

El abuso de temporalidad en el empleo público laboral: concepto, reparación y sanción desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea¹

Remedios Roqueta Buj

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Valencia

<https://orcid.org/0009-0005-7609-7018>

Abuse of Fixed-Term Employment in the Public Sector: Concept, Remedies and Sanctions under European Union Law

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN. 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA 5.ª DEL ACUERDO MARCO ANEXO A LA DIRECTIVA 1999/70/CE Y DELIMITACIÓN ENTRE LA TEMPORALIDAD IRREGULAR INTERNA Y EL ABUSO DE TEMPORALIDAD EUROPEO. 3. LA CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE ABUSO DE TEMPORALIDAD COMO PRESUPUESTO PARA LA APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA 5.ª DEL ACUERDO MARCO. 3.1. Los contratos o relaciones laborales de duración determinada. 3.2. La utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. 3.2.1. La aplicación de la cláusula 5.ª a las vinculaciones temporales formalmente unitarias. 3.2.2. La incidencia de las interrupciones entre contratos temporales en la apreciación del carácter sucesivo de los contratos de duración determinada. 3.3. Las razones objetivas justificativas de la temporalidad y la cobertura de necesidades permanentes y duraderas. 4. EL SISTEMA DE REPARACIÓN DEL ABUSO DE TEMPORALIDAD DERIVADO DE LA CLÁUSULA 5.ª DEL ACUERDO MARCO ANEXO A LA DIRECTIVA 1999/70/CE. 4.1. La imposibilidad de convertir en fijo sin acceso conforme a igualdad, mérito y capacidad. 4.2. La exclusión de la figura del indefinido no fijo como respuesta al abuso de temporalidad. 4.3. La

1 Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto RETEX PID 2024-1620330B-I00 «Nuevas perspectivas en torno a la extinción del contrato de trabajo: retos presentes y desafíos futuros sobre su regulación jurídica».

indemnización compensatoria del abuso en la temporalidad. 4.3.1. La configuración europea de la indemnización compensatoria frente al abuso de temporalidad. 4.3.2. La reinterpretación del sistema indemnizatorio por el Tribunal Supremo tras la STJUE Obadal. 4.3.3. La incidencia de la estabilización posterior sobre la reparación del abuso. 4.3.4. Valoración crítica de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo tras la STJUE Obadal. 4.4. Las sanciones administrativas como instrumento de reacción frente al abuso de la temporalidad. 5. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El trabajo examina la respuesta de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo a la STJUE de 14 de abril de 2026 (C-418/24, Obadal) y las consecuencias de esta doctrina en materia de abuso de temporalidad en el empleo público laboral. Tras delimitar el ámbito de aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, se identifican los elementos configuradores del concepto europeo de abuso de temporalidad, con especial atención a la noción de relaciones laborales sucesivas, la incidencia de las interrupciones entre contratos y la exigencia de razones objetivas que justifiquen la contratación temporal. Asimismo, se aborda la distinción entre la temporalidad irregular desde la perspectiva del Derecho interno y el abuso de temporalidad relevante a efectos del Derecho de la Unión Europea. En cuanto a sus consecuencias jurídicas, se examina la incompatibilidad de la conversión automática en fijo con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, así como la insuficiencia de la figura del trabajador indefinido no fijo como mecanismo de reparación. Finalmente, se estudia la configuración de la indemnización compensatoria tras la STJUE Obadal, la reinterpretación efectuada por el Tribunal Supremo, la incidencia de los procesos de estabilización y el papel de las sanciones administrativas como instrumentos destinados a garantizar una respuesta efectiva, proporcionada y disuasoria frente al abuso de la contratación temporal.

Palabras clave: abuso de la temporalidad; empleo público laboral; contratos de duración determinada; indemnización; Directiva 1999/70/CE.

ABSTRACT: This article examines the response of the Labour Chamber of the Spanish Supreme Court to the judgment of the Court of Justice of the European Union of 14 April 2026 (Case C-418/24, Obadal) and the implications of that ruling for the abuse of fixed-term employment in the public sector. After defining the scope of Clause 5 of the Framework Agreement annexed to Directive 1999/70/EC, it identifies the constituent elements of the EU concept of abuse of fixed-term employment, with particular attention to the notion of successive employment relationships, the impact of interruptions between contracts, and the requirement of objective reasons justifying the use of temporary employment. It also addresses the distinction between irregular temporary employment under domestic law and abuse of fixed-term employment for the purposes of EU law. As regards its legal consequences, the article examines the incompatibility of automatic conversion into permanent status with the principles of equality, merit and ability governing access to public employment, as well as the inadequacy of the “indefinido no fijo” status as a remedial mechanism. Finally, it analyses the framework of compensatory damages following the Obadal judgment, the reinterpretation adopted by the Spanish Supreme Court,

the impact of stabilisation procedures, and the role of administrative sanctions as instruments intended to ensure an effective, proportionate and dissuasive response to the abusive use of fixed-term employment.

Keywords: abuse of fixed-term employment; public sector employment; fixed-term contracts; compensation; Directive 1999/70/EC.

1. INTRODUCCIÓN

La STS de 11 de mayo de 2026 (Recud. 3543/2023) constituye la primera respuesta sistemática de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo a la doctrina sentada por la STJUE de 14 de abril de 2026 (C-418/24, *Obadal*) en materia de abuso de temporalidad en el empleo público². Esta resolución judicial se dicta en el marco de una petición de decisión prejudicial planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo mediante auto de 30 de mayo de 2024 (Rec. 5544/2023), en un litigio relativo a una trabajadora laboral de la Comunidad de Madrid que, con anterioridad a la entrada en vigor de las reformas legales de 2021, había encadenado sucesivos contratos de interinidad durante más de tres años y solicitaba el reconocimiento de la condición de personal fijo o, subsidiariamente, de indefinida no fija. El Tribunal Supremo, ante las dudas suscitadas por la jurisprudencia europea más reciente —especialmente por la STJUE de 22 de febrero de 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22)—, plantea si el Derecho de la Unión Europea exige reconocer la condición de personal fijo en estos supuestos o si resulta suficiente la calificación de la relación como indefinida no fija acompañada de una indemnización, razón por la cual suspende el procedimiento y eleva cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

A este respecto, si bien el Tribunal de Justicia reitera en los apartados 48 a 50 de la sentencia *Obadal* que no le corresponde pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno y que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales verificar si las medidas previstas en el ordenamiento jurídico español resultan efectivas, proporcionadas y disuasorias conforme a la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, en línea con lo ya señalado en anteriores resoluciones relativas al ordenamiento español, singularmente en las SSTJUE de 22 de febrero de 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22) y de 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22), lo cierto es que introduce una matización relevante respecto de su jurisprudencia anterior. En efecto, sin prejuzgar formalmente la resolución del litigio nacional, el Tribunal de Justicia lleva a cabo una interpretación de dicha cláusula con un elevado

2 Cfr. CRUZ VILLALÓN, J., «Adaptación con dificultades del Supremo a la jurisprudencia de Luxemburgo y resistencias legales al cambio: el abuso de la temporalidad en las administraciones públicas», AEDTSS (<https://www.aedtss.com/y-ahora-que-la-respuesta-al-abuso-de-la-temporalidad-en-el-empleo-publico-tras-la-stjue-de-14-de-abril-de-2026/>); ROQUETA BUJ, R., «La respuesta de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo al abuso de la temporalidad en el empleo público tras la STJUE de 14 de abril de 2026 (asunto C-418/24, *Obadal*)», *Diario LA LEY*, núm. 10951, Sección Doctrina, 27 de Mayo de 2026.

grado de concreción. Así, declara la inadecuación de algunas de las principales medidas articuladas en el Derecho español —como la figura del trabajador indefinido no fijo, las indemnizaciones tasadas con doble límite máximo, el régimen ambiguo de responsabilidad de las Administraciones Públicas o los procesos de estabilización abiertos— para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada. De este modo, aunque mantiene formalmente la remisión al juez nacional, su razonamiento condiciona de manera decisiva el juicio que este debe efectuar y reduce significativamente su margen de apreciación.

En este contexto, el presente estudio se centra en analizar la respuesta elaborada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo tras la STJUE Obadal y en examinar el alcance y las principales consecuencias de la doctrina jurisprudencial sentada en materia de abuso de temporalidad en el empleo público.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA 5.^a DEL ACUERDO MARCO ANEXO A LA DIRECTIVA 1999/70/CE Y DELIMITACIÓN ENTRE LA TEMPORALIDAD IRREGULAR INTERNA Y EL ABUSO DE TEMPORALIDAD EUROPEO

Para que se aplique la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, la sentencia exige tres requisitos acumulativos:

- 1.º) Que existan sucesivos contratos o renovaciones de relaciones temporales.
- 2.º) Que concurra un abuso de temporalidad, que la sentencia identifica con una duración «inusualmente larga» o «anormalmente larga» de la relación temporal.

Desde esta perspectiva, puede cuestionarse que la sentencia sitúe el elemento decisivo del abuso europeo en la duración «inusualmente larga» o «anormalmente larga» de la relación temporal. En la jurisprudencia del TJUE, el abuso parece vincularse más ampliamente a la utilización reiterada de vínculos temporales para atender necesidades permanentes y duraderas sin medidas efectivas de prevención y sanción.

Por otra parte, la sentencia sostiene que la apreciación de una duración anormalmente prolongada constituye un concepto jurídico indeterminado cuya valoración debe efectuarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso. No obstante, introduce como criterio orientativo la doctrina jurisprudencial relativa a la interinidad por vacante, según la cual el plazo para la cobertura reglamentaria de la plaza se sitúa, con carácter general, en tres años, sin perjuicio de que puedan concurrir circunstancias excepcionales que legitimen su superación. Sin embargo, como advierte el voto particular del magistrado Rafael Antonio López Parada, dicho límite temporal pertenece a la construcción interna de la interinidad por vacante y no constituye necesariamente el umbral del abuso europeo de la cláusula 5.^a, que podría exigir una valoración distinta e incluso una duración superior.

Es más, la utilización por la sentencia del plazo de tres años como parámetro prácticamente definidor del abuso europeo de temporalidad resulta discutible no sólo desde la perspectiva del Derecho de la Unión, sino también desde el propio régimen interno de la interinidad por vacante. En efecto, el ordenamiento no configura un límite único y automático de tres años para toda relación de interinidad por vacante. El régimen legal articula, más bien, distintas obligaciones temporales: de un lado, la obligación de incluir la plaza vacante en la oferta de empleo público y publicar la correspondiente convocatoria dentro del plazo de tres años desde la contratación, conforme al art. 10.1.a) y 4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y a la DA 4.ª del RD-I 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo; y, de otro, la obligación de ejecutar íntegramente la oferta de empleo público —esto es, desarrollar y concluir el proceso selectivo— dentro del plazo improrrogable de tres años previsto en el art. 70.1 del EBEP, computado desde la publicación de aquella.

De este modo, la construcción jurisprudencial que identifica prácticamente la superación de los tres años con una duración «inusualmente larga» simplifica en exceso la arquitectura normativa de la interinidad por vacante y proyecta sobre el concepto europeo de abuso un parámetro temporal construido esencialmente a partir de categorías internas. Por ello, la apreciación del abuso no debería descansar automáticamente sobre el mero transcurso de tres años desde el inicio de la relación temporal, sino ponerse en conexión con el cumplimiento efectivo de cada una de las obligaciones legales de convocatoria y ejecución de los procesos selectivos dentro de los respectivos plazos establecidos por el ordenamiento español.

3.º) Que dicho abuso se haya producido con posterioridad al 10 de julio de 2001, fecha límite de transposición de la Directiva 1999/70/CE³.

Por ello, según la sentencia, los periodos anteriores al 10 de julio de 2001 no computan para apreciar el abuso relevante a efectos de la cláusula 5.ª, al tratarse de la fecha límite de transposición de la Directiva 1999/70/CE. En consecuencia, tales periodos tampoco pueden servir para cuantificar la indemnización específica derivada del abuso de temporalidad, pues esta nace precisamente de la aplicación de la propia cláusula 5.ª

La sentencia añade expresamente que, cuando no exista abuso en la temporalidad en los términos de la cláusula 5.ª —aunque haya contratación temporal fraudulenta o irregular—, no se aplica la Directiva y continúa rigiendo el régimen interno tradicional anterior a la STJUE Obadal:

3 La STJUE de 15 de abril de 2008 (C-268/06), sitúa el nacimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/70/CE, en relación con la prevención del abuso de la temporalidad, en la fecha de expiración del plazo de transposición (10 de julio de 2001).

- la relación puede calificarse como indefinida no fija;
- la extinción por cobertura reglamentaria de la plaza da derecho a la indemnización de 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades;
- la amortización de la plaza exige acudir a los arts. 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET);
- y no procede la indemnización específica por abuso de temporalidad.

La sentencia mantiene la construcción jurisprudencial tradicional del personal indefinido no fijo —fundamentalmente, la cobertura reglamentaria de la plaza y la indemnización de 20 días de salario por año de servicio— pese a las reformas introducidas por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y el RD-I 32/2021. En efecto, la DA 17.^a del EBEP desplaza el eje desde la conversión de la relación en indefinida no fija hacia un sistema específico de control de la temporalidad abusiva basado en límites máximos de permanencia, nulidad de las actuaciones contrarias a dichos límites y reconocimiento de una compensación económica vinculada al incumplimiento de la normativa temporal. Además, tras la derogación del apartado primero de la DA 15.^a del ET por el RD-I 32/2021, desaparece la cobertura legal expresa de la figura del indefinido no fijo por irregularidades en la contratación temporal o por superación de los límites legales de encadenamiento contractual en los contratos celebrados conforme a la reforma laboral de 2021, siendo sustituida, para tales supuestos, por el régimen indemnizatorio previsto en la DA 17.^a del EBEP. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo mantiene artificialmente viva la figura del indefinido no fijo y adopta una interpretación marcadamente continuista que tensiona seriamente tanto la literalidad como la propia finalidad del nuevo marco legal.

Por último, la cláusula 2.2.b) del Acuerdo Marco permite a los Estados miembros excluir de su ámbito de aplicación:

«los contratos o las relaciones de trabajo concluidas en el marco de un programa específico de formación, inserción y reconversión profesionales, de naturaleza pública o sostenido por los poderes públicos».

La amplitud de la fórmula utilizada por el legislador europeo permite considerar potencialmente comprendidos en dicha exclusión diversos instrumentos de política pública de empleo articulados históricamente en nuestro ordenamiento, entre ellos los trabajos temporales de colaboración social regulados en el RD 1445/1982; los programas de colaboración del SEPE con Corporaciones Locales y demás Administraciones Públicas instrumentados mediante subvenciones para la contratación de personas desempleadas; los programas de empleo agrario; los talleres de empleo, escuelas taller, casas de oficios y demás programas mixtos de empleo-formación; los programas públicos de ocupabilidad, activación e inserción laboral financiados por

los servicios públicos de empleo estatales o autonómicos; los contratos vinculados a programas temporales financiados con fondos europeos; los programas extraordinarios de empleo autonómicos o locales dirigidos a colectivos desempleados; así como, actualmente, los contratos vinculados a programas de activación para el empleo previstos en la DA 9.^a de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

Todos ellos presentan, al menos formalmente, rasgos coincidentes con los contemplados en la cláusula 2.2.b) del Acuerdo Marco, en cuanto se configuran como programas públicos específicos vinculados a finalidades de inserción profesional, activación, empleabilidad, formación o reconversión laboral, sostenidos o financiados por los poderes públicos y dirigidos habitualmente a personas desempleadas o con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. En este contexto, la existencia en nuestro ordenamiento de un régimen normativo autónomo, singular y diferenciado para este tipo de programas públicos de empleo podría interpretarse como una manifestación implícita del ejercicio por el legislador español de la facultad de exclusión prevista en la cláusula 2.2.b) del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE.

3. LA CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE ABUSO DE TEMPORALIDAD COMO PRESUPUESTO PARA LA APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA 5.^a DEL ACUERDO MARCO

La delimitación del concepto de abuso de temporalidad adquiere una importancia capital a la luz de la STS de 11 de mayo de 2026 (Recud. 3543/2023), pues de su apreciación depende la propia aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE. La sentencia distingue expresamente entre la mera irregularidad o fraude en la contratación temporal conforme al Derecho interno y el abuso de temporalidad en el sentido del Derecho de la Unión Europea, de modo que únicamente este último activa las exigencias europeas de prevención, sanción y reparación.

No se trata, por tanto, de una cuestión meramente conceptual o terminológica. La calificación de una determinada situación como constitutiva de abuso determina la entrada en juego del sistema de garantías diseñado por el Derecho de la Unión Europea y condiciona la valoración de la suficiencia de las medidas nacionales destinadas a combatir la utilización abusiva de relaciones temporales. De ahí que la identificación del abuso se convierta en el elemento nuclear sobre el que pivota toda la construcción jurídica derivada de la Directiva 1999/70/CE y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Precisamente por ello, resulta necesario examinar cómo ha sido configurado este concepto por la jurisprudencia comunitaria, pues solo a partir de dicha construcción puede identificarse qué supuestos quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco.

La construcción del concepto de abuso de temporalidad en el Derecho de la Unión Europea exige partir de los propios presupuestos normativos establecidos en

el Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE. En efecto, la cláusula 5.^a no se refiere genéricamente a cualquier situación de temporalidad irregular, sino específicamente a los *«abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada»*. De ello se desprende que la apreciación del abuso presupone, con carácter previo, la concurrencia de una relación de duración determinada y la existencia de una utilización sucesiva de tales contratos o relaciones laborales. Solo una vez constatados estos elementos resulta posible abordar la cuestión relativa a la configuración del abuso en el sentido del Derecho de la Unión.

Desde esta perspectiva, el análisis debe desarrollarse de forma escalonada. En primer lugar, es necesario determinar qué debe entenderse por contrato o relación laboral de duración determinada a los efectos del Acuerdo Marco. En segundo término, procede examinar cuándo puede apreciarse la existencia de contratos o relaciones temporales sucesivas y qué relevancia tiene, a estos efectos, la prolongación temporal de la relación de empleo. Finalmente, una vez delimitados estos presupuestos, deberá analizarse la construcción jurisprudencial elaborada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en torno al concepto de abuso de temporalidad, prestando especial atención a la función que desempeñan las razones objetivas justificativas de la temporalidad y a la utilización de relaciones temporales para la cobertura de necesidades que trascienden el carácter meramente provisional de la contratación.

3.1. Los contratos o relaciones laborales de duración determinada

La primera cuestión que debe abordarse para la delimitación del concepto de abuso de temporalidad es la relativa al ámbito objetivo de aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco. En efecto, dicha disposición se refiere expresamente a los *«abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada»*, por lo que su aplicación presupone necesariamente la existencia de una relación laboral temporal. A estos efectos, la cláusula 3.1 del Acuerdo Marco define al trabajador con contrato de duración determinada como aquel cuya relación laboral ha sido concertada entre empresario y trabajador y cuyo término viene determinado por condiciones objetivas, tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento específico. De este modo, el elemento característico de la temporalidad no reside en la mera voluntad de las partes, sino en la existencia de una causa objetiva que justifique la limitación temporal de la relación laboral.

La importancia de esta definición radica en que el Acuerdo Marco no parte de una valoración negativa de la contratación temporal. Antes al contrario, reconoce expresamente que los contratos de duración determinada pueden responder legítimamente a las necesidades tanto de los empresarios como de los trabajadores y que constituyen una modalidad lícita de organización del trabajo. En consecuencia, el Derecho de la

Unión no proscribire la temporalidad como tal, sino únicamente su utilización abusiva mediante el recurso sucesivo a relaciones laborales de duración determinada fuera de los supuestos que justifican objetivamente su utilización. Por ello, la mera existencia de una relación temporal no permite apreciar, por sí sola, la concurrencia de abuso alguno. Para que entre en juego la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco será preciso examinar, además, si concurre una utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada y si dicha utilización responde efectivamente a las finalidades que justifican el recurso a la temporalidad.

3.2. La utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada

Como se ha señalado, la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco únicamente resulta aplicable cuando existe una utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. Sin embargo, el propio Acuerdo no define qué debe entenderse por «sucesivos», limitándose a encomendar a los Estados miembros la determinación de las condiciones en que los contratos o relaciones laborales de duración determinada habrán de considerarse como tales. Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha precisado que el margen de apreciación reconocido a los ordenamientos nacionales no es ilimitado, pues no puede ejercerse de forma que comprometa el objeto, la finalidad o el efecto útil de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia europea ha debido pronunciarse fundamentalmente sobre dos cuestiones. De un lado, si la existencia de una única relación temporal formalmente considerada excluye necesariamente la aplicación de la cláusula 5.^a o si determinadas situaciones de mantenimiento prolongado de una relación temporal, aun cuando formalmente aparezcan como una única vinculación jurídica, pueden quedar comprendidas en el concepto de utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. De otro, qué relevancia debe atribuirse a las interrupciones existentes entre distintos contratos o nombramientos a efectos de determinar su carácter sucesivo.

3.2.1. La aplicación de la cláusula 5.^a a las vinculaciones temporales formalmente unitarias

Una cuestión de cierto interés se plantea en los casos en que existen relaciones temporales formalmente unitarias, sin que se hayan producido contrataciones o nombramientos sucesivos. ¿Son aplicables en estos casos las reglas del Acuerdo marco?

En principio la literalidad de la cláusula 5.1 del Acuerdo marco no se aplica a la celebración de un único contrato o relación laboral de duración determinada⁴. El pre-

4 Por todas, la STJUE de 3 de julio de 2014 (C-362/13, C-363/13 y C-407/13).

cepto únicamente se refiere, en efecto, a la prevención de los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, la doctrina sentada en STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18).

El órgano judicial nacional proponente de la cuestión prejudicial (SJS cont. Madrid-8) planteaba que, aun existiendo un único nombramiento como personal estatutario interino, el empleador había incumplido las obligaciones, derivadas de los arts. 10 y 70 del EBEP, de incluir la plaza en la oferta de empleo público correspondiente al año en el que se produjo su nombramiento o al año siguiente o, en cualquier caso, a más tardar en los tres años siguientes a dicha fecha, de manera que se había ocupado provisionalmente la plaza durante 17 años. En opinión del juzgado remitente, de ello resulta que puede considerarse que la relación de servicio del Sr. S. R. ha sido prorrogada implícitamente de año en año, aun cuando tenga la apariencia formal de una única relación de servicio.

Pues bien, a juicio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considerar que no existen sucesivas relaciones laborales de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco, por la única razón de que el empleado afectado, aun cuando haya sido objeto de varios nombramientos, ha ocupado de manera ininterrumpida el mismo puesto de trabajo durante varios años y ha ejercido, de manera constante y continuada, las mismas funciones, ignorando que ello se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de cubrir definitivamente esa plaza vacante, puede comprometer el objeto, la finalidad y el efecto útil del mencionado Acuerdo. En efecto, una definición tan restrictiva del concepto de «*sucesivas relaciones laborales de duración determinada*» permitiría emplear a trabajadores de forma precaria durante años. Además, esta misma definición restrictiva podría tener por efecto no solo excluir, en la práctica, un gran número de relaciones laborales de duración determinada de la protección de los trabajadores perseguida por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco, vaciando de gran parte de su contenido el objetivo perseguido por estos, sino también permitir la utilización abusiva de tales relaciones por parte de los empresarios para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal. El Tribunal de Justicia concluye en este sentido que *«la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros o los interlocutores sociales no pueden excluir del concepto de «sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», a efectos de dicha disposición, una situación en la que un empleado público nombrado sobre la base de una relación de servicio de duración determinada, a saber, hasta que la plaza vacante para la que ha sido nombrado sea provista de forma definitiva, ha ocupado, en el marco de varios nombramientos, el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y ha desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones, cuando el mantenimiento de modo permanente de dicho empleado público en esa plaza vacante se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza*

vacante y su relación de servicio haya sido prorrogada implícitamente de año en año por este motivo»⁵.

La doctrina expuesta presenta además interés desde otra perspectiva. En efecto, el Tribunal de Justicia no vincula la apreciación del abuso al mero transcurso de un determinado período de tiempo, sino al incumplimiento de la obligación legal de organizar el procedimiento dirigido a la cobertura definitiva de la plaza vacante. Desde esta perspectiva, la existencia de abuso no parece poder identificarse automáticamente con la superación de tres años desde el inicio de la relación temporal, tal y como podría deducirse de la interpretación acogida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Antes bien, como ya se ha señalado, la apreciación del abuso exige tomar en consideración las concretas obligaciones establecidas por el ordenamiento para poner fin a la situación de temporalidad y verificar si éstas han sido efectivamente cumplidas dentro de los plazos legalmente previstos. Esta precisión resulta particularmente relevante en el ordenamiento español, en el que coexisten distintas obligaciones legales sometidas a regímenes temporales diferenciados, entre ellas la de incluir la plaza vacante en la correspondiente oferta de empleo público y publicar la convocatoria dentro de los plazos previstos en el art. 10.1.a) y 4 del EBEP y en la DA 4.^a del RD-I 32/2021, así como la de ejecutar íntegramente la oferta de empleo público dentro del plazo establecido en el art. 70.1 del EBEP. Por ello, la apreciación del abuso no debería descansar exclusivamente sobre el mero transcurso de tres años desde el inicio de la relación temporal, sino sobre el examen del cumplimiento efectivo de cada una de las obligaciones legales establecidas para garantizar la cobertura definitiva de la plaza vacante, atendiendo a su respectivo régimen temporal.

Conviene precisar, además, que la doctrina expuesta no permite concluir que toda prolongación de una relación temporal deba considerarse comprendida en el ámbito de aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco ni, menos aún, que toda continuidad de la temporalidad implique necesariamente una utilización abusiva de esta. En efecto, el propio Acuerdo Marco parte de la licitud de la contratación temporal cuando esta responde a razones objetivas que justifican tanto su celebración como, en su caso, su mantenimiento.

Pueden citarse, a este respecto, algunos supuestos en los que la continuidad de la relación temporal encuentra una justificación objetiva suficiente. Así sucede, por ejemplo, en los contratos celebrados para atender circunstancias ocasionales e imprevisibles de la producción, respecto de los cuales el propio legislador contempla expresamente la posibilidad de una prórroga contractual cuando la duración inicial-

5 En un supuesto distinto, pero inspirado en la misma concepción material del concepto de relaciones temporales sucesivas, la STJUE de 11 de febrero de 2021 (C-760/18), declaró que la prórroga automática de contratos temporales por disposición legal puede asimilarse a una renovación contractual y quedar comprendida en el concepto de «*sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada*», al constituir la duración un elemento esencial de la relación laboral cuya modificación no puede quedar excluida del ámbito de aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco (apdos. 44 a 51).

mente pactada sea inferior a la máxima legal o convencionalmente prevista. También debe tenerse en cuenta el supuesto de los contratos celebrados para atender circunstancias ocasionales y previsibles de duración reducida. En este caso, el propio legislador permite a las entidades empleadoras recurrir a la contratación temporal durante un máximo de noventa días al año —ciento veinte en el sector agrario y agroalimentario—, distribuidos de forma no continuada, sin establecer límites al número de contratos que pueden celebrarse durante dichos períodos. Ello pone de manifiesto que la mera existencia de una pluralidad de contratos temporales, e incluso de contrataciones reiteradas de una misma persona trabajadora, no permite identificar por sí sola una situación de abuso. La apreciación de este último exige un análisis adicional acerca de la naturaleza de las necesidades atendidas mediante la contratación temporal, de la concurrencia de razones objetivas que justifiquen su utilización y del respeto de los límites y condiciones establecidos por el ordenamiento jurídico.

Una justificación objetiva de la continuidad de la relación temporal puede apreciarse igualmente en los contratos de sustitución cuando subsiste la situación que dio lugar a la reserva del puesto de trabajo. Así ocurre cuando una persona trabajadora inicialmente sustituida por encontrarse en situación de incapacidad temporal pasa posteriormente, sin reincorporarse, a una situación de nacimiento y cuidado de menor, excedencia con reserva de puesto u otra circunstancia legalmente protegida. En tales supuestos, el mantenimiento de la relación temporal encuentra su justificación en la persistencia de la causa que motivó la contratación de interinidad por sustitución.

También resulta posible apreciar una causa objetiva que legitime la continuidad de la relación temporal en los contratos de interinidad por vacante cuando subsiste la situación de vacante y continúan desarrollándose actuaciones dirigidas a su provisión definitiva. Así ocurre, por ejemplo, cuando una convocatoria resulta desierta, es anulada o no culmina con la efectiva cobertura de la plaza, procediéndose posteriormente a la convocatoria de un nuevo proceso selectivo o de provisión. En tales supuestos, el mantenimiento de la relación temporal encuentra su justificación en la persistencia de la situación de vacante y en la necesidad de garantizar provisionalmente el desempeño de las funciones correspondientes hasta su cobertura definitiva.

Por último, puede considerarse igualmente legítima la prolongación de la contratación temporal en aquellos supuestos en los que la duración inicialmente prevista de programas o proyectos financiados mediante fondos europeos es posteriormente ampliada. En estos casos, la ampliación de la financiación puede determinar la continuidad de la relación temporal inicialmente constituida sin que dicha circunstancia permita apreciar, por sí sola, una situación de abuso.

En definitiva, estos ejemplos ponen de manifiesto que la mera continuidad de una relación temporal, la existencia de prórrogas contractuales o incluso la celebración de una pluralidad de contratos temporales no permiten identificar automáticamente una utilización abusiva de la temporalidad ni, por consiguiente, determinar por sí sola la aplicación del sistema de garantías previsto en la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco.

3.2.2. La incidencia de las interrupciones entre contratos temporales en la apreciación del carácter sucesivo de los contratos de duración determinada

Una segunda cuestión que suscita la delimitación del concepto de «*sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada*» se refiere a la incidencia que pueden tener las interrupciones existentes entre las distintas contrataciones temporales. En particular, se plantea si la existencia de intervalos temporales entre contratos impide apreciar el carácter sucesivo de las contrataciones exigido por la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco.

El apartado 2 de dicha cláusula encomienda en principio a los Estados miembros la misión de determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se considerarán «*sucesivos*», por una parte, y «*celebrados por tiempo indefinido*», por otra. Aunque esta decisión de remitir a las autoridades nacionales la determinación de las modalidades concretas de aplicación de los términos «*sucesivos*» y «*por tiempo indefinido*», a efectos del Acuerdo marco, se explica por el afán de preservar la diversidad de las normativas nacionales en esta materia, el margen de apreciación así atribuido a los Estados miembros no es ilimitado, ya que en ningún caso puede llegar hasta el punto de poner en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo marco⁶.

Partiendo de esta premisa, el Tribunal de Justicia ha examinado en diversas ocasiones la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los criterios utilizados por los ordenamientos nacionales para excluir el carácter sucesivo de dos o más contrataciones temporales.

En este contexto, existe una nutrida doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los criterios empleados por los estados miembros para excluir el carácter sucesivo de dos contrataciones temporales. Se ha considerado, de un lado, que una disposición nacional que únicamente considera sucesivos los contratos de trabajo de duración determinada separados por un intervalo máximo de veinte días laborables puede comprometer el objeto, la finalidad y el efecto útil del Acuerdo marco, al permitir que una relación laboral materialmente continuada aparezca jurídicamente fragmentada mediante breves interrupciones entre contratos⁷. Ciertamente, bastaría con introducir pausas de escasa duración para hacer comenzar de nuevo, en apariencia, la secuencia contractual, como si cada contratación inaugurara una relación laboral distinta, eludiendo las garantías destinadas a prevenir el uso abusivo de la contratación temporal sucesiva. En cambio, el Tribunal de Justicia también ha declarado que una normativa que únicamente reconoce carácter «*sucesivo*» a los contratos de trabajo de duración determinada separados por períodos inferiores a tres meses no presenta, como tal, un carácter tan rígido y restrictivo, sin perjuicio

6 SSTJCE de 4 de julio de 2006 (C-212/04), y 23 de abril de 2009, C-378/07 a C-380/07).

7 STJCE de 4 de julio de 2006 (C-212/04).

del necesario examen de las circunstancias de cada caso por el juez nacional⁸. En la misma línea, ha considerado que un intervalo de hasta sesenta días puede ser, en principio, suficiente para interrumpir una relación laboral existente y excluir el carácter sucesivo de contrataciones posteriores, siempre que la regulación nacional garantice efectivamente la prevención y sanción de los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales⁹.

De esta jurisprudencia se desprende que la existencia de interrupciones entre contratos temporales constituye un elemento relevante para descartar la existencia de una sucesión contractual, aunque no resulta por sí sola determinante. La compatibilidad de los límites temporales establecidos por los ordenamientos nacionales debe valorarse atendiendo a su incidencia efectiva sobre la consecución de los objetivos perseguidos por la Directiva 1999/70/CE y por el Acuerdo Marco, pues lo determinante no es la duración abstracta de la interrupción, sino si ésta refleja una auténtica discontinuidad de la relación laboral o constituye un mero artificio formal susceptible de vaciar de contenido la protección frente al abuso de la temporalidad.

Desde esta perspectiva, la aplicación de la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco por los tribunales españoles exige una valoración específica de las interrupciones existentes entre las distintas contrataciones temporales. En particular, deberá examinarse si tales interrupciones poseen entidad suficiente para revelar una auténtica discontinuidad de la relación de servicios o si, por el contrario, constituyen meros intervalos formales que no alteran sustancialmente la continuidad de la necesidad cubierta. La apreciación del carácter sucesivo de las contrataciones no puede descansar exclusivamente en la duración abstracta de dichas interrupciones, sino en su significado real dentro del conjunto de las circunstancias concurrentes.

Esta aproximación no resulta enteramente coincidente con la doctrina jurisprudencial española de la unidad esencial del vínculo. Aunque esta última también parte de una consideración material de la relación de empleo y atiende a la continuidad sustancial de la prestación de servicios por encima de su fragmentación formal, su análisis se proyecta sobre el conjunto de la relación laboral considerada globalmente. Esta conclusión adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el Tribunal de Justicia ha admitido que un intervalo de hasta sesenta días puede ser, en principio, suficiente para interrumpir una relación laboral existente y excluir el carácter sucesivo de contrataciones posteriores. Ello obliga a extremar la cautela a la hora de trasladar automáticamente al ámbito de la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco las conclusiones alcanzadas mediante la doctrina de la unidad esencial del vínculo, pues esta última puede conducir a apreciar una continuidad sustancial de la relación laboral incluso en supuestos en los que las interrupciones existentes presentan una entidad temporal que el Tribunal de Justicia ha considerado potencialmente apta para excluir la sucesión contractual. En

8 STJCE 23 de abril de 2009 (C-378/07 a C-380/07).

9 STJUE de 3 de julio de 2014 (C-362/13, C-363/13 y C-407/13).

cambio, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia atribuye una relevancia autónoma al examen de las interrupciones existentes entre las distintas contrataciones temporales, en la medida en que estas pueden constituir un elemento determinante para apreciar la no existencia de contrataciones sucesivas y, por consiguiente, para delimitar el propio ámbito de aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco.

3.3. Las razones objetivas justificativas de la temporalidad y la cobertura de necesidades permanentes y duraderas

La concurrencia de contratos o relaciones laborales de duración determinada y su carácter sucesivo constituyen únicamente los presupuestos necesarios para la aplicación de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco. Sin embargo, tales elementos no permiten apreciar por sí solos la existencia de un abuso. Una vez constatados dichos presupuestos, la cuestión decisiva pasa a ser la de determinar si existe una razón objetiva que justifique la renovación de las relaciones temporales o si, por el contrario, éstas responden a una utilización abusiva de la temporalidad prohibida por el Derecho de la Unión.

Entre los distintos elementos que integran la construcción jurisprudencial del concepto europeo de abuso de temporalidad ocupa un lugar particularmente relevante el examen de las razones objetivas que justifican la renovación sucesiva de contratos o nombramientos temporales. Ello se debe a que la apreciación del abuso no depende únicamente de la existencia de relaciones temporales sucesivas, sino también de la ausencia de razones objetivas que justifiquen su renovación. De ahí que una parte sustancial de la jurisprudencia del TJUE se haya centrado en delimitar qué circunstancias pueden constituir una razón objetiva suficiente para justificar la renovación de relaciones temporales y cuáles, por el contrario, resultan incompatibles con la finalidad preventiva perseguida por la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco.

Por lo que se refiere la primera de las medidas posibles (cláusula 5.^a, apartado 1, letra a), el concepto de «razones objetivas» se refiere a las circunstancias específicas y concretas que caracterizan una determinada actividad y que, por tanto, pueden justificar en ese contexto particular la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada¹⁰. Tales circunstancias pueden tener su origen en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran tales contratos y en las características inherentes a las mismas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro. Por consiguiente, el concepto de «razones objetivas» exige que la normativa nacional justifique la utilización de este tipo particular de relaciones laborales por la existencia de factores concretos, derivados principalmente de la actividad de que se trate y de las condiciones en que ésta se desarrolla.

10 Por todas, las SSTJCE de 4 de julio de 2006 (C-212/04), y 23 de abril de 2009 (C-378/07 a C-380/07).

En cambio, no cumpliría los requisitos especificados en los dos apartados anteriores una disposición nacional que se limitase a autorizar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada de un modo general y abstracto a través de una norma legal o reglamentaria¹¹. En efecto, una disposición de esta índole, de carácter meramente formal y que no justificase específicamente la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada por la existencia de factores objetivos derivados de las particularidades de la actividad de que se trate y de las condiciones en que ésta se desarrolla, entrañaría un riesgo real de propiciar una utilización abusiva de este tipo de contratos, por lo que no sería compatible ni con el objetivo ni con el efecto útil del Acuerdo marco.

De conformidad con esta doctrina general, la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada puede estar justificada en los siguientes supuestos:

1.º) Cuando responde a necesidades provisionales derivadas de las características específicas de la actividad de que se trate, siempre que exista una conexión objetiva entre la temporalidad de la necesidad y la duración de la contratación. Ello puede suceder, en primer lugar, en actividades organizadas mediante proyectos, obras o actuaciones limitadas en el tiempo, en las que la necesidad de personal se encuentra objetivamente vinculada a la ejecución de una concreta actividad temporal. Así ocurre, por ejemplo, en determinados ámbitos artísticos o culturales, en los que la contratación temporal puede justificarse respecto de actividades ligadas a una producción, representación o proyecto específico, sin que ello permita extender dicha justificación a funciones permanentes y ordinarias de la organización empresarial o institucional¹². Del mismo modo, en el sector de la construcción, el Tribunal de Justicia ha admitido que la ejecución de una obra concreta puede justificar temporalmente la contratación, si bien ha rechazado que la sucesiva adscripción del trabajador a distintas obras permita convertir la temporalidad en una forma estructural y permanente de empleo¹³.

Asimismo, el Tribunal de Justicia ha admitido la utilización sucesiva de contratos temporales en actividades o servicios de carácter permanente cuando concurren necesidades provisionales, adicionales, coyunturales, estacionales o variables de personal derivadas de particulares exigencias organizativas o de fluctuaciones reales de actividad, como puede suceder en determinados servicios públicos de carácter sanitario, social o de inspección sanitaria¹⁴. En tales casos, la temporalidad no deriva de la naturaleza intrínsecamente temporal de la actividad desarrollada, sino de la existencia de necesidades provisionales concretas dentro de un servicio o actividad de carácter permanente.

11 SSTJCE de 4 de julio de 2006 (C-212/04), 23 de abril de 2009 (C-378/07 a C-380/07) y 10 de marzo de 2011 (C-109/09).

12 STJUE de 26 de febrero de 2015 (C-238/14).

13 STJUE de 24 de junio de 2021 (C-550/19).

14 TJCE de 23 de abril de 2009 (C-378/07 a C-380/07), y Auto TJUE de 21 de septiembre de 2016 (C-614/15).

En una línea parcialmente distinta, la STJUE de 3 de junio de 2021 (C-326/19), admitió igualmente la compatibilidad con la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco de un régimen de contratación temporal de investigadores universitarios basado en contratos de tres años prorrogables una sola vez por un máximo de dos años. El Tribunal destacó que la actividad investigadora universitaria se inserta en un modelo específico de carrera académica, en el que el contrato temporal constituye una fase inicial susceptible de conducir posteriormente al acceso a categorías superiores. Asimismo, consideró relevante que la normativa nacional estableciera límites efectivos tanto a la duración máxima total de la relación temporal como al número de renovaciones posibles. Desde esta perspectiva, el TJUE consideró que la mera existencia de una necesidad permanente de investigadores universitarios no impedía, por sí sola, el recurso a contratos temporales, siempre que el régimen nacional incorporase medidas efectivas de prevención del abuso, en particular límites a la duración máxima total de la relación temporal y al número de renovaciones posibles.

No obstante, el TJUE exige en estos supuestos que la renovación sucesiva de contratos temporales responda efectivamente a circunstancias específicas, concretas, objetivas y verificables que permitan apreciar el carácter verdaderamente provisional de las necesidades a satisfacer. Por ello, la existencia de una habilitación legal general o abstracta, así como la mera invocación de las características del sector o de las variaciones de la carga de trabajo, no bastan por sí solas para justificar la renovación sucesiva de contratos temporales. En este sentido, la STJUE de 13 de enero de 2022 (C-282/19), relativa a los profesores de religión católica de la enseñanza pública italiana, declaró que ni las particularidades derivadas de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica, ni la exigencia de una declaración de idoneidad expedida por la autoridad eclesiástica, constituyen por sí mismas una razón objetiva apta para justificar la renovación sucesiva de contratos temporales. El Tribunal insistió en que las características específicas de un determinado sector no constituyen por sí mismas una razón objetiva apta para justificar la renovación sucesiva de contratos temporales, siendo necesario acreditar circunstancias concretas y verificables que permitan apreciar la existencia de necesidades provisionales reales de personal.

Asimismo, debe comprobarse en cada caso que la contratación temporal no se utiliza, bajo la apariencia de necesidades coyunturales o variables, para atender necesidades ordinarias, permanentes o estructurales de personal¹⁵. A tal efecto, pueden resultar relevantes, entre otras circunstancias, la duración acumulada de la prestación de servicios, el número de renovaciones contractuales, la continuidad de las funciones desempeñadas o la identidad sustancial de las tareas realizadas. Por lo demás, el hecho de que el trabajador haya consentido las renovaciones sucesivas o no haya impugnado los distintos nombramientos no excluye por sí mismo la existencia de abuso ni priva al trabajador de la protección derivada de la cláusula 5.^a del Acuerdo

15 STJUE de 14 de septiembre de 2016 (C-16/15).

marco¹⁶. Por último, las consideraciones de naturaleza exclusivamente presupuestaria no constituyen, por sí solas, una «razón objetiva» apta para justificar la renovación sucesiva de contratos temporales¹⁷.

2.º) Cuando tiene por finalidad la sustitución temporal de trabajadores ausentes con reserva del puesto de trabajo, como por ejemplo en supuestos de incapacidad temporal, permiso de maternidad, permiso parental, reducción de jornada por conciliación de la vida familiar y laboral u otras situaciones análogas¹⁸. En estos casos, la temporalidad encuentra su justificación en la necesidad provisional de cobertura derivada de la ausencia transitoria del trabajador sustituido, cuyo derecho a la reincorporación debe preservarse. Asimismo, el TJUE ha precisado que el hecho de que las necesidades de sustitución se produzcan de forma recurrente o frecuente, o incluso que pudieran atenderse mediante la contratación de trabajadores indefinidos, no excluye por sí mismo la existencia de una «razón objetiva» que justifique la renovación de contratos temporales sucesivos, especialmente en sectores como la sanidad pública, en los que la Administración debe garantizar la continuidad y adecuada prestación del servicio y puede precisar un cierto grado de flexibilidad organizativa¹⁹. No obstante, debe comprobarse en cada caso que concurre efectivamente el presupuesto justificativo de cada contrato, esto es, la sustitución temporal de un trabajador ausente con derecho a reserva o reincorporación, y que la sucesión contractual no se utiliza, bajo la apariencia de necesidades provisionales de sustitución, para atender necesidades permanentes y estructurales de personal²⁰.

3.º) Cuando se utiliza para sustituir personal mientras se procede a la creación de los correspondientes puestos estructurales, especialmente en sectores en los que los poderes públicos deben garantizar la prestación continuada de servicios esenciales y en los que pueden concurrir particulares necesidades de flexibilidad organizativa, como sucede en el ámbito sanitario²¹. En efecto, el Tribunal de Justicia ha admitido, en principio, que una normativa nacional que permite la renovación de contratos temporales para sustituir personal a la espera de que se creen puestos estructurales puede responder a una «razón objetiva», siempre que la aplicación concreta de dicha posibilidad se ajuste efectivamente a las exigencias derivadas de la cláusula 5.ª del Acuerdo marco y responda verdaderamente a necesidades transitorias de organización del servicio. En particular, debe existir una obligación real de crear puestos estructurales aptos para poner fin a la situación de temporalidad y la normativa nacional debe incorporar límites efectivos en cuanto a la duración y número de renovaciones de los nombramientos temporales, de modo que la contratación temporal no pueda

16 STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18).

17 STJCE de 23 de abril de 2009 (C-378/07 a C-380/07); STJUE de 26 de febrero de 2015 (C-238/14); ATJUE de 21 de septiembre de 2016 (C-614/15), y STJUE de 24 de junio de 2021 (C-550/19).

18 SSTJUE de 26 de enero de 2012 (C-586/10) y 14 de septiembre de 2016 (C-16/15).

19 SSTJUE de 26 de enero de 2012 (C-586/10), y 14 de septiembre de 2016 (C-16/15).

20 SSTJUE de 26 de enero de 2012 (C-586/10) y 14 de septiembre de 2016 (C-16/15).

21 STJUE de 14 de septiembre de 2016 (C-16/15).

mantenerse indefinidamente ni utilizarse para atender necesidades permanentes y estables de personal ni para perpetuar situaciones estructurales de precariedad incompatibles con la cláusula 5.^a del Acuerdo marco²².

4.º) Cuando responde a la necesidad de cubrir temporalmente un puesto de trabajo mientras se tramita el procedimiento dirigido a su cobertura definitiva, ya se trate de procesos de selección, promoción interna o provisión de puestos de trabajo, especialmente cuando el ordenamiento nacional reserva el acceso o la cobertura estable de las plazas permanentes de las Administraciones públicas a través de procedimientos reglados²³. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ha admitido, en principio, que la cobertura provisional de plazas vacantes mediante contratos temporales mientras concluyen los procedimientos dirigidos a su cobertura definitiva puede responder a una «razón objetiva», en la medida en que permite garantizar la continuidad y el adecuado funcionamiento de los servicios públicos durante el tiempo necesario para la provisión estable de dichas plazas²⁴. No obstante, el TJUE exige que la utilización de esta modalidad contractual quede sometida a garantías efectivas que aseguren su carácter verdaderamente provisional. En particular, los procedimientos dirigidos a la cobertura definitiva de las plazas deben convocarse y desarrollarse efectivamente dentro de plazos concretos y razonables, sin que su duración pueda quedar indefinidamente al arbitrio de la Administración ni depender de retrasos injustificados o de la falta de convocatoria efectiva de los correspondientes procedimientos reglados. Asimismo, la mera previsión formal de tales procedimientos no basta para justificar la renovación sucesiva de contratos temporales si, en la práctica, los límites temporales previstos por el ordenamiento no operan como garantías efectivas capaces de impedir la prolongación indefinida de la temporalidad. Del mismo modo, debe comprobarse que la contratación temporal responde efectivamente a una necesidad provisional vinculada al tiempo estrictamente necesario para culminar el procedimiento de cobertura definitiva y no a necesidades permanentes y duraderas de personal cubiertas de forma estructural mediante empleo temporal²⁵.

Las consideraciones anteriores permiten efectuar una precisión adicional respecto de los contratos temporales destinados a la sustitución de trabajadores ausentes o a la cobertura provisional de vacantes. Como ya se ha indicado, la continuidad de estas modalidades contractuales puede encontrar una justificación objetiva cuando subsisten las circunstancias que motivaron su celebración. Ahora bien, la apreciación de su compatibilidad con la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco exige un análisis adicional de las concretas circunstancias concurrentes. La mera sucesión de contratos de

22 STJUE de 14 de septiembre de 2016 (C-16/15).

23 SSTJUE de 26 de noviembre de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13) y 3 de junio de 2021 (C-726/19).

24 SSTJUE de 26 de noviembre de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13) y 3 de junio de 2021 (C-726/19).

25 SSTJUE de 26 de noviembre de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13) y 3 de junio de 2021 (C-726/19).

esta naturaleza no constituye por sí sola un indicio suficiente de utilización abusiva de la temporalidad. Antes al contrario, se trata de supuestos que el propio Derecho de la Unión admite, en principio, como manifestaciones legítimas de una necesidad temporal cuando concurren efectivamente los presupuestos que justifican su utilización. En este sentido, la sucesión de contratos de sustitución vinculados a distintas situaciones de ausencia con reserva del puesto de trabajo o la sucesión de contratos de interinidad por vacante celebrados para asegurar provisionalmente la cobertura de una misma plaza mientras se tramitan sucesivos procedimientos de selección o provisión que, por cualquier circunstancia, no han llegado a determinar su efectiva cobertura definitiva, no resultan, por sí mismas, incompatibles con la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco. La cuestión decisiva radica en comprobar si cada renovación contractual responde efectivamente a la persistencia de la necesidad temporal que justifica la correspondiente modalidad contractual o si, por el contrario, la contratación temporal se utiliza para atender necesidades permanentes y duraderas de personal. Por ello, ni la utilización de contratos de sustitución ni la celebración sucesiva de contratos de interinidad por vacante excluyen por sí mismas la existencia de abuso, pero tampoco permiten presumirlo automáticamente, debiendo verificarse en cada caso si la continuidad de la contratación encuentra una justificación objetiva real y efectiva o si encubre la cobertura permanente de necesidades estructurales de personal.

5.º) La persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro puede constituir una «razón objetiva» apta para justificar la renovación sucesiva de contratos de duración determinada cuando la medida responda a necesidades reales de política de empleo o de organización del mercado de trabajo y resulte adecuada y proporcionada para alcanzar el fin perseguido. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha admitido, en primer lugar, que la situación de los trabajadores de mayor edad puede justificar la adopción de medidas específicas de política de empleo y de organización del mercado de trabajo. Así, consideró legítimas las medidas orientadas a flexibilizar la transición entre vida activa y jubilación, admitiendo mecanismos que permiten la prolongación o renovación sucesiva de la relación laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación mediante acuerdo entre las partes, en un contexto en el que el trabajador ya dispone de la protección económica derivada del acceso a la pensión de jubilación y no se encuentra, por ello, en la situación de precariedad laboral que la cláusula 5.ª del Acuerdo marco pretende evitar²⁶. Del mismo modo, reconoció que la finalidad de favorecer la inserción o permanencia laboral de trabajadores de mayor edad que aún no han accedido a la jubilación y encuentran especiales dificultades de acceso al empleo constituye, en principio, un objetivo legítimo de política de empleo susceptible de justificar el recurso a contratos temporales sucesivos²⁷. Sin embargo, el Tribunal precisó que tal finalidad no permite excluir las garantías establecidas en la cláusula 5.ª del Acuerdo marco, rechazando una regula-

26 STJUE de 28 de febrero de 2018 (C-46/17).

27 STJUE de 10 de marzo de 2011 (C-109/09).

ción que permitía celebrar sucesivos contratos temporales sin límites de duración o renovaciones y sin una justificación objetiva concreta, por generar un riesgo real de utilización abusiva de este tipo de contrato²⁸.

En otro ámbito, el Tribunal también ha admitido objetivos vinculados a la organización específica de determinados sectores profesionales, como sucede en el ámbito universitario. En particular, consideró justificada la renovación sucesiva de contratos de profesores asociados cuando éstos responden a la finalidad de incorporar a la universidad especialistas de reconocida competencia que desarrollan su actividad profesional fuera del ámbito académico y aportan temporalmente conocimientos y experiencia práctica especializada a la actividad docente universitaria²⁹. No obstante, el TJUE precisó que dicha justificación sólo resulta válida cuando la utilización de esta modalidad contractual responde efectivamente a la finalidad específica propia de la figura del profesor asociado y no se utiliza, de hecho, para atender necesidades permanentes y estructurales de profesorado ordinario.

En cambio, no puede admitirse que los contratos o nombramientos de duración determinada puedan renovarse para desempeñar necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente y estable. La jurisprudencia del TJUE viene insistiendo en que lo decisivo no es tanto la concurrencia de una determinada causa legal de temporalidad cuanto determinar si las relaciones temporales sucesivas sirven para satisfacer necesidades genuinamente provisionales o, por el contrario, necesidades permanentes, duraderas o estructurales de personal. Y ello con independencia de que las disposiciones de derecho interno puedan servir de fundamento para ello³⁰. En este sentido, la cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone a que la mera concurrencia formal de alguna de las causas previstas por el ordenamiento nacional baste para justificar la renovación sucesiva de relaciones temporales cuando, en la práctica, éstas se utilizan para atender necesidades permanentes y estables de personal. Así, este aspecto de la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que *«se opone a una normativa y a una jurisprudencia nacionales en virtud de las cuales la renovación sucesiva de relaciones de servicio de duración determinada se considera justificada por «razones objetivas», con arreglo al apartado 1, letra a), de dicha cláusula, por el mero motivo de que tal renovación responde a las causas de nombramiento previstas en esa normativa, es decir, razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, en la medida en que dicha normativa y jurisprudencia nacionales no impiden que el empleador de que se trate dé respuesta, en la práctica, mediante esas renovaciones, a necesidades permanentes y estables en materia de personal»*³¹.

28 STJUE de 10 de marzo de 2011 (C-109/09).

29 STJUE de 13 de marzo de 2014 (C-190/13).

30 STJCE de 23 de abril de 2009 (C-378/07 a C-380/07).

31 STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C 429/18).

No basta, pues, que exista un fundamento normativo. La exigencia de razones objetivas prevista en la cláusula 5.^a, apartado 1, letra a), no opera de forma aislada, sino en conexión con el conjunto de medidas contempladas en dicha cláusula para prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de relaciones temporales. Es preciso un análisis concreto por parte de todas las autoridades del Estado miembro que permita comprobar *«concretamente que la normativa nacional que permite la renovación, en el sector público, de los contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivos destinados a atender necesidades provisionales no se utilice, de hecho, para atender necesidades permanentes y duraderas»*³². Por ello, los Tribunales nacionales han de examinar en cada caso todas las circunstancias del asunto, tomando en consideración, en particular, el número de dichos contratos sucesivos celebrados con la misma persona o para realizar un mismo trabajo, con objeto de excluir que contratos o relaciones laborales de duración determinada, aunque se concluyan en apariencia para atender a una necesidad de sustitución de personal, sean utilizados de manera abusiva por los empleadores.

Esta doctrina se ha proyectado, por lo que aquí interesa, tanto en los casos en los que la renovación de contratos o nombramientos temporales se fundamenta en la necesidad de personal a la espera de que se creen puestos estructurales como en aquellos en los que se relacionan con la celebración de los correspondientes procesos selectivos. En el primer caso, las STJUE de 14 de septiembre de 2016 (C-16/15), y más recientemente, de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C 429/18), imponen verificar la existencia de específicas obligaciones de creación de los puestos estructurales que permitan poner fin al nombramiento de personal estatutario temporal eventual. En el segundo, se ha hecho hincapié en la necesidad de que existan criterios objetivos y transparentes con objeto de comprobar si la renovación de esos contratos responde efectivamente a una necesidad real y puede lograr el objetivo pretendido y necesario a tal efecto —en particular, plazos concretos en lo referente a la organización y conclusión de los procesos selectivos que no los haga depender de las posibilidades financieras del Estado y de la apreciación discrecional de la Administración—³³.

En definitiva, la existencia de una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 5.^a, punto 1, letra a), del Acuerdo marco excluye en principio la existencia de un abuso, salvo si un examen global de las circunstancias que rodean la renovación de los contratos o las relaciones laborales de duración determinada en cuestión revela que las prestaciones requeridas del trabajador no corresponden a una mera necesidad temporal. Y dicho examen es si cabe más importante si la normativa nacional no prevé ninguna medida que limite la duración total máxima o el número de renovaciones de estos contratos, en el sentido del punto 1, letras b) y c), de dicha cláusula.

32 STJCE de 23 de abril de 2009 (C-378/07 a C-380/07).

33 STJUE de 26 de noviembre de 2014 (C-61/2013, C-63/2013 y C-418/2013).

De este modo, la apreciación del abuso exige un examen conjunto de la duración de la temporalidad, del número de renovaciones, de la naturaleza de la necesidad atendida y de su persistencia en el tiempo, de la efectiva observancia de las obligaciones legales destinadas a poner fin a la situación temporal y de la existencia de razones objetivas reales y verificables que justifiquen la continuidad de la contratación. Sólo cuando de ese examen resulte que la temporalidad se ha utilizado para atender necesidades permanentes y duraderas de personal podrá entenderse concurrente el abuso de temporalidad en el sentido de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco y, por consiguiente, activarse el sistema europeo de prevención, sanción y reparación.

4. EL SISTEMA DE REPARACIÓN DEL ABUSO DE TEMPORALIDAD DERIVADO DE LA CLÁUSULA 5.^a DEL ACUERDO MARCO ANEXO A LA DIRECTIVA 1999/70/CE

4.1. La imposibilidad de convertir en fijo sin acceso conforme a igualdad, mérito y capacidad

La STJUE de 14 de abril de 2026 no responde de forma directa a la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo, ya que no se pronuncia expresamente sobre si es contrario al Derecho de la Unión negar la condición de trabajador fijo. En su lugar, se limita a declarar que las medidas previstas en el ordenamiento español —en particular, la figura del indefinido no fijo— no son adecuadas para sancionar el abuso, pero sin afirmar en ningún momento que proceda reconocer la fijeza. Esta conclusión resulta coherente con lo señalado por el propio Tribunal en las consideraciones preliminares de la sentencia (apdo. 44), donde recuerda, en línea con lo señalado por las SSTJUE de 4 de septiembre de 2025 (C-253/24) y 29 de enero de 2026 (C-668/24), que el Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido las relaciones de duración determinada. Por ello, la STJUE de 14 de abril de 2026 (C-418/24, Obadal) no puede interpretarse en el sentido de que imponga la fijeza como remedio necesario, sino únicamente en el de que descarta, por inadecuadas, las medidas articuladas por el ordenamiento español para sancionar el abuso, sin identificar de manera expresa la solución sustitutiva.

En este contexto, debe recordarse que los órganos jurisdiccionales nacionales, al aplicar el Derecho interno, están obligados a interpretarlo, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate para alcanzar el resultado que esta persigue y atenerse así a lo dispuesto en el art. 288 del TFUE. Ahora bien, este deber de interpretación conforme no es ilimitado, pues encuentra su límite en los principios generales del Derecho, en particular en los de seguridad jurídica e irretroactividad, y no puede servir de fundamento para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional. Desde esta perspectiva, la eventual transformación en relaciones fijas en el empleo público plantea importantes límites derivados del ordenamiento constitucional interno, que condicionan decisivamente las soluciones

posibles. En efecto, en estos procesos selectivos están en juego los arts. 23.2 y 14 de la Constitución Española y, por tanto, los tribunales ordinarios no pueden alterar la doctrina constitucional existente³⁴. Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el derecho de acceso en condiciones de igualdad del art. 23.2 de la Constitución Española impide la integración automática en el empleo público «*sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido*»³⁵. Doctrina que, en consecuencia, se erige en un obstáculo de primer orden —cuando no insalvable— para poder declarar la fijeza de la relación³⁶.

A ello se añade que las Administraciones Públicas ya han convocado y resuelto los procesos selectivos para estabilizar miles y miles de plazas ocupadas por el personal indefinido no fijo o interino de larga duración antes del 31 de diciembre de 2024. Y, si dichas plazas son ocupadas finalmente por candidatos libres con mayores méritos y aptitudes, se duplicarían las plazas. Lo que obligaría a extinguir por causas económicas y/u organizativas los contratos de trabajo duplicados con derecho a la consiguiente indemnización de 20 días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y con un máximo de 12 mensualidades [art. 53.1.b) ET]. Y, en tal caso, la selección de las personas trabajadoras afectadas por el despido objetivo o colectivo correspondería a las Administraciones Públicas, si bien éstas tendrían que ajustarse a criterios estrictamente objetivos, ya que ésta es la pauta

34 A este respecto, hay que tener en cuenta que el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la CE «no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral por parte de las Administraciones Públicas» (SSTC 281/1993, de 27 de septiembre, y 86/2004, de 10 de mayo), porque las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa dicho precepto «*son aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del art. 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración... mediante una relación de servicios de carácter estatutario (tal y como se encargó de precisar la STC 99/1987), es decir, preordenada legal y reglamentariamente, y no integrada contractualmente*» (ATC 298/1996, de 16 de octubre). Por consiguiente, el derecho a acceder al empleo público laboral ha de examinarse conforme a las coordenadas del derecho a la igualdad garantizado en el art. 14 de la Constitución Española (STC 86/2004, de 10 de mayo).

Ahora bien, el art. 23.2 de la Constitución Española es una especificación del principio de igualdad ante la ley que el art. 14 del texto constitucional reconoce a la ciudadanía. Se trata, por consiguiente, del mismo derecho subjetivo y lo único que difiere en su respectivo ámbito de aplicación (la función pública stricto sensu y el empleo público laboral, respectivamente). De este modo, la selección del personal laboral por los poderes públicos ha de responder a los principios de igualdad, mérito y capacidad en los mismos términos que la selección de los funcionarios públicos. Y, de ahí, que la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a la función pública sea extensible al acceso del personal laboral, tal y como operan de manera habitual el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo [Cfr. la STS de 14 de diciembre de 2009 (recurso 1654/2009)], y ello sin perjuicio de las oportunas matizaciones. En este sentido, resulta muy ilustrativa la STS (CA) de 7 de julio de 1997 (recurso 9425/1995) al aseverar que en «*la contratación laboral por parte de los organismos públicos no juega el principio de libertad, que corresponde a los particulares (en relación con los cuales no podría plantearse en principio un derecho de igualdad a acceder a sus empresas), sino que, como Administraciones que son, están totalmente sujetos a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), operando respecto a ellos el derecho fundamental del art. 23.2 CE, lo que impone un juego riguroso del principio de igualdad*».

35 SSTC 302/1993, de 21 de octubre, y 111/2014, de 26 de junio.

36 Por todas, SSTS (CA) de 25 de febrero de 2025 (Rec. 7099/2022) y 4 de marzo de 2025 (Rec. 4230/2024); y STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 2024 (Rec. 775/2022).

que con carácter general debe regir su actuación, y que deberían precisar a los efectos de fundamentar su decisión selectiva. Dichos principios deberían girar en torno a los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) —con la consiguiente prioridad de permanencia de los opositores libres—, y de eficacia administrativa (art. 103.1 CE). Y para un resultado así, mejor no haber hecho nada.

Además, como pone de relieve el art. 11 del EBEP, existen diferencias esenciales entre el acceso al empleo público fijo y al temporal —derivadas de las exigencias de celeridad, necesidad y urgencia que caracterizan a este último—, por lo que no cabe fundamentar la adquisición de la condición de personal fijo en la superación de un proceso selectivo cuando este ha sido convocado para la cobertura de necesidades temporales. En efecto, la naturaleza del proceso —temporal o definitiva— condiciona decisivamente tanto los requisitos exigidos como la concurrencia de aspirantes, de modo que no resulta equiparable a un proceso selectivo dirigido a la provisión de plazas fijas. Por ello, reconocer efectos propios de acceso al empleo público fijo a quienes han superado un proceso de selección para la contratación temporal supondría desnaturalizar el sistema constitucional de acceso al empleo público, al proyectar sobre un procedimiento distinto unas consecuencias jurídicas que no le corresponden y en el que no han concurrido potencialmente todos los aspirantes en condiciones de igualdad, mérito y capacidad. En virtud de todo ello, y en línea con lo previsto en el art. 10.2 del EBEP —cuyo inciso final dispone que *«en ningún caso la superación de un proceso selectivo para la contratación temporal generará derecho alguno a la adquisición de la condición de personal fijo»*—, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo considera que la superación de un proceso de selección para la contratación temporal por una Administración pública en ningún caso determina que, si el contrato temporal es fraudulento, el trabajador adquiera la condición de fijo³⁷. Es más, la superación de ejercicios en procesos selectivos para personal laboral fijo sin obtención de plaza —y la consiguiente integración en bolsas de trabajo temporal— tampoco permite calificar la relación laboral como fija, especialmente cuando las bases de la convocatoria limitan expresamente el número de aspirantes que pueden ser declarados aprobados a las plazas convocadas³⁸.

En términos sustancialmente coincidentes, la STS de 11 de mayo de 2026 rechaza que la contratación temporal de personal laboral por parte de las Administraciones públicas, sin superar un procedimiento de acceso al empleo público de carácter fijo

37 Por todas, las SSTs de 24 de noviembre de 2021 (Rec. 4280/2020), 1 de diciembre de 2021 (Rec. 4279/2020), 2 de diciembre de 2021 (Rec. 1723/2020), 10 de mayo de 2022 (Rec. 375/2021) o 27 de octubre de 2023 (Rec. 4461/2021).

38 STS de 8 de noviembre de 2023 (Rec. 3499/2022). En cambio, según la STS de 16 de noviembre de 2021 (Rec. 3245/2019), en AENA el fraude en la contratación temporal de quien ha superado un proceso selectivo externo para plazas fijas, aunque sin obtener plaza, que supone pasar a la bolsa de candidatos en reserva para posteriores contrataciones con carácter fijo o temporal de la misma ocupación, determina la conversión del contrato en fijo, por haber pasado un proceso acorde con esos principios constitucionales.

sujeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, permita adquirir la condición de personal fijo como consecuencia directa del abuso en la temporalidad, porque se vulnerarían la Constitución Española y el EBEP y se impediría el acceso al empleo público de los restantes ciudadanos (arts. 14, 23.2 y 103.3 CE, y 11.3 y 55 EBEP). Asimismo, la sentencia considera que la superación de procesos selectivos convocados para la cobertura de necesidades temporales no resulta equiparable a la superación de procedimientos de acceso al empleo público fijo, debido a las diferencias existentes entre ambos en cuanto a su naturaleza, concurrencia y nivel de exigencia. No obstante, la nueva doctrina jurisprudencial introduce una relevante matización respecto de aquellos supuestos en los que la persona trabajadora hubiera participado en un proceso selectivo para la contratación de personal fijo y hubiera superado las pruebas sin obtención de plaza por insuficiencia del número de vacantes ofertadas. En tales casos, el Tribunal Supremo entiende ahora que concurren los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público y que, por ello, la ulterior existencia de abuso en la temporalidad permite reconocer la condición de personal fijo sin incurrir en una interpretación *contra legem*.

Este criterio supone un cambio significativo respecto de la doctrina jurisprudencial anterior. Hasta ahora, la jurisprudencia venía negando que la mera superación de ejercicios en procesos selectivos para plazas fijas, sin obtención de plaza, permitiera adquirir la condición de personal fijo, especialmente cuando las bases limitaban expresamente el número de aspirantes que podían ser declarados aprobados al de plazas convocadas. Desde esta perspectiva, se entendía que la posterior integración en bolsas de trabajo temporal no alteraba el hecho de que el aspirante no hubiera accedido válidamente al empleo fijo conforme a las exigencias derivadas de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. La nueva doctrina resulta discutible en la medida en que parece identificar la superación de pruebas selectivas con el pleno cumplimiento de dichos principios constitucionales. Sin embargo, aprobar ejercicios acredita principalmente capacidad profesional, pero no necesariamente mérito suficiente ni igualdad plena en el acceso al empleo público fijo. En efecto, el principio de igualdad no se agota en la mera posibilidad formal de concurrir a una convocatoria pública. La igualdad en el acceso al empleo público posee también una dimensión material y competitiva, que exige que todos los potenciales aspirantes conozcan *ex ante* el alcance real de las plazas ofertadas y las consecuencias jurídicas derivadas del proceso selectivo. Si quien aprueba sin plaza acaba adquiriendo posteriormente la condición de fijo como consecuencia del abuso temporal de la Administración, el proceso selectivo termina produciendo efectos distintos de los inicialmente anunciados, alterándose retrospectivamente el significado de la convocatoria y afectándose las expectativas de terceros que pudieron no concurrir por tratarse de un número limitado de plazas o por no existir plazas adicionales de carácter fijo. Del mismo modo, el mérito constitucionalmente relevante para el acceso al empleo público fijo no consiste únicamente en acreditar aptitud suficiente para el desempeño del puesto, sino en obtener una posición preferente dentro del número de plazas convocadas. El sistema constitucional de acceso al empleo público no responde a una lógica meramente

habilitante —apto/no apto—, sino a una lógica comparativa y distributiva, en la que el mérito se mide en relación con los demás aspirantes concurrentes y con el concreto número de vacantes ofertadas. Por ello, aunque varios aspirantes puedan demostrar capacidad, solo quienes obtienen plaza acreditan el mérito constitucionalmente bastante para acceder al empleo fijo en las condiciones establecidas en la convocatoria.

Dado el carácter excepcional de la doctrina inaugurada por la STS de 11 de mayo de 2026, la referencia a la «superación» de un proceso selectivo para el acceso a la condición de personal fijo debe interpretarse de manera estricta. Por tal ha de entenderse la participación en un sistema de oposición o de concurso-oposición —ya sea ordinario, de estabilización o de consolidación— en el que exista una verdadera comprobación objetiva de la aptitud o capacidad de los aspirantes mediante pruebas selectivas eliminatorias. En consecuencia, deben quedar excluidos aquellos procesos en los que los ejercicios no tengan carácter eliminatorio, como expresamente permitió el art. 2.4 de la Ley 20/2021, así como los concursos de méritos puros. Y ello porque, en tales supuestos, no puede afirmarse, en sentido estricto, que el aspirante haya «superado» una prueba selectiva acreditativa de su capacitación para el acceso al empleo fijo, tal y como exige expresamente la sentencia. En estos casos, los participantes son únicamente ordenados conforme a un baremo de méritos o mediante pruebas no excluyentes, sin que exista una previa declaración objetiva de aptitud respecto del desempeño del puesto.

En cualquier caso, el cambio jurisprudencial habido sobre la materia no puede dar lugar a la posibilidad de replantear todos los asuntos decididos por sentencia firme en los que se aplicó el criterio interpretativo precedente, pues ello llevaría al absurdo de quebrar la seguridad jurídica. Ciertamente, no existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de seguridad jurídica y el de igualdad en la aplicación de la ley cuando se aplica la doctrina jurisprudencial vigente en el momento en que el litigio se resuelve. Antes, al contrario, sí se produciría tal vulneración si el cambio de doctrina se aplicara a supuestos ya resueltos judicialmente. Solo cabría excepcionar esta regla cuando, con posterioridad a la firmeza de la resolución judicial, se produzca una alteración sustancial del presupuesto jurídico o fáctico sobre el que aquella se asentó. Tal circunstancia podría concurrir, en particular, cuando persista la situación de abuso en la temporalidad —esto es, cuando la relación laboral continúe prolongándose en el tiempo en los términos anteriormente expuestos— y, además, la persona trabajadora hubiera participado en un proceso selectivo de acceso al empleo público fijo conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En ese supuesto, la nueva situación jurídica ya no coincidiría plenamente con la previamente enjuiciada, al añadirse un elemento relevante que, conforme a la doctrina jurisprudencial actualmente vigente, puede resultar determinante para valorar las consecuencias derivadas del abuso de la temporalidad.

Por último, debe descartarse la posibilidad de extrapolar la figura del «personal a extinguir» como mecanismo para resolver la tensión existente entre el acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad y la necesidad

de sancionar el abuso en la contratación temporal. En efecto, a diferencia de lo que sucede en los supuestos de sucesión de empresas —en los que la subrogación viene impuesta directamente por la Directiva 2001/23/CE y despliega efectos automáticos sobre la continuidad de las relaciones laborales, al imponer un resultado jurídico específico³⁹—, la cláusula 5.^a, apartado 1, del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70/CE no tiene carácter incondicional ni suficientemente preciso. Así lo ha declarado expresamente el Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18), dictada en el marco de dos litigios entre empleados públicos del Servicio Madrileño de Salud y la Comunidad de Madrid relativos al reconocimiento de la condición de personal estatutario fijo o, con carácter subsidiario, de un estatuto equiparable basado en los principios de permanencia e inamovilidad, en la que afirma que dicha disposición carece de efecto directo y no puede ser invocada para exigir la inaplicación del Derecho nacional.

De este modo, mientras que en el ámbito de la transmisión de empresas el Derecho de la Unión impone un resultado jurídico concreto —la subrogación del nuevo empleador en las relaciones laborales existentes—, en materia de contratación temporal el ordenamiento europeo se limita a establecer un objetivo (prevenir y sancionar el abuso), dejando a los Estados miembros la elección de las medidas adecuadas. En consecuencia, no cabe trasladar mecánicamente soluciones propias de la sucesión empresarial —como la integración automática en una posición laboral estabilizada, siquiera bajo la fórmula del «personal a extinguir»— a un ámbito en el que el Derecho de la Unión no predetermina ni la técnica ni el resultado sancionador. Admitir lo contrario supondría, en la práctica, reconocer efectos automáticos a una disposición que el propio Tribunal de Justicia ha negado que sea directamente aplicable, desbordando así tanto los límites del principio de interpretación conforme como las exigencias constitucionales que rigen el acceso al empleo público.

La propia STS de 11 de mayo de 2026 parece descartar implícitamente la extrapolación de soluciones próximas a la figura del «personal a extinguir» al ámbito del abuso de temporalidad. En efecto, la Sala distingue expresamente entre los supuestos de reversión de actividad por una Administración pública —en los que la subrogación opera respecto de trabajadores que ya ostentaban válidamente la condición de fijos en una empresa privada y cuya posición jurídica no puede verse degradada por efecto

39 La STJUE de 13 de junio de 2019 (C-317/18) ha declarado que «la Directiva 2001/23, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que exige que, en caso de transmisión a efectos de dicha Directiva, al ser el cesionario un ayuntamiento, los trabajadores afectados, por un lado, se sometan a un procedimiento público de selección y, por otro, queden obligados por un nuevo vínculo con el cesionario». En definitiva, la reversión de servicios debe respetar la fijeza laboral preexistente, como ha reconocido recientemente la STS de 28 de enero de 2022 (Recud. 3781/2020). En el mismo sentido, las SSTs de 28 de enero de 2022 (Recud. 3779/2020), 31 de enero de 2022 (Recud. 3775/2020), 1 de febrero de 2022 (Recud. 3777/2020), 2 de febrero de 2022 (Recud. 3772/2020) y 2 de julio de 2025 (Rec. 36/2025). Por ello, el legislador explorará otras alternativas para resolver esta cuestión, en particular la figura del «personal a extinguir» [Cfr. la STS (CA) de 16 de enero de 2025 (Rec. 4845/2022)].

de la transmisión— y aquellos otros en los que trabajadores temporales de la propia Administración pretenden adquirir *ex novo* la condición de fijos como consecuencia del abuso en la contratación temporal. Desde esta perspectiva, el Tribunal Supremo rechaza implícitamente la posibilidad de trasladar mecánicamente al segundo supuesto soluciones construidas en el ámbito de la sucesión empresarial, pues en materia de abuso de temporalidad no existe una posición previa de fijeza que deba ser preservada frente a la Administración subrogada, sino una pretensión de adquisición originaria de estabilidad en el empleo público sometida necesariamente a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

4.2. La exclusión de la figura del indefinido no fijo como respuesta al abuso de temporalidad

A la luz de la STJUE de 14 de abril de 2026 (C-418/24, Obadal), la transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una relación laboral indefinida no fija no constituye una medida adecuada para sancionar el abuso, en la medida en que mantiene la naturaleza temporal del vínculo y, por ende, la situación de precariedad del trabajador. En efecto, el trabajador indefinido no fijo permanece sujeto a una relación de duración determinada hasta la cobertura definitiva de la plaza, lo que implica la prolongación de dicha precariedad. Como declara el Tribunal de Justicia, esta medida no permite sancionar debidamente la utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, al no garantizar la estabilidad en el empleo, elemento esencial de la protección de los trabajadores en el marco del Acuerdo Marco. En consecuencia, no resulta idónea para prevenir la continuación del abuso ni para reparar sus efectos.

A ello se añade que la transformación de las personas empleadas públicas que hayan sido contratadas de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada en «personal laboral indefinido no fijo» no permite alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco. En efecto, esta transformación se produce sin perjuicio de la posibilidad de que el empleador cese al personal laboral cuando la plaza se cubra reglamentariamente o se amortice en debida forma, con derecho a una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, que resulta idéntica con independencia de que la contratación haya sido, desde su inicio, regular o abusiva. De este modo, la medida carece de un efecto disuasorio específico frente al abuso, quedando diluida su relevancia jurídica desde la perspectiva indemnizatoria.

Esta interpretación ha sido posteriormente acogida de forma expresa por la STS de 11 de mayo de 2026, que, en aplicación de la STJUE *Obadal*, afirma que la transformación de la relación laboral abusiva en una relación indefinida no fija «*supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado*». Más aún, la sentencia afirma categóricamente que, cuando concurre abuso de temporalidad y resulta aplicable la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco, «no

pueden declararse relaciones laborales INF». Sin embargo, el régimen jurídico que posteriormente diseña, particularmente en sus fundamentos jurídicos séptimo y octavo, reproduce, en gran medida, los elementos estructurales característicos de la relación indefinida no fija. Así, el Tribunal Supremo parte de la continuidad de la relación laboral hasta la cobertura reglamentaria de la plaza, admite la posterior extinción vinculada a dicha cobertura y reconoce una indemnización extintiva equivalente a la prevista para el despido objetivo de veinte días de salario por año de servicio. Todo ello presupone la existencia de una relación laboral no fija, aunque tampoco meramente temporal en sentido estricto, configurada precisamente conforme a la lógica tradicional del personal indefinido no fijo. De este modo, la sentencia parece excluir formalmente la categoría del indefinido no fijo, pero mantiene materialmente buena parte de su régimen jurídico. La contradicción resulta especialmente visible cuando el propio Tribunal Supremo prevé la continuidad de la prestación de servicios hasta la cobertura reglamentaria de la plaza, que constituye precisamente el rasgo definitorio clásico de la relación indefinida no fija. En consecuencia, más que una verdadera desaparición funcional de esta categoría, la sentencia parece operar una descalificación nominal de la figura, manteniendo simultáneamente buena parte de sus efectos jurídicos esenciales bajo una construcción formalmente distinta y articulada en torno a la tutela indemnizatoria.

La resolución del Tribunal Supremo plantea, además, una dificultad adicional en relación con los contratos temporales celebrados a partir del 30 de marzo de 2022 conforme al nuevo marco instaurado por las reformas de 2021. En efecto, tras la derogación del apartado primero de la DA 15.^a del ET por el RD-I 32/2021 y la introducción de la nueva DA 17.^a en el EBEP, el legislador ha desplazado la técnica tradicional del personal indefinido no fijo, sustituyéndola por un sistema basado en la nulidad de los contratos temporales celebrados en incumplimiento de los límites máximos de permanencia y en el reconocimiento de una compensación económica específica.

Sin embargo, la sentencia parece proyectar también sobre este nuevo marco normativo soluciones construidas bajo el régimen anterior, manteniendo materialmente la continuidad de la relación laboral hasta la cobertura reglamentaria de la plaza y la posterior extinción indemnizada. De este modo, o bien la doctrina fijada por esta resolución termina operando en tensión con el nuevo modelo legal instaurado tras las reformas de 2021, o bien debe entenderse circunscrita a las relaciones temporales anteriores al 30 de marzo de 2022, que eran precisamente las concernidas en el recurso de unificación de doctrina resuelto por la propia sentencia.

4.3. La indemnización compensatoria del abuso en la temporalidad

4.3.1. La configuración europea de la indemnización compensatoria frente al abuso de temporalidad

De conformidad con la doctrina establecida por la STJUE de 14 de abril de 2026 (C-418/24, Obadal), la indemnización prevista para el personal laboral indefinido no fijo —

consistente en veinte días de salario por año de servicio, con el límite de doce mensualidades— no constituye una medida adecuada porque no cumple las exigencias de efectividad, disuasión y proporcionalidad exigidas por la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco: no es efectiva, en la medida en que se abona únicamente en el momento de la extinción de la relación laboral por cobertura reglamentaria de la plaza o por su amortización y no garantiza, por sí sola, la eliminación de las consecuencias del abuso ni la protección del trabajador durante la prolongación de la relación temporal; no es disuasoria, ya que el establecimiento de un límite máximo puede hacer que la indemnización pierda su efecto disuasorio, en la medida en que, una vez alcanzado dicho tope, deja de desincentivar la utilización abusiva de contratos temporales; y no es proporcionada, porque el establecimiento de un límite máximo a la indemnización —como sucede en el ordenamiento español, donde se fija en veinte días de salario por año de servicio con un máximo de doce mensualidades— no permite ni una reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años ni una reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos, al impedir que la indemnización tenga en cuenta la totalidad del perjuicio efectivamente sufrido. Por otra parte, a la luz de la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia, la indemnización de treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades, prevista para el despido improcedente, suscita serias dudas en cuanto a su adecuación como medida sancionadora del abuso, en la medida en que se configura igualmente mediante un doble límite máximo. En definitiva, de la doctrina del Tribunal de Justicia se desprende que la indemnización adecuada no puede configurarse de modo que, mediante límites máximos, impida una reparación adecuada e íntegra del perjuicio sufrido, sino que debe permitir una reparación adecuada e íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador que ha sido víctima de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, lo que exige, en la práctica, un margen de individualización suficiente para tener en cuenta, en particular, la naturaleza de las funciones desempeñadas, el número y la duración acumulada de los contratos, las ventajas económicas que el trabajador habría podido obtener de no haberse producido el abuso y el perjuicio derivado de la situación de incertidumbre en la que se ha encontrado como consecuencia de la utilización abusiva de la contratación temporal.

La doctrina sentada en la STJUE de 14 de abril de 2026 puede comprenderse con mayor precisión a la luz de la sentencia de 29 de enero de 2026 (C-668/24), en la que el Tribunal de Justicia desarrolla con mayor detalle los requisitos que debe reunir una indemnización adecuada frente al abuso en la utilización de contratos de duración determinada. En cuanto a su cuantía, el Tribunal subraya que la indemnización debe ser proporcionada y suficientemente disuasoria, de modo que no pueda quedar reducida a una compensación meramente simbólica ni limitada por topes que impidan una reparación adecuada en supuestos de abuso prolongado. A este respecto, admite que la fijación de una cuantía mínima puede ser compatible con el Derecho de la Unión, siempre que no excluya la posibilidad de obtener una reparación superior cuando el perjuicio efectivamente sufrido así lo justifique. En este sentido, el Tribunal advierte expresamente que la fijación de un límite máximo a la indemnización puede compro-

meter su efecto disuasorio, en la medida en que, una vez alcanzado dicho umbral, el empleador deja de tener incentivos para evitar la reiteración del abuso.

En relación con la prueba del daño, el Tribunal reconoce expresamente las dificultades inherentes a la acreditación del perjuicio derivado del uso abusivo de la temporalidad, en particular en lo que se refiere a la pérdida de oportunidades de empleo estable. Por ello, considera conforme al Acuerdo Marco la utilización de mecanismos de presunción del daño, que garanticen al trabajador una indemnización mínima sin necesidad de una prueba exhaustiva, siempre que se mantenga la posibilidad de acreditar un daño mayor. Desde esta perspectiva, el Tribunal concluye que la indemnización puede constituir un remedio adecuado frente al abuso incluso en ausencia de conversión en contrato indefinido, siempre que su configuración concreta garantice una protección efectiva. Así, considera potencialmente conforme con el Derecho de la Unión un sistema como el enjuiciado, que prevé una indemnización comprendida entre un mínimo y un máximo (entre dos meses y medio y doce mensualidades de salario), basada en una presunción de daño, pero susceptible de incremento si el trabajador acredita un perjuicio superior, complementado además con mecanismos de responsabilidad de los directivos en caso de infracción dolosa o negligente. En tales condiciones, el Tribunal entiende que la indemnización puede cumplir una función real de sanción del abuso y de eliminación de sus consecuencias, quedando, no obstante, su apreciación definitiva supeditada al control del órgano jurisdiccional nacional.

A partir de la doctrina del Tribunal de Justicia, la posibilidad de obtener una indemnización superior a la cuantía mínima exige la acreditación de un perjuicio adicional, concreto y evaluable, más allá del daño presumido, cuya prueba corresponde al propio trabajador afectado. En este sentido, el Tribunal distingue claramente entre una indemnización base, justificada por la dificultad de probar el daño derivado del abuso —y que puede fijarse dentro de una horquilla mediante mecanismos de presunción—, y una eventual reparación superior, que requiere la prueba de consecuencias específicas. Pues bien, a mi juicio, en el ámbito del empleo público, este planteamiento presenta importantes límites. En particular, el perjuicio no parece que pueda identificarse, en principio, con la pérdida de acceso a la condición de fijo, dado que dicha adquisición está sujeta a procedimientos selectivos basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Tampoco resultan fácilmente defendibles perjuicios económicos derivados de diferencias retributivas o de antigüedad cuando existe equiparación entre personal temporal y fijo, ni daños vinculados a interrupciones contractuales que no formen parte del funcionamiento ordinario del sistema. En este contexto, los perjuicios susceptibles de fundamentar una reparación superior se reducen esencialmente a supuestos muy concretos. En primer lugar, la inexistencia de oportunidades reales de estabilización, cuando la Administración no ha convocado procesos selectivos durante largos periodos, bloqueando de facto cualquier posibilidad de acceso a la estabilidad. En segundo lugar, y con mayor cautela, pueden considerarse determinadas desventajas en la trayectoria profesional efectivamente acreditadas, siempre que no se confundan con las limitaciones derivadas de las reglas generales de promoción profesional. Por el contrario, la mera duración de la situación de temporalidad abusiva no determina, por sí sola,

el reconocimiento de una indemnización superior, en la medida en que dicho elemento ya puede ser considerado para fijar la cuantía dentro de los márgenes de la indemnización base. Solo cuando esa prolongación se traduzca en consecuencias adicionales concretas podrá fundamentar una reparación más elevada. De ello se desprende que, en la práctica, la posibilidad de superar la indemnización mínima queda supeditada a la acreditación de perjuicios adicionales concretos, lo que limita su operatividad a supuestos en los que tales perjuicios puedan ser efectivamente probados.

Las consideraciones anteriores resultan, *mutatis mutandis*, trasladables a la compensación económica prevista en la DA 17.^a del EBEP. En efecto, dicha compensación reproduce los elementos estructurales que el Tribunal de Justicia considera inadecuados —en particular, su carácter tasado y la existencia de un límite máximo—, sin permitir una reparación íntegra del perjuicio sufrido ni garantizar un efecto suficientemente disuasorio. Es más, en determinados aspectos, el régimen de la DA 17.^a presenta incluso un menor grado de adecuación, al limitar el cálculo a las retribuciones fijas y circunscribir la compensación al concreto vínculo del que trae causa el incumplimiento, excluyendo el cómputo acumulado de servicios. Tales elementos refuerzan la conclusión de que este mecanismo, por sí solo, difícilmente puede considerarse conforme con las exigencias de efectividad, proporcionalidad y disuasión derivadas de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco, en la medida en que no permite dar una respuesta adecuada a aquellos supuestos en los que el trabajador acredite un perjuicio efectivo superior al cubierto por la compensación tasada.

4.3.2. La reinterpretación del sistema indemnizatorio por el Tribunal Supremo tras la STJUE Obadal

A partir de la STJUE Obadal, el Tribunal Supremo construye un nuevo sistema de reparación del abuso en la temporalidad en el empleo público. La Sala de lo Social entiende que, cuando la conversión en personal fijo resulte *contra legem* por vulnerar los principios de igualdad, mérito y capacidad, la medida adecuada para garantizar la efectividad de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE debe consistir en una indemnización reparadora y disuasoria, complementada con sanciones administrativas a la Administración incumplidora.

La sentencia diferencia claramente entre dos indemnizaciones compatibles y autónomas entre sí. Por un lado, la indemnización extintiva derivada de la finalización de la relación laboral, que conserva la lógica tradicional de compensar la pérdida de ingresos y cuya cuantía dependerá de la causa de extinción. Por otro, una indemnización específica y autónoma por abuso de temporalidad, destinada a reparar el daño material y moral derivado de la situación prolongada de precariedad e incertidumbre laboral. Esta segunda indemnización no puede calcularse conforme a los criterios clásicos de las indemnizaciones por despido, porque el perjuicio derivado del abuso no es proporcional al salario del trabajador ni responde a la pérdida futura de ingresos, sino al daño sufrido durante la vigencia de la relación temporal.

Para evitar una excesiva dispersión judicial y facilitar la tutela judicial efectiva, el Tribunal Supremo establece diversos criterios orientativos para la cuantificación de la indemnización por abuso de temporalidad. En particular, exige que la reparación sea íntegra y proporcionada, excluyendo indemnizaciones meramente simbólicas, y que se atienda a circunstancias como la duración y reiteración de los vínculos temporales, la naturaleza de las funciones desempeñadas, las ventajas económicas frustradas y la situación de incertidumbre y precariedad sufrida por el trabajador. Asimismo, distingue entre daños materiales y daños morales, admitiendo respecto de estos últimos la posibilidad de fijar una indemnización presuntiva mínima.

En este contexto, el Tribunal Supremo considera posible utilizar como referencia orientadora las sanciones previstas en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), por fraude en la contratación temporal, siguiendo la doctrina constitucional y jurisprudencial que admite acudir a dichas cuantías como parámetro de valoración de daños morales. Así, toma como referencia las multas previstas para las infracciones graves del art. 7.2 de la LISOS, que hasta el 31 de diciembre de 2021 oscilaban entre 751 y 7.500 euros y que, tras la reforma operada por el RD-L 32/2021, pasan a situarse entre 1.000 y 10.000 euros por cada trabajador afectado. De este modo, la sentencia configura una indemnización presuntiva mínima por daño moral construida orientativamente a partir de dichos importes, susceptible de incrementarse cuando el trabajador acredite perjuicios superiores. No obstante, la Sala insiste en que la referencia a la LISOS no opera como un auténtico baremo legal tasado ni introduce daños punitivos, sino únicamente como un criterio orientador de cuantificación, sin perjuicio de la posibilidad de reconocer una indemnización superior cuando se acrediten daños materiales o morales de mayor entidad.

La sentencia precisa además que dicha indemnización por abuso de temporalidad debe ser expresamente reclamada por el trabajador en aplicación del principio dispositivo, ya sea ejercitando una acción declarativa de fijeza o una acción de despido. En relación con las demandas interpuestas antes de la STJUE *Obadal* en las que no se hubiera solicitado esta indemnización, la Sala admite que, mientras el procedimiento permanezca en fase de instancia, la demanda pueda ampliarse o introducirse la cuestión en el acto del juicio oral al amparo del art. 85.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LJS). Por el contrario, rechaza que la reclamación indemnizatoria pueda incorporarse por primera vez en suplicación o casación, al considerar que ello supondría introducir una cuestión nueva incompatible con la naturaleza extraordinaria de tales recursos y con sus limitaciones probatorias.

4.3.3. La incidencia de la estabilización posterior sobre la reparación del abuso

Aunque la STS de 11 de mayo de 2026 no afirma expresamente que todo trabajador que finalmente adquiera estabilidad mediante los correspondientes procesos selectivos deba percibir necesariamente una indemnización adicional, construye la

indemnización por abuso en la temporalidad como una medida autónoma e independiente de la propia extinción de la relación laboral. En este sentido, el Tribunal Supremo afirma expresamente que se trata de «una indemnización independiente y, en su caso, adicional, a la indemnización extintiva» y que «su finalidad no es compensar la pérdida de ingresos por la terminación de la relación laboral sino reparar la situación de precariedad del trabajador abusado». Asimismo, precisa que «el trabajador ha prestado servicios durante un prolongado lapso temporal en una situación de inseguridad laboral que le ha producido un menoscabo profesional», perjuicio que «debe ser indemnizado». De este modo, la sentencia parece desplazar el centro de gravedad del daño desde la mera pérdida del puesto de trabajo hacia la propia situación prolongada de precariedad derivada del abuso, lo que podría permitir sostener que la reparación no quedaría automáticamente excluida por el hecho de que el trabajador termine adquiriendo posteriormente estabilidad.

Sin embargo, lo cierto es que el Tribunal Supremo no se pronuncia expresamente sobre si dicha indemnización resultaría también procedente en los supuestos en los que el trabajador adquiriera finalmente la condición de fijo, puesto que en el caso enjuiciado la demandante únicamente solicitó la declaración de fijeza y no reclamó indemnización alguna por el abuso padecido. En efecto, la propia sentencia afirma que, al no haberse solicitado indemnización, «no es dable entrar en su examen». Y, en este sentido, debe advertirse que una de las cuestiones prejudiciales planteadas al TJUE en la sentencia de 13 de junio de 2024 (C-331/2022) se refería expresamente a si la Ley 20/2021 vulneraba la cláusula 5 del Acuerdo Marco al no prever medida sancionadora alguna respecto de los empleados públicos temporales que superasen satisfactoriamente los procesos de estabilización. Sin embargo, el TJUE eludió pronunciarse de forma expresa sobre esta concreta cuestión. La sentencia se limita a afirmar, en términos generales, que la convocatoria de procesos selectivos y el reconocimiento de una compensación únicamente a favor de quienes no los superen no constituyen medidas suficientemente efectivas y disuasorias cuando no permitan sancionar debidamente el abuso y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, sin declarar, no obstante, que quienes sí superen tales procesos tengan necesariamente derecho a una indemnización adicional. En esta misma línea, la STJUE de 14 de abril de 2026 (C-418/24, Obadal) tampoco afirma expresamente que los trabajadores que finalmente adquieran estabilidad deban percibir necesariamente una reparación adicional. No obstante, la sentencia sí introduce un elemento relevante al cuestionar la suficiencia de un sistema indemnizatorio exclusivamente vinculado a la extinción de la relación laboral, por considerar que deja sin reparación determinados supuestos de abuso —en particular, los casos de trabajadores que se jubilen, dimitan o cesen antes de la finalización del proceso selectivo— y no permite, por sí solo, eliminar todas las consecuencias derivadas de la utilización abusiva de sucesivos contratos temporales. Con ello, el Tribunal desplaza parcialmente el foco desde el mero cese hacia la suficiencia global del sistema de reparación, sin llegar, por ello, a declarar que la mera estabilización posterior excluya o imponga automáticamente una indemnización adicional.

De todo ello parece desprenderse, por tanto, que la cuestión permanece abierta. No obstante, en el estado actual de la doctrina judicial española, sigue prevaleciendo el criterio conforme al cual el perjuicio indemnizable en los supuestos de utilización abusiva de contratos o relaciones laborales temporales por parte de la Administración se vincula esencialmente al cese de la relación de servicio. Desde esta perspectiva, viene negándose, con carácter general, el reconocimiento de una indemnización adicional cuando la situación de abuso concluye mediante la transformación de la relación en laboral fija o mediante el acceso a la condición de funcionario de carrera, al entenderse que en tales supuestos desaparece el daño asociado a la pérdida del empleo⁴⁰.

En todo caso, de admitirse la procedencia de una indemnización específica y autónoma derivada de la situación de abuso en la temporalidad, compatible con la estabilización o consolidación de la relación de servicio, el trabajador dispondría del plazo de prescripción de un año previsto en el art. 59.1 del ET para ejercitar la correspondiente acción en sede judicial, computado desde el momento en que dicho abuso cesa efectivamente; esto es, desde la adquisición de la condición de personal laboral fijo o funcionario de carrera, en cuanto momento en el que quedaría definitivamente eliminada la situación de temporalidad abusiva.

4.3.4. Valoración crítica de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo tras la STJUE Obadal

La doctrina elaborada por el Tribunal Supremo a partir de la STJUE Obadal presenta, a mi juicio, algunos puntos discutibles, a saber:

- En primer lugar, la sentencia incurre en una cierta contradicción interna. Rechaza las indemnizaciones tasadas y limitadas legalmente por entender que los topes máximos son incompatibles con una reparación íntegra y suficientemente disuasoria del abuso, pero termina construyendo un sistema indemnizatorio fuertemente objetivado mediante la utilización orientadora de las cuantías previstas en la LISOS. Aunque formalmente niega que se trate de un baremo, en la práctica introduce una referencia estandarizada que aproxima el modelo a una lógica cuasi tasada.
- En segundo lugar, la sentencia afirma que la indemnización por abuso de temporalidad debe comprender también los daños materiales, mencionando expresamente las eventuales ventajas económicas frustradas o las diferencias retributivas que el trabajador hubiera podido sufrir respecto del personal fijo comparable. Sin embargo, la Sala apenas concreta cuáles podrían ser

40 En este sentido, por ejemplo, las SSTSJ de Aragón de 28 de febrero de 2025 (Rec. 96/2025), de Galicia de 27 de noviembre de 2024 (Rec. 3665/2024) y 9 de enero de 2025 (Rec. 5101/2024) y del País Vasco de 28 de febrero de 2025 (Rec. 3011/2024).

efectivamente esos perjuicios patrimoniales en el ámbito del empleo público ni cómo opera su conexión causal con la situación de abuso, más allá de remitir genéricamente a su acreditación por el trabajador afectado.

- En tercer lugar, la sentencia maneja una noción excesivamente amplia e indeterminada del daño moral derivado de la temporalidad abusiva. La mera prolongación de la precariedad o de la incertidumbre laboral parece convertirse prácticamente en un perjuicio indemnizable por sí mismo, sin delimitar con precisión cuáles son las concretas consecuencias lesivas que justifican la reparación. En el empleo público, esta construcción resulta particularmente problemática, porque el perjuicio no puede identificarse automáticamente con la pérdida de acceso a la condición de fijo, dado que ésta depende constitucionalmente de la superación de procesos selectivos sujetos a los principios de igualdad, mérito y capacidad, ni tampoco parece fácilmente reducible a otros perjuicios morales diferenciados de la propia situación de temporalidad prolongada.
- En cuarto lugar, la sentencia tampoco pondera adecuadamente aquellas situaciones en las que la Administración sí ha articulado mecanismos efectivos de cobertura definitiva de las plazas mediante convocatorias públicas y el trabajador temporal no ha concurrido o no ha superado los correspondientes procesos selectivos. Tampoco valora suficientemente las importantes ventajas específicas de las que ha disfrutado este personal en los sucesivos procesos extraordinarios de estabilización y consolidación derivados de la Ley 20/2021 y de la normativa posterior. En efecto, dichos procesos han incorporado medidas claramente favorables al personal temporal de larga duración, como la utilización excepcional del concurso de méritos para plazas ocupadas temporalmente durante más de cinco años; sistemas de concurso-oposición con ejercicios no eliminatorios; una valoración especialmente intensa de la experiencia previa en la propia Administración; la posibilidad de integración en bolsas específicas de empleo temporal para quienes no superasen los procesos; e incluso nuevas oportunidades de estabilización mediante tasas adicionales previstas en el RD-I 5/2023 para personal que ya hubiera participado sin éxito en procesos anteriores. En este contexto, la identificación automática entre prolongación de la temporalidad y perjuicio indemnizable resulta mucho más discutible, pues la persistencia de la situación temporal no puede imputarse exclusivamente a la inactividad administrativa cuando el ordenamiento ha articulado reiteradamente mecanismos extraordinariamente favorables de acceso a la estabilidad que el trabajador no ha logrado superar.
- En quinto lugar, la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo puede favorecer una interpretación conforme a la cual el trabajador que finalmente adquiere estabilidad mediante los correspondientes procesos selectivos tendría derecho, de manera prácticamente automática, a una indemnización adicio-

nal derivada de la situación de abuso en la temporalidad padecida. Sin embargo, la jurisprudencia comunitaria no parece imponer una consecuencia de tal alcance. El Tribunal de Justicia exige la existencia de medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias frente al abuso, pero no afirma expresamente que la posterior estabilización del trabajador deba llevar aparejado, en todo caso, el reconocimiento de una reparación económica adicional.

- En fin, la solución elaborada por el Tribunal Supremo plantea relevantes dudas desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de la cobertura normativa del nuevo sistema indemnizatorio. La sentencia termina configurando una indemnización autónoma por abuso de temporalidad que carece de una previsión legal expresa clara y cuya cuantificación se construye jurisprudencialmente mediante criterios tomados de un ámbito normativo distinto, como es el régimen administrativo sancionador de la LISOS. De este modo, la Sala no se limita a interpretar las consecuencias derivadas de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco, sino que reconstruye de *facto* un nuevo régimen indemnizatorio de creación predominantemente jurisprudencial.

4.4. Las sanciones administrativas como instrumento de reacción frente al abuso de la temporalidad

Junto a la indemnización, la sentencia incorpora una dimensión sancionadora administrativa. Considera que, constatado judicialmente el abuso, debe remitirse testimonio a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para que inicie el correspondiente procedimiento sancionador por infracción de la normativa sobre contratación temporal, conforme al art. 7.2 de la LISOS. La finalidad es reforzar el efecto disuasorio del sistema, complementando la reparación del trabajador con la imposición de sanciones administrativas a la Administración empleadora. La viabilidad de esta solución no parece quedar desvirtuada por la circunstancia de que el sujeto infractor sea una Administración Pública⁴¹. En efecto, ni la LISOS ni el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social contienen una exclusión general de las Administraciones Públicas del régimen sancionador previsto para las infracciones del orden social. Antes al contrario, cuando el legislador ha querido establecer un tratamiento específico para las Administraciones Públicas lo ha hecho de forma expresa. Así sucede, por ejemplo, en materia de prevención de riesgos laborales, donde los arts. 45.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y 3.4 del RD 928/1998 excluyen la aplicación del procedimiento sancionador ordinario y someten estas conductas al régimen especial regulado en el RD 707/2002. Por ello, *a contrario sensu*, cabe sostener que, fuera de este supuesto específico, las Administraciones Públicas no quedan excluidas del

41 MONTROYA MELGAR, «La responsabilidad de las Administraciones Públicas por incumplimiento de la legislación laboral», *Relaciones Laborales*, 1/1987, págs. 195 y ss.

régimen sancionador del orden social. En consecuencia, y a falta de una previsión expresa en sentido contrario, las infracciones derivadas de la utilización irregular de la contratación temporal pueden quedar sujetas al régimen general previsto en la LISOS.

La STS de 11 de mayo de 2026 introduce en el debate un elemento novedoso que hasta ahora apenas había sido considerado. En efecto, el análisis de las medidas dirigidas a prevenir y sancionar el abuso de la temporalidad en el empleo público se había centrado fundamentalmente en los mecanismos de responsabilidad previstos en la DA 17.^a del EBEP, así como en los regímenes disciplinario, patrimonial o incluso penal aplicables a las autoridades y empleados públicos responsables. Sin embargo, la sentencia desplaza el foco hacia una dimensión distinta: la posible utilización de la potestad sancionadora laboral frente a la propia Administración empleadora mediante la aplicación del art. 7.2 de la LISOS.

Esta perspectiva obliga a reconsiderar, al menos parcialmente, la afirmación de que el ordenamiento español carece de instrumentos específicamente dirigidos a sancionar el abuso en la contratación temporal. En efecto, si la Administración pública puede ser sancionada por la utilización irregular de contratos temporales, nos encontraríamos ante una medida expresamente orientada a castigar la conducta infractora y reforzar el efecto disuasorio exigido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Cuestión distinta es si dicha medida resulta, por sí sola, suficiente para satisfacer las exigencias de efectividad, proporcionalidad y disuasión requeridas por el Derecho de la Unión.

La relevancia de este planteamiento trasciende, sin embargo, la mera cuestión de la aplicabilidad de la LISOS a las Administraciones Públicas. Lo verdaderamente novedoso es que permite replantear, al menos parcialmente, el juicio sobre la suficiencia de las medidas existentes en el ordenamiento español para prevenir y sancionar el abuso de la temporalidad. Hasta ahora, el debate se había centrado principalmente en la DA 17.^a del EBEP y en los distintos mecanismos de responsabilidad disciplinaria, patrimonial o penal exigibles a las autoridades y empleados públicos responsables de las irregularidades cometidas⁴². La STS de 11 de mayo de 2026 desplaza el foco hacia

42 Sobre esta cuestión, la STJUE Obadal consideró que el régimen español de responsabilidades vinculado al abuso de la temporalidad no constituía, por sí solo, una medida adecuada para prevenir y sancionar tales prácticas, atendido su carácter ambiguo, abstracto y poco previsible. No obstante, la posterior STJUE de 29 de enero de 2026 (C-668/24) precisó que los mecanismos nacionales de exigencia de responsabilidad a los directivos pueden constituir medidas adecuadas siempre que sean efectivos y disuasorios. Desde esta perspectiva, puede sostenerse que, en el ordenamiento español, aun cuando la DA 17.^a del EBEP presenta el grado de abstracción señalado por el Tribunal de Justicia, no cabe afirmar la inexistencia de mecanismos de responsabilidad, en la medida en que el sistema jurídico ofrece un abanico de instrumentos que, aunque dispersos y no específicamente articulados para este supuesto, podrían operar frente a las actuaciones irregulares en materia de contratación temporal. En particular, pueden mencionarse la responsabilidad disciplinaria de las autoridades y empleados públicos por incumplimiento de las normas en materia de personal, la responsabilidad patrimonial con posibilidad de acción de repetición cuando concurra dolo, culpa o negligencia grave y, en supuestos extremos, la eventual responsabilidad penal por actuaciones arbitrarias o contrarias al ordenamiento

una perspectiva diferente: la posible utilización de la potestad sancionadora laboral frente a la propia Administración empleadora como sujeto infractor de la normativa laboral. Este cambio de enfoque no es irrelevante. En efecto, mientras los mecanismos de responsabilidad previstos en la DA 17.^a del EBEP presentan un elevado grado de abstracción y una aplicación práctica particularmente incierta, la potestad sancionadora prevista en la LISOS se articula a través de infracciones tipificadas, sanciones predeterminadas y un procedimiento administrativo específico. Desde esta perspectiva, podría sostenerse que ofrece mayores niveles de previsibilidad y efectividad que los mecanismos de responsabilidad tradicionalmente invocados en este ámbito⁴³.

Ahora bien, ello no significa necesariamente que la mera posibilidad de imponer sanciones administrativas permita considerar satisfechas, sin más, las exigencias derivadas de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco. En particular, seguirá siendo necesario valorar si tales sanciones presentan una intensidad suficiente para garantizar un efecto realmente disuasorio frente a prácticas abusivas reiteradas y, especialmente, si resultan aptas para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. La respuesta a esta cuestión no parece evidente. Sin embargo, la solución propugnada por el Tribunal Supremo introduce un elemento nuevo en el debate que obliga a reconsiderar la valoración global del sistema español de reacción frente al abuso de la temporalidad en el empleo público.

5. CONCLUSIONES

En relación con la doctrina elaborada por la STS de 11 de mayo de 2026 tras la STJUE Obadal, pueden formularse, al menos, las siguientes consideraciones críticas:

- En primer lugar, la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo reproduce en cierta medida el mismo enfoque estático y fragmentado que podía reprocharse a la propia STJUE Obadal. En efecto, la Sala construye su nuevo siste-

jurídico. Ahora bien, precisamente por su carácter disperso y por no estar configurados de manera específica, sistemática y previsible como mecanismos dirigidos a prevenir y sancionar el abuso de la contratación temporal, tales instrumentos difícilmente pueden ser considerados, por sí solos, una medida adecuada en los términos exigidos por la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco, en particular en lo que se refiere a las exigencias de efectividad y disuasión.

- 43 Debe advertirse, no obstante, que el análisis doctrinal de las medidas dirigidas a prevenir y sancionar el abuso de la temporalidad en el empleo público se ha concentrado tradicionalmente en la DA 17.^a del EBEP y en los mecanismos clásicos de responsabilidad disciplinaria, patrimonial o penal. Mucho menor atención han recibido otros instrumentos potencialmente relevantes, como los sistemas de dirección pública profesional y evaluación del desempeño previstos en el art. 13 del EBEP; los mecanismos de control, supervisión y responsabilidad aplicables al personal directivo y a la alta dirección del sector público, reflejados, entre otras disposiciones, en la DA 8.^a de la Ley 3/2012 y en el RD 451/2012; o la acción de repetición contemplada en el art. 36.2 de la Ley 40/2015, que impone a la Administración la exigencia de responsabilidad a sus autoridades y empleados en supuestos de dolo, culpa o negligencia grave. Aunque ninguno de estos instrumentos ha sido diseñado específicamente para reaccionar frente al abuso de la contratación temporal, tampoco puede afirmarse que hayan sido objeto de un análisis particularmente intenso en la doctrina sobre esta materia.

ma indemnizatorio partiendo esencialmente de la insuficiencia abstracta de determinadas medidas consideradas aisladamente —la figura del indefinido no fijo, las indemnizaciones tasadas, el régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas o los procesos de estabilización o de consolidación de empleo temporal—, pero sin integrar plenamente la interacción práctica de tales instrumentos dentro del funcionamiento global del sistema español de empleo público.

- En segundo lugar, la sentencia tiende a proyectar una respuesta relativamente uniforme frente al abuso de temporalidad, sin atender suficientemente a que los efectos jurídicos derivados de la STJUE Obadal pueden variar significativamente en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto. En particular, resulta especialmente relevante distinguir entre situaciones anteriores y posteriores a las reformas de 2021; valorar si la Administración ha convocado efectivamente procesos de estabilización o consolidación; determinar si el trabajador ha dispuesto de oportunidades reales de acceso a la estabilidad; y ponderar cuál ha sido la concreta actuación administrativa frente a la situación de temporalidad prolongada. Desde esta perspectiva, la apreciación del perjuicio derivado del abuso y la propia suficiencia de las medidas adoptadas no pueden construirse de forma enteramente abstracta y homogénea, sino que exigen una valoración necesariamente casuística y contextualizada de todas las circunstancias de cada caso.
- En tercer lugar, la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo suscita relevantes objeciones desde la perspectiva de su adecuación al nuevo marco normativo introducido por las reformas de 2021. En efecto, la sentencia reconstruye un sistema de reacción frente al abuso de temporalidad que, en buena medida, continúa descansando materialmente sobre la lógica tradicional del personal indefinido no fijo —continuidad de la relación hasta la cobertura reglamentaria de la plaza y posterior extinción indemnizada— pese a que el legislador ha tratado precisamente de desplazar ese modelo mediante la nueva DA 17.^a del EBEP y la derogación del apartado primero de la DA 15.^a ET por el RD-L 32/2021. De este modo, la Sala parecería mantener por vía jurisprudencial soluciones estructuralmente vinculadas a una figura cuya cobertura legal expresa ha sido significativamente erosionada por el nuevo marco normativo.
- En cuarto lugar, en determinados extremos, la nueva doctrina podría aproximarse a soluciones difícilmente conciliables con la propia literalidad del ordenamiento vigente. En particular, resulta discutible la compatibilidad de la nueva doctrina con la literalidad del art. 10.2 del EBEP cuando la sentencia admite, en determinados supuestos, la adquisición de la condición de personal fijo por quienes superaron procesos selectivos sin obtención de plaza. En efecto, dicho precepto establece expresamente que *«en ningún caso la superación de un proceso selectivo para la contratación temporal generará derecho*

alguno a la adquisición de la condición de personal fijo». Aunque el Tribunal Supremo trata de diferenciar entre procesos temporales y procesos convocados para plazas fijas sin obtención final de plaza, la solución finalmente acogida podría desdibujar parcialmente esa frontera y terminar atribuyendo efectos de acceso al empleo fijo a situaciones que el legislador parecía haber querido excluir expresamente. Asimismo, la continuidad material del esquema tradicional del indefinido no fijo y la construcción jurisprudencial de una indemnización autónoma por abuso de temporalidad plantean dudas acerca de su suficiente cobertura normativa positiva, especialmente cuando el legislador de 2021 optó por articular un sistema específico basado en límites máximos de permanencia, nulidad de actuaciones contrarias a dichos límites y compensaciones tasadas expresamente previstas en la DA 17.^a del EBEP. A ello cabría añadir que la configuración judicial de una indemnización autónoma por abuso de temporalidad podría suscitar dudas desde la perspectiva del principio de reserva de ley en materia de responsabilidad patrimonial y obligaciones económicas de las Administraciones Públicas, pues la sentencia terminaría diseñando un subsistema indemnizatorio con fundamento, criterios de cuantificación y finalidad propios, no previsto expresamente ni en el ET, ni en el EBEP, ni en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Del mismo modo, la utilización orientadora de las sanciones de la LISOS como parámetro indemnizatorio trasladaría al plano resarcitorio criterios procedentes de un régimen administrativo sancionador concebido para finalidades distintas. En este contexto, podría sostenerse que la sentencia no solo se aproxima al límite de la interpretación conforme, sino que incluso suscitaría dudas acerca de si determinadas soluciones adoptadas permanecen realmente dentro de dicho canon interpretativo, en la medida en que reconstruirían judicialmente un modelo de reacción frente al abuso distinto del específicamente configurado por el legislador tras las reformas de 2021. Desde esta perspectiva, la sentencia no se limitaría a interpretar el ordenamiento conforme al Derecho de la Unión, sino que podría terminar reconfigurando parcialmente el modelo legal diseñado por el legislador.

- En quinto lugar, la sentencia incorpora un elemento novedoso que obliga a reconsiderar parcialmente algunos de los presupuestos sobre los que se había desarrollado hasta ahora el debate relativo a las medidas adecuadas para prevenir y sancionar el abuso de la temporalidad en el empleo público. Frente al protagonismo que habían adquirido los mecanismos de responsabilidad previstos en la DA 17.^a del EBEP y los distintos regímenes disciplinario, patrimonial o penal aplicables a las autoridades y empleados públicos responsables, la Sala desplaza el foco hacia la posible utilización de la potestad sancionadora laboral frente a la propia Administración empleadora mediante la aplicación del art. 7.2 de la LISOS. Este planteamiento presenta indudables ventajas desde la perspectiva de la previsibilidad y tipificación de la respuesta sancionadora, al apoyarse en infracciones, sanciones y procedimientos ex-

presamente regulados por el ordenamiento jurídico. No obstante, subsisten dudas acerca de si la mera imposición de sanciones administrativas a la Administración infractora resulta suficiente para satisfacer, por sí sola, las exigencias de efectividad, proporcionalidad y disuasión derivadas de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco, así como acerca de su adecuada articulación con el resto de los mecanismos de reacción frente al abuso actualmente existentes.

En fin, las dificultades interpretativas y las tensiones sistemáticas puestas de manifiesto tras la STJUE Obadal y la posterior respuesta jurisprudencial del Tribunal Supremo parecen evidenciar la conveniencia —cuando no la necesidad— de una intervención expresa del legislador estatal que configure de manera clara, sistemática y previsible un régimen de reacción frente al abuso en la contratación temporal plenamente ajustado a las exigencias derivadas de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco. En particular, dicha intervención debería precisar de forma expresa los mecanismos de prevención y sanción del abuso, delimitar las consecuencias jurídicas derivadas de su apreciación, definir el alcance y fundamento de las eventuales compensaciones económicas y clarificar la articulación entre el nuevo modelo instaurado tras las reformas de 2021 y las construcciones jurisprudenciales previas, evitando así las actuales incertidumbres acerca de la suficiencia y cobertura normativa de las soluciones construidas judicialmente.

