

El nuevo reparto de diputados en el Parlamento Europeo: aceptable pero mejorable

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 (GIME)

Tema

La propuesta sobre la composición del Parlamento Europeo para la legislatura 2019-2024 supone un reparto aceptable, pero mejorable.

Resumen

La propuesta sobre la composición del Parlamento Europeo para la legislatura 2019-2024, aprobada en enero de 2018 por una subcomisión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y respaldada en el Pleno durante febrero, cumple todas las restricciones establecidas en el Tratado de Lisboa y ningún Estado pierde representación con respecto a la que ha tenido en el período 2014-2019. Es un reparto aceptable, pero mejorable.

Análisis

Preámbulo

En un trabajo previo¹ se ha mostrado la infrarrepresentación que han tenido en el Parlamento Europeo (PE) algunos Estados en los dos últimos períodos legislativos. Los más penalizados han sido Francia, el Reino Unido, España y los Países Bajos. Los desequilibrios en la representación han ocurrido porque no existe un método para distribuir los escaños, sino que la representación de los Estados se ha determinado mediante negociación. No obstante, ha habido diversos intentos de encontrar un método de reparto, tanto desde el propio PE como por iniciativas de muchos investigadores. Aun no se ha aceptado ninguna fórmula, por lo que una subcomisión (el Comité Responsable, CR), compuesta por 25 miembros de la Comisión Constitucional (AFCCO), en su reunión del 23 de enero ha acordado una distribución para 2019. Aunque se trata de una propuesta de reparto aceptable, y ya ha sido respaldada por el Pleno, es todavía posible mejorar en justicia antes de su aprobación definitiva por el Consejo Europeo de marzo.

¹ Véase J.A. Ramírez González, J.A. Martínez Aroza y A. Palomares Bautista (2017), "La Composición del Parlamento Europeo para 2019", ARI nº 105/2017, Real Instituto Elcano, 27/XII/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari105-2017-ramirez-martinez-palomares-composicion-parlamento-europeo-2019.

Limitaciones contenidas en el Tratado de Lisboa

En 2009 se firmó el Tratado de Lisboa y en él se establecían ciertas limitaciones con respecto a la composición del Parlamento Europeo. Así, el tamaño del Parlamento no puede superar los 751 escaños y ningún Estado puede tener menos de seis escaños ni más de 96. Además, el reparto debe ser con proporcionalidad decreciente.

El único sentido que se dio inicialmente al concepto de proporcionalidad decreciente fue propuesto por los eurodiputados Alain Lamassoure y Adrian Severin. Dicho criterio exige que el cociente entre la población de un Estado y el número de escaños asignados debe ser mayor para un Estado que tenga más población que otro. Es decir, los eurodiputados de los Estados más grandes representan a más ciudadanos que los de Estados más pequeños.

Todos los requisitos establecidos en el Tratado de Lisboa se han violado en alguna ocasión, pues en un tiempo Malta tuvo cinco eurodiputados y en otra ocasión Alemania tuvo 99 representantes, pero lo que más ha fallado en los dos últimos períodos ha sido la proporcionalidad decreciente, siendo España uno de los países más perjudicados en las dos ocasiones. Eso ha ocurrido por no tener una fórmula de reparto que garantice los requisitos del Tratado de Lisboa.

Los esfuerzos realizados en el último año para buscar una fórmula de reparto, y la salida del Reino Unido por el *Brexit*, que libera 73 escaños para 2019, han servido para que el CR haga una propuesta que cumple todos los requisitos establecidos en el Tratado de Lisboa. No obstante, entendemos que dicha propuesta es mejorable.

Una fórmula para evitar negociaciones en cada legislatura

Con objeto de evitar negociaciones y acuerdos ante cada elección, en 2011 el eurodiputado Andrew Duff impulsó, a través del profesor Geoffrey Grimmett de la Universidad de Cambridge, una reunión para acordar una fórmula para distribuir los escaños del PE. Como consecuencia, un grupo de investigadores en sistemas electorales (siete matemáticos y un politólogo) elaboró un *Report*² conocido en el PE como “Compromiso de Cambridge” que cumplía todos los requisitos establecidos en el Tratado de Lisboa.

En el Compromiso de Cambridge se introdujo un concepto más flexible de la proporcionalidad decreciente. Dicho criterio, que fue aceptado, exige que los cocientes entre población y escaños se deben hacer usando el número fraccionario de escaños antes de redondearlo a un número entero. No obstante, mientras no se tenga una fórmula que muestre las fracciones de escaños que corresponden a cada Estado, es decir, mientras la composición del PE se determine mediante una negociación, es

² G.R. Grimmett, J.-F. Laslier, F. Pukelsheim, V. Ramírez González, R. Rose, W. Slomczyński, 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, March 2011.

necesario aplicar el número entero de escaños que se ha asignado a cada país en la negociación para determinar si se cumple o no la proporcionalidad decreciente.

En el período actual, 2014-2019, al dividir la población de España entre los 54 eurodiputados españoles salen a unos 860.000 habitantes cada uno, y los 74 franceses a casi 900.000; por eso actualmente se incumple la proporcionalidad decreciente al comparar Alemania (855.000) con Francia o con España. Además, existen otras violaciones de la proporcionalidad decreciente, por ejemplo, al comparar los datos de España e Italia, ya que cada uno de los 73 eurodiputados de Italia representa a unos 840.000 italianos, con lo cual esa ratio es inferior a la de España y debiera ser a la inversa, puesto que Italia supera en 15 millones de habitantes a España.

De haberse aplicado la fórmula de Cambridge, Francia y España habrían tenido muchos más eurodiputados en el período 2014-2019 y se habría conseguido la proporcionalidad decreciente. En su lugar se optó por una solución negociada en la que el criterio fue que “ningún Estado gana escaños y ningún Estado pierde más de un escaño” en 2014. Por tanto, España, que tuvo un fuerte incremento de población hace una década y no había incrementado su representación en 2009, tampoco pudo hacerlo en 2014 y ha estado infrarrepresentada en la UE durante dos períodos legislativos. Lo mismo ha ocurrido a otros países como, por ejemplo, Francia.

Muchas otras fórmulas se han propuesto en la última década. Por ejemplo, la revista *Mathematical Social Science* dedicó el volumen 63 (nº 2) de 2012 íntegro a fórmulas de reparto de los escaños del PE. Hay que destacar la coincidencia de todos los autores de artículos en este ejemplar de la revista en asignar para la legislatura 2014-2019 más representantes tanto para Francia como para España, siendo la media de unos 80 escaños para Francia y 60 para España.

Ninguna de las fórmulas fue aceptada y, por ello, la Comisión Constitucional del PE (AFCO) solicitó a finales de 2016 nuevos informes³ sobre fórmulas para determinar la composición del PE; además, se exigía que en 2019 ningún Estado pierda representación. Esos informes fueron defendidos en el PE en enero de 2017 y perfeccionados en los meses posteriores. Posiblemente, las propuestas que aparecen en ellos⁴ y la publicada en el ARI al principio mencionado y, sobre todo, el *Report* preparado por la presidenta y el secretario de AFCO⁵ hayan influido en la propuesta acordada por el CR.

Con respecto a dicha propuesta hay que indicar que, desde que se introdujo el nombre *degressive proportionality* para referirse a la composición del PE, esta es la primera vez

³ G.R. Grimmett, F. Pukelsheim, V. Ramírez González, W. Słomczyński, 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.

⁴ 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]; y V. Ramírez González (2017), “The FPS-Method for the composition of the European Parliament”, sin publicar (remitido al 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.

que se cumplen todos los requisitos legales establecidos en el Tratado de Lisboa, por lo cual hay que felicitar a AFCO por el avance conseguido.

No obstante, entendemos que debería hacerse una pequeña modificación, que afectaría sólo a tres de los siete países más poblados, porque con esa modificación el reparto sería más justo, ya que mejora la relación entre las poblaciones de los Estados y sus ratios de degresividad.

En concreto, el reparto debería verificar que “dos países con poblaciones casi idénticas también deberían tener ratios (población/escaños) casi idénticas”, y dos países con poblaciones muy diferentes deberían tener cocientes significativamente diferentes. Más aun, cuando se comparan tres países con poblaciones consecutivas, si la población del país del medio es muy cercana a uno de los otros dos, las tres ratios de degresividad deben verificar la misma relación de proximidad, y no la opuesta.

Una distribución más justa en 2019 facilitará la adopción de una fórmula matemática para distribuir los escaños del PE en el futuro.

Ahora bien, después del acuerdo del CR será difícil que ningún Estado acepte reducir la representación que se ha acordado para él. En particular, Italia no aceptará menos de 76 escaños. Por tanto, si se desea mejorar la distribución que aparece en ese borrador, debe ser aumentando la representación de aquellos países que estén claramente perjudicados.

Composición acordada y modificación propuesta

La distribución acordada por CR está basada en tres principios recogidos en el borrador aprobado. Literalmente dice:

1. *Respect for the principle of degressive proportionality, as required by Article 14 TEU.*
2. *No loss of seats for any Member State.*
3. *A minimal redistribution of the seats vacated by the UK's exit from the EU.*

Los dos primeros los cumple perfectamente. El tercero no, porque no se ha reducido al mínimo el tamaño del PE; sin embargo, creemos que ha sido un acierto distribuir algunos escaños más, 705 en la propuesta, porque de no hacerlo la adopción del segundo criterio perjudicaría a muchos países.

En la Figura 1 se muestra, en la columna 3ª, la distribución acordada por el CR y entre paréntesis aparece el incremento que tendrían los países que aumentan su representación con respecto a la que tienen en 2014-2019. Se observa que Francia, España y los Países Bajos son los tres países que más incrementan su representación, pues precisamente para los tres se incumple actualmente la degresividad exigida en el Tratado de Lisboa, porque están muy infrarrepresentados.

A continuación, en la columna 4ª, aparecen las ratios de degresividad para la distribución de CR, es decir, los cocientes población/escaños.

En la columna 5ª está la modificación del reparto que proponemos; afecta sólo a Francia, España y los Países Bajos (negrita).

En la última columna se muestran en negrita las nuevas ratios de degresividad de Francia, España y los Países Bajos obtenidas con el aumento de su representación; también se muestran las ratios de los demás países más poblados, para comparar los cambios de ratios con los cambios de poblaciones desde Alemania hasta Bélgica.

Figura 1. Poblaciones a enero de 2017, escaños según AFCO y escaños que se proponen

País	P = población	SA = escaños CR de AFCO	P/SA	Prop = escaños propuestos	P/Prop
Alemania	82 064 489	96	854 838	96	854 838
Francia	66 661 621	79 (+5)	843 818	81	822 983
Italia	61 302 519	76 (+3)	806 612	76	806 612
España	46 438 422	59 (+5)	787 092	61	761 286
Polonia	37 967 209	52 (+1)	730 139	52	730 139
Rumanía	19 759 968	33 (+1)	598 787	33	598 787
P. Bajos	17 235 349	29 (+3)	594 322	30	574 512
Bélgica	11 289 853	21	537 612	21	537 612
Grecia	10 793 526	21	513 977	21	
Rep. Checa	10 445 783	21	497 418	21	
Portugal	10 341 330	21	492 444	21	
Suecia	9 998 000	21 (+1)	476 095	21	
Hungría	9 830 485	21	468 118	21	
Austria	8 711 500	19 (+1)	458 500	19	
Bulgaria	7 153 784	17 (+1)	420 811	17	
Dinamarca	5 700 917	14 (+1)	407208	14	
Finlandia	5 465 408	14 (+1)	390 386	14	
Eslovaquia	5 407 910	14 (+1)	386 279	14	
Irlanda	4 664 156	13 (+2)	358 781	13	
Croacia	4 190 669	12 (+1)	349 222	12	
Lituania	2 888 558	11	262 596	11	
Eslovenia	2 064 188	8	258 024	8	
Letonia	1 968 957	8	246 120	8	

País	P = población	SA = escaños CR de AFCO	P/SA	Prop = escaños propuestos	P/Prop
Estonia	1 315 944	7 (+1)	187 992	7	
Chipre	848 319	6	141 387	6	
Luxemburgo	576 249	6	96 042	6	
Malta	434 403	6	72 401	6	
Total	445 519 516	705 (+27)		710	

¿Qué países salen beneficiados con la composición acordada por el CR?

Si nos fijamos en el aumento de representación que han tenido unos países y otros, puede parecernos que Francia y España, que reciben cada uno cinco escaños más de los que tienen en el período actual, serían los países más beneficiados.

Pero no es así, pues ambos países tienen a lo largo del período 2014-2019 una infrarrepresentación que incumple el Tratado de Lisboa, porque la ratio actual de España es superior a la de Italia y también a la de Alemania, que casi le duplica en población; y Francia tiene una ratio que supera ampliamente a la ratio de Alemania, cuando debiera tener una ratio bastante inferior a la de Alemania, y ser próxima a la de Italia.

En realidad, en el período actual, 2014-2019, Francia debía tener unos 79 escaños y España unos 59, manteniendo Alemania, Italia y Polonia los mismos escaños que tienen actualmente, porque en tal caso las ratios de estos cinco Estados más poblados serían:

Alemania	Francia	Italia	España	Polonia
854.838	843.818	839.761	787.092	744.455

Estas ratios son acordes con sus poblaciones respectivas, ya que la ratio de Francia (843.818) sería algo más próxima a la de Italia (839.761) que a la de Alemania (854.838), mientras que la de España (787.092) sería algo más próxima a la de Polonia (744.455) que a la de Italia, como ocurre con las poblaciones (véase la columna 2ª de la Figura 1).

Sin embargo, en la propuesta acordada, Italia no ha quedado con 73 escaños ni Polonia con 51, sino que Italia ha aumentado tres escaños, quedando con 76 y Polonia un escaño, quedando con 52.

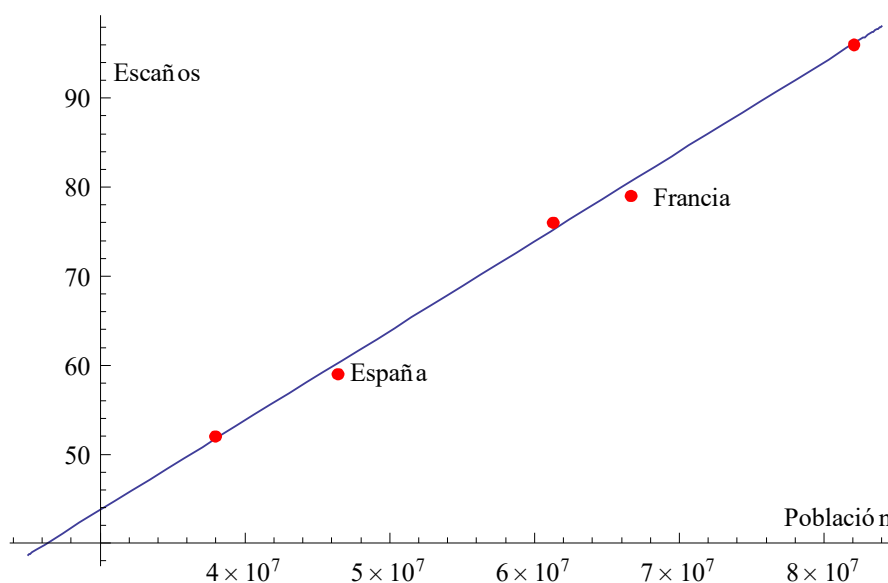
Por tanto, Italia es el país que ha resultado claramente más beneficiado en la distribución acordada por el CR. Su ratio (columna 4ª) es mucho más cercana a la ratio de España que a la de Francia, cuando la población de Italia es mucho más próxima a la de Francia que a la de España. Francia supera a Italia en solo tres escaños a pesar de que tiene 5,3 millones de habitantes más que Italia (un escaño por casi cada 1,8 millones). Eso no es razonable.

España supera a Polonia en 9,5 millones de habitantes y sólo tiene siete escaños más que Polonia (un escaño por cada 1,3 millones). Además, la ratio de España debía ser más cercana a la de Polonia que a la de Italia, porque su población está mucho más cercana a la de Polonia que a la de Italia, pero ocurre lo contrario con las ratios. Tampoco es razonable.

Por tanto, para obtener un reparto más justo y razonable hay que aumentar la representación de Francia y la de España en dos escaños cada una. Un razonamiento similar entre Bélgica, los Países Bajos y Rumanía nos lleva a que los Países Bajos deben aumentar un escaño también, como se propone en la columna 5ª.

A las mismas consecuencias se llega desde diferentes representaciones gráficas. Para garantizar la degresividad, los puntos que representan las asignaciones en función de las poblaciones de los Estados debieran describir una función cóncava, y en el caso extremo podrían estar alineados, sobre todo en pequeños grupos de países consecutivos en población. Se observa que esa situación no se produce entre los cinco Estados más poblados por la asignación de tres escaños más a Italia y uno a Polonia, como muestra la Figura 2.

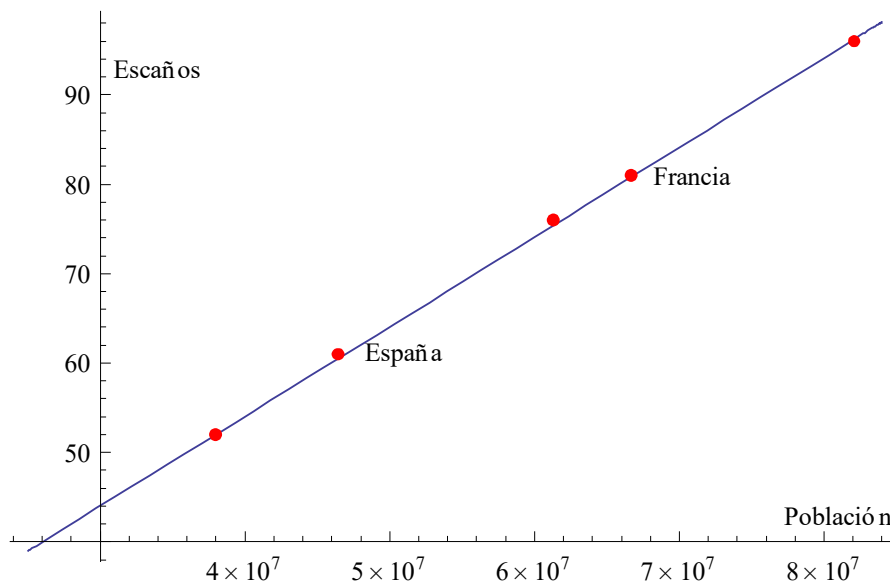
Figura 2. Representación acordada para los cinco países más poblados (de Polonia a Alemania)



Elaboración propia.

En la Figura 3 se muestra la gráfica en la que Francia y España reciben dos escaños adicionales cada una, 61 y 81 en total, respectivamente.

Figura 3. Modificación de la representación de Francia y de España, aumentando en dos escaños

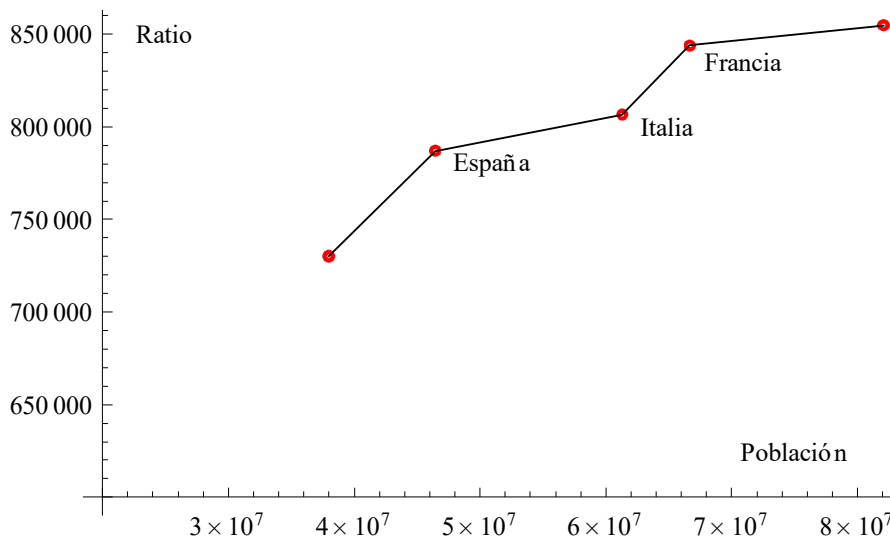


Elaboración propia.

Ahora los cinco últimos datos están prácticamente alineados.

En las Figuras 4 y 5 se representa la degresividad de los cinco Estados más poblados frente a sus poblaciones y se llega a la misma conclusión.

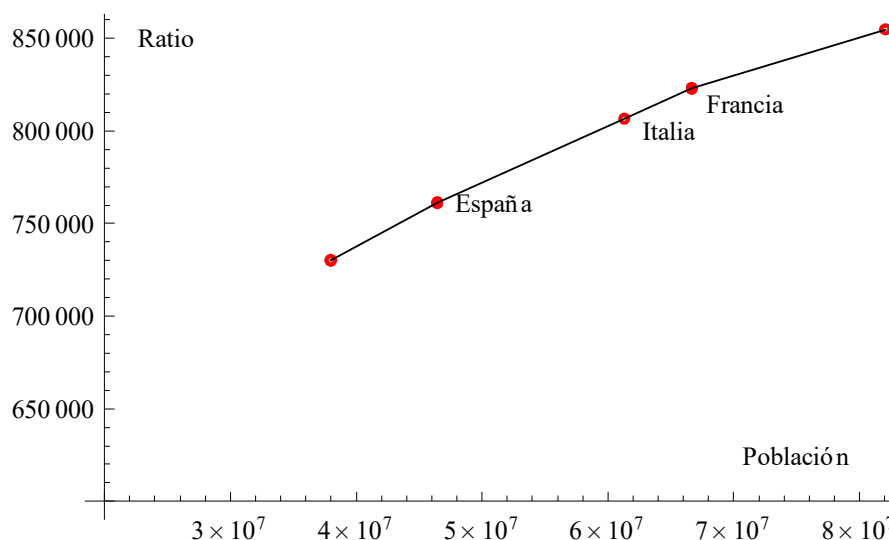
Figura 4. Ratios (población/escaños) frente a poblaciones para la distribución de CR



Elaboración propia.

Obsérvese que Italia fuerza un incremento en el cambio de pendiente.

La Figura 5 muestra la gráfica para las ratios correspondientes a la modificación propuesta.

Figura 5. Ratios (población/escaños) frente a poblaciones con la propuesta de modificación

Elaboración propia.

Obsérvese que ahora se pierde pendiente al pasar de un tramo al siguiente.

Por otra parte, el aumento de un escaño (innecesario) a Rumanía acerca mucho su ratio a la de los Países Bajos, a pesar de que difieren en más de 2,5 millones de habitantes. Por eso sería más justo añadir también un escaño a los Países Bajos, que en este caso tendrían una ratio más próxima a Rumanía que a Bélgica (columna 6ª), pero no tan próxima a la de Rumanía como ocurre en la columna 4ª.

Conclusiones

Las dos últimas composiciones del PE no cumplían los requisitos del Tratado de Lisboa en lo que respecta a la proporcionalidad decreciente. 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 degresividad.

La salida del Reino Unido de la UE, debida al *Brexit*, permite transferir parte de los 73 escaños que deja libres el Reino Unido a países que ahora están infrarrepresentados, con el objeto de obtener degresividad en todos los casos y sin que ningún Estado pierda representación. Hay miles de soluciones posibles cuando se usan más de 700 escaños. Una forma de reducir drásticamente esa cantidad de posibilidades es incluir algún criterio adicional: la comparación de poblaciones y ratios de cada tres países consecutivos en población.

Ese criterio lo cumple de manera aceptable la propuesta del CR para la mayoría de los Estados de la EU, pero lo incumple claramente con Francia y España debido al aumento de tres escaños a Italia. Los dos casos se pueden resolver asignando dos escaños adicionales a Francia y España. También se observa una mejora añadiendo un escaño a los Países Bajos. El PE quedaría con 710 escaños para 2019. En 2024, cuando

posiblemente exista una fórmula para realizar el reparto, se puede reducir el tamaño del EP a 700, o al que se desee.

Nada justifica que Francia y España, que han estado infrarrepresentados en la legislatura anterior, porque se negoció bajo el criterio según el cual “no podían aumentar su representación en 2014”, tengan que volver a estar infrarrepresentadas en 2019. Máxime en esta ocasión en la que ningún Estado tiene que perder representación para que los demás tengan una asignación razonable.