

PRIORIDAD NACIONAL: MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA. Un análisis desde el Derecho constitucional, el Derecho de la Unión Europea y el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas

National priority: legal and constitutional framework in Spain. An analysis from the perspective of Constitutional Law, EU Law and the distribution of competences between the State and the Autonomous Communities

Por Elena del Pilar Ramallo Miñan

Doctora en Derecho y Doctoranda en Justicia e IA, Universidad Coruña. España.
e.ramallo@udc.es

Artículo recibido: 15/05/26 | Artículo aceptado: 14/06/26

RESUMEN

El acuerdo de gobierno suscrito el 16 de abril de 2026 entre el Partido Popular y VOX en Extremadura incorpora, por primera vez en la España democrática con un grado de concreción técnica suficiente para su aplicación, el principio de Prioridad Nacional en el acceso a la vivienda pública, las ayudas sociales autonómicas y las licitaciones de suministros para comedores de titularidad pública. El presente trabajo aborda, desde una perspectiva estrictamente jurídica, el encaje de este principio en el ordenamiento español. Se examinan sucesivamente la genealogía comparada del concepto en el Derecho europeo, su delimitación técnica como sistema de baremación objetiva, su conformidad con el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española, su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea y, finalmente, la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que condiciona su despliegue normativo concreto. La tesis central sostiene que la Prioridad Nacional, como categoría jurídica, no resulta intrínsecamente incompatible con el marco constitucional y europeo vigente, aunque su articulación concreta queda supeditada al cumplimiento estricto de las exigencias de proporcionalidad, razonabilidad y respeto de los perímetros competenciales.

ABSTRACT

The government agreement signed on 16 April 2026 between the Partido Popular and VOX in Extremadura incorporates, for the first time in democratic Spain with a degree of technical specification sufficient for its implementation, the principle of National Priority in access to public housing, regional social benefits and public procurement for the supply of food services in publicly

managed canteens. This paper addresses, from a strictly legal perspective, the compatibility of this principle with the Spanish legal system. It successively examines the comparative genealogy of the concept in European law, its technical delimitation as an objective weighting system, its conformity with the principle of equality enshrined in Article 14 of the Spanish Constitution, its compatibility with European Union law and, finally, the distribution of competences between the State and the Autonomous Communities that conditions its specific normative deployment. The central thesis holds that National Priority, as a legal category, is not intrinsically incompatible with the Spanish and European constitutional framework, although its specific articulation remains subject to strict compliance with the requirements of proportionality, reasonableness and respect for competential boundaries.

PALABRAS CLAVE

Prioridad Nacional; arraigo; principio de igualdad; discriminación indirecta; Derecho de la Unión Europea; distribución de competencias; vivienda

KEYWORDS

National Priority; established residence (arraigo); principle of equality; indirect discrimination; EU law; distribution of competences; public housing

Sumario: 1. Introducción y justificación. 2. Genealogía comparada del concepto. 2.1. La *préférence nationale* francesa y su evolución. 2.2. Dinamarca, Austria y el modelo de baremación por arraigo. 2.3. El caso húngaro y la singularidad constitucional. 2.4. Síntesis del análisis comparado. 3. Delimitación conceptual: qué es y qué no es la Prioridad Nacional. 3.1. La distinción entre exclusión y baremación. 3.2. Los tres ejes de ponderación. 3.3. Los ámbitos concretos de aplicación en el acuerdo de Extremadura. 3.4. La Prioridad Nacional en el contexto del ordenamiento español previo. 4. Encaje constitucional de la Prioridad Nacional. 4.1. El artículo 14 CE y el test de razonabilidad. 4.2. El artículo 139 CE y la unidad de mercado. 4.3. El artículo 149 CE y la distribución competencial preliminar. 5. La distribución competencial Estado–Comunidades Autónomas. 5.1. Competencias exclusivas estatales. 5.2. Competencias autonómicas operativas. 5.3. La frontera competencial en el paquete extremeño. 6. Marco del Derecho de la Unión Europea. 6.1. El principio de no discriminación y sus matices. 6.2. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre arraigo y prestaciones. 6.3. La Directiva 2003/109/CE sobre residentes de larga duración. 6.4. La contratación pública y la Directiva 2014/24/UE. 7. Análisis comparativo de la igualdad diferenciada. 7.1. Comparación con la progresividad fiscal. 7.2. Prioridad Nacional y discriminación positiva: usos de la igualdad diferenciada. 8. Críticas doctrinales y réplica jurídica. 8.1. La objeción de xenofobia

institucional. 8.2. La objeción de inconstitucionalidad. 8.3. La objeción de incompatibilidad europea. 8.4. La objeción de impracticabilidad administrativa. 9. Proyección estatal del principio y su incidencia en la potestad legislativa. 10. Conclusiones y debate pendiente. 11. Referencias bibliográficas.

1. Introducción y justificación

El 16 de abril de 2026, el Partido Popular y VOX firmaron en Mérida un acuerdo de gobierno de sesenta y un puntos y setenta y cuatro medidas que desbloqueó cuatro meses de parálisis institucional en Extremadura. Entre sus disposiciones, el documento incorporó de forma explícita y con vocación aplicativa el principio de Prioridad Nacional en la gestión autonómica de la vivienda pública, las ayudas sociales y las licitaciones de suministros para comedores de titularidad pública.¹ Por primera vez en la España democrática, un concepto largamente debatido en el ámbito político europeo se traducía al lenguaje de la técnica administrativa con un grado de concreción suficiente como para poder ser aplicado, recurrido o reformulado.

Escribo este texto por una razón concreta. El debate público que ha seguido al acuerdo extremeño se ha desarrollado, casi íntegramente, en términos de adhesión o rechazo y muy raramente en términos jurídicos.² Quienes defienden la medida lo hacen invocando el sentido común; quienes la combaten, invocando la Constitución. Ambas aproximaciones son legítimas en el plano político, pero ninguna de las dos aclara qué es exactamente lo que se ha acordado, qué puede y qué no puede hacerse dentro del ordenamiento español vigente y qué precedentes existen en otros Estados europeos que permitan calibrar el alcance real de la propuesta.

El propósito del presente trabajo no es tomar partido sobre la conveniencia o inconveniencia política de la Prioridad Nacional. Esa decisión corresponde al ciudadano en las urnas y a sus representantes en las instituciones. El propósito es más modesto y, a mi juicio, más útil: ofrecer un análisis jurídico sereno del concepto, su encaje en el marco constitucional español, su relación con el Derecho de la Unión Europea y los márgenes reales que permiten las competencias autonómicas. Se trata, en suma, de construir un texto de referencia técnica que

¹ Acuerdo de gobierno suscrito entre el Partido Popular de Extremadura y VOX Extremadura el 16 de abril de 2026 para la XI Legislatura de la Asamblea de Extremadura. Documento programático firmado en Mérida; texto íntegro publicado por los firmantes y reproducido por diversos medios. Las referencias a puntos concretos del acuerdo se citan conforme a la numeración del texto difundido. Para el contexto político del pacto, véase la cobertura contemporánea de los principales diarios nacionales entre el 16 y el 23 de abril de 2026.

² Sobre la distinción entre argumentación política y argumentación jurídica en el debate sobre derechos sociales, Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, 2.ª ed., trad. de C. Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 345 y ss.

pueda ser utilizado por quien, de un lado o de otro del debate, desee formarse un juicio jurídico antes de formar un juicio político.

La tesis central que se defenderá es la siguiente: la Prioridad Nacional, tal como se formula en el acuerdo de Mérida, es jurídicamente discutible en algunos de sus extremos y jurídicamente defendible en la mayor parte de su arquitectura. La diferencia entre una cosa y otra depende, como casi siempre en Derecho, de los detalles técnicos de su articulación normativa concreta. Y son esos detalles, antes que la etiqueta conceptual, los que merecen atención rigurosa.

El trabajo se estructura del siguiente modo. Primero, se traza una genealogía comparada del concepto, que permite situar la propuesta española en el contexto más amplio del debate europeo de las últimas cuatro décadas. Segundo, se delimita técnicamente el contenido de la Prioridad Nacional acordada en Extremadura, distinguiéndola de formulaciones más radicales con las que suele confundirse en el debate público. Tercero, se analiza su encaje en el orden constitucional español, con atención al principio de igualdad del artículo 14, a la unidad de mercado del artículo 139, a la distribución competencial del artículo 149 y a la delimitación frente a la discriminación positiva. Cuarto, se examina la compatibilidad del principio con el Derecho de la Unión Europea, con especial atención a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y a las directivas relevantes. Quinto, se aborda con detalle la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que resulta determinante para la aplicabilidad real del principio. En sexto lugar, se analizan las principales objeciones que el concepto ha recibido y se ofrece una réplica jurídica articulada. Posteriormente se examina la proyección estatal del principio y su incidencia en la potestad legislativa. El trabajo concluye con una reflexión sobre el debate pendiente y los márgenes del análisis que aquí se ha desarrollado.

Quien espere encontrar en estas páginas una defensa incondicional o una impugnación frontal del principio quedará probablemente decepcionado. La complejidad jurídica del asunto no permite respuestas binarias, y el esfuerzo argumental que sigue se orienta precisamente a mostrar por qué tal simplificación resultaría incompatible con el rigor propio del análisis técnico.

2. Genealogía comparada del concepto

Conviene empezar por lo más elemental. La Prioridad Nacional no constituye una invención española de 2026, ni siquiera una invención reciente. El concepto posee una trayectoria identificable en la política y el Derecho europeo contemporáneo que se remonta a los años ochenta del siglo pasado y que ha producido formulaciones jurídicas variadas en al menos media docena de ordenamientos de nuestro entorno. Esta genealogía no prejuzga la conformidad

del principio con el ordenamiento español, pero obliga a situar el debate en sus coordenadas correctas.³

2.1. La *préférence nationale* francesa y su evolución

El precedente más conocido y académicamente más estudiado es el francés. La noción de *préférence nationale* fue elaborada desde mediados de los años ochenta por el Frente Nacional como propuesta programática,⁴ y ha atravesado desde entonces distintas fases de aceptación y rechazo por parte del sistema político y jurídico francés. En sus formulaciones iniciales, la *préférence nationale* presentaba rasgos de exclusión directa por nacionalidad, particularmente en el acceso al empleo público, a las prestaciones sociales y a la vivienda. Estas formulaciones tempranas chocaron de forma clara con el marco constitucional francés y, especialmente, con las exigencias de los tratados europeos de libre circulación de trabajadores y no discriminación por razón de nacionalidad.

La reconfiguración del partido como Agrupación Nacional, a partir de 2018, coincidió con una mutación técnica del concepto.⁵ Las formulaciones contemporáneas han tendido a alejarse de la exclusión directa por nacionalidad y a aproximarse a criterios de arraigo, contribución fiscal acumulada y años de residencia efectiva. Esta evolución no es casual: responde a la adaptación del concepto a los límites que imponen tanto el Derecho europeo como la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés.⁶ La *préférence*, en su forma contemporánea, se ha desplazado del terreno formal de la nacionalidad al terreno material del arraigo verificable, con consecuencias jurídicas sustancialmente distintas en términos de discriminación directa e indirecta.

³ Sieyès, E. J., *¿Qué es el Tercer Estado?*, ed. de M. Lorente Sariñena y L. Vázquez Jiménez, Alianza Editorial, Madrid, 2003. La genealogía conceptual de la noción moderna de ciudadanía y su relación con el acceso a los bienes públicos comunes antecede al debate contemporáneo sobre la *préférence nationale*; sobre esta dimensión de largo recorrido, Costa, P., *Ciudadanía*, trad. de C. Calatayud, Marcial Pons, Madrid, 2006.

⁴ La primera formulación programática sistematizada de la *préférence nationale* se atribuye al programa del *Front National* «Pour la France – 300 mesures pour la renaissance de la France» (1993), que desarrolla propuestas anteriores de finales de los años ochenta. Para un análisis académico crítico, Noiriel, G., *À quoi sert «l'identité nationale»*, Agone, Marsella, 2007.

⁵ Sobre la evolución del concepto en el marco de la Agrupación Nacional, Crepon, S., Dézé, A. y Mayer, N. (dirs.), *Les faux-semblants du Front National: Sociologie d'un parti politique*, Presses de Sciences Po, París, 2015.

⁶ Conseil Constitutionnel, décision n.º 89-269 DC, de 22 de enero de 1990 (RMI – Revenu minimum d'insertion), y posterior n.º 93-325 DC, de 13 de agosto de 1993, sobre la Ley relativa al control de la inmigración y a las condiciones de entrada, acogida y estancia de los extranjeros en Francia. Ambas decisiones constituyen referentes clásicos en el debate francés sobre los límites constitucionales de la diferenciación por nacionalidad en el acceso a prestaciones sociales.

Esta trayectoria francesa resulta particularmente relevante para el análisis del caso español porque ilustra con claridad cómo un concepto con origen político inicialmente incompatible con los estándares constitucionales y europeos puede, mediante sucesivas reformulaciones técnicas, llegar a articularse dentro de márgenes jurídicamente aceptables. La cuestión, como se verá, no reside tanto en el nombre del principio cuanto en la concreta configuración normativa que adopte.

2.2. Dinamarca, Austria y el modelo de baremación por arraigo

Francia es el caso más visible en el imaginario público europeo, pero no el único ni, en términos de implantación normativa efectiva, el más relevante. Dinamarca ha desarrollado durante las dos últimas décadas una política de integración basada en requisitos estructurados de residencia, conocimiento del idioma y años de cotización para el acceso a determinadas prestaciones sociales.⁷ Los sucesivos paquetes legislativos daneses, conocidos genéricamente en la literatura como *integrationspakke*, han sido objeto de debate europeo y de escrutinio comparado, pero su núcleo técnico no ha sido declarado incompatible con el Derecho de la Unión Europea.⁸

Austria aplica desde hace tiempo sistemas de baremación en el acceso a la vivienda pública que priorizan la contribución previa al sistema y la residencia prolongada. El modelo austríaco se caracteriza por la distinción entre un primer escalón de acceso a vivienda social, abierto a todo residente legal con determinadas condiciones de renta, y un segundo escalón de adjudicación donde los criterios de arraigo operan como factor ponderado de desempate. Esta técnica —que se aproxima notablemente a lo formulado en Extremadura— ha convivido durante décadas con el marco europeo sin que el núcleo del sistema haya sido objeto de declaración de incompatibilidad general con el Derecho de la Unión⁹.

En el mundo nórdico, Suecia y Noruega¹⁰ han ensayado fórmulas matizadas de condicionalidad de determinadas prestaciones al arraigo

⁷ Sobre el modelo danés y su impacto en el debate europeo, Mouritsen, P. y Olsen, T. V., «Denmark between liberalism and nationalism», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36, n.º 4, 2013, pp. 691-710.

⁸ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig*. Asunto C-333/13. Sentencia de 11 noviembre 2014. ECLI:EU:C:2014:2358.

⁹ Vid. CZISCHKE, Darinka y PITTINI, Alice (eds.), *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*, CECODHAS Housing Europe, Bruselas, 2007; FÖRSTER, Wolfgang y GRUBER, Elisabeth (eds.), *The Vienna Model: Housing for the Twenty-First Century City*, City of Vienna, Viena, 2017.

¹⁰ BROCHMANN, Grete y HAGELUND, Anniken (eds.), *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010*, Palgrave Macmillan, Londres, 2012; ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990. En relación con la evolución contemporánea de la condicionalidad en los sistemas nórdicos, vid.

acreditado, si bien desde presupuestos ideológicos muy distintos a los del caso francés. La experiencia nórdica muestra que la vinculación entre prestación y arraigo no es, en sí misma, una categoría políticamente unívoca: puede articularse desde presupuestos de derecha o desde presupuestos socialdemócratas, y su legitimidad jurídica depende de su configuración técnica más que de su inspiración ideológica.

2.3. El caso húngaro y la singularidad constitucional

Hungría constituye un caso singular en el panorama comparado. Su Ley fundamental de 2011 incorpora principios próximos a la idea de Prioridad Nacional en su marco constitucional,¹¹ lo que ha generado un debate académico significativo sobre los límites constitucionales de tales formulaciones cuando se elevan al rango de norma suprema del ordenamiento. La singularidad húngara no reside tanto en el contenido material del principio cuanto en su ubicación sistemática: al integrarse en la propia Constitución, deja de ser una política ordinaria sujeta al control de constitucionalidad y pasa a ser un parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento.

Esta singularidad no resulta trasladable sin más al caso español, donde la Prioridad Nacional se articula como política pública ordinaria en desarrollo de competencias autonómicas concretas, y por tanto queda plenamente sujeta al control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. El caso húngaro ilustra, sin embargo, un extremo del espectro que resulta útil como punto de referencia analítico: la distancia entre una Prioridad Nacional constitucionalizada y una Prioridad Nacional de rango infraconstitucional es, en términos jurídicos, considerable.

2.4. Síntesis del análisis comparado

Este recorrido no pretende trazar una equivalencia absoluta entre todos estos casos. Cada uno de ellos responde a tradiciones jurídicas propias, a constituciones nacionales distintas, a modelos de distribución territorial del poder diferentes y a coyunturas políticas particulares.¹² Lo que sí permiten estos precedentes, sin embargo, es desmontar una premisa que ha circulado con cierta insistencia en el debate español reciente: la premisa de que la Prioridad Nacional

BENDIXSEN, Synnøve et al., "The Institutional Production of Difference: Humanitarianism and the Nordic Welfare State", *Social Anthropology*, vol. 26, núm. 4, 2018, pp. 490-504

¹¹ Ley fundamental de Hungría de 25 de abril de 2011, vigente desde el 1 de enero de 2012, en su preámbulo (Credo Nacional) y en diversas disposiciones. Para un análisis crítico desde la perspectiva del Derecho constitucional comparado europeo, Halmai, G., «An illiberal constitutional system in the middle of Europe», *European Yearbook on Human Rights*, vol. 14, 2014.

¹² Como síntesis útil para el lector no especialista, Aja, E., *Inmigración y democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

sería una excepcionalidad extravagante sin encaje posible en el marco europeo. Esa premisa no resiste el análisis comparado. Puede discutirse, con argumentos técnicos sólidos, la conveniencia política del principio, su formulación concreta o su ajuste a la Constitución Española. Pero no puede sostenerse con rigor que sea un concepto foráneo al ordenamiento jurídico europeo.

3. Delimitación conceptual: qué es y qué no es la Prioridad Nacional

La Prioridad Nacional puede definirse como una técnica de preferencia normativa o administrativa mediante la cual el Estado condiciona, modula o prioriza el acceso a determinados bienes públicos escasos —prestaciones sociales, vivienda pública, empleo o ayudas estatales— en favor de quienes presentan una vinculación cualificada con la comunidad política y el sistema de solidaridad pública. Dicha vinculación puede venir determinada por la nacionalidad, la residencia estable, la contribución fiscal o laboral previa o la integración social efectiva. Desde la perspectiva del Derecho público europeo, esta técnica constituye una forma de modulación del principio de igualdad material basada en criterios de conexión reforzada con el Estado social, orientada a preservar objetivos de cohesión comunitaria, sostenibilidad financiera y reciprocidad contributiva, sin implicar necesariamente una exclusión absoluta del no nacional.

Una de las mayores dificultades del debate público actual es que el concepto se discute sin que exista acuerdo mínimo sobre a qué se refiere exactamente. Conviene, por tanto, delimitar con precisión qué se está acordando en el documento de Mérida y, por extensión, qué significa en términos técnicos hablar de Prioridad Nacional en España en 2026.¹³

3.1. La distinción entre exclusión y baremación

La Prioridad Nacional formalizada en el acuerdo del 16 de abril no consiste en una exclusión absoluta de los ciudadanos extranjeros del acceso a recursos públicos. No establece que los no españoles no puedan obtener vivienda social, ayudas sociales o plazas en comedores de titularidad pública. No deroga derechos subjetivos reconocidos por el ordenamiento español o por el Derecho europeo. Y no introduce, al menos en los términos literales del pacto, discriminación directa por razón de nacionalidad en el sentido prohibido por el artículo 14 de la Constitución Española y por el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Estas precisiones no son meramente retóricas. Son el resultado de una lectura atenta del texto del acuerdo, y resultan jurídicamente relevantes porque una parte significativa del debate mediático se ha construido sobre la premisa

¹³ Solanes Corella, Á., «La igualdad material y real como horizonte en el acceso a derechos de los extranjeros», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 40, 2019.

contraria. Quien sostiene que la Prioridad Nacional equivale a la exclusión automática de los ciudadanos extranjeros del acceso a prestaciones está describiendo un concepto distinto del que efectivamente se ha firmado en Mérida. El debate legítimo sobre los eventuales peligros de ese otro concepto, si existiera, debería darse sobre su formulación específica y no sobre la que aquí se analiza.¹⁴

La Prioridad Nacional, tal como se articula en el acuerdo extremeño, consiste técnicamente en un sistema de baremación objetiva que introduce tres ejes de ponderación en el acceso a determinados recursos públicos limitados. Estos ejes operan conjuntamente dentro de los procedimientos de adjudicación y concesión ya existentes, sin sustituirlos por un procedimiento alternativo. La diferencia entre un sistema de exclusión y un sistema de baremación, que podría parecer meramente terminológica a ojos de un observador lego, resulta jurídicamente decisiva. Un sistema de exclusión por nacionalidad sería, en la mayor parte de las hipótesis, inconstitucional y contrario al Derecho europeo. Un sistema de baremación que introduce criterios objetivos de vinculación con el territorio se sitúa, como se desarrollará en los apartados siguientes, dentro del espacio permitido por el ordenamiento español, con las matizaciones y los límites propios de un riguroso análisis técnico.

3.2. Los tres ejes de ponderación

El primer eje es el arraigo residencial. Consiste en la exigencia de periodos mínimos de empadronamiento continuado en el territorio autonómico como requisito para acceder a determinadas prestaciones o como criterio de puntuación preferente en convocatorias competitivas. La técnica del empadronamiento mínimo no es, conviene subrayarlo, ajena al ordenamiento español: opera ya en múltiples convocatorias autonómicas y municipales, así como en determinadas ayudas estatales.¹⁵ Lo novedoso en la formulación extremeña es su extensión sistemática a un paquete coordinado de medidas y su elevación a eje estructurante del conjunto.

El segundo eje es la trayectoria contributiva. Se refiere a la ponderación que reciben los años de cotización efectiva al sistema, entendida esta como aportación acreditada al esfuerzo fiscal colectivo mediante contribuciones a la Seguridad Social, impuestos directos o trabajos sujetos al régimen tributario español. Este eje tiene una racionalidad intuitiva de carácter redistributivo: quien

¹⁴ Sobre la distinción técnica entre discriminación directa, discriminación indirecta y diferenciación legítima, *Rodríguez-Piñero, M. y Fernández López, M. F., Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 172 y ss.

¹⁵ El sistema estatal incorpora ya criterios de residencia y arraigo en el acceso a prestaciones no contributivas. Análisis de conjunto en *Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C., El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 1999.

ha contribuido más y durante más tiempo al sostenimiento del sistema común puede legítimamente recibir prioridad en la asignación de determinados recursos cuya financiación deriva precisamente de ese esfuerzo contributivo.

El tercer eje son los vínculos familiares. Consiste en la consideración de la existencia de parientes de primer grado residentes en la región como factor ponderable de arraigo social. Este eje ha recibido menos atención mediática, pero resulta técnicamente significativo porque introduce una dimensión social del arraigo —la pertenencia a una red familiar local— que complementa las dimensiones temporales (empadronamiento) y económica (cotización) de los otros dos ejes.

Los tres ejes no operan como requisitos de exclusión sino como criterios de ponderación acumulativa. Un ciudadano español recién empadronado sin cotización acreditada ni vínculos familiares en la región puntuaría, bajo este sistema, por debajo de un ciudadano extranjero de nacionalidad europea que hubiera residido largo tiempo en el territorio, cotizado al sistema y tuviera familiares de primer grado en la Comunidad Autónoma. Esta consecuencia, aparentemente paradójica para quien leyera la expresión Prioridad Nacional en su sentido literal más estricto, ilustra precisamente la naturaleza técnica del sistema como baremación objetiva y no como preferencia basada en la nacionalidad formal.¹⁶

3.3. Los ámbitos concretos de aplicación en el acuerdo de Extremadura

Los ámbitos materiales de aplicación del principio, según el tenor del acuerdo, son tres. El primero es la adjudicación de vivienda pública gestionada por la Comunidad Autónoma, materia sobre la que las competencias autonómicas son prácticamente plenas. El segundo es la concesión de ayudas sociales autonómicas, entendidas como prestaciones no derivadas de derechos subjetivos estatales sino de convocatorias propias de la administración autonómica. El tercero son las licitaciones de suministros para comedores de titularidad pública en centros educativos y sanitarios, ámbito que presenta particularidades propias porque el principio no afecta aquí a personas físicas sino a productos, lo que abre una problemática jurídica distinta vinculada al marco europeo de contratación pública.

Conviene subrayar que estos tres ámbitos no agotan, ni remotamente, el espectro de materias a las que podría extenderse el principio si adquiriera desarrollo normativo ulterior. Pero son los únicos efectivamente comprometidos por el pacto extremeño y, por tanto, los únicos que admiten análisis jurídico sobre

¹⁶ Sobre la diferencia jurídica entre baremación y exclusión, y las consecuencias constitucionales de una y otra, *Martínez López-Muñiz, J. L.*, «Igualdad ante la ley y diferencias justificadas: un intento de clarificación», *Persona y Derecho*, n.º 60, 2009.

texto disponible. La extrapolación a otros ámbitos —el empleo público autonómico, las becas educativas, las subvenciones culturales— constituye hoy especulación política que excede el alcance de este trabajo.

3.4. La Prioridad Nacional en el contexto del ordenamiento español previo

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la Prioridad Nacional no constituye, por tanto, un concepto radicalmente nuevo en el ordenamiento español. Es, si acaso, la sistematización bajo una denominación unificada de un principio —el arraigo como criterio de vinculación ponderable— que ya opera en distintas esferas de nuestra legislación.¹⁷ Cabe mencionar, a título ilustrativo, el Derecho de extranjería, que contempla figuras como el arraigo social y el arraigo laboral; las bases de convocatorias de becas autonómicas, que suelen exigir periodos mínimos de empadronamiento; las ayudas al alquiler joven, que requieren acreditar vinculación territorial previa; y las prestaciones autonómicas por dependencia, que operan sobre criterios análogos.

Lo novedoso en la formulación extremeña no es, por tanto, el principio mismo, sino su elevación a eje estructurante de un paquete de medidas coordinadas, con una denominación propia y una vocación política explícita. Esta distinción entre principio conocido y formulación nueva permite plantear el análisis que sigue en los términos adecuados. No estamos ante la irrupción de una figura ajena al Derecho español, sino ante la reordenación y ampliación sistemática de un criterio que ya forma parte de nuestro sistema jurídico. La pregunta jurídicamente relevante no es, por tanto, si el arraigo puede operar como criterio de diferenciación —la respuesta es, con matices, afirmativa—, sino en qué ámbitos, con qué umbrales y bajo qué controles de proporcionalidad puede hacerlo sin vulnerar derechos fundamentales ni invadir competencias ajenas. A ese análisis, empezando por el encaje en la Constitución Española, se dedican los apartados siguientes.

4. Encaje constitucional

4.1. El artículo 14 CE y el test de razonabilidad

El análisis del encaje constitucional de la Prioridad Nacional debe comenzar por el artículo 14 de la Constitución Española, citado invariablemente por quienes sostienen la inconstitucionalidad del principio. El precepto establece que los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra

¹⁷ Doctrina del Tribunal Constitucional que admite los requisitos de empadronamiento previo para el acceso a determinadas prestaciones autonómicas, dentro del principio de proporcionalidad. Línea iniciada por la STC 76/1986, de 9 de junio.

condición o circunstancia personal o social. Su redacción es solemne y su alcance, como toda disposición de principios, requiere interpretación hermenéutica.

La jurisprudencia constitucional ha consolidado de forma constante la idea de que el principio de igualdad del artículo 14 CE no excluye toda diferenciación normativa, sino únicamente aquellas diferencias de trato que resulten arbitrarias, carezcan de justificación objetiva y razonable o no superen un juicio de proporcionalidad entre la medida adoptada y la finalidad constitucionalmente legítima perseguida. Es lo que la jurisprudencia denomina el test de razonabilidad del trato desigual, elaborado en los primeros años de la actividad del Tribunal¹⁸ y consolidado posteriormente de forma sostenida en materias tan diversas como la fiscalidad, el acceso a la función pública, las prestaciones de la Seguridad Social o las ayudas autonómicas.¹⁹

Este criterio jurisprudencial resulta determinante para el análisis de la Prioridad Nacional. Si el arraigo, la contribución previa y los vínculos familiares constituyen causas objetivas y razonables de diferenciación determinadas por los baremos establecidos para tal fin y establecidos por la normativa que se considere de aplicación y establecida por las administraciones correspondientes, y si los umbrales concretos establecidos guardan proporción con la finalidad perseguida —la asignación eficiente de recursos públicos limitados—, la medida encaja dentro del espacio que la propia doctrina constitucional ha ido configurando.²⁰ Si, por el contrario, los umbrales resultaran desproporcionados, arbitrarios o persiguieran indirectamente una discriminación por nacionalidad encubierta, la medida podría ser declarada inconstitucional.

Como se ha sistematizado en el apartado III.4, la diferenciación por arraigo no es ajena al ordenamiento español ni ha sido considerada incompatible en abstracto con el principio de igualdad por la doctrina constitucional. En ninguno de los supuestos allí mencionados el arraigo ha sido considerado en sí mismo

¹⁸ STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3.º. La sentencia, en su formulación canónica, establece que no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino sólo aquella que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de justificación objetiva y razonable. La doctrina se ha consolidado en SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 2.º, y 103/1983, de 22 de noviembre, entre muchas otras. STC 22/1981 Fundacional sobre igualdad. STC 49/1982

¹⁹ Jiménez Campo, J., «La igualdad jurídica como límite frente al legislador», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 9, 1983, pp. 71-114; Rubio Llorente, F., «La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 31, 1991, pp. 9-36.

²⁰ STC 27/2004, de 4 de marzo, entre otras sentencias que han confirmado que la cláusula general de igualdad del artículo 14 CE no impide al legislador establecer tratos diferenciados cuando concurre una justificación objetiva y razonable que persiga una finalidad legítima y respete el principio de proporcionalidad.

contrario al principio de igualdad²¹. Lo que sí ha sido objeto de escrutinio constitucional, y con motivo fundado, son los umbrales concretos exigidos y la proporcionalidad del trato diferenciado que establecen.²² Entre los casos más ilustrativos de este control pueden citarse la jurisprudencia sobre las ayudas asistenciales autonómicas que exigían periodos desproporcionadamente largos de empadronamiento o la doctrina sobre las prestaciones condicionadas a residencia habitual prolongada.²³

Esta observación no debe interpretarse como un aval automático a cualquier formulación posible de la Prioridad Nacional. Un umbral de empadronamiento de veinte años como requisito para acceder a vivienda social sería con toda probabilidad inconstitucional por desproporcionado, por la amplitud del plazo exigido. Un umbral de dos años resulta, en principio, constitucionalmente defendible por razonable. Entre uno y otro se encuentra el espacio de análisis técnico que corresponderá, en última instancia, al Tribunal Constitucional cuando los recursos le sean planteados.²⁴ Cabe sostener, desde esta perspectiva, que la Prioridad Nacional, como categoría abstracta, no resultaría necesariamente inconstitucional, sin perjuicio de que sus formulaciones normativas concretas puedan o no superar el control de constitucionalidad en función de las exigencias del principio de

²¹ SSTC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6; 60/2015, de 18 de marzo, FJ 3; y 91/2019, de 3 de julio, FJ 4. Se desarrollan casuísticas del principio de igualdad no implica un tratamiento idéntico en todos los casos en relación con la administración pública (prestaciones públicas, Seguridad Social...)

²² Sobre la aplicación del test de razonabilidad en materia de prestaciones sociales, STC 239/2002, de 11 de diciembre, en relación con las ayudas asistenciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

²³ Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, que exige determinados requisitos de vinculación territorial. Distintas normas autonómicas sobre ayudas a la dependencia contemplan criterios análogos. Y, SSTC 87/2017, de 4 de julio; 67/2023, de 6 de junio; y 59/2025; así como STS 806/2018, de 25 de julio, y STS de 20 de julio de 2023 (rec. 4638/2021). La jurisprudencia constitucional ha reiterado que los requisitos de residencia o vinculación territorial constituyen criterios legítimos de diferenciación siempre que superen el juicio de razonabilidad y proporcionalidad exigido por el artículo 14 CE (SSTC 200/2001, de 4 de octubre; 39/2002, de 14 de febrero; y 60/2015, de 18 de marzo)

²⁴ La doctrina constitucional sobre los requisitos de empadronamiento previos se ha ido perfilando, entre otras, en la STC 173/1998, de 23 de julio. Análisis en *Aguado Cudolà, V.*, «El requisito de arraigo territorial en el acceso a prestaciones sociales autonómicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 85, 2009. La doctrina constitucional, iniciada entre otras en la STC 173/1998, ha admitido la utilización de requisitos de empadronamiento o residencia previa como criterios de conexión territorial en el acceso a prestaciones autonómicas, siempre que respondan a una finalidad legítima, presenten una relación de adecuación con el objetivo perseguido y superen el juicio de proporcionalidad exigido por el artículo 14 CE.

proporcionalidad. Se trata, en todo caso, de una cuestión que solo el Tribunal Constitucional podrá resolver respecto de cada norma concreta.²⁵

4.2. El artículo 139 CE y la unidad de mercado

Junto al artículo 14, el segundo precepto constitucional invocado con frecuencia en este debate es el artículo 139.²⁶ Su apartado primero establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, y su apartado segundo prohíbe a las autoridades adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en el territorio español. Una lectura superficial de estos preceptos podría sugerir que cualquier regulación autonómica diferenciada que establezca requisitos de arraigo resultaría incompatible con el mandato constitucional.²⁷

Esa lectura, sin embargo, no se corresponde con la interpretación jurisprudencial consolidada del precepto. El artículo 139 está pensado para garantizar la unidad esencial del Estado y la movilidad de los españoles entre Comunidades Autónomas, no para impedir cualquier diferenciación en el régimen jurídico de las prestaciones autonómicas.²⁸ La doctrina constitucional ha matizado reiteradamente que las Comunidades Autónomas pueden establecer diferencias en el régimen jurídico de sus propias prestaciones, siempre que esas

²⁵ Sobre la operatividad del principio de proporcionalidad en el ámbito de las prestaciones sociales, *Barnés Vázquez, J.*, «El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5, 1998, pp. 15-49. Sobre la compatibilidad de criterios de pertenencia o vinculación (incluidas formas de preferencia nacional) con el principio de igualdad, vid. REY MARTÍNEZ, Fernando, *El derecho fundamental a la igualdad*, Iustel, 2008; Díez-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson Reuters Civitas, 2013; MANGAS MARTÍN, Araceli (dir.), *Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, última ed.; ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990. En el ámbito europeo, la jurisprudencia del TEDH ha desarrollado la doctrina del margen de apreciación nacional como criterio de control basado en la proporcionalidad, vid. ARAI-TAKAHASHI, Yutaka, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, 2002.

²⁶ Vidal Marín, T., *La reforma constitucional y los derechos fundamentales de los extranjeros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. En sentido crítico con las formulaciones más estrictas de la preferencia por arraigo, Añón Roig, M. J., «Derechos e integración social: ¿son eficaces jurídicamente las políticas de integración?», en Solanes Corella, Á. (coord.), *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

²⁷ Sobre el alcance del artículo 139 de la Constitución, Muñoz Machado, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2007, pp. 783 y ss.

²⁸ STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2.º: «el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes». TC, SSTC 53/2023, 72/2023 y 87/2023, sobre el arraigo como criterio de proporcionalidad y ponderación administrativa en materia de expulsión de extranjeros.

diferencias respeten el contenido esencial de los derechos fundamentales y no introduzcan obstáculos desproporcionados a la unidad del mercado.²⁹

Un sistema de baremación por arraigo en el acceso a la vivienda pública autonómica no obstaculiza, en sí mismo, que un ciudadano madrileño se traslade a Andalucía o que un ciudadano extremeño se establezca en Galicia. Simplemente establece que, si lo hace, deberá acreditar un tiempo mínimo de residencia para puntuar al máximo en la adjudicación de determinadas prestaciones concretas³⁰. Esta diferenciación no vulnera por sí misma el artículo 139 si se articula con proporcionalidad y si respeta el contenido esencial del derecho a la libre circulación.³¹ Lo contrario convertiría toda política autonómica diferenciada —existentes en múltiples materias y respetadas sin cuestionamiento desde los inicios del Estado autonómico— en una violación sistémica del texto constitucional, conclusión que ningún autor serio ha sostenido jamás.

4.3. El artículo 149 CE y la distribución competencial preliminar

El tercer plano constitucional relevante es el del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, regulado en los artículos 148 y 149. Esta dimensión presenta, a mi juicio, la mayor complejidad técnica del análisis y recibirá un tratamiento más detallado en el apartado VI de este trabajo. Baste anticipar aquí que la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación básica de extranjería, inmigración y derecho de asilo en el artículo 149.1.2.^a, lo que significa que ninguna Comunidad Autónoma puede regular por sí misma quién entra en España, en qué condiciones lo hace o cuál es su estatuto jurídico general.³²

²⁹ Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la unidad de mercado y los límites a la acción autonómica perfilada en SSTC 64/1990, de 5 de abril; 96/2002, de 25 de abril, y 109/2003, de 5 de junio. Análisis sistemático en *Tornos Mas, J.*, «La Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio, sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado», *Revista de Administración Pública*, n.º 204, 2017, pp. 227-260.

³⁰ STC 216/1991, de 14 de noviembre; STC 27/1998, de 11 de febrero; STC 14/2021, de 28 de enero, y jurisprudencia del TJUE (asuntos C-184/99, *Grzelczyk*; C-138/02, *Collins*; y C-140/12, *Brey*), que admiten la utilización de criterios de residencia o integración como elementos objetivos de ponderación en el acceso a prestaciones públicas, siempre que respeten los principios de igualdad y proporcionalidad.

³¹ STC 87/2017, de 4 de julio, en cuanto al alcance del artículo 139 en materia de prestaciones sociales autonómicas: el Tribunal reconoce el amplio margen del legislador autonómico para configurar sus propias prestaciones con criterios propios de acceso, dentro de los límites del principio de igualdad.

³² Sobre la delimitación competencial en materia de extranjería entre el Estado y las Comunidades Autónomas, STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, FJ 83.º. La sentencia matiza la rigidez interpretativa tradicional del artículo 149.1.2.ª CE y admite competencias autonómicas conexas a la integración social del inmigrante.

Sin embargo, la misma Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas o compartidas en materias como vivienda (artículo 148.1.3.^a), asistencia social (artículo 148.1.20.^a), agricultura y ganadería (artículo 148.1.7.^a) y organización de sus instituciones de autogobierno (artículo 148.1.1.^a), entre otras. Cuando una Comunidad Autónoma regula el acceso a su propia vivienda pública, sus propias ayudas sociales o sus propios contratos de suministro, está ejerciendo competencias que le son propias. El hecho de que esa regulación incorpore criterios de arraigo no la convierte automáticamente en legislación de extranjería, salvo que los criterios operen de tal manera que desvirtúen el sistema estatal general o que supongan, en la práctica, una regulación paralela del estatuto de los extranjeros en España³³.

Este es, probablemente, el terreno más delicado del análisis constitucional. Un sistema de baremación autonómica que priorice el arraigo acreditado se sitúa, en principio, dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre vivienda o ayudas sociales. Un sistema que estableciera exclusiones automáticas por carecer de determinada documentación administrativa de extranjería entraría probablemente en conflicto con la competencia estatal. La diferencia entre un diseño y otro no es política; es estrictamente jurídica, y determina la supervivencia del sistema ante un eventual control constitucional.

5. La distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas

Una vez establecido que la Prioridad Nacional puede encajar, con las matizaciones indicadas, tanto en el marco constitucional español como en el Derecho europeo, queda por analizar un tercer plano determinante: el de las competencias concretas que una Comunidad Autónoma puede ejercer sin invadir el terreno reservado al Estado. Este análisis reviste particular importancia porque, a diferencia de los planos constitucional y europeo, la distribución competencial opera como límite estructural sobre qué puede y qué no puede regular normativamente una administración autonómica, con independencia de la bondad sustantiva del contenido regulado.

5.1. Competencias exclusivas estatales

³³ Sobre el uso del arraigo como criterio de acceso a prestaciones públicas y su delimitación respecto de la legislación de extranjería, vid. STC 236/2007, de 7 de noviembre, y STC 31/2010, de 28 de junio, que delimitan el alcance del estatuto jurídico de los extranjeros ex art. 149.1.2 CE, sin que la incorporación de criterios de arraigo en políticas sectoriales implique, por sí sola, una regulación autonómica de extranjería, salvo que altere materialmente dicho régimen básico.

La Constitución establece en su artículo 149.1 un listado taxativo de materias sobre las que el Estado ostenta competencia exclusiva.³⁴ Entre ellas figuran, con relevancia para el análisis presente, la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo (apartado 2.º), así como la legislación laboral (apartado 7.º), la legislación mercantil (apartado 6.º) y la legislación básica de la Seguridad Social (apartado 17.º).

De estas competencias exclusivas estatales se derivan consecuencias concretas para cualquier propuesta autonómica de Prioridad Nacional. Ninguna Comunidad Autónoma puede, legítimamente, regular por sí misma quién entra o reside legalmente en España; bajo qué condiciones trabaja un extranjero en territorio español; qué estatuto contributivo tiene en la Seguridad Social; o qué derechos derivados obtiene del sistema estatal general. Estas materias pertenecen al Estado con carácter exclusivo, y cualquier norma autonómica que pretendiera modificarlas resultaría susceptible de declaración de inconstitucionalidad por invasión competencial.³⁵

Esta delimitación no impide, sin embargo, que una Comunidad Autónoma ejerza sus propias competencias con incidencia en colectivos donde residen personas extranjeras. La doctrina del Tribunal Constitucional ha matizado —con particular claridad desde la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña— que la reserva estatal del artículo 149.1.2.ª CE no excluye la existencia de competencias autonómicas conexas a la integración social del inmigrante o a la prestación de servicios que, por su naturaleza, les corresponden. Lo decisivo, en términos estrictamente jurídicos, es que el ejercicio autonómico de estas competencias conexas no desborde hacia el núcleo material reservado al Estado.

5.2. Competencias autonómicas operativas

La misma Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas, en su artículo 148.1, competencias que resultan directamente relevantes para el diseño de políticas basadas en el criterio del arraigo. Entre ellas destacan la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda (apartado 3.º), la asistencia social (apartado 20.º), la agricultura y ganadería (apartado 7.º), la artesanía (apartado 14.º) y el fomento del desarrollo económico de la propia Comunidad (apartado

³⁴ Artículo 149.1 de la Constitución Española, que enumera las materias sobre las que el Estado ostenta competencia exclusiva.

³⁵ La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83.º, matiza la rigidez interpretativa estricta del artículo 149.1.2.ª CE y admite la legitimidad de competencias autonómicas conexas a la integración social del inmigrante sin invasión de la competencia estatal sobre extranjería.

13.^o). El Estatuto de Autonomía de Extremadura³⁶ desarrolla estas competencias y atribuye a la Junta de Extremadura capacidad normativa y ejecutiva en materia de vivienda,³⁷ de servicios sociales y protección social,³⁸ y de contratación pública autonómica en el marco de la legislación básica estatal.³⁹

Este reparto competencial tiene consecuencias prácticas concretas para el análisis que aquí interesa. La Junta de Extremadura ostenta competencia plena para regular los criterios de adjudicación de la vivienda pública autonómica gestionada por la entidad autonómica correspondiente; puede, dentro de ese marco competencial propio, incorporar criterios de arraigo, cotización y vínculos familiares como ejes de baremación en las convocatorias, siempre que respete el marco constitucional y europeo ya analizado en los apartados precedentes. Tiene también competencia plena para regular las ayudas sociales autonómicas no derivadas de derechos subjetivos estatales; puede introducir criterios de arraigo en las bases reguladoras de convocatorias propias sin necesidad de habilitación estatal adicional⁴⁰. Y tiene competencia plena para regular las licitaciones de suministros de sus propios contratos dentro del marco de la legislación básica; puede introducir criterios de proximidad, calidad o estacionalidad en los pliegos, con el cuidado técnico que impone la Directiva europea de contratación pública.

No tiene competencia, en cambio, para establecer normas generales sobre inmigración, para modificar los derechos reconocidos por la legislación estatal básica a los extranjeros en situación regular, para alterar el estatuto contributivo de la Seguridad Social o para modificar el régimen jurídico estatal de la contratación laboral. Cualquier norma autonómica que pretendiera hacerlo sería susceptible de recurso ante el Tribunal Constitucional por invasión competencial, con independencia de su valoración política.

5.3. La frontera competencial en el paquete extremeño

³⁶ Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2011).

³⁷ Artículos 7.7 y 9.1.31 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, sobre competencias en materia de vivienda y urbanismo.

³⁸ Artículos 9.1.27 y 9.1.28 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, sobre asistencia social y servicios sociales, así como protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de igualdad y protección social.

³⁹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE n.º 272, de 9 de noviembre de 2017).

⁴⁰ Estos criterios se pueden introducir por la capacidad normativa que poseen las CCAA. Que pueden priorizar a personas con vínculos locales en vivienda y ayudas sociales, pero siempre dentro de los límites del marco constitucional y europeo, siendo esa libertad mayor cuando las ayudas son totalmente autonómicas.

La frontera entre ambos terrenos no siempre es nítida, y precisamente por ello el análisis jurídico de cada medida concreta del paquete extremeño requiere un tratamiento diferenciado. Algunas medidas del acuerdo se sitúan claramente en el lado autonómico de la frontera competencial: aquellas relativas a la vivienda pública autonómica, a las ayudas sociales de convocatoria propia y a las licitaciones de suministros de contratos autonómicos. Estas medidas, a reserva de su configuración técnica concreta en términos de proporcionalidad y respeto del Derecho europeo, se sitúan dentro del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

Otras medidas del paquete extremeño, en cambio, se aproximan al lado estatal y requerirán un diseño técnico particularmente cuidadoso para no desbordar el perímetro competencial. Entre estas cabe mencionar las relativas al acceso al empleo público autonómico, que se sitúan en la intersección entre la competencia autonómica de autoorganización institucional y la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. O las que pretenden articular sistemáticamente la administración autonómica con el sistema estatal de extranjería, donde la prudencia interpretativa aconseja operar mediante mecanismos de cooperación institucional antes que mediante regulación autonómica directa.

Un análisis verdaderamente fundado del paquete extremeño exige, por tanto, distinguir norma por norma y no pronunciarse en bloque. Algunas disposiciones serán pacíficas en términos competenciales; otras presentarán perfiles más problemáticos y tendrán que someterse al escrutinio constitucional con expectativas cautelosas. Esta granularidad analítica es incómoda para el debate público, que tiende a operar con categorías binarias, pero resulta imprescindible para el análisis jurídico. La Prioridad Nacional no es, en conjunto, competencialmente inviable⁴¹; es, más bien, un paquete de medidas de diversa viabilidad competencial cuyo éxito normativo dependerá del tratamiento técnico diferenciado que reciban sus componentes.

⁴¹ La denominada “Prioridad Nacional” no puede considerarse, en términos generales, competencialmente inviable, ya que desde una perspectiva jurídico-constitucional debe ser analizada como un conjunto de medidas heterogéneas cuya validez depende de su concreto encaje en el sistema de distribución de competencias del bloque de constitucionalidad. En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional exige un análisis material y desagregado de cada medida, de modo que aquellas que se inscriban en ámbitos competenciales autonómicos —como la gestión de vivienda pública o determinadas ayudas sociales propias— pueden resultar plenamente viables, mientras que otras que incidan en competencias estatales exclusivas, derechos fundamentales o en el Derecho de la Unión Europea requerirán una justificación reforzada o podrían ser contrarias al ordenamiento. Por ello, la viabilidad de esta política no depende de su formulación global, sino del tratamiento técnico diferenciado de sus componentes normativos, conforme a los principios de competencia, proporcionalidad e igualdad que estructuran el orden constitucional.

6. Marco del Derecho de la Unión Europea

Ningún análisis riguroso de la Prioridad Nacional puede prescindir de su encaje en el Derecho de la Unión Europea. Los tratados europeos prevalecen, en las materias atribuidas a la Unión, sobre la legislación interna de los Estados miembros; el principio de primacía es doctrina consolidada del Tribunal de Justicia desde hace más de sesenta años.⁴² Cualquier medida autonómica que resultase incompatible con el Derecho europeo podría ser objeto de intervención por parte de la Comisión, con independencia de su eventual conformidad con la Constitución Española.

6.1. El principio de no discriminación y sus matices

El precepto europeo más relevante para este debate es el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,⁴³ que prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad dentro del ámbito de aplicación de los tratados. Esta prohibición, que opera como principio estructural del ordenamiento comunitario, se desarrolla en preceptos específicos sobre libre circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE), libertad de establecimiento (artículos 49 y siguientes) y libre prestación de servicios (artículos 56 y siguientes). Se añade a este marco el Reglamento (UE) n.º 492/2011 sobre libre circulación de trabajadores en la Unión,⁴⁴ que establece derechos concretos de acceso al empleo, a prestaciones sociales y a ventajas fiscales en igualdad de condiciones con los nacionales del Estado de acogida.

La lectura superficial de estos preceptos podría sugerir que cualquier sistema de priorización nacional es automáticamente incompatible con el Derecho de la Unión. Esa lectura sería, sin embargo, incompleta desde el punto de vista técnico. El propio Derecho europeo ha desarrollado, a lo largo de décadas, un cuerpo jurisprudencial matizado sobre qué constituye exactamente una discriminación prohibida y qué tipo de diferenciaciones están permitidas. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia distingue con claridad entre discriminación directa por nacionalidad —prohibida salvo excepciones tasadas— y diferenciaciones basadas en criterios objetivos que, aun produciendo

⁴² Doctrina del Tribunal de Justicia sobre la primacía del Derecho de la Unión iniciada por la sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa c. ENEL*, asunto 6/64, y confirmada ininterrumpidamente desde entonces. Para un análisis reciente, *Alonso García, R., Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 5.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2020.

⁴³ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada publicada en el DOUE C 202, de 7 de junio de 2016.

⁴⁴ Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DOUE L 141, de 27 de mayo de 2011).

efectos desiguales en función de la nacionalidad, se justifican por razones de interés general legítimo y respetan el principio de proporcionalidad.⁴⁵ Conviene precisar, no obstante, que un sector relevante de la doctrina advierte de que los criterios de arraigo, aun formalmente neutros, pueden operar en la práctica como mecanismos de exclusión de la población extranjera, por lo que reclama un escrutinio especialmente estricto de su proporcionalidad.⁴⁶

6.2. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre arraigo y prestaciones

El criterio del arraigo residencial efectivo es, precisamente, uno de los que el Tribunal de Justicia ha reconocido reiteradamente como legítimo cuando se aplica de forma proporcionada y no encubre una discriminación por nacionalidad. La sentencia Collins constituye, en este sentido, una referencia canónica: los Estados miembros pueden exigir periodos razonables de residencia previa para el acceso a determinadas prestaciones sociales no contributivas, siempre que el sistema no excluya desproporcionadamente a ciudadanos de otros Estados miembros que ejerzan su derecho a la libre circulación.⁴⁷ Esta doctrina se ha consolidado posteriormente en materias tan variadas como las prestaciones por desempleo, las becas de estudios y las ayudas a la vivienda.

La sentencia Trojani amplió y matizó esta doctrina al reconocer la extensión del derecho a determinadas prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión en situaciones específicas⁴⁸, mientras que la sentencia Dano introdujo una contención significativa al admitir que los Estados miembros pueden limitar el acceso a prestaciones no contributivas de ciudadanos económicamente inactivos que se trasladan a otro Estado miembro.⁴⁹ La evolución jurisprudencial, lejos de

⁴⁵ La distinción entre discriminación directa, discriminación indirecta y diferenciación objetiva ha sido perfilada extensamente por el Tribunal de Justicia. Sentencia de 23 de mayo de 1996, O'Flynn, C-237/94, apartados 17 y ss., para la formulación canónica del test de discriminación indirecta.

⁴⁶ En esta línea crítica, De Lucas, J., «La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 13, 2006, advierte de los efectos excluyentes que pueden derivarse de la vinculación del acceso a derechos con criterios de arraigo o residencia.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2004, Collins, C-138/02, apartados 65 y ss., sobre la legitimidad de los requisitos de residencia previa para el acceso a determinadas prestaciones cuando estos son proporcionados y no encubren una discriminación por nacionalidad.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2004, Trojani, C-456/02, apartados 43 y ss., sobre la extensión del derecho a prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión en determinadas condiciones.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, apartados 68 y ss., sobre los límites de la libre circulación en relación con el acceso a prestaciones

ofrecer un principio unívoco de igualdad absoluta, dibuja un marco matizado donde el arraigo acreditado opera como criterio jurídicamente aceptable en numerosas hipótesis. La doctrina Vatsouras completa este cuadro en relación con las prestaciones destinadas a facilitar el acceso al mercado laboral.⁵⁰

De esta línea jurisprudencial se desprende una conclusión técnica clara: el Derecho europeo no prohíbe, en sí mismo, el establecimiento de requisitos de arraigo proporcionados para el acceso a determinadas prestaciones. Lo que prohíbe son las discriminaciones directas por nacionalidad y las diferenciaciones indirectas que resulten desproporcionadas o que carezcan de justificación legítima de interés general. Esta distinción es fundamental para el análisis del caso español.

6.3. La Directiva 2003/109/CE sobre residentes de larga duración

La Directiva 2003/109/CE sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración⁵¹ añade otro nivel de protección jurídicamente significativo. Establece que, tras cinco años de residencia legal e ininterrumpida, los residentes de terceros países adquieren un estatuto que les garantiza la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro en el acceso a la educación, la formación profesional, el reconocimiento de cualificaciones y las prestaciones de la Seguridad Social, con los matices y las excepciones que el propio texto contempla.⁵²

Este marco tiene implicaciones concretas e importantes para el diseño de cualquier sistema de Prioridad Nacional. Una vez cumplidos los cinco años de residencia legal, el residente de larga duración no puede ser tratado de manera estructuralmente peor que el nacional en las materias cubiertas por la Directiva.⁵³ De ello se deriva que cualquier sistema de baremación autonómica debe articularse de forma que respete este estatuto protegido. Los umbrales de arraigo que se establezcan deben diseñarse teniendo en cuenta que, una vez superados

sociales no contributivas, admitiendo restricciones proporcionadas para ciudadanos económicamente inactivos que se trasladan a otro Estado miembro.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2009, Vatsouras y Koupatantze, asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08, apartados 36 y ss.

⁵¹ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE L 16, de 23 de enero de 2004).

⁵² Artículo 11 de la Directiva 2003/109/CE, que establece el principio de igualdad de trato del residente de larga duración en un amplio conjunto de materias, con las excepciones y matices contemplados en los apartados 2, 3 y 4 del mismo precepto.

⁵³ Para un análisis del alcance real del principio de igualdad de trato en la Directiva 2003/109/CE, Acosta Arcarazo, D., *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship: An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2011.

los cinco años de residencia legal, el trato diferenciado respecto del nacional debe limitarse a los supuestos permitidos por la Directiva.

Lo anterior no significa que la Prioridad Nacional sea automáticamente compatible con el Derecho europeo, pero tampoco que sea automáticamente incompatible. Significa, más bien, que su compatibilidad depende —una vez más— de los detalles técnicos de su articulación normativa. Un sistema de baremación autonómica que priorice el arraigo con umbrales proporcionados, que no excluya formalmente a ciudadanos de la Unión en el ejercicio de su libre circulación y que respete el estatuto de los residentes de larga duración, podría encontrar acomodo en el marco europeo, siempre que respete las condiciones señaladas. Un sistema que estableciera exclusiones formales por nacionalidad o umbrales desproporcionadamente altos entraría, en cambio, en conflicto con los tratados.

La experiencia de otros Estados miembros confirma esta lectura, con las debidas matizaciones. Las concretas técnicas de baremación por arraigo aplicadas en Francia, Dinamarca y Austria en materia de vivienda pública o determinadas prestaciones autonómicas conviven desde hace años con el Derecho europeo sin que la Comisión haya abierto procedimientos de infracción contra estas formulaciones técnicas.⁵⁴ Las intervenciones de la Comisión, cuando se han producido, se han dirigido a medidas concretas con efectos discriminatorios desproporcionados, no al principio general del arraigo como criterio de diferenciación.⁵⁵

6.4. La contratación pública y la Directiva 2014/24/UE

En materia de contratación pública, la cuestión presenta particularidades propias que merecen análisis diferenciado. La Directiva 2014/24/UE⁵⁶ establece los principios generales de la contratación pública en la Unión: igualdad de trato,

⁵⁴ La Comisión Europea dispone de competencias específicas para iniciar procedimientos de infracción (artículo 258 TFUE) cuando considera que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados. La decisión de iniciar tales procedimientos es discrecional. Conviene precisar que el análisis comparado se refiere a las concretas medidas de baremación por arraigo aplicadas en estos países en materia de vivienda social y determinadas prestaciones autonómicas, no a la totalidad de las formulaciones políticas que han circulado bajo la denominación de *préférence nationale* o equivalentes, algunas de las cuales sí han sido declaradas inconstitucionales en sus respectivos ordenamientos.

⁵⁵ Sobre las políticas nórdicas de condicionalidad, *Breidahl, K. N.*, «The emergence and change of a universal and selective welfare state: the Danish case», *Critical Social Policy*, vol. 38, n.º 1, 2018.

⁵⁶ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014).

no discriminación, transparencia y proporcionalidad.⁵⁷ La preferencia por el producto nacional en licitaciones sería, en principio, incompatible con esta Directiva si se estableciera como criterio formal y explícito de adjudicación vinculado a la nacionalidad del proveedor o al origen geográfico del producto.

Sin embargo, existe un margen técnico significativo para introducir criterios que tengan efectos prácticos similares sin vulnerar los principios de la Directiva.⁵⁸ Los criterios vinculados a la proximidad geográfica del suministrador, la calidad acreditada, la temporada o estacionalidad de los productos, la frescura, la trazabilidad o la reducción de la huella ambiental del transporte pueden configurarse como criterios de adjudicación legítimos en el sentido del artículo 67 de la Directiva. El diseño jurídico preciso de las cláusulas de licitación es aquí determinante.⁵⁹

La conclusión de este apartado es análoga a la del anterior: el Derecho europeo no prohíbe la Prioridad Nacional como concepto, pero impone condiciones estrictas de diseño técnico. Su articulación en términos compatibles con los tratados es posible, pero requiere rigor jurídico, no improvisación política.

7. Análisis comparativo de la igualdad diferenciada

Desde una perspectiva jurídica, tanto la **Prioridad Nacional** como la **Discriminación Positiva** constituyen manifestaciones de la **igualdad diferenciada**, es decir, mecanismos que permiten un trato distinto entre personas o grupos cuando existe una justificación objetiva, razonable y proporcional.

7.1 Comparación con otro concepto de igualdad diferenciada: la progresividad fiscal

Otro ejemplo de igualdad diferenciada es la **progresividad fiscal**. En este modelo, los ciudadanos contribuyen de manera distinta al sostenimiento del gasto público según su capacidad económica. La igualdad no se aplica de forma uniforme, sino diferenciada: quien tiene mayor capacidad contributiva soporta una carga fiscal superior.

⁵⁷ Artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE, sobre los principios rectores de la contratación pública: igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

⁵⁸ Artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE, sobre criterios de adjudicación del contrato, que permite introducir consideraciones cualitativas, medioambientales y sociales dentro del concepto de oferta económicamente más ventajosa.

⁵⁹ Sobre las cláusulas de proximidad y los criterios de estacionalidad en las licitaciones públicas de suministros alimentarios, Comunicación de la Comisión Europea «Compra ecológica: un manual sobre la contratación pública ecológica», 3.ª ed., 2016. Análisis en Medina Arnáiz, T., «La contratación pública socialmente responsable», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 165, 2014.

Comparativamente:

- La prioridad nacional diferencia según criterios de vinculación objetiva con el sistema público. Se aplica a la mayoría de los ciudadanos.
- La discriminación positiva diferencia en función de la pertenencia a colectivos considerados estructuralmente desfavorecidos, con el fin de promover su igualdad real. Se aplica a colectivos determinados.⁶⁰
- La progresividad fiscal diferencia según capacidad económica del ciudadano. Se aplica a la mayoría de los ciudadanos.

En los tres casos existe un trato desigual admitido por el ordenamiento, en la medida en que la igualdad del artículo 14 CE no exige uniformidad absoluta, sino una diferenciación razonable y proporcional orientada a fines constitucionalmente legítimos. Ahora bien, esta coincidencia estructural no debe ocultar que cada figura obedece a un fundamento y a una finalidad propios, como se precisa a continuación.

7.2. El caso comparativo de Prioridad Nacional y discriminación positiva: usos de la igualdad diferenciada

El debate público contemporáneo evidencia una notable asimetría en el tratamiento de dos categorías jurídicas que, sin embargo, deben ser analizadas desde parámetros estrictamente normativos: la Prioridad Nacional y la denominada discriminación positiva. Mientras la primera es objeto de una intensa impugnación en el plano político y mediático, la segunda ha sido progresivamente normalizada en determinadas políticas públicas. No obstante, ambas responden a lógicas jurídicas diferenciadas que exigen una delimitación precisa.

Desde una perspectiva dogmática, la Prioridad Nacional puede configurarse como una técnica de ordenación de recursos públicos limitados basada en criterios objetivos de vinculación con la comunidad política. En este sentido, elementos como la residencia efectiva, la contribución al sistema — particularmente a través de la cotización— y los vínculos familiares constituyen parámetros verificables que permiten establecer sistemas de baremación en el

⁶⁰ Los colectivos a los que habitualmente se dirigen las medidas de discriminación positiva son las personas con discapacidad, las mujeres en ámbitos donde están infrarrepresentadas, las víctimas de violencia de género, los jóvenes con dificultades de emancipación, las personas mayores en situación de vulnerabilidad, las personas en riesgo de exclusión social o con bajos ingresos, las familias monoparentales o con cargas familiares elevadas, los desempleados de larga duración, las minorías étnicas o culturales en contextos de desigualdad estructural y, en determinados casos, las personas migrantes o refugiadas en situación de vulnerabilidad, siempre que exista una justificación objetiva basada en desigualdades reales y que las medidas respeten los principios de proporcionalidad e igualdad material.

acceso a prestaciones o servicios públicos. Esta técnica no implica, en sí misma, una exclusión automática por razón de nacionalidad, sino una priorización fundada en circunstancias objetivas y razonables.

La jurisprudencia constitucional ha admitido de forma reiterada la legitimidad de establecer diferencias de trato siempre que concurren tres requisitos: justificación objetiva, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.⁶¹ En consecuencia, una política pública que ordene el acceso a recursos escasos en función de criterios como el arraigo o la contribución al sistema puede encontrar encaje en el artículo 14 de la Constitución Española, en la medida en que no introduzca discriminaciones arbitrarias ni desproporcionadas. Asimismo, el artículo 9.2 CE habilita a los poderes públicos para promover condiciones de igualdad material, lo que incluye la adopción de medidas de ordenación racional de recursos.⁶²

La noción de arraigo ha sido progresivamente utilizada por el ordenamiento jurídico español como un criterio transversal de vinculación efectiva de la persona con la comunidad política y social, proyectándose más allá del ámbito estrictamente migratorio hacia otros sectores normativos. En el Derecho de extranjería, el arraigo se configura como un mecanismo de regularización sustentado en elementos de integración social, familiar, laboral o formativa, conforme a la normativa de extranjería y su desarrollo reglamentario. Sin embargo, criterios análogos aparecen también en ámbitos como el Derecho civil, el Derecho administrativo o incluso la jurisprudencia constitucional y europea, donde la estabilidad de vínculos personales, la permanencia territorial, la inserción comunitaria o la existencia de un centro de vida efectivo operan como parámetros relevantes para determinar derechos, estatutos jurídicos o medidas de protección. Esta expansión funcional del concepto evidencia la necesidad de concretar y sistematizar los distintos criterios de arraigo empleados por el legislador y por la jurisprudencia, a fin de dotarlos de mayor coherencia interpretativa y evitar aplicaciones fragmentarias o excesivamente discrecionales entre los diversos sectores del ordenamiento. Como se ha expuesto con mayor detalle en el apartado III.4, el ordenamiento jurídico español ya incorpora criterios análogos de arraigo en distintos ámbitos normativos —singularmente en el Derecho de extranjería⁶³—, de modo que la Prioridad Nacional no introduce una lógica ajena al sistema, sino que sistematiza criterios ya existentes en la práctica jurídica y administrativa.

⁶¹ Tribunal Constitucional, entre otras, SSTC 22/1981, de 2 de julio; 49/1982, de 14 de julio; y 200/2001, de 4 de octubre.

⁶² Artículo 9.2 de la Constitución Española: obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

⁶³ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (arts. 31 y ss., relativos al arraigo).

Frente a esta configuración, la denominada discriminación positiva o acción positiva responde a una lógica distinta, pero igualmente anclada en el texto constitucional. Su fundamento se encuentra en el mandato de igualdad material del artículo 9.2 CE, que habilita a los poderes públicos para promover las condiciones que hagan real y efectiva la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran, removiendo los obstáculos que la impidan. Sobre esta base, la doctrina y la jurisprudencia —tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal de Justicia— han admitido medidas de acción positiva dirigidas a corregir situaciones de desigualdad estructural, siempre que sean proporcionadas y orientadas a la consecución de la igualdad real.⁶⁴ Un sector relevante de la doctrina ha defendido su plena legitimidad constitucional como instrumento al servicio de la igualdad sustancial.⁶⁵ La cuestión doctrinalmente discutida no es, por tanto, la legitimidad de la acción positiva en cuanto tal, sino la determinación de los límites a partir de los cuales ciertas medidas, cuando se articulan con vocación estructural y permanente sobre la base de la pertenencia a un colectivo, pueden suscitar tensiones con la igualdad de quienes no se integran en él. Es en ese punto donde el debate doctrinal permanece abierto.

En estos supuestos, la diferencia de trato deja de apoyarse en parámetros objetivos vinculados a la relación del individuo con el sistema —como la contribución o la residencia— para fundamentarse en criterios de adscripción grupal. Ello plantea tensiones con el principio de igualdad en su vertiente material, en la medida en que puede derivar en una redistribución de ventajas normativas no basada en circunstancias individualizables, sino en categorías previamente determinadas bajo una concepción ideológica. La consecuencia es la aparición de supuestos de discriminación indirecta respecto de quienes no forman parte de los colectivos beneficiados.⁶⁶

La principal crítica doctrinal a la discriminación positiva sostiene que la atribución de beneficios específicos a determinados colectivos puede erosionar la igualdad formal al generar privilegios normativos difícilmente compatibles con la neutralidad del Derecho. Desde esta perspectiva, el riesgo consiste en sustituir una desigualdad histórica por una nueva desigualdad institucionalizada. Asimismo, se objeta que determinadas medidas de acción positiva pueden

⁶⁴ Tribunal Constitucional, SSTC 128/1987, de 16 de julio, y 109/2003, de 5 de junio. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-450/93, Kalanke.

⁶⁵ En defensa de la acción positiva como garantía de la igualdad sustancial, *Ferrajoli, L., Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de P. Andrés Ibáñez y A. Greppi, Trotta, Madrid (cap. «Igualdad y diferencia»); *Pérez Luño, A. E., Dimensiones de la igualdad*, Cuadernos «Bartolomé de las Casas» n.º 34, Dykinson, Madrid, 2005; y *García Añón, J., «Igualdad y proporcionalidad en las políticas de acción afirmativa. Los problemas de la dogmática jurídica y el Derecho europeo», en Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, D. Caicedo y A. Porras (eds.), Quito, 2010.

⁶⁶ Sobre discriminación indirecta, Tribunal Constitucional, STC 145/1991, de 1 de julio, y Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-170/84, Bilka-Kaufhaus.

consolidar categorías identitarias permanentes y producir efectos contrarios a los principios de mérito, capacidad y universalidad de los derechos.

La distinción entre ambas figuras resulta, por tanto, sustancial. Mientras la Prioridad Nacional, en su formulación jurídica, opera como un mecanismo de ordenación basado en criterios verificables y sometido al principio de proporcionalidad, la discriminación positiva —cuando excede los límites de la acción correctora— puede derivar en un sistema de preferencias estructurales difícilmente conciliable con la exigencia de igualdad ante la ley.

En consecuencia, el análisis jurídico no debe centrarse en la denominación de las medidas, sino en su estructura normativa y en los criterios que las sustentan. El principio de igualdad no prohíbe toda diferencia de trato, sino únicamente aquellas que carecen de una justificación objetiva y razonable. Desde esta perspectiva, la línea divisoria entre una y otra figura reside en la naturaleza de los criterios utilizados y en el respeto al principio de proporcionalidad: en unos casos operan criterios de vinculación objetiva y verificable; en otros, criterios de pertenencia a colectivos definidos por el legislador en atención a su situación de desventaja. Ambas técnicas resultan constitucionalmente admisibles dentro de los límites que en cada caso fija el juicio de proporcionalidad.

En síntesis, desde la perspectiva constitucional española, la Prioridad Nacional no constituye un concepto jurídicamente impracticable. Su viabilidad depende del cumplimiento acumulativo de tres condiciones. La primera es que el trato diferenciado se apoye en causas objetivas y razonables, como el arraigo, la contribución previa o los vínculos familiares. La segunda es que las medidas respeten el principio de proporcionalidad. La tercera es que la regulación autonómica permanezca dentro de su ámbito competencial, sin invadir la legislación estatal en materia de extranjería.

No es una cuestión exenta de dificultades, pero tampoco jurídicamente inviable. El debate constitucional sobre la Prioridad Nacional ha de abordarse en sus términos propios: como un debate sobre proporcionalidad, criterios de diferenciación y distribución competencial dentro del marco constitucional.

8. Críticas doctrinales y réplica jurídica

A lo largo de las semanas que han seguido al acuerdo extremeño, el debate público sobre la Prioridad Nacional se ha organizado en torno a cuatro objeciones recurrentes. Conviene examinarlas con la misma frialdad analítica con la que se analizaría cualquier otra propuesta normativa, desprendiéndolas de su carga retórica para valorar su solidez técnica. No se trata de refutar estas objeciones en un sentido ideológico, sino de ponderar su alcance jurídico real y distinguir en cada caso lo que responde a consideraciones de oportunidad política y lo que responde a exigencias propiamente jurídicas.

8.1. La objeción de xenofobia institucional

La primera objeción, frecuente en ciertos sectores del debate público, sostiene que la Prioridad Nacional constituye una forma de xenofobia institucionalizada. Esta crítica, formulada en términos más o menos enfáticos según la sensibilidad del emisor, opera sobre una premisa conceptual que resulta jurídicamente inexacta y que conviene desmontar con precisión. La xenofobia es una actitud psicológica y social de rechazo al extranjero por el hecho de serlo; la Prioridad Nacional, tal como se ha formulado técnicamente en Extremadura, no establece exclusión automática de extranjeros sino criterios de baremación basados en arraigo, contribución y vínculos familiares.⁶⁷

Un ciudadano francés residente en España durante quince años con cotización acreditada puntuaría, bajo este sistema, más que un ciudadano español recién empadronado en la Comunidad Autónoma sin historial contributivo. Si el criterio fuera genuinamente xenófobo, esta consecuencia sería imposible. Lo que ocurre es que el criterio, siendo formalmente neutro respecto de la nacionalidad, produce efectos desiguales en función de esta por la vía indirecta de que los españoles tienden estadísticamente a acumular más años de residencia y cotización en territorio español. Esta diferencia de efecto no convierte al criterio en xenófobo; lo convierte, en terminología jurídica precisa, en un criterio susceptible de generar discriminación indirecta, que es una categoría jurídica distinta y que debe superar, como se ha analizado, el test de proporcionalidad correspondiente.

La distinción entre xenofobia como actitud social y discriminación indirecta como categoría jurídica no es un mero matiz académico. Es la diferencia entre un juicio moral sobre la intención del legislador y un análisis técnico sobre el efecto de la norma. El primero pertenece al debate ético y político; el segundo, al análisis jurídico. Confundir ambos planos desplaza el análisis jurídico hacia el terreno de la valoración moral y dificulta una evaluación técnica rigurosa de la norma y de sus efectos. Conviene precisar, no obstante, que un sector relevante de la doctrina ha advertido de que la distinción técnica no debe servir para neutralizar el control sobre medidas que, bajo una apariencia neutral, produzcan efectos materialmente excluyentes; objeción que refuerza, antes que debilita, la exigencia de un examen estricto de proporcionalidad.⁶⁸

⁶⁷ La distinción doctrinal entre xenofobia como actitud y discriminación indirecta como categoría jurídica resulta central para el debate actual. López Guerra, L., *Igualdad, no discriminación y acción positiva en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.

⁶⁸ Desde la doctrina crítica, De Lucas, J., *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Tirant Humanidades, Valencia, 2016; y García Añón, J., «Igualdad y proporcionalidad en las políticas de acción afirmativa», op. cit., subrayan el riesgo de que criterios formalmente neutros operen como mecanismos indirectos de exclusión, lo que exige un control reforzado de proporcionalidad.

8.2. La objeción de inconstitucionalidad

La segunda objeción, más técnica, sostiene que la Prioridad Nacional resulta inconstitucional por vulneración del artículo 14 de la Constitución Española. He dedicado a esta cuestión el apartado cuatro de este trabajo, y la respuesta sintética puede reiterarse aquí: cabe defender que la Prioridad Nacional, como categoría jurídica abstracta, no resultaría necesariamente inconstitucional *per se*; pueden serlo, o no, sus formulaciones normativas concretas en función del respeto que guarden al principio de proporcionalidad.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el trato diferenciado objetivo y razonable permite un espacio de diseño normativo donde cabe, con holgura, buena parte del paquete extremeño. Los ejes de arraigo, cotización y vínculos familiares constituyen causas objetivas de diferenciación que la propia doctrina constitucional ha aceptado en contextos análogos. El control de proporcionalidad se centrará, previsiblemente, sobre los umbrales concretos que se establezcan en las normas de desarrollo: umbrales razonables serán avalados; umbrales desproporcionados podrán ser declarados inconstitucionales.⁶⁹ El Tribunal Constitucional se pronunciará, llegado el caso, sobre las normas concretas que se dicten en desarrollo del acuerdo, no sobre el principio abstracto que estas normas desarrollan.

Esta distinción entre principio y formulación, insistente a lo largo de este trabajo, no es una estratagema retórica para eludir el problema sino la traducción técnica de cómo opera realmente el control de constitucionalidad en nuestro ordenamiento. El Tribunal Constitucional no juzga etiquetas, juzga normas. Y las normas se juzgan por su contenido concreto y no por su denominación política.

8.3. La objeción de incompatibilidad europea

La tercera objeción sostiene que la Prioridad Nacional choca frontalmente con el Derecho de la Unión Europea y que su aplicación podría dar lugar a procedimientos de infracción por parte de la Comisión Europea. He dedicado a esta cuestión el apartado cinco de este trabajo, y la respuesta es igualmente matizada. El Derecho europeo no prohíbe los criterios de arraigo proporcionados cuando operan sobre prestaciones autonómicas no incluidas en el perímetro material de la libre circulación de trabajadores y cuando respetan el estatuto de los residentes de larga duración.

La experiencia comparada refuerza esta lectura, como ya se ha analizado en el apartado VI.2 al examinar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre arraigo y prestaciones. La compatibilidad concreta de las normas extremeñas con

⁶⁹ El test de proporcionalidad en su formulación clásica se estructura en tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Bernal Pulido, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 4.ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014.

los tratados dependerá, una vez más, de su diseño técnico y no de su denominación política. Un diseño cuidadoso que respete los umbrales de proporcionalidad establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y los estándares de igualdad de trato de la Directiva 2003/109/CE tiene recorrido europeo. Un diseño que los ignore no lo tendrá, con independencia de la voluntad política que lo sustente.

8.4. La objeción de impracticabilidad administrativa

La cuarta objeción, menos mediática pero más técnica, sostiene que la Prioridad Nacional resulta impracticable porque genera una carga burocrática inasumible y vulnera la legislación de protección de datos personales. Esta crítica merece atención específica precisamente porque suele recibir menos desarrollo en el debate público, pese a ser la que, desde el punto de vista operativo, podría resultar más limitante en la implementación real del sistema.

Un sistema de baremación por arraigo requiere, efectivamente, la recopilación y tratamiento sistemático de datos personales sobre empadronamiento, cotización y vínculos familiares. La legislación española de protección de datos y el Reglamento General de Protección de Datos europeo⁷⁰ permiten este tratamiento cuando existe base jurídica suficiente y cuando se respeta el principio de minimización de datos.⁷¹ La Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁷² desarrolla en el ordenamiento español el marco del RGPD y proporciona la cobertura legal necesaria para el tratamiento de datos con fines de gestión administrativa ordinaria.

Los sistemas equivalentes existentes en otros países de la Unión han resuelto esta cuestión mediante la interconexión controlada de bases de datos administrativas —padrón municipal, Seguridad Social, administración tributaria, registros civiles— y la definición precisa de finalidades legítimas para cada tratamiento. La experiencia comparada sugiere que la viabilidad técnica no constituye, en principio, el obstáculo principal, pues sistemas de estructura análoga operan en otros ordenamientos de la Unión, sin perjuicio de las garantías que en cada caso exige la normativa de protección de datos.⁷³

⁷⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DOUE L 119, de 4 de mayo de 2016).

⁷¹ Artículo 5.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos: los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

⁷² Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (BOE n.º 294, de 6 de diciembre de 2018).

⁷³ Sobre la interoperabilidad administrativa de las bases de datos de empadronamiento, Seguridad Social y Hacienda, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

La cuestión relevante, por tanto, no es si técnicamente puede hacerse — puede hacerse, con las salvaguardas apropiadas— sino si está justificado hacerlo. Esta es una cuestión política, no jurídica, que escapa del análisis que aquí se desarrolla. El Derecho, en este punto, aporta el marco de garantías; la decisión última sobre la conveniencia corresponde al legislador democráticamente legitimado.

De estas cuatro objeciones, la primera responde a una confusión conceptual entre xenofobia y discriminación indirecta proporcionada; la segunda y la tercera se resuelven, como se ha mostrado, con un análisis técnico matizado del marco constitucional y europeo; la cuarta remite al diseño operativo y al juicio político sobre su conveniencia. Ninguna de ellas, a mi juicio, invalida con carácter general el concepto de Prioridad Nacional. Todas ellas, en cambio, apuntan a cuestiones técnicas concretas que deberán resolverse norma por norma en el desarrollo reglamentario ulterior del principio.

9. La proyección del principio en el ordenamiento estatal y sus límites sobre la potestad legislativa

La relevancia del concepto de Prioridad Nacional no se limita a su formulación o eventual aplicación en el ámbito autonómico, sino que presenta una evidente proyección estatal ante un posible cambio de orientación política en España. En la medida en que se configura como un criterio de ordenación del acceso a recursos públicos y prestaciones sociales, su incorporación al debate político nacional podría traducirse en su positivización legislativa, con incidencia directa sobre la configuración del Estado social, la distribución de recursos públicos y la delimitación del régimen jurídico de derechos y deberes dentro del marco constitucional. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, dicho principio podría considerarse compatible con el ordenamiento español siempre que su aplicación se establezca mediante cobertura legal expresa y se articule conforme a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica e interés general. En este sentido, el legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa para fijar prioridades en el acceso a determinadas prestaciones financiadas con recursos públicos limitados, especialmente cuando ello se orienta a garantizar la sostenibilidad y eficacia del sistema de protección social.

Asimismo, desde una perspectiva estructural, la Prioridad Nacional puede interpretarse como la proyección normativa de una determinada orientación política dentro de la actividad legislativa, en términos análogos a otros modelos ya presentes en el ordenamiento jurídico. De este modo, al igual

Común de las Administraciones Públicas, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

que determinadas políticas públicas han incorporado criterios vinculados a concepciones ideológicas concretas —como ocurre con las medidas de acción positiva o discriminación positiva—, también resulta jurídicamente posible que el legislador adopte parámetros basados en elementos como la ciudadanía, el arraigo, la residencia, la cotización o el grado de vinculación jurídica y contributiva con el Estado⁷⁴. Tales criterios responden a opciones de política legislativa sustentadas en parámetros objetivos y verificables, insertándose dentro del margen de apreciación reconocido al legislador democrático para organizar el sistema de prestaciones y racionalizar la asignación de recursos públicos. Desde esta óptica, ambas aproximaciones constituyen manifestaciones legítimas de técnica legislativa, diferenciándose únicamente en la naturaleza de los criterios utilizados y en su fundamento político y jurídico.

Desde la perspectiva constitucional, esta proyección plantea cuestiones relevantes en relación con la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1 CE reserva al Estado competencias exclusivas en materias clave como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1.^a CE), así como en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y asilo (art. 149.1.2.^a CE).⁷⁵ En consecuencia, cualquier articulación normativa de la Prioridad Nacional que trascienda el ámbito autonómico deberá integrarse en este marco competencial, evitando disfunciones o solapamientos normativos.

La eventual incorporación de este criterio al nivel estatal implicaría, asimismo, su positivización a través de normas con rango de ley, previsiblemente en el ámbito de la legislación básica o, cuando afecte al desarrollo de derechos fundamentales, mediante instrumentos de naturaleza orgánica. Ello exigiría una definición precisa de los parámetros de aplicación —residencia, cotización, arraigo— y de los ámbitos materiales en los que operaría, garantizando en todo

⁷⁴ Existen diversos ejemplos en el ordenamiento jurídico español en los que el legislador establece criterios de acceso o preferencia basados en la ciudadanía, la residencia, el arraigo o la contribución al sistema, sin que ello resulte ajeno a la lógica constitucional del Estado social. En materia de extranjería, la propia Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España contempla figuras como el arraigo social, laboral o familiar como mecanismos de regularización administrativa, tomando en consideración el grado de integración y vinculación efectiva del extranjero con la sociedad española. Del mismo modo, numerosas prestaciones públicas exigen requisitos de residencia legal y continuada en España, como ocurre con determinadas ayudas asistenciales, becas o prestaciones no contributivas, donde el legislador utiliza el criterio de residencia habitual como elemento objetivo de conexión con el sistema de protección social.

⁷⁵ Artículos 149.1.1.^a y 149.1.2.^a de la Constitución Española.

caso el respeto a los principios de igualdad, proporcionalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 9.3 CE.⁷⁶

Desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, la proyección estatal de la Prioridad Nacional también deberá someterse al principio de no discriminación por razón de nacionalidad (artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea),⁷⁷ así como a las exigencias derivadas de la libre circulación de personas y trabajadores. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha admitido que determinados criterios vinculados a la residencia o a la integración en el Estado miembro pueden ser considerados legítimos, siempre que respondan a objetivos de interés general y respeten el principio de proporcionalidad.⁷⁸

En este contexto, la Prioridad Nacional, en cuanto técnica de ordenación de recursos basada en criterios objetivos, podría encontrar encaje en el marco europeo si su diseño normativo evita la discriminación directa y se fundamenta en parámetros verificables y no arbitrarios. Su traslado al ámbito estatal implicaría, por tanto, un proceso de concreción legislativa que deberá equilibrar la autonomía del legislador nacional con las exigencias derivadas del Derecho de la Unión.

En definitiva, la evolución del concepto desde el ámbito regional hacia el estatal no constituye únicamente una ampliación de su alcance político, sino una transformación cualitativa que lo sitúa en el núcleo de la potestad legislativa. Su eventual incorporación al ordenamiento estatal exigirá una construcción jurídica rigurosa, respetuosa con el bloque de constitucionalidad y con el marco europeo, y orientada a garantizar que la ordenación de recursos públicos se realice conforme a criterios objetivos, proporcionales y jurídicamente sostenibles del Estado y de las CCAA.

10. Conclusiones y debate pendiente

He defendido a lo largo de este trabajo una tesis que conviene resumir ahora con la mayor claridad posible, a modo de cierre del análisis desarrollado. La Prioridad Nacional, tal como se ha formulado en el acuerdo extremeño del 16 de abril de 2026, no constituye un concepto jurídicamente impracticable en España. Su encaje en la Constitución, en el Derecho de la Unión Europea y en el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas es posible, aunque queda condicionado al diseño técnico preciso de cada una de las normas que desarrollen el principio. Cabe sostener, en consecuencia, que la Prioridad

⁷⁶ Artículos 9.3 y 14 de la Constitución Española, en relación con los principios de seguridad jurídica y de igualdad.

⁷⁷ Artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁷⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-138/02, Collins, y asunto C-209/03, Bidar.

Nacional no es, como categoría abstracta, ni necesariamente inconstitucional ni necesariamente contraria a los tratados; cuestión distinta es la validez de sus formulaciones concretas, que dependerá del cumplimiento de las exigencias técnicas que este trabajo ha intentado precisar.

El análisis comparativo desarrollado en el apartado VII permite afirmar, asimismo, que la Prioridad Nacional no constituye una figura jurídica anómala dentro del sistema constitucional español, sino una manifestación más de la igualdad diferenciada que el ordenamiento ya admite y aplica en otros ámbitos. La progresividad fiscal y la propia técnica de la discriminación positiva responden a esta misma lógica: el principio de igualdad del artículo 14 CE no exige uniformidad absoluta, sino diferenciación razonable, proporcional y orientada a fines constitucionalmente legítimos. La distinción jurídicamente relevante no reside, por tanto, en la admisibilidad genérica de un trato desigual, sino en la naturaleza de los criterios que lo sustentan: criterios objetivos y verificables –como el arraigo, la cotización o los vínculos familiares– en el caso de la Prioridad Nacional, frente a criterios de adscripción grupal o identitaria en otros supuestos. Esta delimitación dogmática debería contribuir a desplazar el debate desde la denominación política de la medida hacia el análisis técnico de su estructura normativa, que es donde realmente se juega su validez constitucional.

El apartado IX ha permitido, por su parte, situar la cuestión en una perspectiva más amplia que la estrictamente autonómica. La Prioridad Nacional presenta una previsible proyección estatal ante un eventual cambio de orientación política, lo que exigiría su positivización mediante normas con rango de ley y, cuando afecte al desarrollo de derechos fundamentales, mediante instrumentos de naturaleza orgánica. Esta eventual traslación al ámbito estatal no constituye una mera ampliación de su alcance territorial, sino una transformación cualitativa que sitúa al principio en el núcleo de la potestad legislativa y obliga a integrarlo en el marco competencial del artículo 149.1 CE, particularmente en sus apartados 1.^º y 2.^º, así como en las exigencias derivadas del artículo 18 TFUE y de la libre circulación de personas y trabajadores. La construcción jurídica que sostenga esa proyección habrá de equilibrar, por tanto, la autonomía del legislador nacional con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, sin perder de vista los principios de igualdad, proporcionalidad y seguridad jurídica que vertebran el bloque de constitucionalidad.

Esta conclusión abre, antes que cerrar, varias líneas de debate que tendrán que resolverse en los próximos meses y años conforme avance el desarrollo normativo del principio y conforme se produzcan los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y, eventualmente, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las normas concretas que se dicten. La primera y más inmediata es la relativa a los umbrales concretos: cuántos años de empadronamiento,

cuántos años de cotización, qué grado de vínculo familiar permiten sostener un trato diferenciado proporcionado sin incurrir en desproporción constitucionalmente relevante.⁷⁹ Este debate técnico, que puede parecer menor, es en realidad central, porque es en él donde se jugará la viabilidad real del principio.

La segunda línea es la evaluación empírica. Una vez implantado el sistema en Extremadura, convendrá analizar con rigor sus efectos reales sobre la asignación de recursos públicos, sobre la cohesión social y sobre el funcionamiento administrativo. El Derecho no puede desentenderse de la eficacia real de los dispositivos normativos que analiza, y la evaluación empírica es parte integrante del juicio jurídico de calidad. La tercera línea es la articulación competencial fina: qué espacios concretos dentro del paquete extremeño son claramente autonómicos, cuáles rozan el perímetro estatal y cuáles requerirán cooperación o negociación institucional. Esta articulación determinará, en la práctica, cuáles de las medidas contempladas en el acuerdo pueden llegar a implementarse plenamente y cuáles enfrentarán obstáculos jurídicos insalvables.

A estas líneas técnicas se añade una dimensión más amplia que no corresponde al Derecho zanjar: la del proyecto político de sociedad que subyace a la elección entre distintos criterios de asignación de recursos públicos. Esa dimensión pertenece al ciudadano y a sus representantes democráticamente legitimados.⁸⁰ El Derecho, en este punto, no prescribe una respuesta única; ofrece un marco dentro del cual distintas respuestas son posibles, y reclama que el debate se dé con rigor técnico, respeto a los derechos fundamentales y seriedad institucional.

El análisis jurídico de la Prioridad Nacional reclama que sus dimensiones técnicas se examinen con los argumentos que les son propios. Se trata de una cuestión jurídica antes que política, y solo después de resolver sus dimensiones jurídicas cabe abordar con propiedad sus dimensiones políticas. Este trabajo ha pretendido ser, modestamente, una contribución a esa secuencia argumentativa, en la que el Derecho cumple la función de estructurar el debate. No contiene ni un aval ni una condena del principio analizado, sino un intento de situarlo en sus coordenadas jurídicas propias, de modo que el debate ulterior pueda desarrollarse sobre una base técnica más precisa.

11. Referencias bibliográficas

11.1. Doctrina

⁷⁹ García Roca, J. y Nogueira Alcalá, H. (coords.), *La integración supraestatal y los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

⁸⁰ Sobre la relación entre densidad normativa y deliberación democrática, Habermas, J., *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. de M. Jiménez Redondo, 6.ª ed., Trotta, Madrid, 2010, pp. 125 y ss.

Acosta Arcarazo, D., *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship: An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2011.

Aguado Cudolà, V., «El requisito de arraigo territorial en el acceso a prestaciones sociales autonómicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 85, 2009.

Aja, E., *Inmigración y democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, 2.ª ed., trad. de C. Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

Alonso García, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 5.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2020.

Añón Roig, M. J., «Derechos e integración social: ¿son eficaces jurídicamente las políticas de integración?», en Solanes Corella, Á. (coord.), *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

Barnés Vázquez, J., «El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5, 1998.

Bernal Pulido, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 4.ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014.

Breidahl, K. N., «The emergence and change of a universal and selective welfare state: the Danish case», *Critical Social Policy*, vol. 38, n.º 1, 2018.

Costa, P., *Ciudadanía*, trad. de C. Calatayud, Marcial Pons, Madrid, 2006.

Crepon, S., Dézé, A. y Mayer, N. (dirs.), *Les faux-semblants du Front National: Sociologie d'un parti politique*, Presses de Sciences Po, París, 2015.

García Roca, J. y Nogueira Alcalá, H. (coords.), *La integración supraestatal y los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

Habermas, J., *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. de M. Jiménez Redondo, 6.ª ed., Trotta, Madrid, 2010.

Halmai, G., «An illiberal constitutional system in the middle of Europe», *European Yearbook on Human Rights*, vol. 14, 2014.

Jiménez Campo, J., «La igualdad jurídica como límite frente al legislador», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 9, 1983.

López Guerra, L., *Igualdad, no discriminación y acción positiva en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.

Martínez López-Muñiz, J. L., «Igualdad ante la ley y diferencias justificadas: un intento de clarificación», *Persona y Derecho*, n.º 60, 2009.

Medina Arnáiz, T., «La contratación pública socialmente responsable», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 165, 2014.

Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C., *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 1999.

Mouritsen, P. y Olsen, T. V., «Denmark between liberalism and nationalism», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36, n.º 4, 2013.

Muñoz Machado, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2007.

Noiriel, G., *À quoi sert «l'identité nationale»*, Agone, Marsella, 2007.

Rey Martínez, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.

Rodríguez-Piñero, M. y Fernández López, M. F., *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986.

Rubio Llorente, F., «La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 31, 1991.

Sieyès, E. J., *¿Qué es el Tercer Estado?*, ed. de M. Lorente Sariñena y L. Vázquez Jiménez, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

Solanes Corella, Á., «La igualdad material y real como horizonte en el acceso a derechos de los extranjeros», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 40, 2019.

Tornos Mas, J., «La Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio, sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado», *Revista de Administración Pública*, n.º 204, 2017.

Vidal Marín, T., *La reforma constitucional y los derechos fundamentales de los extranjeros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

11.2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español

STC 22/1981, de 2 de julio.

STC 37/1981, de 16 de noviembre.

STC 75/1983, de 3 de agosto.

STC 76/1986, de 9 de junio.

STC 128/1987, de 16 de julio.

STC 64/1990, de 5 de abril.

STC 145/1991, de 1 de julio.

STC 173/1998, de 23 de julio.

STC 200/2001, de 4 de octubre.

STC 96/2002, de 25 de abril.

STC 239/2002, de 11 de diciembre.

STC 109/2003, de 5 de junio.

STC 27/2004, de 4 de marzo.

STC 31/2010, de 28 de junio.

STC 87/2017, de 4 de julio.

11.3. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJUE de 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, asunto 6/64.

STJUE de 13 de mayo de 1986, Bilka-Kaufhaus, C-170/84.
STJUE de 17 de octubre de 1995, Kalanke, C-450/93.
STJUE de 23 de mayo de 1996, O'Flynn, C-237/94.
STJUE de 23 de marzo de 2004, Collins, C-138/02.
STJUE de 7 de septiembre de 2004, Trojani, C-456/02.
STJUE de 15 de marzo de 2005, Bidar, C-209/03.
STJUE de 4 de junio de 2009, Vatsouras y Koupatantze, asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08.
STJUE de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13.

11.4. Normativa

Constitución Española de 1978.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada, DOUE C 202, de 7 de junio de 2016.

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DOUE L 16, de 23 de enero de 2004.

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014.

Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, DOUE L 141, de 27 de mayo de 2011.

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, DOUE L 119, de 4 de mayo de 2016.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE n.º 10, de 12 de enero de 2000.

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, BOE n.º 25, de 29 de enero de 2011.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, BOE n.º 294, de 6 de diciembre de 2018.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, BOE n.º 272, de 9 de noviembre de 2017.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015.

Conflicto de intereses

La autora declara no tener ningún conflicto de intereses que pudieran haber influido en el contenido del presente trabajo.

Financiación

El documento ha sido elaborado sin financiación.