



El informe de Lamassoure-Severin acerca de la composición del Parlamento Europeo para 2009: crítica y alternativa

Victoriano Ramírez-González*

Tema: En este ARI se ofrece una crítica y una alternativa al informe de Lamassoure-Severin acerca de la composición del Parlamento Europeo para 2009.

Resumen: El Consejo europeo de junio de 2007 estableció que el número total de diputados del Parlamento Europeo no pasara de 750, que cada Estado contara con un mínimo de seis y un máximo de 96 diputados y que la representación se estableciera con “proporcionalidad decreciente”. La Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo es la responsable de elaborar la propuesta de composición que debe aprobar la Conferencia Intergubernamental. Dos de sus miembros, Alain Lamassoure y Adrian Severin, acaban de presentar en septiembre un proyecto de informe en el que definen el principio de proporcionalidad decreciente en el sentido de que cada diputado de un Estado miembro más poblado debe representar a más ciudadanos que un diputado de un Estado menos poblado y viceversa. Sobre esta definición, proponen un reparto entre varios posibles con los mismos criterios pero no se establece un método que permita redistribuir los diputados a medida que cambie la población. Este ARI muestra la imposibilidad de establecer un reparto, en ocasiones, aplicando el criterio de proporcionalidad decreciente propuesto por Lamassoure y Severin, identifica los países pequeños y algunos con población cercana a los 10 millones de habitantes como los más beneficiados y a otros, Francia y España entre ellos, como los más perjudicados con el reparto propuesto. Por último, ofrece un método de reparto alternativo y la distribución de diputados en función de este método.

Análisis: Ante las nuevas elecciones del Parlamento Europeo (PE) para el período 2009-2014, es necesario determinar la distribución de sus escaños entre los 27 Estados que conforman la UE. Para la distribución los escaños del PE, antes debe fijarse su tamaño. El Consejo europeo en su reunión de los días 21-23 de junio de 2007 tuvo en cuenta el artículo I-20 del proyecto de Constitución y pidió a la Conferencia Intergubernamental (CIG) que para la composición del PE el número de diputados no pasase de 750, asignando al menos seis y a lo sumo 96 diputados a cada Estado; además, la representación debe ser con proporcionalidad decreciente. La CIG, en su reunión del mes de julio de 2007, recoge en el artículo 9 A, justo lo indicado por el Consejo y no añade nada acerca del término “proporcionalidad decreciente”.

La Comisión de Asuntos Constitucionales (CAC) del PE es la responsable de preparar un informe que contenga una propuesta de composición del PE. En tal sentido dos de sus miembros, los eurodiputados Alain Lamassoure y Adrian Severin, han sido los encargados de preparar un proyecto de informe que han presentado a la CAC a primeros de septiembre. En el punto D. del informe aprecian que el principio de proporcionalidad decreciente no se define en el Tratado y que debe precisarse de forma clara y objetiva, a fin de que sirva de directriz para cualquier redistribución de los escaños del PE. Más adelante, en el punto sexto del informe, consideran que el principio de proporcionalidad decreciente significa que la proporción entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro deberá variar en función de su población respectiva,

* *Catedrático de Matemática Aplicada, Universidad de Granada, y responsable del grupo de investigación en análisis y diseño de sistemas electorales*

de tal forma que cada diputado de un Estado miembro más poblado represente a más ciudadanos que cada diputado de un Estado miembro menos poblado, y a la inversa; pero también que ningún Estado menos poblado tendrá más escaños que un Estado más poblado.

Es decir, los citados autores han pasado a precisar con rigor el significado de proporcionalidad decreciente, concepto que hasta el momento se entendía sólo en el sentido de que los países más poblados no pueden recibir menos diputados que los menos poblados, pero los más poblados reciben menos que su cuota exacta mientras que a los menos poblados les debe ocurrir lo contrario. La exigencia establecida en el punto sexto ha ido mucho más allá puesto que exige que el número de “habitantes por escaño” de eurodiputado disminuya cuando pasamos de un Estado más poblado a uno menos poblado. Ahora bien, los dos eurodiputados no se han planteado una cuestión: ¿es posible encontrar siempre (es decir, para cualesquiera poblaciones y cualquier tamaño de PE) un reparto que cumpla ese criterio? La respuesta es no.

Así pues, la interpretación dada al término “proporcionalidad decreciente” en el informe Lamasoure-Severin puede ser inaplicable en muchas ocasiones. Podemos dar muchos ejemplos usando los 27 Estados actuales modificando algunas poblaciones. Para mostrar un ejemplo, sencillo de comprobar, que sea imposible de resolver con ese criterio, basta considerar que hay que repartir 116 diputados sólo entre los seis Estados siguientes: Grecia, Portugal, Bélgica, República Checa, Hungría y Suecia. Es imposible. En tal sentido, es necesario definir el concepto de proporcionalidad decreciente suavizando la restricción establecida en el punto sexto.

La propuesta de Lamassoure y Severin

Para las poblaciones actuales de los Estados miembros de la UE sí existen repartos que verifican el criterio establecido. Así pues, con las limitaciones anteriores y, al parecer ninguna otra más, los dos eurodiputados han formulado una propuesta de asignación que es la que aparece en la Tabla 1. En esa tabla (en la columna 5ª) se recogen también las ponderaciones que penalizan (cuando el valor es inferior a la unidad) o que priman a los diferentes Estados. El valor más pequeño es 0,7653 (aproximado a dos cifras decimales por 0,77), corresponde a Alemania (el país más penalizado con esta propuesta y con cualquier otra que asigne 96 diputados a Alemania); casi idéntica penalización recibe Francia. El valor más grande es 9,75 que corresponde a Malta, el país más beneficiado. Además, cuando avanzamos desde Alemania hasta Malta los ponderaciones van aumentando (son estrictamente crecientes, aunque el redondeo a dos cifras haga que algunos parezcan coincidentes). Todo es acorde con lo establecido en el punto sexto y además se cumplen las limitaciones 6 y 96.

Tabla 1.

País	Habitantes	Cuota exacta	Propuesta L-S	L-S/ Cuota	Actual
Alemania	82.438.000	125,44	96	0.77	99
Francia	62.886.200	95,69	74	0.77	78
Reino Unido	60.421.900	91,94	73	0.79	78
Italia	58.751.700	89,40	72	0.81	78
España	43.758.300	66,58	54	0.81	54
Polonia	38.157.100	58,06	51	0.88	54
Rumanía	21.610.200	32,88	33	1.00	35
Países Bajos	16.334.200	24,85	26	1.05	27
Grecia	11.125.200	16,93	22	1.30	24
Portugal	10.569.600	16,08	22	1.37	24
Bélgica	10.511.400	15,99	22	1.38	24
R. Checa	10.251.100	15,60	22	1.41	24
Hungría	10.076.600	15,33	22	1.43	24
Suecia	9.047.800	13,77	20	1.45	19
Austria	8.265.900	12,58	19	1.51	18
Bulgaria	7.718.800	11,75	18	1.53	18
Dinamarca	5.427.500	8,26	13	1.57	14
Eslovaquia	5.389.200	8,20	13	1.59	14
Finlandia	5.255.600	8,00	13	1.63	14
Irlanda	4.209.000	6,40	12	1.87	13
Lituania	3.403.300	5,18	12	2.32	13
Letonia	2.294.600	3,49	9	2.58	9
Eslovenia	2.003.400	3,05	8	2.62	7
Estonia	1.344.700	2,05	6	2.93	6
Chipre	766.400	1,17	6	5.14	6
Luxemburgo	459.500	0,70	6	8.58	6
Malta	404.300	0,62	6	9.75	5
Total UE-27	492.881.500	750,00	750	-	785

Pero podían haberse usado muchos otros factores, también crecientes, que conducen a soluciones muy diferentes a la propuesta L-S, y también son acordes con el mandato de la CIG y con el concepto de proporcionalidad decreciente establecida en el punto sexto. Por ejemplo, Thier-Chopin y Jean-Françoise Jamet proponen el siguiente reparto:

96-80-78-77-60-54-34-26-19-19-19-19-18-17-17-13-13-13-11-10-7-7-6-6-6-6

Que también verifica las condiciones de crecimiento en la razón escaños/cuota, al descender desde Alemania a Malta. Sin embargo, ambos repartos son muy diferentes, pues este último asigna muchos más escaños a Francia, el Reino Unido Italia, España y Polonia que la propuesta L-S (concretamente, España recibiría 60 escaños en lugar de 54 y Francia 80 en lugar de 74).

En principio, habría que establecer criterios adicionales para calcular un reparto con proporcionalidad decreciente. Criterios que no se dicen en el informe, ya que éste se limita a proponer un reparto, no un método para repartir. Y, sobre todo, hay que demostrar que las condiciones que se ponen siempre permiten encontrar al menos un reparto, normalmente único; pues varias soluciones sólo se admiten en situaciones de empates y, en esos casos, las asignaciones a un país no difieren en más de un diputado al considerar una solución u otra. Esos otros criterios adicionales no se dicen en el informe. Finalmente, hay que dar un algoritmo de cálculo o bien un método (o fórmula electoral) aplicable a cualquier problema aunque cambien los datos.

En el informe no se habla del método de reparto de los diputados, de tal forma que no podemos saber cual sería el nuevo reparto si se producen cambios en las poblaciones de los Estados. Lógicamente es imposible establecer un método de reparto que verifique el principio de proporcionalidad decreciente en el sentido fijado en el punto sexto, puesto que hay situaciones en las cuales no habría solución. Hay que dar un significado diferente al término “proporcionalidad decreciente”; un significado que permita realizar el reparto ante una distribución de poblaciones

cualquiera, ya sean las poblaciones actuales o bien otras diferentes, ya sean los 27 Estados actuales o cualquier otro número de ellos, así como para cualquier tamaño del PE.

Además, en el informe no se dice por qué se elige ese reparto y no otro. Simplemente se presenta una propuesta para su aprobación o para que se presenten enmiendas. Esto de antemano parece ilógico en el momento actual, máxime cuando ya ha habido diversos estudios científicos, perfectamente argumentados en torno a la proporcionalidad decreciente. Sería lógico optar por un método para distribuir los escaños, no por una distribución puntual, aplazando el problema cinco años más.

Comparaciones entre asignaciones obtenidas con la propuesta L-S

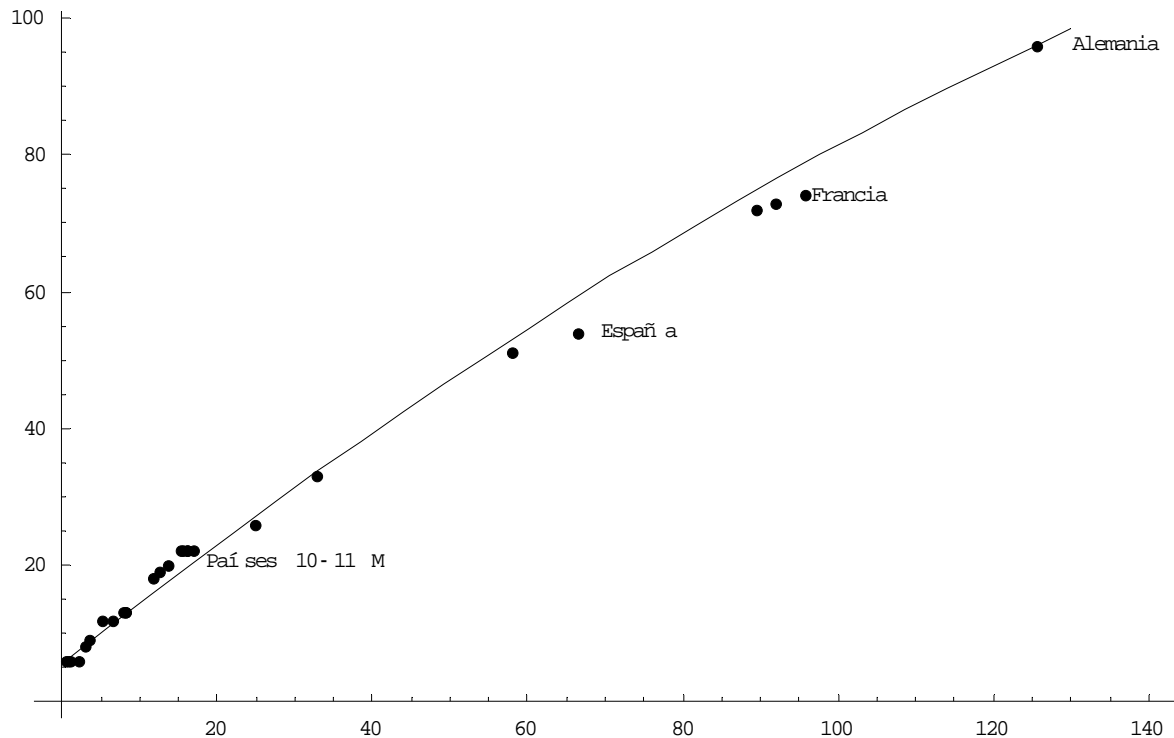
El tamaño del Parlamento actual es de 785 diputados y en el período 2009-2014 será de 750. Así pues, si el reparto que condujo a la composición actual del PE hubiese sido equitativo y el crecimiento de las poblaciones de los 27 países, en los últimos cinco años, hubiese sido similar, cada país debía esperar multiplicar su número de diputados por $750/785 = 0,955$, con lo que España debía esperar unos 52 eurodiputados, Francia unos 75, etc. Pero en el reparto anterior no fue justo. Muchos de los países más poblados fueron perjudicados. Entre ellos, España fue el país más perjudicado en la negociación, ya que debió recibir alrededor de 60 escaños en lugar de 54 (posiblemente este perjuicio fuese a cambio de algún beneficio en otra institución); y, por otra parte, en el caso de España, durante los cuatro últimos años su población ha aumentado en cerca de cuatro millones de habitantes (uno de los mayores aumentos en la UE) mientras que hay países que prácticamente no han crecido (incluso algunos han perdido población).

Por tanto, si España continua con el mismo número de escaños que tiene actualmente (esto es, 54) volverá a ser uno de los países más perjudicados en número de representantes en el PE. Esto mismo se puede deducir de la Tabla anterior cuando observamos las ponderaciones de la columna 5ª. A España le corresponde 0,81, a Alemania 0,77 y a Polonia 0,88. Lógicamente, el corrector de España debe ser muy parecido al de Polonia y en cualquier caso mucho más próximo al de Polonia que al de Alemania. Ocurre lo contrario. España vuelve a ser uno de los países más perjudicados, como también se observa en el gráfico siguiente. Otro país muy perjudicado es Francia, que tiene un corrector muy similar al de Alemania, a pesar de que la población de Francia es de unos 62 millones y la de Alemania de unos 82 millones. De hecho, el corrector de Francia debía ser similar al del Reino Unido y al de Italia, que tienen poblaciones similares a Francia.

Por otra parte, un grupo de cinco países, los comprendidos entre Grecia y Hungría reciben igual número de diputados, 22 cada uno, cuando la diferencia de población entre esos dos países es de más de un millón de habitantes; sin embargo, el que le sigue es Suecia que tiene un millón menos de habitantes que Hungría y recibe dos diputados menos. Los mismos agravios se observan al comparar Letonia con Lituania, y Lituania con Irlanda.

Otro tipo de agravios se producen si comparamos cuotas exactas y asignaciones de diferentes países; por ejemplo, la cuota exacta de Dinamarca es 8,26 (luego en un reparto proporcional sin limitaciones normalmente recibiría ocho diputados), mientras que Bulgaria tiene de cuota 11,75 (en un reparto proporcional, normalmente, no reciba más de 12 diputados, es decir cuatro más que Dinamarca); sin embargo, en la propuesta Bulgaria recibe 18 diputados frente a los 13 de Dinamarca. La diferencia se agranda a favor del país más grande, y eso no responde a la idea de proporcionalidad decreciente.

Podemos establecer una curva de ajuste de los puntos con el reparto de la propuesta L-S, como la que sigue:

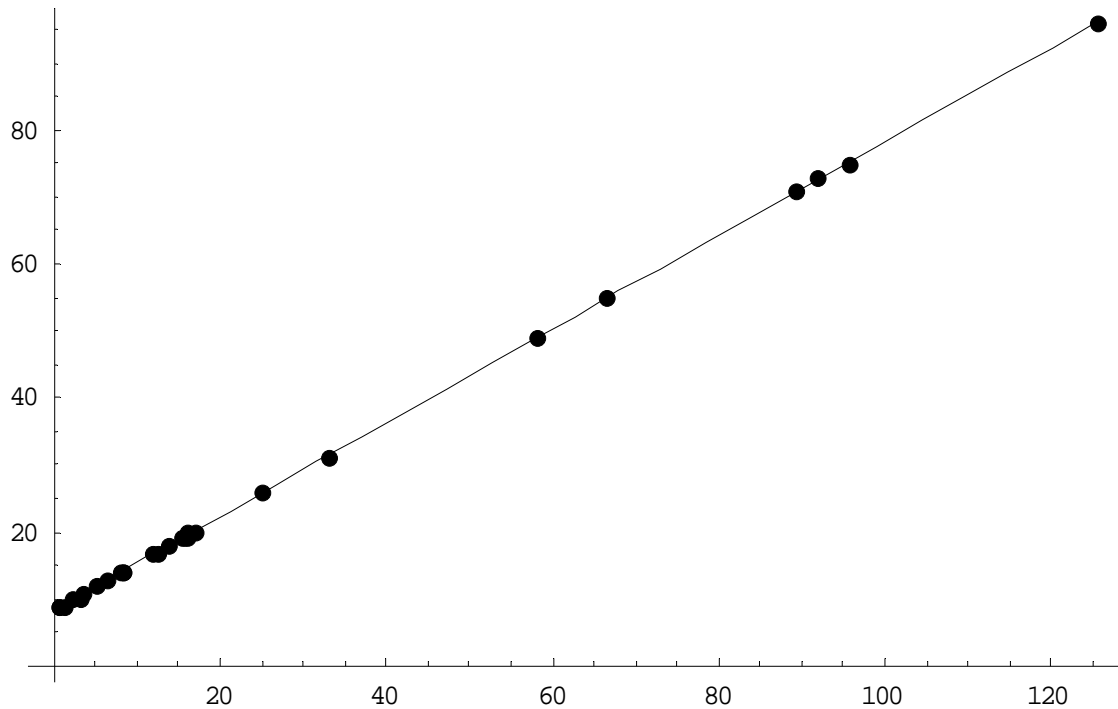


Se observan algunos picos destacados, algo alejados de la curva, que corresponden a países que destacan por estar más beneficiados que los de su entorno o más perjudicados que los de su entorno. Así, entre los perjudicados; que son los seis más grandes, destacan Francia y España. Entre los beneficiados, que son los 19 más pequeños, destacan fundamentalmente algunos de los que tienen población en torno a los 10 u 11 millones de habitantes.

El reparto más favorable para los Estados pequeños

Lo más favorable para los Estados con menor población sería asignar el mismo número de diputados a los 27 Estados. Ese reparto carece de proporcionalidad.

De acuerdo con la teoría que he desarrollado para la proporcionalidad decreciente, un reparto que asigne 96 diputados a Alemania, con proporcionalidad decreciente y que sea lo más favorable a los Estados menos poblados es aquel que asigna el máximo número de diputados posible a Malta de forma que, situando los restantes países en la línea que une los repartos de Alemania y Malta, los redondeos a enteros sumen 750. Gráficamente es como sigue:



Numéricamente, el reparto más favorable para los Estados pequeños (que será el más desfavorable para los Estados grandes), asignando 96 diputados a Alemania, es:

96-75-73-71-55-49-31-26-20-20-19-19-19-18-17-17-14-14-14-14-13-12-11-10-10-9-9-9

Es decir Malta recibiría nueve diputados. Puede observarse que con la propuesta L-S los cinco países más poblados siguientes a Alemania reciben un número de diputados similar al obtenido con el reparto más desfavorable. Incluso Francia y España quedan por debajo del reparto más desfavorable con la propuesta L-S, porque L-S les asigna 74 y 54 respectivamente, mientras que en el caso más desfavorable deben recibir 75 y 55.

Alternativa a la propuesta de L-S

No es lógico aceptar el término “proporcionalidad decreciente” en el sentido fijado en el punto sexto del informe L-S puesto que hay ocasiones en las que es inaplicable. Es posible definir la proporcionalidad decreciente de forma muy parecida a la establecida por L-S, concretamente diciendo que “se usará una función creciente que transforme la cuota del país menos poblado en un valor superior y la del país más poblado en un valor inferior, y de tal forma que la diferencia entre la cuota ajustada y la exacta sea decreciente cuando avanzamos desde el menos poblado al más poblado”.

En tal caso, dependiendo de que se elija una u otra función de reajuste de cuotas, surgirá un método u otro. En particular, siempre es posible realizar el reajuste usando una función parabólica. Además, para las poblaciones actuales es posible transformar la cuota de Malta en seis y la de Alemania en 96. El reparto con el método parabólico (y redondeo de las cuotas ajustas al entero más próximo, redondeo Webster) es el que aparece a continuación, en la Tabla 2.

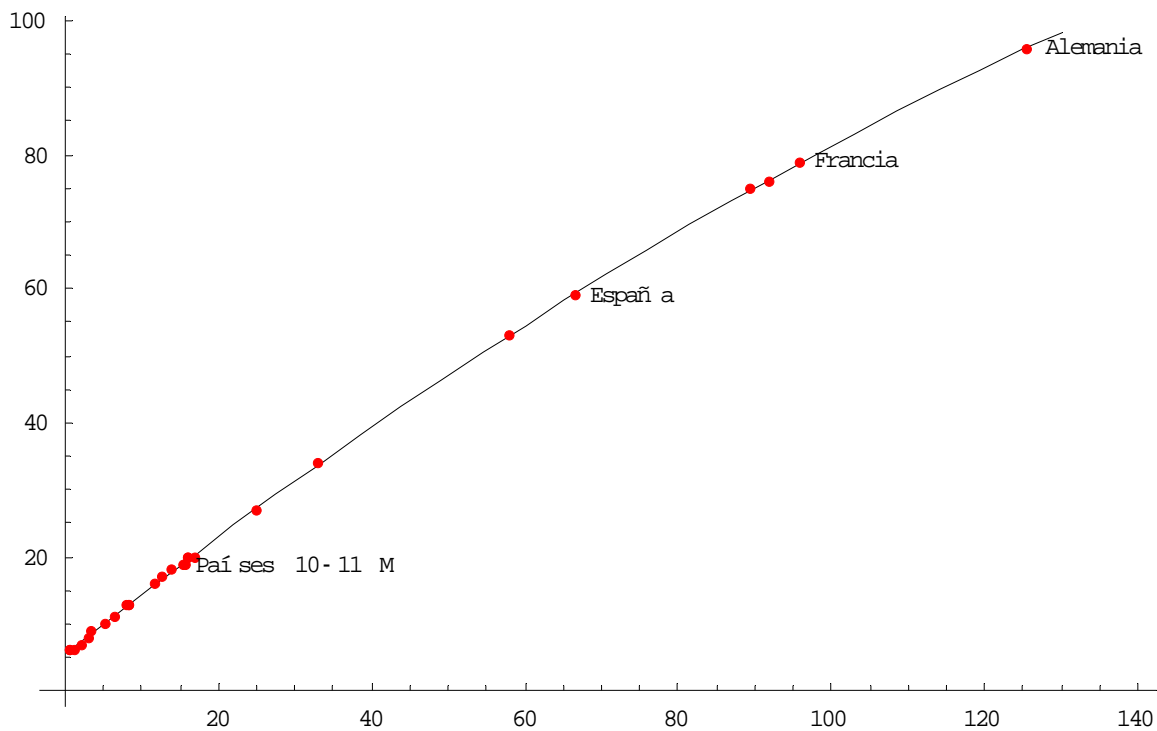
Tabla 2. Reparto parabólico (redondeando las cuotas con Webster)

País	Habitantes	Cuota exacta	Cuota ajustada	CA-CE	CA/CE	Reparto parabólico
Alemania	82.438.000	125,44	96,00	-29.44	0.77	96
Francia	62.886.200	95,69	78,78	-16.91	0.82	79
Reino Unido	60.421.900	91,94	76,43	-15.51	0.83	76
Italia	58.751.700	89,40	74,81	-14.59	0.84	75
España	43.758.300	66,58	59,38	-7.20	0.89	59
Polonia	38.157.100	58,06	53,21	-4.85	0.92	53
Rumanía	21.610.200	32,88	33,74	0.86	1.03	34
Países Bajos	16.334.200	24,85	27,13	2.28	1.09	27
Grecia	11.125.200	16,93	20,41	3.48	1.21	20
Portugal	10.569.600	16,08	19,69	3.61	1.224	20
Bélgica	10.511.400	15,99	19,61	3.62	1.226	20
Rep. Checa	10.251.100	15,60	19,27	3.67	1.235	19
Hungría	10.076.600	15,33	19,04	3.71	1.24	19
Suecia	9.047.800	13,77	17,68	3.91	1.28	18
Austria	8.265.900	12,58	16,65	4.07	1.32	17
Bulgaria	7.718.800	11,75	15,92	4.17	1.36	16
Dinamarca	5.427.500	8,26	12,85	4.59	1.55	13
Eslovaquia	5.389.200	8,20	12,80	4.60	1.56	13
Finlandia	5.255.600	8,00	12,62	4.62	1.58	13
Irlanda	4.209.000	6,40	11,21	4.81	1.75	11
Lituania	3.403.300	5,18	10,11	4.93	1.95	10
Letonia	2.294.600	3,49	8,60	5.11	2.46	9
Eslovenia	2.003.400	3,05	8,20	5.15	2.69	8
Estonia	1.344.700	2,05	7,30	5.25	3.57	7
Chipre	766.400	1,17	6,50	5.33	5.57	6
Luxemburgo	459.500	0,70	6,08	5.38	8.69	6
Malta	404.300	0,62	6,00	5.38	9.75	6
Total UE-27	492.881.500	750,00	750,00	-	-	750

Obsérvese que tanto las diferencias entre cuotas ajustadas y cuotas exactas (columna 5ª) como los cocientes entre cuotas ajustadas y cuotas exactas (penúltima columna) son decrecientes cuando nos movemos desde Malta hasta Alemania, es decir, cuando avanzamos desde el Estado menos poblado al más poblado. Esto siempre ocurre con el método parabólico.

Los datos de la columna 5ª vienen a significar la diferencia entre el número de diputados que recibe el Estado y los que debería recibir si se hiciese un reparto proporcional, en lugar de un reparto con proporcionalidad decreciente. Así, con un reparto proporcional Alemania recibiría unos 29 escaños más. Los datos de la columna sexta hay que interpretarlos como la proporción de escaños que cada Estado recibe con respecto a su proporción exacta. La cuota de Alemania ha pasado a ser el 77% de su cuota exacta (cederá, aproximadamente, el 23% de los escaños que le corresponderían en un reparto proporcional).

La representación gráfica de las asignaciones con el método parabólico es:



Conclusión: La definición de proporcionalidad decreciente usada para la propuesta L-S es inaceptable, porque a veces puede resultar imposible de aplicar: “no todo lo políticamente deseable es matemáticamente posible”.

En lugar de votar por una propuesta u otra de reparto, debía optarse por establecer un método general aplicable a todas las circunstancias y cambios previsibles, de forma que en el futuro no se necesite volver a negociar otra propuesta sino sencillamente aplicar el método.

Hay diferentes métodos científicamente justificados. Uno muy simple consiste en asignar un número de diputados fijo inicial igual al mínimo que deba recibir cada Estado (seis actualmente) y repartir los restantes en proporción a la población con máximo de 90 (= 96 – 6). Si se usa redondeo Webster, este método puede asignar siete diputados a países cuya cuota sea inferior a uno. Otro método es el parabólico, método publicado ya en diferentes revistas especializadas en sistemas electorales.

La composición propuesta en el informe L-S es muy perjudicial para los países más poblados, especialmente para Francia y España, que recibirían menos que con el reparto más desfavorable posible. Cualquier método que pretenda la equidad en el valor del voto de los ciudadanos de la UE, principio básico de la democracia, asignará a España alrededor de 60 diputados. De igual forma asignará a Francia alrededor de 80 y aumentará las asignaciones del Reino Unido, Italia y Polonia. Por el contrario, hay un grupo de países que están muy sobre-representados con la propuesta L-S: son especialmente los que tienen entre 10 y 11 millones de habitantes.

Una amplia justificación del método parabólico, basada en diversas propiedades lógicas de la proporcionalidad decreciente, será expuesta en el Congreso Internacional *Distribution of Power and Voting Procedures in the European Union*, el próximo 13 de octubre, en Varsovia. Simultáneamente, se presentará el *software* libre MERPE que calcula el reparto con el método parabólico.

Victoriano Ramírez González
Catedrático de Matemática Aplicada, Universidad de Granada, y responsable del grupo de investigación en análisis y diseño de sistemas electorales