstante, el componente nacional sigue todavía hoy desempeñando un papel fundamental: la mayoría de los jefes de gabinete son de la misma nacionalidad que su comisario: un 68% en 2004, 71% en 2014 y casi el 78% en 2020⁴. Estos números son especialmente relevantes teniendo en cuenta que el jefe de gabinete es el asesor más próximo e importante de cada comisario, que gestiona y dirige al resto de miembros del gabinete.

Lo que sí ha ocurrido con los cambios acometidos por los diferentes presidentes de la Comisión es que ahora no todos los gabinetes tienen el mismo peso, sino que hay una jerarquización en importancia: la introducción de la figura de los vicepresidentes por Jean-Claude Juncker –mantenida por von der Leyen–, unido a una creciente presidencialización de la institución refuerza la importancia de los gabinetes de los vicepresidentes así como el del presidente frente al del resto de miembros del Colegio⁵. Un rasgo distintivo del creciente protagonismo del presidente de la Comisión es que la Secretaría General se le ha ido acercando, a la vez que se alejaba de una función más discreta de apoyo al Colegio de Comisarios y al funcionamiento de la Comisión en su conjunto, lo que se ha traducido en una mayor atención a este órgano como forma de acercamiento al presidente de la Comisión.

3 Bauer, Michael W.; Hussein Kassim; y Sara Connolly (2021), "The quiet transformation of the EU Commission cabinet system", *Journal of European Public Policy*, 30 (2): 354–374.

4 Mangenot, Michel (2023), "The European art of governing. The tension between collegiality and national interests in the Cabinets of the European Commissioners", *Journal of European Integration*, 45 (7): 1055–1074.

5 A raíz de las reformas de los tratados, el presidente de la Comisión Europea ha ido adquiriendo mayores competencias en la organización interna del Colegio, así como un mayor protagonismo político -por ejemplo, con la vinculación de su candidatura al resultado de las elecciones al Parlamento Europeo-.

En cualquier caso, los gabinetes ejercen un papel fundamental en el apoyo a sus respectivos comisarios: ofrecen asesoramiento eminentemente técnico, sin excluir el soporte político e institucional, y orientan y coordinan la actividad para asegurar que se siguen las directrices de su comisario, al que también se encargan de proteger frente a posibles daños externos⁶. En estas tareas, los gabinetes son un centro neurálgico de coordinación con otros gabinetes y de dirección política⁷ sobre los servicios y estructuras administrativas que están bajo responsabilidad de su comisario; sobre todo cuando estos deben reportar a más de un miembro del Colegio.

⁶ Gouglas, Athanassios; Marleen Brans; y Sylke Jaspers (2017). "European Commissioner cabinet advisers: Policy managers, bodyguards, stakeholder mobilizers", *Public Administration*, 95 (2): 359-377.

⁷ Rogacheva, Anastasia (2019), "The demand for advice at the European Union level: policy advice politicization in the European Commission", *Policy studies*, 40 (3-4): 374-391.

2 Estados miembros y gabinetes de la Comisión: el caso de España

Existe un debate teórico y práctico sobre la relación entre la deseable independencia de la institución –que tiene como misión velar por el interés general europeo– y el intento de los Estados miembros de maximizar la cantidad y calidad de su presencia en la misma. La propia UE ha admitido la importancia de conjugar el poder autónomo de la Comisión con una composición de su personal que ayude a que se tengan en cuenta las preocupaciones nacionales⁸. Y este enfoque no es exclusivo de quienes analizan la integración europea desde una perspectiva intergubernamental o consideran que la relación entre las capitales y las instituciones comunes opera con una lógica principal-agente⁹. Incluso admitiendo que la Comisión ejerce en gran medida como un “gobierno supranacional”, es fundamental que la diversidad territorial que compone la Unión esté bien representada para evitar sesgos en favor de determinadas visiones o intereses.

Como se ha dicho antes, una plasmación interesante –y poco estudiada por la literatura académica– de ese deseo de los distintos Estados de ejercer influencia en la actividad de la Comisión consiste en fomentar y negociar la presencia de sus nacionales en los gabinetes de los comisarios propuestos por los otros 26 miembros¹⁰. Es una vía especialmente eficaz para conocer la agenda europea desde su génesis, y con potencial para moldearla conforme a la sensibilidad de cada país; en suma, para defender, de manera indirecta, el interés nacional. Mayor acceso a información y capacidad de influencia son por tanto las dos principales ventajas que contar con personas afines en gabinetes de la Comisión pueden aportar a un Estado miembro. No obstante, no todas las personas que componen los gabinetes han accedido al mismo por el impulso del gobierno de su país de procedencia; de hecho, la valía individual suele explicar el acceso más que la nacionalidad. En muchos casos hay muy poca o ninguna intervención de los Estados miembros y es directamente el comisario, o su jefe de gabinete, el que ficha como asesores a funcionarios o expertos de políticas europeas de otra nacionalidad con quienes tiene buena relación personal o profesional. También

8 La legitimidad de la conexión entre los intereses nacionales y la actividad de la Comisión, a través de las personas que la componen, está incluso reconocida expresamente. Durante la ratificación del Tratado de Lisboa se decidió por unanimidad de los ‘señores de los Tratados’ el “tomar cuidadosamente en consideración las preocupaciones del pueblo irlandés [...] con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado Miembro”. Véase Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2009.

9 Ha sido una constante en la historia de la integración que los mismos Estados que otorgan grandes poderes a la Comisión vayan introduciendo mecanismos de control sobre la misma. En el diseño original del Tratado de la CECA, la institución –llamada Alta Autoridad– disfrutaba de capacidad decisoria superior y total independencia con respecto a los gobiernos nacionales. Ya en 1957, el Tratado de Roma limitó sustancialmente su poder al reservar para el Consejo la última palabra en la toma de decisiones. Más adelante, en 1974, el teórico monopolio de la iniciativa quedó también condicionado al crearse el Consejo Europeo, para que fuesen los jefes de Gobierno quienes diesen los impulsos políticos. Asimismo, se fue vigilando la labor ejecutiva con un sistema de comités de funcionarios nacionales (“comitología”), cuya base jurídica introdujo el Acta Única en 1985. Otras manifestaciones concretas de control de los Estados miembros sobre la Comisión incluyen poder hacerle recomendaciones en gestión presupuestaria o supervisar las negociaciones comerciales. Véase García Pechuán, Mariano e Ignacio Molina (2024), “El Consejo”, en *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Volumen I, dir. Antonio López Castillo, Tirant Lo Blanch, pp. 471-476.

10 Simón, Luis; Ignacio Molina; y Raquel García (2022), “Hacia un ecosistema de influencia español en Europa”, en *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, pp. 33-44.

puede ocurrir que otras instituciones, partidos afines al comisario y los departamentos de la propia Comisión (Secretaría General o direcciones generales) intenten colocar a personas de confianza. Y, sobre todo en tiempos recientes, el gabinete de la presidenta intenta tener también influencia creciente a la hora de proponer o rechazar nombres en los distintos gabinetes.

En cualquier caso, sigue siendo muy relevante la labor de promoción de los gobiernos para dar entrada a sus nacionales en los gabinetes que corresponden a otras carteras, en la mayor parte de los casos a través de intercambios de miembros con los puestos que corresponden a “su” comisario. En este sentido, tanto en la anterior legislatura (2019-24) como en esta, España partía con una buena posición, pues la posibilidad de conseguir insertar a españoles en los gabinetes de los otros comisarios se ve principalmente afectada por el número de puestos asignados al gabinete del puesto que España obtenga en el colegio. Tanto en el caso del alto representante en 2019 como en el de la vicepresidenta primera en 2024 hay más puestos disponibles o “cromos” que España puede intercambiar con otros Estados miembros que los que les corresponde a un comisario raso; una ventaja que, en el caso del alto representante, hay que sumarle los muchos nombramientos que puede hacer en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Por supuesto, maximizar el potencial de influencia no se logra solo con la cantidad de puestos disponibles, sino que es aún más importante tener en cuenta la calidad, tanto de las personas a desempeñarlos como de la responsabilidad a ocupar. Es decir, no se trata sólo de colocar el número más alto posible de españoles en gabinetes, sino de que éstos tengan la mayor influencia, considerando las distintas posiciones que existen¹¹. Para lograrlo, la mejor garantía es optar por perfiles con experiencia y conocimiento interno de la Comisión, aunque en la negociación para conformar los gabinetes entran en juego otros elementos como: (i) la influencia de la presidenta de la Comisión, su gabinete y los departamentos administrativos senior de la Comisión que tratan de colocar a sus candidatos; (ii) las reglas establecidas por la propia Comisión, como el establecimiento de cuotas o límites de género, de nacionalidad, de tamaño, de categoría y de funcionarios; y (iii) el peso que se dé desde el gobierno nacional a la variable de confianza personal o afiliación política, que a veces se impone sobre la experiencia y el conocimiento.

Cualquier Estado miembro que pretende posicionar a sus nacionales tiene, por tanto, que moverse dentro de unos parámetros acotados y con muchas variables que escapan a su control. Las capitales cuentan con bazas para promocionar a quienes consideran son afines a su sensibilidad, pero siempre dentro de importantes límites y sin que haya tampoco certeza de que promoviendo o apoyando a sus nacionales se vaya a lograr siempre esa afinidad, sobre todo si se trata de funcionarios de la Comisión: una cosa es presumir que tendrán una perspectiva más próxima al interés nacional y serán proclives a comunicarse con quienes representan a ese Estado miembro, y otra es asumir que eso está garantizado.

11 En este sentido, la “joya de la corona” en lo que a influencia se refiere es el puesto de jefe de gabinete. En segundo lugar, está el puesto de jefe de gabinete adjunto. Luego está el experto senior; a continuación, el miembro; en quinto lugar, el asesor; y finalmente el asistente. Las dos últimas posiciones no se consideran miembros puros.

A continuación, y centrándose el trabajo sobre la experiencia reciente de España, se hace una comparativa de los quinquenios 2014-2019, 2019-2024 y 2024-2029. Se consideran tres variables: el número de puestos logrado, las carteras priorizadas y el entramado institucional contemplado en su conjunto. A lo largo de las legislaturas ha habido ligeras fluctuaciones, por lo que este análisis se centra sobre todo en la comparativa al inicio de cada una.

3 La influencia en números

España empezó en 2014 la Comisión presidida por Jean-Claude Juncker con 11 puestos en los gabinetes de los distintos comisarios. En comparativa, la legislatura 2019-2024 comenzó mejor, pues subió a 19 españoles en los gabinetes. Hay que tener en cuenta que el número de “cromos” de los que disponía el alto representante eran mayores que el comisario normal que fue asignado a España en 2014¹², aunque eso no impidió que en 2014 hubiera dos nacionales en puestos de jefe de gabinete¹³ y otros dos de jefe adjunto¹⁴. Si bien hubo cambios a lo largo del quinquenio¹⁵, al final del mismo España mantuvo sus números. Por su parte, en la legislatura 2019-2024, España comenzó con un jefe de gabinete y dos jefes adjuntos¹⁶. Por lo tanto, en 2014 contaba con menos “cromos”, pero consiguió mejores números y llegó a puestos más altos, incluyendo la jefatura de gabinete del presidente; lo que demuestra que, más allá de una estrategia nacional, cuenta mucho la valía y capacitación profesional individual.¹⁷

Por otro lado, si bien a comienzos de 2014 había una presencia española en el gabinete del presidente –con la directora adjunta ya mencionada–, de los siete vicepresidentes, solo había españoles en el de la alta representante, Federica Mogherini, y en el del vicepresidente de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral, Jyrki Katainen. Sin embargo, en 2019 España empezó con dos españoles en el gabinete de la presidenta, además de presencia en los de los tres vicepresidentes ejecutivos y el del vicepresidente para la Promoción del Modo de Vida Europeo, Margaritis Schinas –además del alto representante–.

En 2024, España comienza con 19 puestos, manteniendo los números de 2019. En esta legislatura, España parece aspirar a contar con un español en el gabinete de la presidenta¹⁸, pero no en el de todos los vicepresidentes ejecutivos¹⁹ ni en el de la alta representante. Por último, pese a partir de una buena posición para el intercambio de “cromos”, empeora

12 Los gabinetes de quienes ejercen las vicepresidencias -y más aún, la presidencia- de la Comisión tienen la doble ventaja de ser más grandes y, además, tener mayor valor estar allí. Por tanto, si el comisario es vicepresidente (como lo era Josep Borrell y ahora lo es Teresa Ribera), eso proporciona una posición de partida favorable para intercambiar puestos y lograr más proyección en el resto del Colegio.

13 Del comisario de Energía y Acción Climática, Miguel Arias Cañete, y de la comisaria de Política Regional, Corina Cretu.

14 De la comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, y del presidente, Jean-Claude Juncker.

15 Salió el jefe de gabinete de la comisaria de Política Regional, pero hubo un ascenso de jefa adjunta de gabinete a jefa de gabinete de Juncker. Se incorporó también una jefa adjunta española para el gabinete del comisario de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales.

16 El jefe de gabinete del alto representante y dos jefes adjuntos: del comisario de Mercado Interior, Thierry Breton y, primero, del comisario de Comercio, Phil Hogan -hasta su dimisión en agosto de 2020- y, después, de la comisaria de Servicios Financieros, Estabilidad Financiera y Unión de los Mercados de Capitales, Mairead McGuinness.

17 Cabe señalar que en la conformación del entorno de asesoramiento de la Comisión hay otras posiciones que no corresponden formalmente con los gabinetes de los comisarios -como el servicio de portavocía (DG COMM) o el gabinete de la secretaria general-, pero que en la práctica funcionan como tales y donde también conviene tener nacionales.

18 Por confirmar a fecha de publicación.

19 Además del gabinete de la vicepresidenta ejecutiva Ribera, hay presencia en el del vicepresidente ejecutivo para la Prosperidad y la Estrategia industrial, Stéphane Séjourné, y la vicepresidenta ejecutiva para Personas, Habilidades y Preparación, Roxana Minzatu. Falta en el gabinete de la vicepresidenta ejecutiva para la Soberanía Tecnológica, Seguridad y Democracia, Henna Virkkunen, y en el del vicepresidente ejecutivo para Cohesión y Reformas, Raffaele Fitto.

respecto a las últimas legislaturas en cuanto a los puestos de jefe de gabinete y jefe adjunto de gabinete: solo hay un jefe de gabinete –en el de la cartera española– y ningún jefe adjunto. También es verdad que las condiciones de partida para negociar eran menos ventajosas: los gabinetes son ahora algo más pequeños, las reglas para asegurar equilibrios de nacionalidad son más estrictas respecto de la Comisión anterior²⁰ y hay un mayor control por parte del equipo de la presidenta respecto de los nombramientos. Además, si bien los intercambios no dependen de la familia política sino de la nacionalidad, ha habido una concentración de carteras en políticos del Partido Popular Europeo lo que, unido al crispado proceso de confirmación de la vicepresidenta española, ha reducido la posibilidad de intercambios con gabinetes de comisarios que no pertenecen al grupo S&D.

Figura 1. Nacionales en los gabinetes del Colegio de Comisarios al comienzo de las legislaturas²¹

	2014-2019	2019-2024	2024-2029
Nº de nacionales en gabinetes	11	19	19
Nº de nacionales en el gabinete del presidente	1	2	0-1 ²²
Nº de nacionales en gabinetes de vicepresidentes ²³	1/6	1/3	-
Nº de nacionales en el gabinete del alto representante	1	6	0
Nº de nacionales en gabinetes de vicepresidentes ejecutivos	-	3/3	3/5
Nº de jefes de gabinete	2	1	1
Nº de jefes adjuntos de gabinete	2	2	0

20 En 2024, se incluyen medidas más estrictas como que solo podría haber dos miembros como mucho de la misma nacionalidad en el caso de comisarios y hasta tres en el de los vicepresidentes. Los vicepresidentes tendrán un miembro menos que en 2019. Como en 2019, debe haber el mismo número de hombres y de mujeres en cada gabinete.

21 Esta tabla recoge el estado de la situación al inicio de las legislaturas. Estos números han sufrido cambios a lo largo de cada ciclo.

22 Por confirmar.

23 No incluye la figura del alto representante, que se contabiliza aparte.

4 La influencia en contenidos

Para medir la influencia no solo es necesario contar el número de españoles, sino que también hay que tener en cuenta qué carteras se han priorizado, tanto en términos de asuntos centrales para la agenda europea como para los intereses nacionales.

En el análisis de las tres últimas legislaturas, puede observarse una continuidad en la presencia de españoles en diferentes temas que se han mantenido como prioridades para los intereses nacionales, tal y como los define el Gobierno²⁴. En la dimensión económica, en 2019 hubo continuidad en la cartera de comercio respecto a la legislatura que comenzó en 2014. Sin embargo, en 2019 se vio reforzado con la presencia de españoles en carteras importantes como la vicepresidencia ejecutiva para una Economía al Servicio de las Personas y la dedicada al Mercado Interior/Industria. Una española también llegó a la dirección adjunta del gabinete de la comisaria de Finanzas. En 2019, España además añadió presencia en otros sectores como transportes y la vicepresidencia ejecutiva para la Transición Digital.

En 2024, España ha logrado mantener una continuidad en la presencia de gabinetes como economía, finanzas, industria, además ha añadido el de presupuesto –algo especialmente positivo en una legislatura en la que se negociará el próximo marco financiero– y recuperado el de Empleo y Derechos Sociales, que perdió en 2019. No obstante, en 2024 España ha dejado de tener presencia en el gabinete de transportes y turismo; pero, sobre todo, no ha mantenido la presencia en la cartera de comercio, que este año va acompañada de una cuestión tan importante para la agenda europea como la de seguridad económica²⁵. En cualquier caso, la vicepresidenta ejecutiva española cuenta ahora con la baza de tener bajo su autoridad la poderosa dirección general de Competencia. Cabe añadir que, en 2014, España consiguió presencia en el gabinete del comisario para Política Regional, sin embargo, no ha vuelto a contar con nacionales en las carteras dedicadas a la cohesión territorial, prioridad central tradicional de la agenda europea de España, especialmente de cara a la mencionada negociación de los marcos financieros plurianuales. Esta carencia puede verse en parte aminorada por un alineamiento entre los intereses nacionales y los del titular de la cartera, que es italiano.

Por otro lado, en 2024, España ha mantenido la continuidad en carteras que han sido y son prioritarias, a nivel nacional y europeo, como las de asuntos de justicia e interior²⁶. En 2014, España estaba presente en el gabinete del comisario Julian King –dedicado a cuestiones como la lucha contra el terrorismo– y en 2019 consiguió nacionales en la cartera de Asuntos

24 Hay temas respecto a los cuales hay consenso entre PSOE y PP que son importantes, bien por afectar singularmente a España (agricultura y pesca, migración), o bien por la gran influencia que la UE ejerce en ellos (competencia); y luego hay dossieres que son especialmente importantes para el gobierno de turno (ahora mismo se pueden mencionar vivienda, temas de igualdad/género o políticas sociales).

25 Maros Sefcovic venía de ser vicepresidente ejecutivo en la legislatura anterior por lo que, al querer mantener a miembros de su anterior gabinete y tener menos puestos disponibles, ha dificultado la posible entrada de españoles.

26 La dimensión de justicia y Estado de derecho ha sido una prioridad estratégica para España en las dos últimas legislaturas, tanto en el contexto del conflicto independentista en Cataluña como del debate sobre la reforma del sistema judicial en España.

de Interior y en la vicepresidencia dedicada a Promover el Modo de Vida Europeo, que fueron centrales durante toda la legislatura debido a la elaboración del Pacto de Migración y Asilo y al protagonismo de la cuestión migratoria en términos más generales. En cuanto al aspecto concreto del Estado de derecho, en el transcurso de las pasadas legislaturas, España consiguió presencia, primero, en el gabinete de Frans Timmermans, vicepresidente primero para la Mejora de la Legislación, Relaciones Interinstitucionales, Estado de Derecho y Carta de los Derechos Fundamentales (2014-2019) y, después, en el gabinete de la vicepresidenta de Valores y Transparencia, Vera Jourová (2019-2024). Esta legislatura la comienza con presencia en el gabinete del comisario para Democracia, Justicia, Estado de Derecho y Protección del Consumidor.

Junto a esto, en 2024 España dejará de tener presencia en el gabinete de la ahora alta representante, que sí había tenido en 2014 y, evidentemente, reforzó en 2019, si bien esto queda mitigado por el nombramiento de la española Belén Martínez Carbonell como secretaria general del SEAE. Además, no hay presencia en carteras de nueva creación y que se sitúan entre las prioridades de la nueva legislatura en la agenda europea, como es la Industria de Defensa. Dicho esto, España cuenta con una notable presencia en aquellos gabinetes de la Comisión que tienen una dimensión exterior, un hecho a destacar teniendo en cuenta el creciente protagonismo de la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores, sobre todo en el vecindario europeo. En 2024, España cuenta con un *senior expert* en el gabinete dedicado a los partenariados internacionales –que también consiguió en 2019–, así como la responsabilidad del dossier de Ucrania en el gabinete de la comisaria de Ampliación. Asimismo, es importante resaltar que habrá un español en el gabinete de la primera comisaria dedicada al Mediterráneo.

Por último, merece la pena destacar que son las cuestiones de energía y clima en las que España ha mantenido un protagonismo más continuado. En 2014, fue el comisario español el encargado de esta doble cartera y en 2019 España consiguió primero presencia en el gabinete de la vicepresidencia ejecutiva para el Pacto Verde Europeo y, posteriormente, en el gabinete de la comisaria de Energía, así como en el de Acción Climática²⁷. En 2024, este protagonismo español se ve especialmente reforzado, no solo por la vicepresidencia primera concedida a España, sino porque España cuenta con nacionales en las carteras de los comisarios de energía, clima, medioambiente, pesca y bienestar animal. Esto debería favorecer una coordinación más engrasada y un liderazgo más reforzado desde la vicepresidencia ejecutiva para una Transición Limpia, Justa y Competitiva. Por lo tanto, en lugar de repartir los “cromos” entre carteras diferentes, buscando abarcar mayor número de áreas, parece que se ha apostado por la concentración temática.²⁸ Ciertamente existe un dilema estratégico entre cubrir más espacio de manera difusa o cubrir menos, pero de forma intensa. No está claro qué estrategia es mejor, pero debe tenerse en cuenta que la Comisión von der Leyen II se caracteriza por un mayor solapamiento entre comisarios, lo que explicaría la importancia de asegurar el espacio de la vicepresidenta ejecutiva.

27 Cuando Timmermans salió del Colegio, Maros Sefcovic tomó su puesto de vicepresidente ejecutivo para el Pacto Verde Europeo. Wopke Hoekstra entró como comisario neerlandés en sustitución de Timmermans en el puesto de comisario para la Acción Climática.

28 Alarcón, Nacho (2025), “La partida de los ‘gabineteros’: así es la segunda línea de la influencia española en la Comisión Europea”, *El Confidencial*, 2/I/2025

5 La influencia en el entramado institucional

Además de atender al número de puestos logrado para españoles y a la naturaleza de las carteras priorizadas, el análisis de los nacionales en los gabinetes de los comisarios debe tener en cuenta que la influencia también está determinada por la estructura del Colegio de Comisarios, así como por la inserción de la propia Comisión en la arquitectura institucional en su conjunto.

En la Comisión de 2014, Juncker introdujo un diseño más jerárquico, con vicepresidencias que lideraban y coordinaban las diferentes carteras²⁹, lo que invitaba a priorizar la presencia en estos gabinetes. Sin embargo, de las siete vicepresidencias, España empezó el ciclo de 2014 solo con presencia en los equipos de la alta representante y del vicepresidente Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral, dejando de lado vicepresidencias importantes como la de Energía –en la que se inscribía el comisario español– o las de temas económicos como el euro o el mercado único digital³⁰.

En 2019 se introdujo una diferencia en la organización del Colegio: al igual que en la Comisión Juncker, los vicepresidentes ejecutivos y vicepresidentes tenían la función de coordinar las carteras que estaban en su área de responsabilidad; sin embargo, von der Leyen creó entonces la figura de vicepresidente ejecutivo, que se distinguía de la del vicepresidente porque tenía acceso directo a servicios, además del papel coordinador. En este sentido, la posición a inicios de 2019 fue mejor, pues España consiguió tener nacionales en los gabinetes de las tres vicepresidencias ejecutivas fuertes, junto a los de otras vicepresidencias relevantes³¹ –además de mantener la presencia en la del presidente–. España, además, consiguió presencia en la potente cartera francesa de Mercado Interior, con una directora adjunta de gabinete³².

En 2024, von der Leyen ha mantenido una estructura jerarquizada, aunque ahora todas las vicepresidencias son ejecutivas –a excepción de la alta representante, que por definición en el Tratado se califica como vicepresidencia sin adjetivar–. Por tanto, la vicepresidencia asignada a España en 2019, vinculada a la responsabilidad de alto representante, no era ejecutiva por razones estrictamente formales y, además, ese puesto supone acceso al Servicio Europeo de Acción Exterior y presencia en el Consejo Europeo. En 2024 España vuelve a recibir una posición muy relevante: la vicepresidencia ejecutiva primera, con control

29 García, Raquel (2021), “¿Politicizar la Comisión? ¿Es posible? ¿Es conveniente?”, Real Instituto Elcano, ARI 109/2021.

30 Como ya se ha señalado, posteriormente se accedió al gabinete del primero para la Mejora de la Legislación, Relaciones Interinstitucionales, Estado de Derecho y Carta de los Derechos Fundamentales.

31 La ya citada vicepresidencia dedicada a Promover el Modo de Vida Europeo y, posteriormente, la de Valores y Transparencia. También había presencia, claro está, en el gabinete del alto representante.

32 En este caso, con un perfil de doble nacionalidad (hispano-francesa). Cabe destacar que los perfiles de doble nacionalidad o de extranjeros afines a España representan otro posible cauce de influencia. Si bien esta vía puede tener la desventaja de que el vínculo con España sea más tenue, acarrea también ventajas: no agota los “cromos”, demuestra capacidad de ser país de referencia para no españoles e implica adoptar una estrategia más sutil que identifique el interés español no con nacionalidad sino con un modo de ver la UE cercano a cómo la ve España.

sobre la dirección general de Competencia. No obstante, ahora el margen de acción de las vicepresidencias ejecutivas está más desdibujado, ya que se ha diseñado un reparto de competencias más solapado entre carteras. Como ya se ha mencionado, no hay presencia española en todas las vicepresidencias ejecutivas y, en cambio, se han priorizado aquellos gabinetes de comisarios relacionados o bajo supervisión de la vicepresidencia ejecutiva para una Transición Limpia, Justa y Competitiva y otros vicepresidentes con los que se comparten competencias, como es el caso del comisario francés, responsable de la política industrial y el mercado interior.

Finalmente, además de garantizar una adecuada presencia en el Colegio de Comisarios, es importante no olvidar otras instituciones, aunque las lógicas de posicionamiento sean distintas: especialmente los gabinetes de los presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo. En 2014, a los once españoles en la Comisión, España sumó otros dos en el gabinete del presidente del Parlamento Europeo, uno de ellos incluso director de gabinete del presidente Antonio Tajani. No obstante, España no contó con presencia en el gabinete del presidente del Consejo Europeo.

En el ciclo que comenzó en 2019, España contó con presencia en los gabinetes de los tres presidentes –Comisión, Consejo Europeo y Parlamento–. En total, España sumó con 23 españoles en gabinetes, situándose como el tercer Estado miembro con más presencia en gabinetes (por detrás de Alemania y Francia). Además, a lo largo de dicha legislatura, una española también llegó a ser directora de gabinete de la presidenta Roberta Metsola. En 2024, España ha empezado mejorando sus números en el Consejo Europeo, al ascender a dos nacionales en el gabinete de Antonio Costa, a lo que se suman otros dos españoles en el gabinete de Metsola.

Por último, es especialmente importante prestar atención a las estructuras burocráticas de las instituciones, especialmente las direcciones generales de la Comisión. La presidencialización de la Comisión, así como el solapamiento entre las carteras, reducen el margen de acción de los gabinetes. Esto invita a reforzar la atención a los servicios administrativos, que participan en la elaboración de políticas desde las fases iniciales y acumulan un gran conocimiento técnico.

También esa dimensión más administrativa es el resultado de la combinación entre lógicas organizativas internas combinadas con presiones y negociación entre los Estados miembros, pero a un ritmo más lento y diario, mientras que los gabinetes se negocian todos de una al principio de ciclo –sin perjuicio de cambios a lo largo de la legislatura que a menudo escapan a la lógica de intercambios nacionales– y es por tanto un hito clave a la hora de medir la influencia.

En todo caso, esa presencia de nacionales en los puestos más altos de la jerarquía en la administración es tenida en cuenta a la hora de diseñar la estrategia para los gabinetes de los comisarios, ya sea para concentrar la presencia en un área o para diversificar. Por ejemplo, la legislatura 2024-2029 ha comenzado –tal y como ya se ha señalado– sin presencia en el gabinete del comisario de Comercio y Seguridad Económica, pero esa ausencia es menos trascendental si se tiene en cuenta que una española ostenta la dirección general adjunta en esa misma materia.

6 La dificultad de hacer una valoración comparativa

Aunque en el análisis hasta aquí desarrollado se incluyen datos comparativos y alguna valoración relativa al éxito a la hora de promocionar españoles en los gabinetes de los comisarios, determinar en qué legislatura España ha salido mejor o peor parada en términos de influencia resulta una tarea compleja, si no imposible. Esto es debido a que las reglas del juego, incluido el valor de un gabinete determinado, de un rango determinado o de una estrategia determinada, cambian en cada ciclo. En este sentido, el objetivo principal de este trabajo es identificar tendencias y dilemas relevantes a modo de "lecciones aprendidas" que contribuyan a mejorar el proceso de reflexión estratégica de cara al futuro. Dicho esto, se puede hacer una serie de reflexiones relevantes.

En primer lugar, cabe resaltar que, en los últimos años, se aprecia una toma de conciencia sobre la importancia de incrementar la presencia e influencia nacional en la Comisión, gracias a la labor de la Representación Permanente ante la UE, el seguimiento de unidades relevantes en el ministerio de Asuntos Exteriores y en la Presidencia del Gobierno, así como un sistema de redes formales e informales en Bruselas que permiten un mayor intercambio de información. Y, en segundo lugar, se aprecia una estrategia y una visión coherente en las tres legislaturas observadas respecto a los objetivos que se persiguen y cómo hacerlo.

El Gobierno y el resto de actores españoles en Bruselas han asumido la importancia de garantizar una adecuada presencia en las instituciones: garantizar que los funcionarios en puestos clave ayudará a hacer entender las prioridades y desafíos relevantes para España. Asimismo, cabe resaltar que conseguir entre 15 y 20 nacionales en gabinetes de forma estable durante 15 años (como es el caso de España) es una buena noticia, que merece atención e impulso para su mantenimiento y mejora en el futuro. A esto hay que añadir que, en realidad, el número de intercambios que permite la cartera es limitado –entre 4 y 6, dependiendo del tamaño del gabinete–, por lo que el resto de nacionales que son reclutados responden a perfiles a los que se puede apoyar desde el Estado miembro, pero que en gran medida logra entrar en esos equipos por sus méritos, conexiones y perfil: eso revela la existencia de un importante caudal de talento español en las instituciones, aunque su incorporación no se deba a gestiones directas del Estado miembro. Con todo, más allá de la existencia de una estrategia y de herramientas profesionales para implementarla, eso no evita la existencia de cinco variables que es importante abordar a la hora de diseñar una estrategia de posicionamiento de nacionales:

1º) "Chaparrón" / "lluvia fina": asegurar la presencia en los gabinetes (lo que requiere un esfuerzo significativo concentrado a principio de legislatura), sin perjuicio de una atención sostenida en el tiempo, y posiblemente más importante, en forma de seguimiento continuo de puestos de menor nivel en la estructura administrativa, asegurando una cantera y unas bases sólidas.

2º) Centrarse solo en los españoles / ir más allá: la promoción exclusiva de nacionales asegura mayor sintonía, pero se puede también invertir capital en identificar perfiles afines

a España o a la manera que España tiene de entender la UE, aun con el riesgo de una menor confianza.

3º) Poner los huevos en la misma cesta / diversificar: puede haber ventajas de intentar acumular el mayor número de puestos en gabinetes dentro de un área política, temática o geográfica determinada (ej. nexo energía-clima o América Latina), pero también hay fortalezas para el interés nacional con una mayor diversificación pues se reparte presencia en el mayor número de cestas posible.

4º) Priorizar un puesto importante en un gabinete de menor peso / un puesto menor en un gabinete más relevante: es importante decidir si el principal beneficio buscado es tener acceso más rápido a información relevante o capacidad de influencia política real (ambos importantes activos desde un punto de vista nacional).

5º) Finalmente, optar por la experiencia y conocimiento técnico / por la confianza: apostar por apoyar a funcionarios europeos con experiencia y competencia en el funcionamiento de la Comisión no tiene por qué implicar un grado de socialización en España o con el gobierno de turno, lo que puede llevar a priorizar perfiles de "confianza" desde España. En este sentido, se plantea la conveniencia de apoyar candidatos que un comisario extranjero ya tenga en mente o en su órbita o más bien insistir en aportar perfiles propios. Sin prejuzgar el grado de afinidad con España o con el gobierno de los funcionarios europeos ni la capacidad de aprendizaje o competencia de los perfiles de confianza, parece que es más fácil cultivar o desarrollar en menos tiempo la comunicación entre España y un funcionario de la UE con nacionalidad española ya experimentado que lograr que una persona leal proveniente de España adquiera experiencia en los métodos y entresijos de la Comisión. De ahí que una clara recomendación que se deriva de este análisis sea reforzar los mecanismos de comunicación (informales) entre la REPER y los funcionarios que ya están dentro, y apostar por ellos.

Conclusiones

España ha comenzado la legislatura europea 2024-2029 con un importante logro, al conseguir la vicepresidencia primera de la Comisión. No obstante, el objetivo de los Estados miembros de garantizar su influencia en el ejecutivo europeo no finaliza ahí, sino que continúa con la inserción de nacionales en los gabinetes del resto de miembros del Colegio de Comisarios. Analizar este proceso, además de la relevancia que tiene en sí mismo, sirve como una radiografía para ver la influencia española en Bruselas.

El punto de partida en 2024 era ventajoso porque, aunque se contaba con menos "cromos" que en 2019 (dados el alto número de puestos que corresponde al alto representante), la vicepresidencia ejecutiva también supone importantes bazas con las que negociar. No obstante, como ya se ha resaltado, en la formación de los gabinetes no solo intervienen los gobiernos nacionales y los respectivos comisarios sino multitud de actores –que van desde los partidos políticos hasta el aparato burocrático interno– y de variables, como la confianza personal, la afinidad política, el conocimiento técnico, la experiencia, o la estructura del Colegio. Este escenario de juego obliga a los Estados miembros a que, si quieren maximizar sus posibilidades, diseñen una estrategia pormenorizada. Por lo tanto, el número de "cromos" por sí solo no asegura una mayor influencia, sino que es necesario adoptar una hoja de ruta con la que conseguir el objetivo propuesto, teniendo en cuenta el contexto dado: ¿perseguir la presencia en el mayor número de áreas posibles o concentrarla en un ámbito concreto?, ¿cómo priorizar entre la lealtad de los nacionales hacia el Estado miembro frente a su mayor afinidad y cercanía con el comisario correspondiente?

En el análisis aquí desarrollado se desprende un balance positivo en la capacidad y estrategia de España a la hora de colocar nacionales en los gabinetes, que demuestran una profesionalización y toma de conciencia sobre la importancia de esta variable de influencia. A lo largo de las tres últimas legislaturas, se observa una continuidad en algunas temáticas, que tiene que ver con la existencia de consenso en torno a los intereses nacionales, pero también hay fluctuaciones que pueden deberse a diferentes motivos, como pueden ser cambios en el gobierno de turno o en la estrategia seguida para la promoción de nacionales. Por ejemplo, en el caso de la legislatura actual, parece que se ha buscado más proteger una línea de influencia en torno a los ámbitos relevantes para la cartera española, lo que tiene sus ventajas (mayor coherencia a la hora de ejercer influencia ahí), pero también sus inconvenientes (puede dejar flancos sin cubrir).

En cualquier caso, maximizar la influencia no termina tampoco con la cuestión de los gabinetes del Colegio de Comisarios. Ya se ha citado la importancia del resto del entramado institucional, que incluye al Parlamento Europeo y al Consejo. Sería además deseable un planteamiento de largo recorrido, que se mantenga durante todo el quinquenio, sobre todo, centrado en mapear los cambios en la organización administrativa (las direcciones generales), que se producen de manera más lenta y espaciada en el tiempo, pero pueden garantizar una presencia más constante y alejada de los ciclos legislativos que se reproducen cada cinco años.

Patronato



AIRBUS



BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema



em&e
group



INDITEX



INSUD PHARMA



Santander



Socios protectores



Sabadell

Socios colaboradores



Deloitte





REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org

