

La composición del Parlamento Europeo para el año 2019

Victoriano Ramírez González, José A. Martínez Aroza y Antonio Palomares Bautista | Profesores en la Universidad de Granada y miembros del Grupo de Investigación en Métodos Electorales.

Tema

La composición del Parlamento Europeo para la legislatura 2019-2024 debiera cumplir todas las restricciones establecidas en el Tratado de Lisboa. Una de ellas indica que la proporcionalidad debe ser decreciente, y es la que se ha violado en las dos legislaturas que van desde 2009 hasta 2019; para que se cumpla es necesario que Francia, España y los Países Bajos incrementen su representación.

Resumen

La composición del Parlamento Europeo (PE) se ha decidido a lo largo de la historia mediante negociaciones y acuerdos. Con objeto de obtener una fórmula para evitar recurrir a acuerdos ante cada elección, en 2011 el eurodiputado Andrew Duff impulsó, a través del profesor Geoffrey Grimmett de la Universidad de Cambridge, la búsqueda de una fórmula para distribuir los escaños. Como consecuencia, un grupo de investigadores en sistemas electorales (siete matemáticos y un politólogo) elaboró un informe¹ conocido en el PE como “Compromiso de Cambridge” que cumplía todos los requisitos establecidos en el Tratado de Lisboa, pero la propuesta no fue aceptada porque muchos países perderían representación al aplicarla para 2014.

A finales de 2016, la Comisión Constitucional del PE –AFCO– solicitó tres informes a matemáticos europeos para que aportasen nuevas fórmulas para distribuir los escaños del PE. Esos informes^{2 3} fueron defendidos en enero de 2017 ante la Comisión Constitucional del PE y sus autores continuaron trabajando para perfeccionar las fórmulas expuestas, ya que algunos eurodiputados propusieron un nuevo requisito, que “ningún Estado tenga que perder representación en 2019”, además de que se garanticen los requisitos del Tratado de Lisboa.

¹ G.R. Grimmett, J.-F. Laslier, F. Pukelsheim, V. Ramírez González, R. Rose, W. Słomczyński, M. Zachariasen y K. Życzkowski (2011), “The Allocation Between the EU Member States of the Seats in the European Parliament – Cambridge Compromise”, Note, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, PE 432.760, marzo.

² G.R. Grimmett, F. Pukelsheim, V. Ramírez González, W. Słomczyński y K. Życzkowski (2017), “The Composition of the European Parliament”, Workshop 30/1/2017, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, PE 583.117, febrero.

³ G.R. Grimmett, F. Pukelsheim, V. Ramírez González, W. Słomczyński y K. Życzkowski (2017), “A 700-Seat No-Loss Composition for the 2019 European Parliament”, arXiv:1710.03820 [q-fin.EC].

Este requisito y los del Tratado de Lisboa es posible cumplirlos en la próxima legislatura porque se dispone de los 73 escaños que libera el Reino Unido tras el *Brexit*. Así, usando parte de esos escaños se puede corregir la infrarrepresentación actual de algunos Estados sin necesidad de que ningún otro Estado tenga que reducir su representación actual.

Aquí se muestra una composición para el período 2019-2024, que cumple todos los requisitos del tratado de Lisboa y en la ningún Estado tiene menos representantes que en el período actual.

Análisis

El Tratado de Lisboa, firmado en 2009, establece una serie de restricciones con respecto a la composición del PE. Concretamente, dice que:

- (1) Ningún Estado puede tener más de 96 escaños ni menos de seis.
- (2) El tamaño del PE debe ser menor o igual a 751 escaños.
- (3) La asignación de escaños a los Estados debe ser con proporcionalidad decreciente, de forma que los Estados más poblados tendrán menos representantes de los que corresponden en proporción a su población y a los menos poblados les ocurrirá lo contrario; ahora bien, un Estado con más población que otro no tendrá menos representantes.

Así pues, Malta, el país más pequeño de la UE, debe tener al menos seis escaños, a pesar de que no alcanza el medio millón de habitantes; mientras tanto, Alemania, el país más poblado de la UE, con más de 82 millones de habitantes, no puede pasar de 96 representantes en el PE. Cada eurodiputado por Malta representa a unos 72.000 malteses, mientras que cada eurodiputado alemán representa a más de 855.000 alemanes.

La proporcionalidad decreciente significa que los eurodiputados de los países más poblados deben representar a más habitantes que los menos poblados. Concretamente, cuando se comparan dos países, el cociente entre población y número de escaños tiene que ser mayor para el país más poblado. Actualmente, los 54 eurodiputados españoles salen a unos 860.000 habitantes cada uno, y los 74 franceses a casi 900.000; por eso se incumple la proporcionalidad decreciente al comparar Alemania con Francia o con España. Además, existen otras violaciones de la proporcionalidad decreciente.

En Cambridge se dio una fórmula sencilla, transparente y duradera para obtener la distribución de los escaños; concretamente, con las poblaciones de 2011 que figuran en Eurostat e incluyendo a Croacia, la representación de cada país se obtendría asignando cinco escaños a cada Estado y otro escaño más por cada 835.000 habitantes o fracción.

De haberse aplicado esa fórmula no se habría producido ninguna violación de la proporcionalidad decreciente, y España hubiese tenido 61 escaños en lugar de 54. Pero con la fórmula "Compromiso de Cambridge" los países de población intermedia,

especialmente aquellos que tienen entre 7 y 11 millones de habitantes perdían mucha representación y la fórmula no fue aceptada para determinar la distribución de escaños para el período 2014-2019.

Muchas otras fórmulas se han propuesto en la última década, pero ninguna ha sido aceptada todavía.

Una fórmula reciente se ajusta bastante bien a la distribución actual de escaños, y es conocida como FPS⁴ (iniciales del inglés *Fix, Proportional and proportional to Square root*) porque asigna un número fijo de escaños a cada Estado, otra parte de escaños en proporción a la población de cada Estado y otra en proporción a la raíz cuadrada de la población. La fórmula FPS no es tan simple como la del Compromiso de Cambridge, pero tampoco se trata de una fórmula compleja de entender ni de aplicar.

En el borrador de *Report 2017/2054(ILN)*,⁵ elaborado por Danuta María Hübner y Pedro Silva Pereira, presidenta y secretario de AFCO, para la reunión celebrada en Estrasburgo el 11 de septiembre de 2017, se afirma lo siguiente:

“Entre las propuestas que se acercan más a la coincidencia de todos los criterios se encuentra el método FPS. Produce resultados interesantes que merecen un mayor análisis y deben tenerse en cuenta para la asignación futura de escaños de las elecciones de 2024 en adelante.”

A continuación, calculamos el mínimo de representantes de cada Estado para que se garantice proporcionalidad decreciente y que ningún Estado pierda representación en 2019. Después aplicamos el método FPS para distribuir el resto de los escaños.

(1) Garantizar proporcionalidad decreciente sin que ningún Estado pierda representación

Alemania tiene 96 escaños y no puede perder representación ni recibir más escaños. Por tanto, su cociente población/escaños vale 854.838, como muestra la Figura 1. Si Alemania tiene 96 escaños, Francia tiene que tener como mínimo 78 escaños para que su cociente entre población y escaños sea inferior al de Alemania. Análogamente, Italia debe tener al menos 73 escaños, España al menos 56, etc. La columna DB de la Figura 1 contiene el número mínimo de escaños que debe tener cada Estado para que la proporcionalidad sea decreciente (última columna) y ningún Estado pierda escaños.

⁴ V. Ramírez González (2017), “The FPS-Method for the Composition of the European Parliament”, remitido a AFCO.

⁵ D.M. Hübner y P.S. Pereira (2017, “Draft Report, on the composition of the European Parliament”, 2017/2054(INL), Committee on Constitutional Affairs.

Figura 1. Poblaciones de enero de 2017 y Distribución Básica (DB)

País	P = población	S= escaños	DB	DP = P/DB
Alemania	82.064.489	96	96	854.838
Francia	66.661.621	74	78	854.636
Italia	61.302.519	73	73	839.761
España	46.438.422	54	56	829.258
Polonia	37.967.209	51	51	744.455
Rumanía	19.759.968	32	32	617.499
Países Bajos	17.235.349	26	28	615.548
Bélgica	11.289.853	21	21	537.612
Grecia	10.793.526	21	21	513.977
Rep. Checa	10.445.783	21	21	497.418
Portugal	10.341.330	21	21	492.444
Suecia	9.998.000	20	21	476.095
Hungría	9.830.485	21	21	468.118
Austria	8.711.500	18	19	458.500
Bulgaria	7.153.784	17	17	420.811
Dinamarca	5.700.917	13	14	407.208
Finlandia	5.465.408	13	14	390.386
Eslovaquia	5.407.910	13	14	386.279
Irlanda	4.664.156	11	13	359.781
Croacia	4.190.669	11	12	349.222
Lituania	2.888.558	11	11	262.596
Eslovenia	2.064.188	8	8	258.024
Letonia	1.968.957	8	8	246.120
Estonia	1.315.944	6	6	219.324
Chipre	848.319	6	6	141.387
Luxemburgo	576.249	6	6	96.041
Malta	434.403	6	6	72.400
Total	445.519.516	678	694	

Fuente: los autores.

Por tanto, con sólo 694 escaños se tendría un PE que cumple todos los requisitos del Tratado de Lisboa y ningún Estado tendría en la próxima legislatura menos representantes de los que tiene actualmente.

No obstante, los cocientes de la última columna correspondientes a los Estados más poblados difieren muy poco unos de otros. Es decir, entre esos Estados lo que habría sería proporcionalidad en lugar de proporcionalidad decreciente. Obsérvese que Alemania y Francia tienen cocientes casi idénticos a pesar de que difieren en más de 15 millones de habitantes. En realidad, el cociente de Francia debería ser más próximo al de Italia que al de Alemania, ya que la población de Francia difiere mucho menos de la de Italia que de la de Alemania. Y el cociente de España debería ser mucho más próximo al de Polonia, ya que la población de España difiere de la de Polonia mucho menos que de la de Italia; sin embargo, el cociente de España no sólo está más próximo al de Italia que al de Polonia sino que también es más próximo al de Francia e incluso al de Alemania que al de Polonia.

Para conseguir que el decrecimiento de los cocientes entre población y escaños sea más razonable se necesita incrementar el tamaño del PE más allá de los 694 escaños que aparecen en la Figura 1.

Una posibilidad puede ser establecer como tamaño $H = 700$ escaños, con lo cual sólo se habrían usado 22 escaños procedentes del Reino Unido.

Si se aplicase el método FPS al tamaño 700 y se tuviesen en cuenta sólo las limitaciones del Tratado de Lisboa –mínimo seis y máximo 96–, un total de siete Estados perderían un escaño cada uno. Por tanto, si se considera que 700 escaños puede ser un tamaño razonable para el PE, debería hacerse una excepción en 2019 y aumentarlo hasta 707 para el próximo período, con objeto de que al aplicar el criterio de que ningún Estado pierda representación eso no sea a costa de los Estados más poblados sino a costa de los escaños que ha liberado el Reino Unido.

(2) Composición del PE en 2019-2024 aplicando la fórmula FPS

Para aplicar la fórmula FPS se debe:

- Calcular la cuota que corresponde a cada uno de los Estados Miembros de la UE. La cuota de un Estado no es un número entero e incluso puede no cumplir las limitaciones establecidas.
- Redondear las cuotas a números enteros de forma que ningún Estado reciba más de 96 escaños, ni menos de los que aparecen en la columna DB de la Figura 1. Además, la suma de los escaños debe coincidir con el tamaño de PE que se haya establecido. En nuestro caso, el tamaño va a ser 707 escaños y el redondeo se va a hacer con el método de Webster, es decir, redondeando al entero más cercano.

La cuota de cada país se obtiene con tres sumandos: la parte fija, la proporcional a la población y la proporcional a la raíz cuadrada de la población. La parte fija será de tres

escaños a cada país. Los restantes escaños se distribuyen de la siguiente forma: el 60% en proporción a la población y el 40% en proporción a la raíz cuadrada de la población.

El ajuste final que corresponde a cada país, antes del redondeo aparece en la Figura 2 en la columna “Ajuste”, y la asignación de escaños –es decir, el redondeo del Ajuste al entero más cercano– aparece en la columna “Escaños”. La columna “Ajuste” ya contiene las restricciones de no perder representación ni pasar de 96 escaños.

Figura 2. Distribución de 707 escaños, usando la fórmula FPS y no perder representación

País	P = población	Mínimo	A =	Escaños	Decrecimiento, P/A
Alemania	82.064.489	96	96,00	96	854.838
Francia	66.661.621	78	80,87	81	824.306
Italia	61.302.519	73	75,48	75	812.169
España	46.438.422	56	60,31	60	769.995
Polonia	37.967.209	51	51,46	51	737.800
Rumanía	19.759.968	32	32,00	32	617.499
Países Bajos	17.235.349	28	28,67	29	601.163
Bélgica	11.289.853	21	21,55	22	523.891
Grecia	10.793.526	21	21,00	21	513.977
Rep. Checa	10.445.783	21	21,00	21	497.418
Portugal	10.341.330	21	21,00	21	492.444
Suecia	9.998.000	21	21,00	21	476.095
Hungría	9.830.485	21	21,00	21	468.118
Austria	8.711.500	19	19,00	19	458.500
Bulgaria	7.153.784	17	17,00	17	420.811
Dinamarca	5.700.917	14	14,24	14	400.345
Finlandia	5.465.408	14	14,00	14	390.386
Eslovaquia	5.407.910	14	14,00	14	386.279
Irlanda	4.664.156	13	13,00	13	358.781
Croacia	4.190.669	12	12,05	12	347.773
Lituania	2.888.558	11	11,00	11	262.596
Eslovenia	2.064.188	8	8,61	9	239.743
Letonia	1.968.957	8	8,44	8	233.289
Estonia	1.315.944	6	7,20	7	182.770
Chipre	848.319	6	6,19	6	137.047
Luxemburgo	576.249	6	6,00	6	96.042
Malta	434.403	6	6,00	6	72.401
Total	445.519.516	694		707	

Nota: la tercera columna es la columna DB de la Tabla 1, la cuarta columna son los escaños antes del redondeo y la sexta el cociente entre población y escaños antes del redondeo. Este cociente antes del redondeo fue propuesto en el Compromiso de Cambridge y aceptado por el PE.

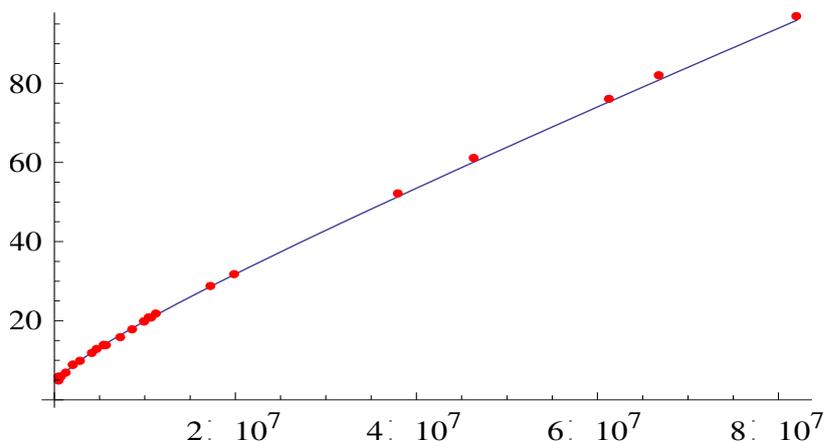
Fuente: los autores.

Se puede observar que la última columna presenta un decrecimiento razonable, cuando se comparan tres Estados consecutivos ordenados de acuerdo con su población, en el sentido de que, si el Estado que está en medio tiene una población mucho más próxima a uno de los otros dos que al otro, con sus cocientes ocurre lo mismo. Como se ha visto, esa relación fallaba en la última columna de la Tabla 1.

Ahora el cociente de Francia está más cercano al de Italia que al de Alemania, el de Italia más cercano al de Francia que al de España, el de España más cercano al de Polonia que al de Italia, el de Polonia más cercano al de España que al de Rumanía y el de Rumanía más cercano al de los Países Bajos. Lo mismo que ocurre con sus respectivas poblaciones. Estos son los países donde las diferencias poblacionales son más significativas.

En la Figura 3 se muestra la distribución de los 707 escaños.

Figura 3. distribución de 707 escaños usando el método FPS y el criterio de no perder escaños



Fuente: los autores.

Si, en lugar de 707 escaños se hubieran distribuido 710, para 2019 los tres escaños adicionales corresponderían a Italia, Polonia y España (sucesivamente).

(3) Listas transnacionales

Por otro lado, se ha observado que varios eurodiputados hablaron acerca de las listas transnacionales en la comisión del 11 de septiembre de 2017.

En relación con las listas transnacionales, el debate político está abierto y no hay criterios consensuados para determinar el orden de los candidatos. También se desconoce si las listas deben ser abiertas o bloqueadas, si debe haber una barrera electoral o no, si habría un máximo de candidatos por cada país, etc. Por tanto, la

implementación de listas transnacionales para la legislatura 2019-2024 parece demasiado prematura. Además, posiblemente su implementación implicara hacer cambios en la normativa electoral de algunos países de la UE.

No obstante, pensamos que debe promoverse el fortalecimiento político de la UE, bien a través de las listas transnacionales, bien a través de otras técnicas que fomenten la existencia de partidos políticos de ámbito europeo, y que conduzcan a una representación ideológica justa en el PE. El estudio correspondiente debería iniciarse lo antes posible con objeto de poder aplicarlo para el período 2024-2029.

Conclusión

Las dos últimas composiciones del Parlamento Europeo no cumplen los requisitos del Tratado de Lisboa en lo que respecta a la proporcionalidad decreciente (PD). Por ejemplo, en la legislatura 2014-2019 la proporción población/escaños de Francia, el Reino Unido y España ha sido mayor que la de Alemania, aunque debería ser al contrario. Además, hay otros incumplimientos de la DP entre Estados que tienen una población intermedia.

La salida del Reino Unido de la UE debido al *Brexit* permite transferir parte de los 73 escaños que deja libres el Reino Unido con el objetivo de obtener un reparto DP para todos los Estados.

Es razonable establecer un tamaño de PE de $H = 700$ si el criterio de “No pérdida de escaños” no se considera; por tanto, este tamaño de PE puede ser muy adecuado a partir de 2024. Sin embargo, en 2019, si se asignan sólo 700 escaños, la aplicación del criterio de “No pérdida de escaños” perjudicaría a varios Estados, tales como Francia, Italia, España, los Países Bajos y Estonia.

En esta línea, podría hacerse una excepción para 2019 y considerar un tamaño del PE algo mayor que 700 escaños, al menos 707 para compensar la aplicación del criterio “No pérdida de escaños”.

Una auténtica PD debería asegurar que dos países con poblaciones casi idénticas también deberían tener cocientes población/escaños casi idénticas, y dos países con poblaciones muy diferentes deberían tener cocientes significativamente diferentes. Por tanto, cuando se comparan tres países con poblaciones consecutivas, si la de en medio tiene una población muy cercana al país con menor población y muy distante del país más poblado, las tres proporciones deben verificar la misma relación de proximidad y no la opuesta.

La última columna de la Figura 2 muestra que con $H = 707$ escaños es posible tener una PD bastante razonable en 2019.