

La temporalidad en el empleo público. Cuatro años después de la reforma laboral de 2021*

Temporary employment in the public sector. Four years after the 2021 labor reform

Francisco Ramos Moragues*

*Prof. Titular del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universitat de València*

doi: 10.20318/labos.2026.10589

Resumen: Han transcurrido más de 4 años desde que se aprobase la reforma laboral llevada a cabo por el Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre. El objeto del presente trabajo es el de efectuar un balance, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, sobre el nivel de cumplimiento de ese propósito que se marcó nuestro legislador de reducir los niveles de temporalidad existentes en el empleo público. A tal fin, no sólo se evaluarán las medidas directamente vinculadas con la temporalidad y que se contemplaban expresamente en la citada norma sino también las recogidas, respectivamente, en la Disposición Adicional 17ª del Estatuto Básico del Empleado Público –régimen de responsabilidades e indemnización– y en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre –procesos de estabilización–.

Palabras clave: Administración Pública; reforma legislativa; relación laboral; empleo público, temporalidad.

Abstract: More than four years have passed since the labor reform implemented by Royal Decree-Law 32/2021 of December 28 was approved. The purpose of this paper is to assess, both quantitatively and qualitatively, the level of compliance with the objective set by our legislature to reduce the levels of temporary employment in the public sector. To this end, we will evaluate not only the measures directly related to temporary employment and expressly included in the aforementioned law, but also those contained in Additional Provision 17 of the Basic Statute of Public Employees (system of responsibilities and compensation) and in Law 20/2021 of December 28 (stabilization processes).

Keywords: Public Administration; legislative reform; employment relationship; public employment, temporary employment.

*El presente artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación “Nuevas perspectivas en torno a la extinción del contrato de trabajo: retos presentes y desafíos futuros sobre su regulación jurídica” (RETEX), con referencia PID2024-162033OB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ FEDER, UE.

1. Delimitación del objeto de estudio

Uno de los compromisos asumidos por el Real Decreto Ley 32/2021, que se incorporó al propio Estatuto de los Trabajadores en forma de disposición adicional –la vigésima cuarta, para ser exactos–, era el de evaluar, en enero de 2025, los resultados de la reforma laboral en atención a los datos de contratación temporal e indefinida; procediendo a la publicación oficial, a estos efectos, de la tasa de temporalidad general y por sectores. En realidad, el compromiso asumido iba más allá, en la medida en que encomendaba una tarea al propio Gobierno para el caso de que los resultados cosechados no fueran los esperados; es decir, si no se producían avances –entiendo que significativos– en la reducción de la tasa de temporalidad. Esa tarea era la de elevar a la mesa de diálogo social, propuestas o medidas adicionales que permitieran la consecución de dicho objetivo.

De momento, salvo error por mi parte, no contamos con dicha evaluación¹. A la espera de esa valoración oficial, el objeto de este trabajo responde a la petición de los Profesores GOERLICH y MERCADER y de la Profesora DE LA PUEBLA –promotores del análisis inicial de la reforma laboral que realizamos allá por enero de 2022– de efectuar un balance, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, sobre el nivel de cumplimiento de ese propósito que se marcó nuestro legislador de reducir los niveles de temporalidad; el análisis, eso sí, ha de circunscribirse al ámbito temático de la reforma que nos fue asignado a cada autor, y que, en mi caso, venía referido a las medidas contenidas en la reforma laboral que desplegarían sus efectos en el ámbito del empleo público².

Delimitado el objeto de estudio, el trabajo se estructura en cuatro apartados que, a mi modo de ver, permiten dar adecuada cuenta del impacto de las reformas normativas dirigidas a corregir la elevada temporalidad existente en el sector público. En primer término, se examinará la situación preexistente a dichas intervenciones legislativas. Los datos estadísticos disponibles evidenciaban de manera elocuente la magnitud del problema al que se enfrentaba el legislador, caracterizado por un uso masivo y, en no pocas ocasiones, artificioso, de la contratación temporal. Esta realidad comportaba –y sigue haciéndolo– relevantes disfunciones tanto para el correcto funcionamiento de los servicios públicos como para las propias personas trabajadoras afectadas, quienes permanecen durante prolongados períodos de tiempo en una situación de marcada precariedad desde la perspectiva de la estabilidad en el empleo. En segundo lugar, el análisis se centrará en las principales medidas arbitradas por el legislador con la finalidad de revertir tales disfuncionalidades. En particular, se abordarán los controvertidos procesos de estabilización del empleo tem-

¹ La última actualización en punto a esta materia es que a finales de abril del año pasado (2025) se presentó por la Vicepresidenta y Ministra de Trabajo y Economía Social, una *Comisión de evaluación de la Reforma Laboral*, conformada por personal funcional de diversos Ministerios así como expertos de diversas disciplinas, entre los que se incluye, por cierto, un ilustre laboralista, como es el profesor MOLINA NAVARRETE, en representación del sindicato UGT; pero, de momento, no contamos todavía con el informe o trabajo que recoja los principales resultados a los que ha llegado esta Comisión.

² Dicho trabajo, con todas las contribuciones, puede consultarse en el vol. 3, año 2022, de *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social* y que se encuentra disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/es/issue/view/665>

poral en el sector público, así como el sistema indemnizatorio y el régimen de responsabilidades –tanto personales como institucionales– diseñado para prevenir y sancionar el recurso abusivo a la temporalidad. En tercer lugar, se valorarán los resultados derivados de estas intervenciones normativas, pudiendo anticiparse desde ahora que el balance alcanzado dista mucho de resultar satisfactorio. Finalmente, habida cuenta de su estrecha conexión con el uso abusivo y/o fraudulento de la contratación temporal en el empleo público, resulta imprescindible aludir a la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de abril de 2026 (*Asunto C-418/24, Obadal*) en la que, entre otras cosas, se rechazará de forma meridiana la construcción jurisprudencial del indefinido no fijo como una medida efectiva y disuasoria del uso abusivo de la temporalidad.

En todo caso, a fin de situar el debate en sus justos términos, resulta necesario efectuar, en este apartado introductorio, una precisión de carácter preliminar. En esencia, debe advertirse que si bien en el ámbito del sector privado el papel desempeñado por el Real Decreto-ley 32/2021 en la tarea de reducción de la temporalidad puede calificarse como claramente central, tal protagonismo no se reproduce en el ámbito del empleo público. En efecto, dicha norma no asume en este ámbito un rol determinante, fundamentalmente porque una parte significativa de las medidas que incorpora y que resultan aplicables al sector público ya se encontraban previamente previstas –o, cuando menos, podían inferirse sin dificultad– del marco normativo existente³. A ello se añade que algunas de las modificaciones introducidas responden, más bien, a la necesidad de contemplar determinadas singularidades derivadas de la desaparición del contrato de obra o servicio determinado⁴, mientras que otras carecen de una incidencia directa e inmediata sobre la reducción efectiva de la temporalidad en el empleo público⁵.

Desde esta perspectiva, no parece razonable –ni plenamente ajustado a la realidad normativa– hacer descansar el eventual éxito o fracaso de las políticas de reducción de la temporalidad en el empleo público exclusivamente en la intervención normativa llevada a cabo por la denominada reforma laboral de 2021. En definitiva, lo que quiero subrayar es que las medidas que potencialmente podrían haber resultado más relevantes a los efectos que aquí interesan no se contienen de manera expresa en la citada reforma laboral. Antes bien, esta se limita, en buena medida, a remitirse a otras disposiciones normativas que han sido las encargadas de reconocer y desarrollar tales instrumentos.

Por esta razón, para llevar a cabo ese balance que, tal y como adelantaba, constituye el objeto del presente análisis, resulta imprescindible tomar en consideración, al

³ Así ocurre, por citar algún ejemplo, con la exigencia de que el recurso a la contratación indefinida –ya sea en su modalidad ordinaria o en la fija-discontinua– debe resultar esencial para el cumplimiento de los fines de la entidad pública; con el deber de la AA.PP. de observar la tasa de reposición, tanto general (vía PGE) como específica; o con vincular la duración máxima del contrato de sustitución por vacante a la finalización del proceso de selección por el que se cubre el puesto definitivamente. Son medidas, todas, que ya se venían aplicando antes de la aparición del RDL 3/2021.

⁴ Me refiero, en este sentido, a cuando la el RDL del año 2021 prevé de forma expresa la posibilidad de que las entidades que integran el sector público suscriban contratos de duración determinada en supuestos que hasta el momento se canalizaban a través del contrato de obra o servicio (contratos para la ejecución de proyectos de carácter temporal y contratos para investigadores vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión).

⁵ Sería el caso de la supresión Disposición adicional 16ª del ET, es decir, de las especialidades que se recogían en dicha disposición en relación con el despido por causas empresariales en el sector público.

menos, dos normas fundamentales: de una parte, el 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 (en adelante, EBEP); y, de otra, y de manera particularmente relevante, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

2. Situación preexistente: la temporalidad como elemento consustancial en el empleo público y las “llamadas de atención” desde Europa

Uno de los más importantes problemas –sino el mayor– que tiene nuestro modelo de función pública tiene que ver con el elevadísimo porcentaje de temporalidad que presentan las plantillas de nuestros organismos públicos⁶. Y, desafortunadamente, no es un problema reciente sino más bien podría calificarse como un mal endémico. De hecho, puede afirmarse sin temor a equivocarnos que la temporalidad excesiva es consustancial al empleo público.

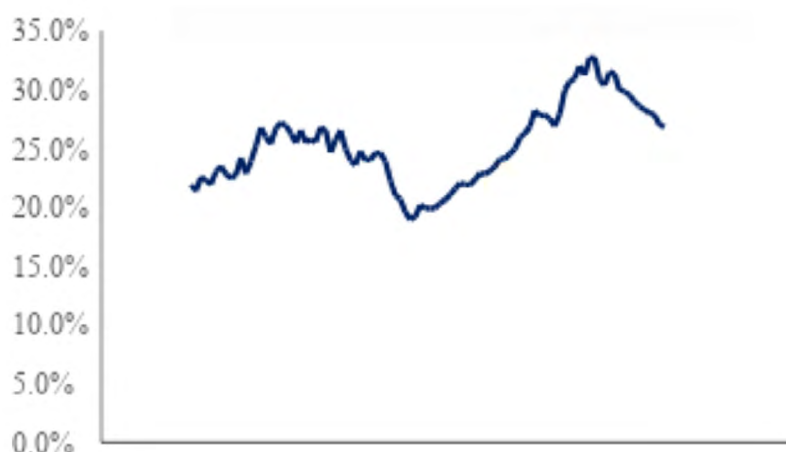
Resulta relativamente sencillo corroborar esta afirmación a la vista de los datos oficiales de la Encuesta de Población Activa (EPA). En este sentido, si tomamos como referencia el período que abarca desde el año 2002, hasta el cuarto trimestre del año 2025, la tasa de temporalidad rara vez se ha situado por debajo del 20% (19% fue el valor mínimo, registrado en 2013T1); llegando a alcanzar como valor más alto el 32,7% en 2022T1 y 2022T2). Es más, si nos centramos en el año 2022, pues es este cuando empiezan a implementarse la reforma laboral y la Ley 20/2021, la media anual de la EPA, evidenciaba que más de tres cuartas partes de los empleos públicos creados en dicho año (concretamente, 30.400 de 39.500, es decir, el 77%) fueron cubiertos con contratos temporales. La tasa de temporalidad se situó por encima del 31%. Por ponerlo en perspectiva, la tasa de temporalidad en el sector privado, en aquel momento, se situaba en torno al 14%, por lo que se estaba duplicando aquella cifra.

Los números son esclarecedores y evidencian sin ningún tipo de duda que nos encontramos ante una temporalidad artificial⁷ o, fraudulenta, si se prefiere, que se viene canalizando mediante nombramientos (caso de los funcionarios interinos) o de contrataciones (caso del personal laboral) que no son para atender necesidades de carácter

⁶ De manera especialmente gráfica, se ha calificado la problemática sobre la alta temporalidad en el empleo público como una “cuestión de Estado”, al considerar que se trata de “[...] una situación lo suficientemente grave y duradera que afecta a la estabilidad de las instituciones públicas y sobre la que hay que tomar decisiones para las cuales no hay, o no sirven, los canales o formas habituales de decisión”. Vid., BOLTAÑA BOSCH, Xavier, “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, *Documentación Administrativa*, núm. 8, 2021, pág. 68. Texto disponible en <https://doi.org/10.24965/da.i8.11025>.

⁷ MONEREO y MOLINA se han referido a este carácter artificial, señalando que nos encontramos ante un «riesgo fabricado» propiciado por cubrir a través de la contratación temporal funciones de carácter permanente, lo que supone incumplir una regla de oro en esta materia, según la cual, a actividades permanentes, relación profesional continuada. Vid. MONEREO PÉREZ, José Luis. y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, “Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas” en AA.VV. (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luís), *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Comares, Granada, 2008, pág. 153.

Tasa de temporalidad asalariados públicos 2002-2025.



coyuntural sino de carácter permanente o estable. Artificialidad que, por otro lado, ya se había puesto de manifiesto desde tiempo atrás por algunas instituciones⁸ y por la doctrina científica, tanto administrativista⁹ como iuslaboralista¹⁰.

Esta situación disfuncional obedece a múltiples causas. De hecho, el legislador español se refiere a algunas de ellas en la propia exposición de motivos de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre. En este sentido, se alude a factores presupuestarios; insuficiente planificación estratégica; falta de regularidad en la celebración de convocatorias de procedimientos selectivos; y a la dilación excesiva que conlleva la puesta en marcha y finalización de los procesos de selección¹¹; Por supuesto, no son los únicos factores que explican esta situación disfuncional. Habría que añadir, por ejemplo, la utilización flexible que durante mucho tiempo ha venido haciendo la Administración Pública de las distintas modalidades de contratación temporal previstas en el Estatuto de los Trabajadores, que

⁸ El Informe realizado por el Defensor del Pueblo denominado: *funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público (2003)*, ya daba buena cuenta de este problema. En efecto, en dicho informe se llevó a cabo un estudio en profundidad de los problemas que provoca la existencia de un amplio número de empleados públicos que desempeñan funciones al servicio de las distintas Administraciones Públicas con carácter interino, o bien a través de contratos temporales o eventuales, en ocasiones durante largos periodos, lo que resulta incompatible con el marco jurídico por el que debe regirse el acceso y la permanencia en la Función Pública. Pues bien, a los efectos que aquí interesan, ya se hacía hincapié en la disfuncionalidad que existe entre el plano normativo y la realidad, reflejado en un uso abusivo del personal interino para puestos que deberían ser cubiertos por funcionarios de carrera, así como de las situaciones de eventualidad y temporalidad en empleos laborales que por sus características deberían tener carácter fijo. El informe completo puede consultarse en: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/funcionarios-interinos-y-personal-eventual-la-provisionalidad-y-temporalidad-en-el-empleo-publico-2003/>

⁹ SÁNCHEZ MORÓN, afirmaba, de manera contundente, que la mayor parte de los casos de interinidad ni tenía justificación, ni respondía a una buena administración. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*, 17ª Edición, Tecnos, Madrid, 2024, pág. 60.

¹⁰ MONEREO y MOLINA se han referido a este carácter artificial, señalando que nos encontramos ante un «riesgo fabricado» propiciado por cubrir a través de la contratación temporal funciones de carácter permanente, lo que supone incumplir una regla de oro en esta materia, según la cual, a actividades permanentes, relación profesional continuada. Vid. MONEREO PÉREZ, José Luis y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, «Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas...», op. cit., pág. 153

¹¹ Se refiere a esta cuestión, MELCHOR LLOPIS, Lorena, «La falacia del tercer procedimiento de estabilización del empleo público temporal», Documentación Administrativa, núm. 12, 2025, págs. 73-74. Texto disponible en <https://doi.org/10.24965/da.11408>

ha conducido, con el visto bueno de la jurisprudencia unificada del Tribunal Supremo, hacia una progresiva desnaturalización de las causas que legitiman el recurso a la contratación temporal¹². También ha contribuido a este uso desmedido de la temporalidad, qué duda cabe, la “flexibilización” de los principios rectores de acceso al empleo público en la selección de empleados temporales.

En todo caso, más allá de los concretos factores que explican la excesiva temporalidad, no es necesario insistir mucho en las nefastas consecuencias que derivan de esta forma inadecuada de gestionar los recursos humanos: distorsiona el funcionamiento de nuestro sistema de función pública; supone vulnerar los principios de eficiencia, eficacia y buena administración (art. 103 CE); perpetúa *sine die* la situación de precariedad en la que se encuentran miles de empleados públicos; etcétera.

La normalización durante décadas del abuso de la temporalidad en las Administraciones Públicas españolas no ha pasado desapercibida desde el ámbito comunitario. Así, en el marco de lo dispuesto en la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el contrato de duración determinada, la Comisión Europea, en su rol de vigilante de la correcta aplicación del derecho derivado, ha advertido en más de una ocasión a España sobre la elevada tasa de empleos temporales que tienen nuestras Administraciones Públicas, exigiendo la adopción de medidas urgentes para reducirla. Y lo mismo cabe decir del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha manifestado su disconformidad en este punto con el ordenamiento español a través de numerosos pronunciamientos que han dado respuesta a peticiones de decisión prejudicial planteadas por tribunales españoles¹³. De manera esquemática, la doctrina del tribunal europeo compele a las autoridades españolas a actuar en un doble sentido: de un lado, a instaurar medidas efectivas que disuadan y, en su caso, sancionen de forma clara el abuso de la temporalidad; y, de otro lado, a que las diferencias en el régimen jurídico del personal temporal y del fijo se funden, única y exclusivamente, en razones objetivas que puedan demostrar la necesidad de estas diferencias para lograr su fin.

3. Medidas dirigidas a reducir la tasa de trabajadores temporales en las Administraciones públicas: procesos de estabilización, régimen de responsabilidades e indemnización

A efectos de acceder al apoyo financiero previsto en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, resultaba preceptivo que los Estados miembros de la Unión Europea elaboraran planes nacionales de recuperación y resiliencia en los que se articule, de manera

¹² Se refiere a este fenómeno de *desnaturalización*, MERCADER UGUINA, Jesús Rafael, *La contratación temporal en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 22.

¹³ Son innumerables las resoluciones dictadas por el TJUE que han manifestado una línea crítica sobre la normativa española en caso de uso abusivo de la temporalidad. Por citar una de las más significativas, *vid.*, STJUE de 3 de junio de 2021, C-726/19 (asunto IMDRA).

detallada, una agenda de inversiones y reformas, con la correspondiente determinación de metas, objetivos e indicadores que permitan su adecuado seguimiento, evaluación y control. En este contexto, el plan presentado por España –denominado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia– incorpora, entre sus distintos ejes de actuación, el Componente 11, relativo a la reforma para la modernización y digitalización de las Administraciones Públicas. Dicha reforma contempla diversas líneas de actuación, entre las que se incluye expresamente la adopción de medidas dirigidas a la reducción de la temporalidad en el empleo público, fijándose como objetivo situar la tasa de temporalidad por debajo del 8% en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas¹⁴.

Precisamente para lograr el mencionado objetivo, se aprobará la ya mencionada Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que tal y como se desprende de su propio título, tiene por finalidad afrontar y corregir el problema estructural de la elevada temporalidad en el empleo público. Para ello, el legislador articula un conjunto de tres grandes líneas de actuación. Las dos primeras se configuran como medidas de carácter preventivo o prospectivo, orientadas a evitar la reproducción futura de situaciones de abuso en la utilización de la temporalidad dentro de las Administraciones Públicas. Por el contrario, la tercera presenta una dimensión correctora de carácter retrospectivo y actual, en la medida en que se dirige a ofrecer una respuesta jurídica a las importantes bolsas de empleo temporal existentes, tratando de encauzar y regularizar las situaciones de temporalidad prolongada ya consolidadas en el ámbito del sector público.

Descendiendo a un nivel de mayor concreción y aunque sea de una forma esquemática, los cambios normativos operados pueden reconducirse a los siguientes:

- De un lado, se modifica la redacción del art. 10 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP). Básicamente se endurecen las previsiones legales relativas a la duración máxima del nombramiento del interino por vacante (art. 1. Uno Ley 20/2021).
- Se incorpora nueva Disposición Adicional 17ª al EBEP que contempla un régimen de responsabilidades, tanto a nivel institucional como personal, para el caso en el que se incumplan los plazos máximos de permanencia como personal temporal; y, al mismo tiempo, prevé una “compensación económica” en favor del personal temporal que se vea afectado por tal circunstancia (Art. 1. Tres Ley 20/2021).
- Se configura una serie de procesos de estabilización del empleo temporal.

Dejando a un lado la primera de las medidas, pues viene referida exclusivamente al personal interino funcional; el análisis en adelante se va a centrar en las otras medidas aludidas: procesos de estabilización, responsabilidades y compensación económica.

¹⁴ Objetivo que se trasladará con posterioridad a la propia Ley 20/2021.

a) Procesos de estabilización

Los actuales procesos de estabilización del empleo temporal en el sector público traen causa del acuerdo alcanzado entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas –formalizado el 5 de julio de 2021– cuyo contenido fue posteriormente incorporado al ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Pese a la existencia de dicho acuerdo previo en el ámbito de la negociación colectiva, desde la publicación de la citada norma en el Boletín Oficial del Estado –7 de julio de 2021– hasta su ulterior convalidación parlamentaria (Ley 20/2021), el texto normativo fue objeto de intensas controversias y posicionamientos críticos en sede parlamentaria. La tensión política suscitada en torno a su aprobación alcanzó tal grado que su convalidación por el Congreso de los Diputados se produjo por un margen extremadamente reducido, al obtener 170 votos favorables, frente a 169 votos en contra y 8 abstenciones.

Diversos son los aspectos que merecen ser destacados en relación con estos procesos y con la norma que los articula.

En primer término, conviene subrayar que los denominados procesos de consolidación o estabilización del empleo temporal no constituyen, en modo alguno, una innovación normativa. Al contrario, su utilización presenta un carácter marcadamente recurrente y cíclico. Como bien ha destacado la doctrina administrativista “[...] venimos acumulando procesos de consolidación, estabilización, regularización, etc.; un eterno ciclo siempre presente en nuestro empleo público que no logra enfocar la selección de sus efectivos ni de forma eficiente y rápida ni hacerlo con una mínima visión estratégica y una adecuada planificación [...]”¹⁵. Y ello, pese a que desde el ámbito político suele proyectarse hacia la opinión pública la idea de que nos encontramos ante una solución definitiva a la problemática de la temporalidad en el empleo público, frecuentemente acompañada del argumento de que se trata de una medida de carácter excepcional y aplicable “por una sola vez”.

Un breve repaso a la evolución normativa permite constatar con facilidad ese carácter reiterado de tales instrumentos y, lo que resulta más relevante, su limitada eficacia como mecanismo disuasorio frente al abuso de la temporalidad. Así, pueden citarse, entre otros ejemplos, los procesos articulados en el momento de creación y consolidación de las administraciones autonómicas; los previstos posteriormente en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; o, en fechas más recientes, los distintos procesos de estabilización impulsados a través de sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (2017, 2018, 2021).

En el ámbito sanitario existe una expresión particularmente ilustrativa para valorar la eficacia este tipo de medidas. Dicha expresión es que “la cirugía es el fracaso de

¹⁵ Vid., CASTILLO BLANCO, Federico., “Aproximación crítica a las posibles consecuencias de los procesos de estabilización en el empleo público”, en *Documentación Administrativa*, núm. 14, 2025, pág. 11. Texto disponible en <https://doi.org/10.24965/da.11497>

la medicina”; tal afirmación obedece a que la intervención quirúrgica suele evidenciar la insuficiencia de la medicina preventiva, del diagnóstico precoz o de los tratamientos conservadores. Creo que este símil resulta plenamente trasladable al fenómeno que aquí se analiza. En efecto, los procesos de estabilización pueden entenderse como una suerte de “cirugía” del sistema de empleo público: una respuesta extraordinaria y de carácter correctivo frente a una situación ya consolidada, pero que no incide de manera directa sobre las causas estructurales que originan el problema. De este modo, al no abordarse de forma efectiva el origen de la elevada temporalidad, el riesgo de que el fenómeno vuelva a reproducirse con el paso del tiempo permanece latente, pudiendo incluso manifestarse con mayor intensidad en el futuro. Y esto, precisamente, es lo que ha ocurrido en el caso español, donde ninguno de los procesos de consolidación habidos –incluyendo los implementados con la Ley 20/2021– han supuesto un cambio de tendencia significativo en la forma de recurrir a la temporalidad por los organismos públicos.

Al margen de la ineficacia de este tipo de procesos a la hora de atacar la raíz del problema, la evidencia empírica ha demostrado que los mismos han sido, además, especialmente conflictivos desde la óptica del respeto a los principios rectores del acceso al empleo público. De esta conflictividad dio buena cuenta la Comisión de expertos a la que se encargó llevar a cabo los análisis y estudios previos, así como la elaboración de un documento que sirviera de base para la posterior elaboración del anteproyecto de EBEP. Dicha Comisión afirmaba de forma diáfana que, si bien era necesario reducir la temporalidad en el empleo público, así como consolidar el empleo estable, esto no debía traducirse en la consolidación “subjettiva o particular de aquellos empleados que se han integrado en la Administración por procedimientos excepcionales y escasamente competitivos, gozando de una situación de privilegio frente a otros posibles interesados”¹⁶. Precisamente, a través de esta advertencia se pretendía denunciar la existencia de una serie de prácticas irregulares perpetradas por las Administraciones Públicas que suponen una clara restricción al principio de libre acceso al empleo público, y cuya finalidad responde a la pretendida consolidación del empleo público temporal. Me refiero, en particular, a las denominadas *pruebas restringidas* y al *sistema de mochila*, que implican, respectivamente, restringir la participación en los procesos selectivos en favor de quienes gozan ya de la condición de empleados públicos; y la valoración excesiva como mérito de los servicios prestados por interinos y contratados temporales en procesos de libre acceso. Y es que, desafortunadamente, para corregir el problema de la temporalidad se han venido utilizando con el beneplácito del legislador y la connivencia de los sindicatos, fórmulas de consolidación del empleo público precario que al margen de vulnerar claramente los principios rectores del acceso al empleo público¹⁷, proyectan al ciudadano una penosa imagen de la Administración, de la política y de lo público¹⁸.

¹⁶ Vid. *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pág. 90.

¹⁷ MONEREO PÉREZ, José Luis y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. “Clases de personal al servicio...”, *op. cit.*, pág. 153.

¹⁸ VIVERO SERRANO, Juan Bautista, *El acceso al empleo público en régimen laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 31.

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre y los procesos de estabilización en ella previstos tampoco han quedado al margen de la conflictividad jurídica que tradicionalmente acompaña a este tipo de medidas. Antes bien, determinados aspectos de su regulación han suscitado fundadas dudas en torno a su adecuación al ordenamiento jurídico, e incluso respecto de su eventual compatibilidad con el marco constitucional. Por razones de espacio, no es posible en este trabajo efectuar un análisis pormenorizado de los puntos más controvertidos de este tipo de procesos, los cuales, han sido ampliamente abordados por la doctrina científica¹⁹. A los efectos que aquí interesan, bastará con apuntar como elementos que han generado un mayor debate o crítica –plenamente compartida por quien suscribe estas páginas–: la forma en que se han diseñado los sistemas selectivos; señaladamente, la posibilidad de dejar sin carácter eliminatorio la fase de oposición, en un sistema de concurso-oposición; el hecho de que la Ley obligue a las AA.PP. a convocar mediante el sistema de concurso –y sin que exista, *a priori*, una situación excepcional que ampare tal imposición²⁰– las plazas que hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad al 1 de enero de 2016; igualmente criticable ha sido la ausencia de una predeterminación legal respecto a los méritos que han de baremarse en determinados concursos (*vid.*, Disposición Adicional Sexta) o la falta de un desarrollo reglamentario, pues ello supone, de facto, dejar en manos de cada Administración Pública, amparándose en el poder de autoorganización que estas ostentan, toda la competencia para organizar tales procesos. En todo caso, no se trata de una libertad absoluta, pues existe una importante doctrina jurisprudencial de la que se pueden extraer criterios o límites que deben ser observados por las Administraciones Públicas a la hora

¹⁹ Junto a los ya citados hasta el momento, pueden añadirse, sin pretensiones de exhaustividad: RODRÍGUEZ VILLANUEVA, Javier. “Aspectos conflictivos de los procesos de estabilización en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público una aproximación a través de los tribunales”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 19 24, 2024, págs. 48-66. Texto disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.26.2024.03> CANTERO MARTINEZ, Josefa. *Temporalidad y estabilización en el empleo público. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en la Administración*. Thomson Reuters Aranzadi, 2022; TODOLÍ SIGNES, Adrián. “El acceso al empleo público a la luz de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad en el empleo público. Especial referencia a la valoración de los méritos”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 22, págs. 22-32; ROQUETA BUJ, R., “Los procesos de estabilización de empleo temporal en el Real Decreto-Ley 14/2021 de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 21, págs. 8-27; PERONA MATA, Carmen., “Procesos de estabilización y consolidación en el empleo público docente”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2022.

²⁰ Algunos de ejemplos donde el Tribunal Constitucional no consideró que se daba una situación de excepcionalidad: STC núm. 154/2017, de 21 de diciembre, en la que se analiza el supuesto de integración de auxiliares de policía que, según el Derecho foral navarro, tienen la consideración de personal contratado en régimen de Derecho administrativo, en los cuerpos de policía local; STC núm. 16/1998, de 26 de enero. En la citada sentencia se anuló la convocatoria de unas pruebas restringidas llevadas a cabo en Cantabria al comprobar que, aunque a través de ellas se pretendía resolver una situación singular que tenía su origen en la creación de la Administración autonómica de Cantabria, la Administración ya había intentado resolver esta situación convocando anteriormente otras pruebas similares, por lo que no se cumplía ya el requisito de la excepcionalidad; más reciente en el tiempo, la STC núm. 38/2021, de 18 de febrero, declaró la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de policía del País Vasco que establecían excepciones al sistema de acceso general a los cuerpos de policía local, estableciendo un turno reservado para los policías locales interinos que acreditaran un mínimo de ocho años de antigüedad en la Administración convocante, amparándose en que en algunos Ayuntamientos la tasa de temporalidad alcanza hasta el 60 y 70% de la plantilla.

de articular este tipo de procesos; en particular, en punto a la posibilidad de confeccionar pruebas de acceso restringidas²¹ o a la hora de valorar los servicios prestados²².

Por último, interesa efectuar alguna consideración, siquiera sea de forma genérica, en punto a la calidad técnica de la norma que contempla tales procesos, a saber: la Ley 20/2021. Parecería razonable pensar que el hecho de que se trate de una norma de gran trascendencia práctica debería haber puesto sobre aviso al legislador para ser muy preciso en su regulación. Nada más lejos de la realidad. La citada Ley está repleta de imprecisiones técnicas y de conceptos jurídicos indeterminados. Y La prueba más evidente de que no estamos un ejemplo de rigor técnico es que el Ministerio competente ha tenido que elaborar unas “instrucciones” para las Administraciones Públicas con el fin de interpretar tales conceptos y aclarar imprecisiones²³.

b) Régimen de responsabilidades y compensación

La segunda medida con la que se quiere atajar el problema de la temporalidad en el empleo público es doble y se incorpora a través de una nueva Disposición Adicional 17ª en el EBEP. En primer lugar, se alude a la responsabilidad, tanto a nivel institucional como personal²⁴, para el caso en el que se incumplieran los plazos máximos de permanencia como personal temporal²⁵; si bien no se concreta nada más al respecto, sino que se produce una remisión a la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas a efectos de dirimir la responsabilidad que pueda derivarse para el empleado público que lleve a cabo “actuaciones irregulares”.

Cuatro años atrás, en el comentario inicial sobre la incidencia de la reforma laboral en el empleo público, ya expresé mi opinión de que a la espera de ver cómo se

²¹ *Vid.*, entre muchas otras, SSTC núm. 73/1998, de 31 de marzo; núm. 151/1992, de 19 de octubre; núm. 4/1993, de 14 de enero; núm. 302/1993, de 21 de octubre; y núm. 31/2006, de 1 de febrero.

²² Sobre este particular –valoración de servicios prestados– puede consultarse, entre otras: STC núm. 67/1989, de 18 de abril; núm. 83/2000, de 27 de marzo; y núm. 86/2016, de 28 de abril.

²³ Resolución de la Secretaría de Estado de Fusión Pública sobre las Orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021. Desde la doctrina se ha alertado sobre la extralimitación en la que incurre estas instrucciones pues en ocasiones va más allá de esa labor clarificadora, desarrollando elementos que forman parte de la autonomía de cada Administración y del margen de opciones que el propio legislador ha querido dejares. *Vid.*, FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. “Los procesos de estabilización en la Administración local”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 60, 2022, págs. 62-63. Texto disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8835556>

²⁴ De un lado, con un alcance más general, se responsabiliza a las Administraciones Públicas del cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 20/2021 y, en especial, de velar por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino. De otro lado, se produce una remisión a la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas a efectos de dirimir la responsabilidad que pueda derivarse para el empleado público que lleve a cabo “actuaciones irregulares”.

²⁵ En coherencia con las modificaciones que introdujo la Ley 20/2021 en la redacción del art. 10 EBEP, a través de las cuales, se endurecen las previsiones legales relativas a la duración máxima del nombramiento del interino por vacante; hemos de considerar, al menos en relación con el contrato que estamos analizando, que tanto el régimen de responsabilidades (como la compensación económica) que se activa con el transcurso del plazo de 3 años, a contar desde la celebración del contrato.

desarrollaría este régimen de responsabilidades y si tendría o no una aplicación efectiva, su mera inclusión y los términos en que se hacía era un aspecto a valorar positivamente. Por desgracia, el paso del tiempo y los datos de temporalidad han demostrado que se ha tratado de una previsión meramente programática, como otras similares que han existido; perdiendo una oportunidad importante para edificar un verdadero y eficaz régimen de responsabilidades.

En segundo lugar, se prevé una compensación económica. De forma esquemática, se indica que en caso de que se incumpla el plazo máximo de permanencia –en el supuesto de la interinidad por vacante, 3 años– los trabajadores tienen derecho a una compensación económica equivalente a 20 días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos inferiores a un año, con un tope máximo de 12 mensualidades. Y se añade que el derecho a la compensación señalada se produce “sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica”.

Ahora bien, para cohonestar ambas previsiones –indemnización laboral y compensación económica – la propia disposición adicional establece una regla para determinar esta última. Literalmente, se afirma que: “Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año [...]”.

Como se dijo en su momento, el resultado es que esta compensación en el caso del personal resultaba inoperante²⁶, pues en casi todos los posibles escenarios, la indemnización que prevé la norma laboral es superior (33 días) o como poco igual (20 días) a la prevista en el EBEP. De hecho, el único escenario posible por carecer de indemnización, sería el de cobertura reglamentaria de la plaza por el propio indefinido no fijo. Sin embargo, se trataba de una hipótesis fácilmente descartable si tenemos en cuenta que la propia Ley 20/2021 prevé la compensación económica sólo para quien, participando en el proceso de estabilización, no logra superarlo; no para quien finalmente obtiene la plaza. En suma, a la espera de su aplicación práctica, resultaba muy cuestionable que una indemnización de esta naturaleza fuera a resultar disuasoria.

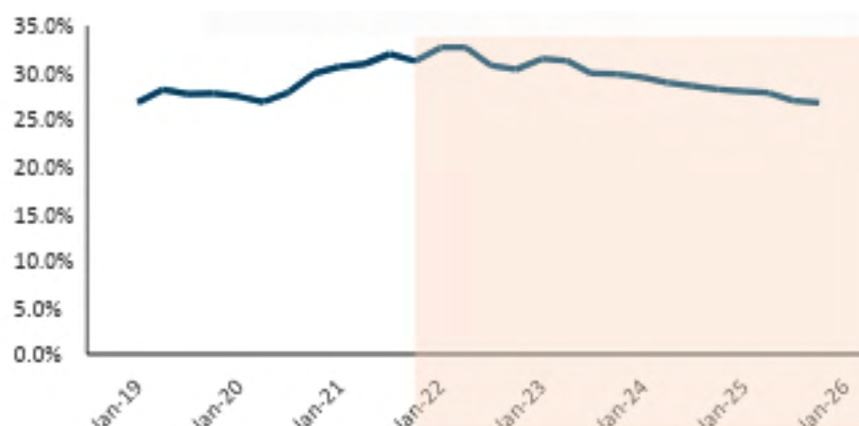
4. Fracaso de las medidas: la evidencia de las cifras y la crítica desde Europa

Si tenemos en cuenta que el régimen de responsabilidades que se pretendía implementar no se ha traducido en una aplicación efectiva; que la compensación económica en el caso del personal laboral era inoperante y que los procesos de consolidación no sirven para disuadir a las AA.PP. de que no abusen de la temporalidad sino para corregir el problema

²⁶ Aludía a esta inoperancia, SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente, 2021, “La temporalidad en el sector público tras la Ley 20/2021 de 28 diciembre”, en *Elderecho.com*. [en línea]. Disponible en: <https://elderecho.com/la-temporalidad-en-el-sector-publico-tras-la-ley-20-2021-de-8-diciembre>

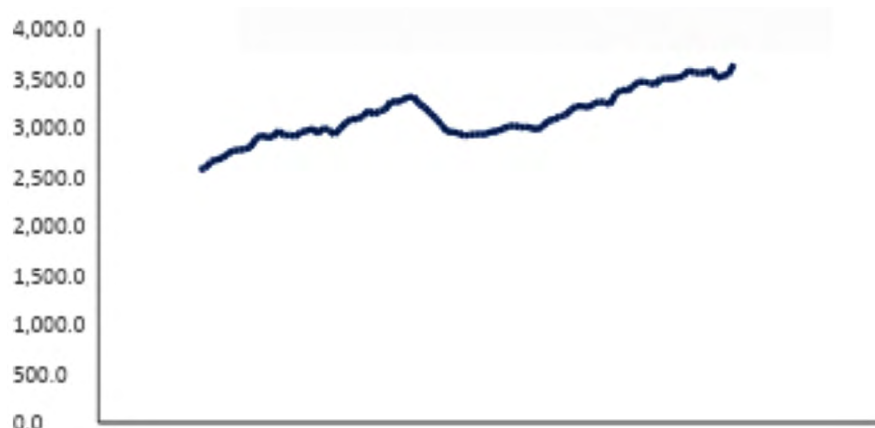
presente, no era de extrañar que la Ley 20/2021 no cumpliría su objetivo. No me refiero ya al 8%, que, desde luego, era prácticamente una quimera; sino que ni siquiera puede decirse que haya tenido una incidencia que, al menos, pueda servir de base para propiciar un cambio de tendencia en este terreno.

Tasa de temporalidad
asalariados públicos
2019-2025.



Las cifras, desafortunadamente, son incontestables. La tasa de temporalidad en el cuarto trimestre de 2025 se sitúa en el 26,8%; frente al 31,2% que se dio en el 4º trimestre de 2021 (tabla 1). Es verdad, por no tener una visión excesivamente negativa, que desde 2022 ha bajado la temporalidad en el sector público y esto se produce en un contexto en el que el empleo público no para de crecer (tabla 2). Aun así, sigue siendo mucho mayor a la temporalidad del sector privado; y, lo más importante, nos movemos en datos que distan mucho de lo que serían unos porcentajes razonables de temporalidad.

Empleo público. Miles
de personas.
2002-2025.



Pero más allá de las cifras, el “fracaso” de estas medidas ha sido expresamente reconocido desde instancias europeas.

De entrada, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en diversos pronunciamientos, concluirá que el abono de una indemnización por finalización del contrato de cuantía limitada, desvinculada de cualquier consideración relativa al carácter lícito o

abusivo de la utilización de contratos de duración determinada, no constituye una medida suficientemente eficaz ni disuasoria para garantizar la plena efectividad de las medidas adoptadas en aplicación de la cláusula 5 del «Acuerdo Marco»²⁷. Del mismo modo, el tribunal europeo afirmará que la redacción de la Disposición adicional decimoséptima del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), introducida por el artículo 1 del Real Decreto-ley 14/2021 en materia de responsabilidad de la Administración pública, presenta un carácter ambiguo y excesivamente abstracto, razón por la cual no puede reputarse tampoco como una medida idónea para asegurar, con la necesaria eficacia y efecto disuasorio, la plena operatividad de las medidas previstas al amparo de la citada cláusula 5 del «Acuerdo Marco»²⁸.

A mayor abundamiento, el pasado 7 de julio de 2025 la Comisión Europea dictó una Decisión de Ejecución sobre la suspensión del o los desembolsos posteriores del apoyo no reembolsable a España²⁹. En ella, dicho órgano, sobre la base de la jurisprudencia comunitaria citada en el párrafo anterior, considera que España no ha cumplido el hito 144 relativo a la reducción de la temporalidad en el empleo público, correspondiente a la primera solicitud de pagos. Literalmente, se afirma que: “[...] la Comisión considera que no existen medidas eficaces para sancionar los abusos, contrariamente a lo exigido en el hito 144 para *Disposiciones eficaces para prevenir y sancionar los abusos* para entrar en vigor. Además, se observa que la ausencia de medidas efectivas para sancionar los abusos contradice el objetivo de la reforma, tal como lo exige la Decisión de Ejecución del Consejo, que establece que esta medida se articulará en múltiples líneas de actuación para abordar las debilidades de las políticas de empleo de las administraciones públicas [...]”; por último, la Comisión también considerará “[...] la falta de actuación rápida para adoptar medidas acordes con la interpretación dada por el Tribunal de Justicia a la cláusula 5 del Acuerdo Marco es imputable a España”.

La consecuencia de tal incumplimiento es la suspensión de la llegada de fondos no reembolsables hasta que se subsanen los errores y se cumplan los objetivos comprometidos.

5. Indefinidos no fijos: ¿crónica de una muerte anunciada?

Es una obviedad decir que la reforma laboral de 2021 se marcaba como uno de sus objetivos prioritarios el poner freno al uso abusivo de la temporalidad. Y a tal fin se introdujeron no pocos cambios normativos. Entre las distintas medidas, se encontraba el establecimiento de un apartado 4º, del art. 15 ET, en el que se decía, expresamente, cuanto sigue: “*Las personas contratadas incumpliendo lo establecido en este artículo adquirirán la*

²⁷ STJUE de 22 de febrero de 2024, asuntos acumulados C-59/22; C-110/22; C-159/22 (apartado 108). En el mismo sentido, STJUE de 13 de junio de 2024, asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22 (apartado 91).

²⁸ STJUE de 22 de febrero de 2024, asuntos acumulados C-59/22; C-110/22; C-159/22 (apartados 113 y 114).

²⁹ <https://fetap-cgt.org/wp-content/uploads/2025/07/DECISION-DE-EJECUCION-DE-LA-COMISION-de-7.7.2025-copia-traducida-1.pdf>

condición de fijas”. Una previsión de corte similar se contenía en la versión anterior a la reforma del art. 15.3 ET, pero entonces lo que se presumía era el carácter indefinido del contrato de trabajo cuando el mismo se hubiera celebrado en fraude de ley.

El hecho de que el legislador afirmara tras dicha reforma que las personas trabajadoras adquirirán la condición de “fijas”, suscitaba dudas, según la opinión de algunos de los primeros comentaristas de la norma³⁰, sobre si ello suponía el fin de la figura del indefinido no fijo. Planteamiento que podría verse reforzado por la derogación de la Disposición adicional 15ª del ET, especialmente, de su apartado segundo, donde se recogía, implícitamente, aquella figura.

No fue así y, de hecho, la realidad es que el “personal indefinido no fijo”, en estos últimos años, ha seguido siendo protagonista del debate doctrinal y jurisprudencial sobre si era o no una solución al uso abusivo de la temporalidad acorde con las exigencias comunitarias. Tanto es así que el Tribunal Supremo, a través de su Auto de 30 de mayo de 2024, planteó sobre este particular una cuestión prejudicial ante el TJUE; cuestión que ha sido recientemente resuelta por su sentencia de 14 de abril de 2026 (Asunto C-418/24, *Obadal*). Y más reciente todavía es la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2026 (Rec. núm. 3543/2023) que es la primera dictada por la Sala Cuarta, en Pleno, aplicando la doctrina *Obadal*. Veamos, a continuación, cada una de estas resoluciones.

a) Auto del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2024 (Rec. núm. 5544/2023)

Para situar en sus justos términos el planteamiento de la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Supremo a través de su Auto de 30 de mayo de 2024, resulta imprescindible hacer referencia, siquiera sea sucintamente, a la sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2024 (*asuntos acumulados C-59/22; C-110/22; C-159/22*). La lectura de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no resulta, por lo general, tarea sencilla, circunstancia que se acentúa en el presente supuesto, habida cuenta de la acumulación de asuntos, la formulación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid de tres cuestiones prejudiciales y la notable extensión del elenco de interrogantes planteados —que, salvo error, asciende a un total de treinta y dos—.

Sentado lo anterior, y prescindiendo en este estadio, por evidentes razones de economía expositiva, de los múltiples matices interpretativos que la resolución suscita, los aspectos más relevantes de la respuesta ofrecida por el Tribunal de Justicia pueden reconducirse a los siguiente: 1º) Un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos del Acuerdo Marco sobre contratación temporal incorporado como anexo a la Directiva 1999/70. 2º) La expresión “utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada”

³⁰ BELTRAN DE HEREDIA RUÍZ, I, 2021, “Régimen normativo del Contrato Fijo-Discontinuo y de la Contratación Temporal (anterior y posterior al RDLey 32/2021)”, en: *Una mirada crítica a las relaciones laborales*. Texto disponible en: <https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#321113>

comprende la situación en la que se encuentra el personal indefinido no fijo durante el tiempo en que la Administración empleadora no convoca el proceso selectivo para cubrir la plaza de forma definitiva. 3º) Es cuestionable, como medida efectiva y disuasoria de la temporalidad, la figura del indefinido no fijo, en aquellos casos en los que no la Administración Pública incumple su obligación de convocar los procesos selectivos para la cobertura definitiva de las plazas; y, 4º) La conversión de contratos temporales irregulares o abusivos en fijos *puede* constituir una medida adecuada en términos de cumplimiento del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70.

La mencionada sentencia del TJUE tuvo un gran impacto mediático, generando múltiples y dispares interpretaciones³¹. Por ello, había una gran expectación sobre cuál sería la interpretación del Tribunal Supremo. La duda principal era si mantendría su doctrina y, por tanto, defendería la aplicación del indefinido no fijo; o si cambiaría de criterio, abriendo la puerta a la declaración de fijeza. La incertidumbre no se resolvió pues lo que hizo el Alto Tribunal fue plantear dos cuestiones ante el TJUE.

De manera esquemática, dicho Auto se construye sobre argumentos jurídicos consolidados tanto en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En esencia, la cuestión se articula sobre el reconocimiento constitucional de que el acceso al empleo público debe regirse por los principios de igualdad, mérito y capacidad, de modo que cualquier vía que los eluda compromete no solo el principio de igualdad en el ámbito interno, sino también en el de la Unión, en cuanto tales exigencias se conectan con la libre circulación de los trabajadores. De ello se sigue que no están únicamente en juego mandatos constitucionales nacionales, sino también principios estructurales del ordenamiento de la Unión Europea. Asimismo, se hace constar que esta exigencia de procedimientos selectivos públicos, basados en los mentados principios rectores, no es exclusiva del ordenamiento español, sino que se reproduce igualmente en el ámbito institucional de la Unión, incluidas las convocatorias promovidas por la Comisión Europea y el propio TJUE. De otra parte, se argumenta que la categoría del trabajador indefinido no fijo, elaborada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo como respuesta a la inactividad legislativa frente al abuso de la temporalidad en el sector público, ha permitido dotar de estabilidad a un elevado número de traba-

³¹ La citada sentencia ha sido objeto de crítica por un sector de la doctrina con base en cuatro argumentos centrales: en primer lugar, la aceptación acrítica de las afirmaciones contenidas en las cuestiones prejudiciales planteadas, que parten de supuestas divergencias entre la doctrina del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo que, en realidad, no se producen. Del mismo modo, dichas cuestiones prescinden de la doctrina reiterada del propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, omiten la necesaria consideración de la perspectiva de los derechos de los ciudadanos y no reflejan con fidelidad la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la figura del trabajador indefinido no fijo. En segundo término, se pone en cuestión el hecho de que se hayan inobservado los propios precedentes del Tribunal de Justicia, en los que se habían admitido y considerado adecuada dicha figura para dar cumplimiento a las exigencias derivadas del Acuerdo Marco. En tercer lugar, la sentencia soslaya que nos encontramos ante una cuestión vinculada a la organización interna de la Administración pública, ámbito presidido por los principios de igualdad, mérito y capacidad, cuya regulación corresponde a los Estados miembros y no ha sido atribuida a la Unión Europea. Finalmente, se omite toda consideración acerca de la incidencia que la cuestión puede tener sobre principios estructurales del Derecho de la Unión, como la libre circulación de trabajadores y el principio de igualdad. *Vid.*, BLASCO PELLICER, Ángel, “El empleo público y el debate sobre el acceso a la fijeza”, *en prensa*.

jadores, con el respaldo reiterado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. A mayor abundamiento, se pone de relieve que la doctrina del Tribunal Supremo ha tendido, desde tiempo atrás, a aproximar su régimen jurídico al del personal fijo, incluso en el plano extintivo, mediante el reconocimiento de una indemnización equivalente a la del despido objetivo cuando la plaza es provista conforme a Derecho. Asimismo, en los procesos selectivos –habitualmente de concurso o concurso-oposición–, la experiencia previa en el puesto se configura como mérito relevante, en línea con la orientación de la normativa sobre estabilización del empleo público. Finalmente, se afirma que la regulación interna, en particular los mecanismos dirigidos a prevenir el abuso en la contratación temporal, resulta, en términos generales, conforme con las exigencias del Acuerdo Marco. Ello no excluye la posibilidad de articular medidas adicionales de carácter disuasorio, como el eventual incremento indemnizatorio en supuestos de cobertura reglamentaria de la plaza, sin necesidad de acudir a soluciones como la conversión automática en fijo, incompatibles con los principios rectores del acceso al empleo público tanto en el ordenamiento español como en el de la Unión Europea.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, el Alto Tribunal formulará las siguientes cuestiones: como petición principal, planteará si se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos; y, como petición subsidiaria, esto es, para el caso de que la respuesta a la pregunta anterior fuera afirmativa, se cuestionará si el reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

b) Sentencia del TJUE de 14 de abril de 2026 (Asunto C-418/24, Obadal)

Tras casi un año de espera, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea –constituido en Gran Sala– ha dado respuesta, por medio de su sentencia de 14 de abril de 2026, a las dos cuestiones prejudiciales que le planteaba nuestro Tribunal Supremo a través de su Auto de 30 de mayo de 2024. Y lo ha hecho, como seguidamente tendremos la oportunidad de comprobar, negando eficacia a todas y cada una de las medidas actualmente previstas por el ordenamiento jurídico español –y por la jurisprudencia– para combatir el uso abusivo y/o fraudulento de la contratación temporal en el sector público.

Desde esta perspectiva, es evidente que nos encontramos ante una resolución de enorme trascendencia para el empleo público laboral pero cuyas consecuencias prácticas están todavía por determinar, en la medida en que, si se me permite la expresión, la “pelota está ahora en el tejado” del Tribunal Supremo y, especialmente, del legislador. El primero de ellos, el órgano jurisdiccional, porque es quien, acogiendo los argumentos

esgrimidos por el TJUE, deberá proveer una solución que resulte ajustada a Derecho y que resuelva el conflicto del que deriva el planteamiento de esta cuestión prejudicial; es más, la solución que se establezca deberá servir, con más o menos matices en función de las circunstancias concurrentes, para dar una respuesta al ingente número de pleitos que, al igual que aquel, se encontraban suspendidos a la espera de conocer cuál iba a ser la respuesta ofrecida por el Tribunal europeo; en cuanto al legislador, la llamada de atención por parte de la Sentencia del TJUE no podía ser más clara. De hecho, tras leer la sentencia, me queda la sensación, tras años habiéndome ocupado del estudio de esta materia, que la rotundidad de algunos de los términos en que se pronuncia el Tribunal evidencian un cierto *hartazgo* de la situación. Son décadas de innumerables sentencias del TJUE advirtiéndolo y condenando a nuestro país por el uso inadecuado, abusivo y fraudulento de la contratación temporal; como también han sido innumerables las veces que se le ha compelido, desde el TJUE, pero también desde la Comisión Europea, para que arbitrara medidas que resultasen verdaderamente efectivas, disuasorias y reparadoras de los daños causados. Hasta la fecha, la actuación del legislador español ha sido manifiestamente inoperante, cosechando resultados nada satisfactorios. Basta con consultar los datos de temporalidad (Encuesta de Población Activa) para corroborar su ineficacia. En efecto, como ya se ha destacado al inicio del trabajo (*vid. supra*), si tomamos como referencia el período que abarca desde el año 2002 hasta el cuarto trimestre del año 2025, la tasa de temporalidad rara vez se ha situado por debajo del 20% (19% fue el valor mínimo, registrado en 2013T1); llegando a alcanzar como valor más alto el 32,7% en 2022T1 y 2022T2). A mi modo de ver, el hecho de que con esta resolución jurisprudencial se cierren todas las vías exploradas hasta la fecha por el legislador español, supone, en cierto sentido, *forzarle* a incorporar nuevas y distintas medidas que sean acordes a la Directiva comunitaria y logren reducir la temporalidad en el sector, situándola en unas cifras que puedan considerarse razonables.

Sentado lo anterior, y con carácter previo al análisis sobre el contenido de la sentencia de 14 de abril de 2026, nos gustaría poner de relieve, de forma crítica, lo que, a mi juicio, constituye el uso de una distinta “vara de medir” por parte del propio TJUE ante un mismo problema, a saber, el uso abusivo de la temporalidad; siendo el factor diferenciador la distinta naturaleza, laboral o administrativa, del vínculo que une al empleado con el organismo público de que se trate.

La razón de esta crítica es que en ese *impasse* vivido hasta que se ha resuelto la cuestión prejudicial elevada por el Tribunal Supremo (Sala 4ª) se dictó por el TJUE una sentencia, de 13 de junio de 2024, referida a diversas cuestiones prejudiciales, asuntos C-331/22 y C-332/22, planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Barcelona. De manera sintética, lo que se cuestionaba por el Juzgado aludido es si se oponía a la cláusula 5 del Acuerdo Marco una jurisprudencia y una normativa nacional que contemplan como medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, respectivamente, el mantenimiento del empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la administración empleadora y la convocatoria de tales procesos y el abo-

no de una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público que no supere dichos procesos.

La identidad existente entre esta cuestión y la primera de las formuladas por el Tribunal Supremo en su Auto de 30 de mayo de 2024, no admite mucha discusión. Al final y al cabo, de lo que se trata es de valorar si la solución que están ofreciendo nuestros órganos judiciales, con el Tribunal Supremo a la cabeza –Sala de lo Contencioso y Sala de lo Social– se adecúa a las exigencias que se desprenden de la cláusula 5 del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70. Sin entrar, por razones de espacio, en los argumentos en que se basa el Tribunal europeo para llegar a esta conclusión, lo cierto es que la respuesta dada por el órgano judicial no ofrece dudas, al afirmar que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido puede constituir tal medida; pero, eso sí, añade un matiz trascendental: siempre que esa conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.

De lo anterior se deduce que, si bien la conversión en personal fijo podría ser una medida adecuada, ello no es posible si se vulnera el Derecho nacional, como así ocurre en el caso español por mor de los principios rectores del acceso al empleo público. Consecuentemente, una jurisprudencia como la española que impide, como medida preventiva y sancionadora del uso abusivo de la temporalidad, la conversión automática de este personal temporal en empleados fijos del sector público es correcta desde la óptica del cumplimiento del derecho comunitario, pues reconocer la fijeza automática implicaría una interpretación *contra legem* del Derecho español o, incluso, *contra constitutionem*.

En este sentido, la respuesta que dio el TJUE en su sentencia de junio de 2024 validaba, de forma implícita, la tesis del indefinido no fijo –aunque, formalmente, no reciba tal denominación en el orden contencioso administrativo–. Sin embargo, esta solución dista mucho de la ofrecida por la sentencia de 14 de abril de 2026, donde el rechazo de la jurisprudencia del indefinido no fijo, respecto a los contratados laborales, se produce de forma tajante y en la que se omite, deliberadamente, la imposibilidad de efectuar una interpretación *contra legem*.

No es difícil aventurar que esta doble “vara de medir” se puede traducir en que, ante un problema de uso abusivo y/o fraudulento de interinidades administrativas, la Sala 3ª del Tribunal Supremo, amparándose en la sentencia de 13 de junio de 2014, continúe aplicando la tesis jurisprudencial que venía defendiéndose hasta la fecha, lo que se traduce en el mantenimiento del empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la administración empleadora y el abono de una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público que no supere dichos procesos; mientras que la Sala 4ª de ese mismo órgano jurisdiccional, ante un mismo problema de uso abusivo y/o excesivo de temporalidad

pero, esta vez, referido a contratados laborales, ya no podrá, a tenor de lo resuelto en la sentencia del TJUE de 14 de abril de 2026, recurrir a la figura del indefinido no fijo, pues la misma se ha declarado expresamente opuesta a la cláusula 5ª del Acuerdo Marco. En fin, un auténtico dislate.

Retomando el análisis de la sentencia del TJUE de 14 de abril de 2026, recuérdese que, en esencia, la Sala 4ª del Tribunal Supremo interpelaba sobre dos extremos: primero, si la tesis jurisprudencial del indefinido no fijo se oponía a la cláusula 5 del Acuerdo Marco; y, segundo, si el régimen indemnizatorio previsto para la extinción de la relación laboral del indefinido no fijo es una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales. Aunque el Tribunal Supremo formula tales cuestiones como principal y accesoria, siguiendo las indicaciones del Abogado General, el Tribunal procederá a su análisis de forma conjunta. Veamos a continuación cuales son los ejes fundamentales sobre los que el TJUE articulará la fundamentación de sus respuestas.

En primer lugar, se pronuncia sobre la doctrina del indefinido no fijo, rechazando, de forma categórica, que la conversión de sucesivos contratos temporales en una relación de esta naturaleza –indefinido no fijo– pueda considerarse que se trata de una medida que impida el uso abusivo de este tipo de contratos; a este respecto, se incidirá en que a pesar de la transformación del vínculo, la persona trabajadora sigue estando unida al organismo público a través de una relación temporal y, en consecuencia, se mantiene la situación de precariedad en términos de estabilidad del empleo. Ahondando en esta idea, se restará valor al hecho de que la jurisprudencia española haya equiparado los derechos de los indefinidos no fijos con los del personal fijo, especialmente en materia de remuneración, promoción profesional, incentivos, etc. Y ello, en la medida en que tal equiparación no les permite disfrutar de la estabilidad en el empleo, que el legislador de la Unión concibe como un elemento fundamental de la protección de los trabajadores por el Acuerdo Marco.

Con base en estos razonamientos, la respuesta dada por el TJUE a la primera de las preguntas formuladas será afirmativa. Es decir, la tesis jurisprudencial española del indefinido no fijo se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco porque ni sanciona debidamente la utilización abusiva de la contratación temporal; ni tampoco elimina las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

A continuación, el TJUE entra a valorar el régimen indemnizatorio configurado en nuestro país; tanto el previsto para el caso en que se extingue la relación laboral del personal indefinido no fijo como consecuencia de que se adjudique a otra persona la plaza que aquél venía ocupando –indemnización que se corresponde con la prevista para el despido objetivo, esto es, 20 días por año de servicio con un tope de 12 mensualidades–; como el establecido para el supuesto de despido improcedente –33 días de salario por año de servicio con un tope de 24 mensualidades–.

Arranca su argumentación el Tribunal europeo recordando que, en principio, la reparación pecuniaria como medida elegida por un Estado miembro para prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos temporales puede resultar admisible jurídicamente; ahora bien, tal posibilidad exige, para su conformidad con la cláusula 5

del Acuerdo Marco, que con ella se compense íntegramente el perjuicio que se haya causado al trabajador que se ha visto afectado por ese uso abusivo de la temporalidad; pues sólo así se considera que estamos ante una reparación adecuada. Es por ello que, a la hora de configurar este tipo de indemnizaciones y lograr que se trate de una reparación íntegra del daño causado, hay que tener en cuenta, según razona el TJUE, “todas las circunstancias del asunto”, citándose expresamente aspectos como: la naturaleza de las funciones desempeñadas por el trabajador, el número y la duración acumulada de los contratos en cuestión. A mayor abundamiento, a la hora de determinar la cuantía, deben tomarse en consideración las ventajas económicas que el interesado habría podido reclamar de no haber existido el abuso, así como el perjuicio sufrido como consecuencia de la situación de incertidumbre en la que se ha encontrado.

Por último, aun admitiendo su utilización en los términos aludidos, el Tribunal europeo realiza una advertencia dirigida a los Estados miembros que recurren al establecimiento de regímenes sancionadores y de reparación que adopten la forma de pagos de naturaleza tasada –como, por otro lado, ocurre en nuestro ordenamiento jurídico–. Concretamente, afirmará que tales sistemas habrán de garantizar que la reparación resulte adecuada, amén de sancionar convenientemente los incumplimientos comprobados.

Asumiendo esta última premisa, el TJUE llega a la conclusión de que la indemnización a la que tiene derecho el indefinido no fijo cuando se extingue su relación laboral está sujeta a un doble límite máximo (y lo mismo ocurre, para el caso de despido improcedente) lo que impide que estas constituyan una reparación proporcionada y efectiva de la situación de abuso cuando se superan determinados años ni tampoco posibilitan una reparación adecuada e íntegra de los daños. Y a ello se añade, en sintonía con el parecer manifestado por el Abogado General, que hay supuestos, señaladamente, trabajadores que se jubilen, dimitan o sean despedidos antes de que finalice el proceso selectivo, para los que no procedería el abono de la indemnización, quedando sin remedio el abuso cometido.

Por todo ello, el TJUE concluirá que se opone a la cláusula 5ª del Acuerdo Marco, en el sentido de que no constituye una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, el pago de indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción de la relación laboral de un trabajador cuyo empleador ha utilizado abusivamente tales contratos, cuando tales indemnizaciones no permiten sancionar debidamente esa utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

Con estas consideraciones ya se habría dado respuesta a las cuestiones formuladas por el órgano jurisdiccional español, sin embargo, el TJUE ha querido dejar claro que las otras dos grandes medidas arbitradas por nuestro Derecho para poner freno al uso inadecuado de la temporalidad tampoco pasan el filtro de idoneidad de la Directiva europea. Así, respecto al régimen de responsabilidades establecido a través de la nueva Disposición Adicional 17ª del EBEP, el TJUE entiende que no constituye una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos

contratos de duración determinada, a los efectos de la cláusula 5, no sólo por su carácter ambiguo, abstracto e imprevisible, lo que no permite sancionar debidamente tal utilización; sino porque, además, no va acompañado de otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas que permitan eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

Por último, respecto a los procesos de estabilización del empleo público implementados por la Ley 20/2021, señaladamente, en relación con el valor que se da en tales sistemas selectivos a la experiencia; aspecto este del que podrían beneficiarse quienes han sido víctima de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada; el TJUE considera que es una medida inadecuada a los efectos que aquí interesan. Y ello, por dos motivos: primero, porque cuando el trabajador afectado no participa en tal proceso selectivo o cuando no lo supera, su convocatoria no permite sancionar debidamente el abuso del que ha sido víctima ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión; y, segundo, porque la valoración de la experiencia previa de los trabajadores temporales afectados y del tiempo de servicio dedicado por ellos al desarrollo de sus tareas no parece limitarse exclusivamente a aquellos que hayan sido víctimas de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, sino que se extiende a todos los trabajadores temporales que tengan tal experiencia, incluidos los que no hayan padecido tal abuso. En consecuencia, el Tribunal concluirá que no puede considerarse que la valoración de dicha experiencia, por los términos expuestos, tenga por objeto sancionar tal utilización abusiva o eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión que de ella se deriva.

Recapitulando todo lo expuesto hasta ahora, las tres principales conclusiones que podemos extraer del contenido de la sentencia comentada serían las siguientes: 1) De entrada, conviene dejar claro que el TJUE en ningún momento concluye que lo que procede en este caso y ante la falta de alternativas idóneas, es la conversión automática en personal fijo; y recuerda, además, que la o las medidas a implementar es una labor que corresponderá determinar a los Estados miembros; otra cosa distinta es que la declaración de fijeza *a priori* pueda entenderse como una medida adecuada para prevenir, sancionar y reparar el abuso sufrido. Eso sí, paradójicamente, y a diferencia de lo señalado en junio de 2024 por el propio TJUE, esta vez sí se omite, de una manera consciente, una referencia a la imposibilidad de adoptar este tipo de solución –fijeza– cuando se contraviene el Derecho interno. 2) La segunda conclusión es que la jurisprudencia y, por extensión, el resto de Juzgados y Tribunales del orden social, ya no podrán aplicar la doctrina jurisprudencial del indefinido no fijo como solución general a los conflictos jurídicos que se vienen suscitando en este terreno; 3) La última conclusión es que ninguna de las indemnizaciones que se contemplan en el Estatuto de los Trabajadores, ni la prevista para el despido objetivo ni la contemplada para el despido declarado improcedente, pueden ser consideradas, por sí mismas, como medida reparadora del daño causado al trabajador temporal; ergo, será necesario el reconocimiento de una compensación o indemnización adicional.

c) *La STS de 11 de mayo de 2026: una sentencia de “efectos extensivos”*³²

La STS 475/2026, de 11 de mayo, dictada por el Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, es la primera respuesta al abuso de la temporalidad tras la doctrina sentada por el TJUE en el asunto *Obadal*. Es una sentencia muy importante no sólo (o no tanto), por el conflicto jurídico que analiza sino por lo que podría calificarse como sus “efectos extensivos”. En efecto, a través de este pronunciamiento la Sala parece asumir conscientemente una triple función: lanzar un mensaje claro al legislador, ofrecer pautas interpretativas a los órganos judiciales que van a afrontar una litigiosidad masiva en esta materia y, finalmente, proporcionar criterios de actuación a los profesionales del Derecho para reconducir –en la medida de lo jurídicamente y, en ocasiones, procesalmente posible– los procedimientos actualmente en curso.

Desde esta perspectiva, la resolución tiene una dimensión institucional que trasciende claramente el caso concreto. Y probablemente ello explica tanto la amplitud de su fundamentación jurídica como el esfuerzo sistematizador que realiza el Tribunal Supremo a lo largo de la sentencia.

Tal y como se ha dicho en el epígrafe anterior, la sentencia del TJUE de 14 de abril de 2026 (asunto C-418/24, *Obadal*) era de tal contundencia que obligaba necesariamente a una reacción jurisprudencial inmediata. La desautorización expresa de la figura del indefinido no fijo como medida adecuada para combatir el abuso de temporalidad en el empleo público laboral dejaba al Tribunal Supremo ante una situación extraordinariamente compleja: debía ofrecer una respuesta compatible con la cláusula 5ª del Acuerdo Marco sin desbordar, al mismo tiempo, los límites derivados de los principios rectores del acceso al empleo público.

Y, precisamente por ello, quizá el primer gran destinatario de esta sentencia sea el legislador. La Sala lo dice de forma reiterada a lo largo de la resolución: el verdadero responsable de dar una respuesta estructural al problema de la temporalidad abusiva es el poder legislativo. El Tribunal Supremo insiste varias veces en que corresponde al legislador introducir medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias frente al abuso y asumir definitivamente una responsabilidad que, tras *Obadal*, resulta ya inaplazable.

La idea es importante porque la sentencia transmite, en varios pasajes, la sensación de que el órgano judicial es consciente de estar operando en un espacio que no le es enteramente propio. De hecho, el Tribunal parece asumir que la solución definitiva a este problema no puede provenir exclusivamente de la jurisprudencia. Hay un momento especialmente significativo cuando la Sala alude a la “cultura de la temporalidad” existente en muchas Administraciones públicas y a la necesidad de que sea el legislador quien establezca responsabilidades claras y efectivas frente a ella.

³² Estas reflexiones sobre el contenido de la sentencia aparecen recogidas en LÓPEZ BALAGUER, M. y RAMOS MORAGUES, F. “La STS de 11 de mayo de 2026: una sentencia de “efectos extensivos” tras el caso *Obadal*”, *Foro de Labos*, 18 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.elforodelabos.es/2026/05/la-sts-de-11-de-mayo-de-2026-una-sentencia-de-efectos-extensivos-tras-el-caso-obadal/>

En realidad, la sentencia parece contener una cierta llamada de atención institucional: Ya hemos insistido a lo largo del presente artículo en como durante años el TJUE ha venido advirtiendo de la insuficiencia de las medidas españolas frente al abuso de temporalidad y, sin embargo, las respuestas normativas han sido claramente insuficientes o fragmentarias. *Obadal* ha cerrado prácticamente todas las vías utilizadas hasta la fecha y el Tribunal Supremo parece querer trasladar ahora al legislador que el margen para seguir postergando una reforma estructural es ya extremadamente reducido.

Ahora bien, junto a este mensaje dirigido al poder legislativo, la sentencia cumple una segunda función igualmente relevante: orientar a los órganos judiciales. Este es, sin duda, uno de los aspectos más interesantes de la resolución porque el TS es plenamente consciente de la litigiosidad que se avecina y del enorme número de asuntos pendientes que deberán resolverse tras *Obadal*. Y precisamente por ello intenta fijar criterios generales que permitan ofrecer una cierta coherencia interpretativa.

En este sentido, la sentencia no se limita a resolver si en el caso concreto procede o no la declaración de fijeza. Lo que hace es construir un auténtico plan sistemático sobre cuándo puede operar la fijeza, cuándo no, qué consecuencias indemnizatorias deben anudarse al abuso y cuál puede ser el papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Así, la resolución parte de una idea central: no toda situación de abuso en la temporalidad conduce automáticamente a la fijeza. Y ello porque, como tantas veces ha dicho el TJUE, la cláusula 5ª del Acuerdo Marco no impone una obligación general de transformación automática de los contratos temporales abusivos en relaciones fijas.

A partir de aquí la sentencia insiste especialmente en los límites derivados del Derecho interno y, en particular, en la necesidad de respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Desde esta perspectiva, la sentencia intenta evitar una conclusión expansiva conforme a la cual toda contratación temporal abusiva deba desembocar necesariamente en fijeza. Sin embargo, se considera que, tal y como ocurre en el asunto planteado, sí cabe reconocer la condición de fijo cuando el trabajador ya ha superado un proceso selectivo de acceso a plazas fijas, aunque finalmente no hubiera obtenido plaza por razones estrictamente cuantitativas. La solución resulta razonablemente sólida porque, efectivamente, en este caso puede afirmarse que la persona trabajadora ya había acreditado su capacidad en un procedimiento selectivo compatible con los ya aludidos principios constitucionales de acceso al empleo público.

Ahora bien, precisamente por ello, la sentencia obliga a actuar con cautela respecto de otros supuestos en los que quienes accedieron al empleo público y se han visto inmersos en situación de abuso de temporalidad lo hicieron a través de procesos selectivos específicamente diseñados para contratación temporal, porque en estos casos, dado el diferente nivel exigido los requisitos de mérito y capacidad acreditados no son equiparables ni asimilables a los procedimientos de acceso al empleo fijo.

Junto a ello, la sentencia dedica un esfuerzo argumentativo muy relevante a la cuestión indemnizatoria. Por una parte, como no podía ser de otro modo, se asume plenamente la doctrina del TJUE según la cual la indemnización derivada de la extinción del indefinido no fijo o la prevista en la DA 17ª TREBEP no constituyen una respuesta

suficiente frente al abuso de temporalidad. Lo relevante, sin embargo, es que el Tribunal Supremo da un paso más y configura la indemnización por abuso como una categoría autónoma y diferenciada de la indemnización extintiva. Se afirma de manera clara que el daño indemnizable en aquella no es la pérdida del empleo y la consecuente falta de rentas, sino la situación de precariedad prolongada en la que el trabajador ha desarrollado su actividad durante años.

En este punto, la sentencia desarrolla de forma especialmente interesante la STJUE de 29 de enero de 2026, asunto C-668/24, *Eliz Erkut Duygu*. Como es sabido, en dicha resolución el TJUE admitió la posibilidad de establecer indemnizaciones presuntivas o mínimas tasadas, siempre que no operasen como un límite máximo absoluto y permitieran al trabajador acreditar un perjuicio superior. Y la STS que nos ocupa recoge claramente esta interpretación porque es consciente, y coincidimos en ello, de las enormes dificultades probatorias que plantea la acreditación individualizada del daño moral derivado de años de precariedad. En el fondo, la sentencia parece asumir que exigir al trabajador una prueba exhaustiva del perjuicio sufrido convertiría en muchos casos en puramente teórica la reparación exigida por el Derecho de la Unión.

Por ello, el TS apunta hacia la construcción de una indemnización mínima objetivable, pero siempre compatible con una reparación adicional cuando el trabajador acredite daños superiores. De este modo, la referencia que efectúa la sentencia a las sanciones previstas en la LISOS como criterio orientativo de cuantificación parece perseguir un doble objetivo: facilitar cierta homogeneidad judicial y evitar diferencias indemnizatorias excesivas entre órganos jurisdiccionales. Podríamos plantearnos si esas cuantías podrían resultar siempre suficientes desde la perspectiva del principio de reparación íntegra proclamado por el TJUE, pero lo cierto es que se establecen literalmente como “indemnización presuntiva que opera como un mínimo”. Y, con ello, por tanto, la persona trabajadora víctima del abuso podrá acreditar, en su caso, otros perjuicios superiores que se deberán indemnizar en su integridad.

En este sentido, repárese en que, si bien la sentencia reconoce expresamente que la indemnización debe ser adecuada, efectiva y disuasoria, deja necesariamente abiertos muchos aspectos relativos a su concreta cuantificación. Siendo así, habrá que comprobar cómo evolucionan los criterios judiciales en esta materia y hasta qué punto termina consolidándose una verdadera doctrina indemnizatoria específica para los supuestos de abuso de temporalidad en el sector público.

Sentado lo anterior, sentencia incorpora una dimensión particularmente relevante y que probablemente hasta ahora había quedado en un segundo plano: la responsabilidad institucional derivada de la utilización abusiva de la contratación temporal.

La Sala conecta expresamente el abuso con la posible intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y acuerda remitir testimonio a dicho organismo para que valore la eventual existencia de infracciones administrativas.

La importancia de este aspecto no debe subestimarse. Durante años, el abuso de temporalidad en las Administraciones públicas ha generado fundamentalmente consecuencias declarativas o indemnizatorias, pero apenas verdaderos mecanismos de res-

ponsabilidad institucional efectivos. Sin embargo, tanto *Obadal* como ahora la STS de 11 de mayo de 2026 parecen querer avanzar hacia una lógica distinta: si la utilización abusiva de la temporalidad constituye un incumplimiento estructural del Derecho de la Unión, deben existir también consecuencias administrativas y sancionadoras suficientemente disuasorias.

Finalmente, la sentencia desempeña también una tercera función: orientar a los profesionales del Derecho. Y ello porque el Tribunal Supremo es consciente de que los procedimientos actualmente en curso fueron planteados antes de *Obadal*. Precisamente por ello introduce diversas consideraciones dirigidas a facilitar –en la medida de lo jurídicamente posible, se insiste en ello– la adaptación de los litigios pendientes al nuevo escenario. Particularmente significativa resulta la reflexión sobre las pretensiones indemnizatorias. La Sala admite implícitamente que muchos procedimientos se formularon exclusivamente en términos de declaración de fijeza o de reconocimiento de la condición de indefinido no fijo, sin reclamaciones indemnizatorias autónomas por abuso de temporalidad. Y ello obliga ahora a plantearse hasta qué punto dichas pretensiones pueden incorporarse posteriormente sin incurrir en incongruencia o alteración sustancial del objeto procesal. Precisamente aquí la sentencia vuelve a actuar como resolución de “efectos extensivos”: no solo resuelve el caso concreto, sino que intenta proporcionar herramientas interpretativas para gestionar la enorme transición jurídica abierta tras *Obadal*. Y, nuevamente con ese propósito de ofrecer soluciones a situaciones diversas, contempla diferentes escenarios en atención a si el procedimiento se encuentra en fase de instancia o a si la sentencia de instancia ha sido recurrida en suplicación o en casación. Mientras en el primer caso, sería factible reclamar la indemnización por abuso de la temporalidad, ya fuera ampliando la demanda o en el acto del juicio oral; en el segundo supuesto, se rechaza la posibilidad de que las partes puedan introducir esa reclamación indemnizatoria como cuestión nueva en los escritos de recurso o de impugnación, pues ello constituiría una variación sustancial de las pretensiones que han sido objeto del procedimiento de instancia, del acto del juicio y de la propia sentencia recurrida.

En definitiva, ha quedado acreditado que la STS de 11 de mayo de 2026 constituye mucho más que la resolución de un caso concreto; de hecho, puede decirse que supone el inicio de una nueva etapa en el arduo debate sobre la temporalidad abusiva en el empleo público laboral. Una etapa en la que la discusión ya no pivotará exclusivamente alrededor de la declaración de fijeza, sino también sobre la construcción de un verdadero sistema de reparación del abuso y de exigencia de responsabilidades institucionales. Y, probablemente, ahí reside el principal valor de esta resolución: en haber asumido que, tras *Obadal*, el problema ya no podía seguir abordándose únicamente mediante categorías jurisprudenciales tradicionales, sino que exigía una reconstrucción mucho más amplia del sistema de respuesta frente a la temporalidad abusiva en el sector público.