

Las medidas previstas en España para sancionar la utilización abusiva de la contratación temporal en el sector público no resultan conformes con el Derecho de la Unión Europea: Fin de la «historia interminable» de la categoría del indefinido no fijo y medidas alternativas.

José Luis Monereo Pérez

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada.
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

Resumen: *Procedimiento prejudicial. Política social. Directiva 1999/70/CE. Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada. Contratos de trabajo de duración determinada en el sector público. Cláusula 5. Medidas destinadas a prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. Transformación de los sucesivos contratos de duración determinada en un contrato por tiempo indefinido. Normativa nacional que no permite tal transformación, pero contempla otras medidas para prevenir y sancionar tal utilización abusiva. Personal laboral «indefinido no fijo». Medidas sancionadoras efectivas, disuasorias y proporcionadas.*

Palabras clave: *Utilización abusiva o fraudulenta en la contratación en el sector público. Medidas «sancionadoras». Indemnización resarcitoria. Estabilidad en el empleo. Empleado público «indefinido no fijo». Conversión contractual.*

Abstract: *Preliminary ruling. Social policy. Directive 1999/70/EC. Framework Agreement on fixed-term work concluded by the ETUC, UNICE and CEEP. Fixed-term employment contracts in the public sector. Clause 5. Measures to prevent and penalise the abusive use of successive fixed-term employment contracts or relationships. Conversion of successive fixed-term contracts into a contract of indefinite duration. National legislation which does not permit such conversion, but provides for other measures to prevent and penalise such abusive use. 'Non-permanent' staff on indefinite contracts. Effective, dissuasive and proportionate penalties.*

Keywords: *Abuse or fraud in public sector recruitment. 'Disciplinary' measures. Compensation for damages. Job security. Permanent but non-tenured' public sector employees. Conversion of employment contracts.*

DOI: https://doi.org/10.55104/RJL_00731

ECLIS: *ECLI:EU:C:2026:291*

Esta publicación es una revista de acceso abierto publicada bajo la licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 (Atribución-NoComercial-SinDerivados).



I. Introducción

En este asunto prejudicial, el Tribunal de Justicia proporciona al Tribunal Supremo aclaraciones sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de las medidas previstas en España para poner remedio a los abusos derivados del uso, en el sector público, de contratos de duración determinada sucesivos. El Tribunal de Justicia considera que estas medidas (la transformación de estos contratos en una relación laboral indefinida no fija; el pago de indemnizaciones al trabajador en el momento de la extinción de la relación laboral; el régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas y la convocatoria de procesos selectivos que tienen en cuenta la experiencia anterior del trabajador y el tiempo de servicio dedicado por éste al desarrollo de sus tareas) no parecen permitir sancionar debidamente esta utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: Sentencia.

Órgano judicial: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Número de resolución judicial y fecha: STJUE (Gran Sala) de 14 de abril de 2026 (Asunto C-418/24) [Obadal].

Tipo y número recurso o procedimiento: Procedimiento prejudicial.

ECLI:EU:C:2026:291

Fuente: InfoCuria y EUR-Lex. Access to European Union law.

Ponente: A. Kumin.

Votos Particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

1. La petición de decisión prejudicial (Tribunal Supremo, Sala 4.^a, órgano jurisdiccional remitente) tiene por objeto la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), que figura en el anexo de 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 Trabajo de Duración Determinada (DO 1999, L 175, p. 43).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre TJ y la Comunidad de Madrid en relación con la calificación de la relación laboral que vincula a la interesada con esta Administración Pública.

Según el órgano jurisdiccional remitente, que, como resulta de la petición de decisión prejudicial, tiene atribuida la competencia de unificar la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico laboral llevada a cabo por todos los órganos jurisdiccionales españoles, es preciso que el Tribunal de Justicia proporcione aclaraciones para que él pueda determinar, a fin de resolver el litigio principal, si la normativa española, en la forma en que es interpretada por su jurisprudencia, es acorde con la mencionada cláusula 5.

En estas circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Principal. ¿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?

2) Subsidiaria. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿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?».

IV. Posición de las partes

- En el pleito originario. La demandante solicita que se le reconozca la condición de trabajadora *fija* de la CAM, porque la relación laboral se ha prolongado durante más de tres años desde su inicio el 2 de marzo de 2016, a través de varios contratos de interinidad para desempeñar puestos de trabajo vacantes hasta la definitiva cobertura de los mismos.

- En el pleito originario. La CAM se opone a dicha pretensión, por considerar que la relación laboral ha de calificarse como indefinida no fija, al ser la empleadora un organismo de la Administración Pública, cuyo personal solo puede adquirir la condición de fijo cuando la contratación se hubiere formalizado a través del correspondiente procedimiento selectivo, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen para el acceso al empleo público.

- Planteado el recurso de casación, el Tribunal Supremo, formula cuestión prejudicial aclaratoria sobre la acomodación del ordenamiento jurídico español al Derecho Social de la Unión Europea. El procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente.

V. Normativa aplicable al caso

- Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada 7.6.2016 Diario Oficial de la Unión Europea C 202/1.

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada 7.6.2016 Diario Oficial de la Unión Europea C 202/1. Artículo 267 TFUE.

- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/C 202/02). Versión consolidada 6.2016 Diario Oficial de la Unión Europea C 202/389.

- Carta Social Europea Revisada (1996). Hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996. «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2021. Referencia: BOE-A-2021-9719.

- 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 trabajo de duración determinada.

- Cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de 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 trabajo de duración determinada, titulada «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva», dispone cuanto sigue:

«1. A efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, una o varias de las siguientes medidas:

a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;

b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;

c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.

2. Los Estados miembros, previa consulta a los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, cuando resulte [...] necesario, determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada:

a) se considerarán «sucesivos»;

b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.

- Reglamento (UE) n.º 492/2011 de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

- Los artículos 14, 23, apartado 2, 23, apartado 2, 103.3, 35.1, 53, 10.2 y 93 a 96 de la Constitución Española.

- Estatuto de los Trabajadores^[1], artículo 15, apartados 3, 5, disposición adicional decimoquinta.

- Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP^[2]), artículos 8, 11, apartados 1 y 3, 55, apartado 1, 70 y disposición adicional decimoséptima.

- Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Artículo 2, que se titula «Procesos de estabilización de empleo temporal».

- Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2017 y 2018.

- Ley Orgánica del Poder Judicial.

- Ley de Enjuiciamiento Civil.

VI. Doctrina básica

La cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco asigna a los Estados miembros un objetivo general, consistente en la prevención de los abusos derivados de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, dejándoles, sin embargo, la elección de los medios para alcanzarlo, *mientras no pongan en peligro el objetivo o la eficacia del Acuerdo Marco*^[3].

VII. Parte dispositiva

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de 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 Trabajo de Duración Determinada, debe interpretarse en el sentido de que:

- por una parte, se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de esta cláusula 5, la transformación de esos contratos en una relación laboral indefinida no fija, habida cuenta de que esa medida, que supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado, no permite sancionar debidamente tal utilización

abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, y

- por otra parte, no constituyen medidas adecuadas para prevenir y sancionar tales abusos un conjunto de medidas que consisten, primero, en el pago de indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción de esa relación laboral, segundo, en un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas de carácter ambiguo, abstracto e imprevisible y, tercero, en la convocatoria de procesos selectivos en los que si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas, esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de tal abuso, cuando esas medidas no permiten sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

VIII. Pasajes decisivos

El Tribunal de Justicia comunitario se pronuncia sobre cuatro cuestiones fundamentales:

1. Del Auto^[4] de remisión resulta que, cuando una Administración Pública española utiliza abusivamente sucesivos contratos de duración determinada, el juez nacional que conoce del litigio entre el trabajador y la Administración califica esos contratos, como medida sancionadora de tal utilización abusiva, de relación laboral indefinida no fija. Tal calificación de la relación laboral que vincula a los interesados produce efectos desde la contratación inicial del trabajador y solo puede reconocerse cuando se derive de una resolución judicial. El TJUE considera que un trabajador cuya relación laboral se haya calificado como indefinida no fija debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos del Acuerdo Marco^[5], y, *por lo tanto, la relación que lo vincula con la Administración Pública o empleador público de que se trate sigue siendo una relación laboral de duración determinada, a los efectos de este Acuerdo Marco.*

El Tribunal de Justicia también ha considerado que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que la expresión utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, que figura en dicha cláusula, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, *la relación laboral de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogada automáticamente*^[6]. *De lo anterior se deduce que la transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una «relación laboral indefinida no fija» no impide que se prolongue la utilización abusiva de tales contratos, pues el vínculo contractual entre los interesados sigue teniendo naturaleza temporal y, así, mantiene al trabajador afectado en una situación de precariedad.* A este respecto, debe recordarse que la cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene como finalidad alcanzar uno de los objetivos perseguidos por éste, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados^[7]. En efecto, como se desprende del párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo Marco y de los puntos 6 y 8 de las consideraciones generales de dicho Acuerdo Marco, *la estabilidad en el empleo se concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores*, mientras que los contratos de trabajo de duración determinada solo pueden responder simultáneamente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en ciertas circunstancias^[8]. En estas circunstancias, una medida nacional adoptada mediante resolución judicial que, para sancionar la utilización abusiva de una sucesión de contratos de duración

determinada, *transforma esos contratos en una relación laboral de naturaleza temporal, como la relación laboral indefinida no fija, no puede considerarse una medida que permita sancionar debidamente tal utilización y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, de conformidad con las exigencias recordadas en los apartados 45 y 46 de la presente sentencia. En efecto, tal medida mantiene la situación de precariedad del trabajador afectado y, por tanto, pone en tela de juicio el efecto útil del Acuerdo Marco.*

De las consideraciones que anteceden resulta que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de esta cláusula 5, la transformación de esos contratos en una «relación laboral indefinida no fija», habida cuenta de que esa medida, *que supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado, no permite sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.*

2. Del Auto de remisión resulta que, con arreglo al Derecho español, el trabajador indefinido no fijo tiene derecho a una indemnización tasada de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, cuando su relación laboral se extingue como consecuencia de que, tras un proceso selectivo, se adjudique esa plaza a otra persona, lo que presupone, bien que haya participado en el proceso selectivo y no lo haya superado, o bien que no haya participado en dicho proceso. *Sin embargo: se trata de una indemnización tasada que solamente se abona al trabajador afectado cuando esa relación laboral se extingue como consecuencia de que se adjudique a otra persona la plaza que él venía ocupando.* El Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de reparación íntegra del perjuicio sufrido y el principio de proporcionalidad obligan a los Estados miembros a establecer una *reparación adecuada, que no se limite a una indemnización meramente simbólica, sin sobrepasar, no obstante, la compensación íntegra del perjuicio sufrido por tal trabajador*^[9].

En el presente caso, la indemnización tasada a la que tiene derecho el trabajador indefinido no fijo cuando se extingue su relación laboral está sujeta a un doble límite máximo: el tope de los veinte días de salario por año de servicio y el tope de las doce mensualidades. Por tanto, semejante indemnización no puede constituir ni la reparación proporcionada y efectiva de las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos^[10]. *Lo mismo cabe decir de la indemnización de treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades, prevista para el despido improcedente,* que el órgano jurisdiccional remitente considera que puede prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, puesto que esa indemnización también tiene un doble límite máximo. Asimismo, como ha señalado esencialmente el Abogado General en los puntos 111 y 117 de sus conclusiones, habida cuenta de que tales indemnizaciones únicamente se abonarán en el momento en que la relación laboral se extingue por la culminación del proceso selectivo, *no resulta que su abono permita remediar efectivamente todos los casos de abuso,* puesto que no parece que tengan derecho a ellas los trabajadores que se jubilen, dimitan o sean despedidos antes de que finalice el proceso selectivo. En vista de lo anterior, no resulta que tales indemnizaciones permitan eliminar, en todas las situaciones de utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, en violación de las exigencias que impone el Derecho Social Comunitario.

De las anteriores consideraciones se sigue que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse 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, a los efectos de esta cláusula 5, 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.

3. De las consideraciones que anteceden resulta que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse 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, a los efectos de la cláusula 5, un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas cuando ese régimen, por una parte, habida cuenta de su carácter ambiguo, abstracto e imprevisible, *no permite sancionar debidamente tal utilización y, por otra parte, no va acompañado de otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas que permitan eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.*

4. Ha de considerarse que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse 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, a los efectos de dicha cláusula 5, la convocatoria de procesos selectivos en los que si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas, esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de tal abuso, cuando esa medida no permite sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

IX. Comentario^[11]

El punto de partida es reconocer –con rigor de técnica y de política del Derecho– la complejidad de la controversia jurídica teniendo en cuenta el marco normativo vigente que involucra normas de Derecho Interno (constitucionales y legales) y normas de Derecho de la Unión Europea (incluido el principio de primacía); y, además, una fenomenología de supuestos prácticos que presentan entre sí elementos comunes y diferencias específicas acusadas.

Atendiendo a este pronunciamiento relevante –pese a que el TJUE no hace una propuesta de regulación alternativa para ser aplicada a nuestro ordenamiento jurídico, entre otras cosas porque no es su función jurisdiccional y mucho menos en un procedimiento prejudicial–, cabría hacer las siguientes reflexiones jurídico-críticas:

1.^a - El TJUE recuerda, en primer lugar, que no le corresponde pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho interno (ni sustituir a los órganos responsables del Derecho interno, cabría añadir), tarea ésta que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes. Corresponderá, por tanto, al Tribunal Supremo apreciar si las medidas previstas en la normativa nacional sancionan debidamente la utilización abusiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivos en el sector público y si permiten eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar a los órganos jurisdiccionales nacionales en su apreciación^[12].

2.^a - Señala el Tribunal de Justicia que la transformación de los sucesivos contratos de duración determinada en una relación laboral indefinida no fija no constituye una medida adecuada para sancionar debidamente los abusos (y, en su caso, el fraude de ley). En efecto, esta medida supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por lo tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado, mientras que la estabilidad en el empleo ha sido concebida como un componente primordial de la protección de los trabajadores. En consecuencia, la institución contractual del indefinido no fijo no es una medida adecuada, ni tampoco disuasoria, para responder al abuso de derecho en la contratación laboral en el sector público del cual han sido víctimas las personas trabajadoras. El indefinido no fijo, como modalidad contractual sui generis en el empleo público, a efectos del Derecho Social Comunitario y del

Derecho interno es una modalidad de contratación temporal, siendo así que no puede ser satisfactorio para las personas trabajadoras sometidas al abuso de derecho. E incumple la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco^[13]. En efecto: «la transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una «relación laboral indefinida no fija» no impide que se prolongue la utilización abusiva de tales contratos, pues el vínculo contractual entre los interesados sigue teniendo naturaleza temporal y, así, mantiene al trabajador afectado en una situación de precariedad» (FJ 56)^[14].

3.^a - Esta Sentencia, aquí comentada, supone el fin de la operatividad en el Derecho Social Comunitario de la figura del indefinido no fijo creada en nuestro ordenamiento jurídico. Esta figura en sí misma queda descalificada por su no adecuación al Derecho Social Comunitario, como de hecho ha mostrado también la experiencia jurídica desde su invención jurisprudencial, primero, y después, su consagración legal en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

4.^a - Descalificada esta figura del indefinido no fijo, cabría inquirir sobre si el abuso o el fraude en la contratación de personal en el sector público determina la conversión automática de este tipo contractual en contrato indefinido (trabajador fijo en el empleo público). Esta sería una solución coherente con las reglas *generales* ofrecidas por el Derecho del Trabajo y la *restitutio in integrum* (cumplimiento en forma específica)^[15] en la posición jurídica de los trabajadores afectados por el comportamiento ilícito del empleador público (*in fine* artículos 15, apartados 1 y 4 y 8.1 del Estatuto de los Trabajadores y artículos 6 y 7 y 1124 del Código Civil). Pero aquí entran en juego normas constitucionales que afectan tanto al Derecho del Trabajo como al Derecho Administrativo, y, en general, a todas ramas o sectores diferenciados del ordenamiento jurídico español. Como es el caso del grupo normativo formado por los artículos 23.2, 103.3, 149.1.7.^a y 18.^o, etcétera, de la Constitución Española.

Una interpretación de esta índole entraría en contradicción con la Constitución y supondría crear una excepción inadmisibles a los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a los empleos públicos. Una tal excepción exigiría algo más que una interpretación conforme al Derecho comunitario por parte del Tribunal Supremo, a saber: un pronunciamiento al respecto del Tribunal Constitucional y, ante todo por razones de seguridad jurídica, un cambio legislativo regulando explícitamente este supuesto.

5.^a - Por otra parte, cabe decir que está solución alternativa de fijeza no la impone el TJUE, porque se limita a realizar una *interpretación de descarte* de lo que es incompatible con la Cláusula 5.^a del Acuerdo del Marco. Por tanto, no descarta que ésta pueda ser una solución adecuada, e incluso la enuncia como una de las posibilidades idóneas^[16]. Los Estados disponen para dar respuesta al abuso de derecho o fraude de ley en la contratación de su personal de un margen de discrecionalidad para adoptar aquellas medidas que puedan ser más adecuadas y eficaces para dar cumplimiento a una situación de abuso de derecho o fraude de ley en la contratación en el empleo público.

El TJUE se preocupa de indicar lo que no es compatible con el Derecho Social Comunitario. Pero no es competencia suya decirle lo que tiene que interpretar el Tribunal Supremo o regular el legislador nacional. Hay que tener en cuenta que el Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento prejudicial no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia^[17]. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar. No es función del TJUE decir lo que tienen que hacer (qué medidas concretas de respuesta a adoptar por) los órganos judiciales y legislativos para garantizar una respuesta adecuada al abuso de derecho o fraude de ley en la contratación en el empleo público. Por tanto, es competencia de los órganos de los Estados miembros, y en su caso del legislador, como una legítima opción de política legislativa. Son estos órganos jurisdiccionales competentes de los países miembros los que tienen la responsabilidad de dar respuesta a estas situaciones de ilicitud. Los órganos jurisdiccionales en un Estado

constitucional de Derecho ostentan la competencia no sólo para detectar estas anomalías jurídicas, sino también para reaccionar con eficacia real frente a estas formas de atentado contra el Derecho, sus reglas y principios. La disposición ex artículo 7.2 del Código Civil (en relación con el artículo 54 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea^[18]), contiene *prima facie* una norma de mandato vinculada al ejercicio de los derechos prohibiendo toda acción que constituya un abuso en su ejercicio, y al propio tiempo una norma de mandato dirigida a los jueces y tribunales que tienen que resolver las controversias relacionadas con la acción abusiva y dando respuestas adecuadas a quienes han sido perjudicados por dicha acción ilícita. Para el caso del fraude de ley, el artículo 6.4 del Código Civil es nítido en su sentido y alcance, al establecer que «los actos realizados al amparo de un texto de una norma [norma de cobertura] que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir [norma defraudada o vulnerada en conexión con el ordenamiento como un todo y trata de defender el cumplimiento de las leyes, sus normas de conducta o de principios]».

Con este enfoque afronta los problemas relativos a la insuficiencia de una posibilidad general de acceder a través de concurso público abierto. Al respecto, el TJUE argumenta que *tampoco constituye una medida adecuada* para prevenir y sancionar los abusos *la convocatoria de procesos selectivos* en los que, si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio por él dedicado al desarrollo de sus tareas, *esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de esos abusos*. Es lo cierto, en primer lugar, que es posible que el trabajador en cuestión no participe en el proceso selectivo, o que no lo supere. Por otro lado, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al Tribunal Supremo, la valoración de la experiencia y del tiempo de servicio mencionados parece favorecer a todos los trabajadores temporales que tengan dicha experiencia, incluidos los que no hayan padecido el abuso.

En este sentido, habría que valorar y reflexionar sobre la posibilidad de establecer procesos selectivos más limitados a aquellas personas trabajadoras que han sido víctimas del abuso –o, en su caso, fraude de ley–, siempre que, lógicamente se trate de abrir un concurso-oposición con esa limitación subjetiva dada la singularidad que supone el previo comportamiento ilícito del empleador público, y se respeten los principios constitucionales establecidos en el artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución como Norma Fundamental de nuestro ordenamiento (art. 9.1 CE); esto es: garantizar efectivamente que se cumpla el requisito de acceso a las funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones y con arreglo a los principios de mérito y capacidad. No se ignora el carácter problemático que ello tendría dada la formulación del artículo 23.2 (que hace referencia al derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes), pero podría realizarse una interpretación más flexible para garantizar también la conformidad de nuestro ordenamiento jurídico con el Derecho Social de la Unión. Queda abierta aquí la valoración de esta posibilidad como excepción motivada.

La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en el desarrollo de los mismos en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público. Esto significa que en los concursos-oposición restringidos del personal víctima de abuso (o fraude de ley) *no debe procederse a través de técnicas automáticas ni tampoco de simple consolidación para alcanzar una posición jurídica de fijeza en el empleo público (personal fijo)*. Todo ello sin perjuicio de que el Tribunal Supremo pueda utilizar el cauce previsto en el artículo 163 de la CE (cuestión de inconstitucionalidad planteada en aras de una interpretación conforme), según el cual «cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser

contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos».

6.^a - Por otra parte –y esto hay que ponerlo en relación con la segunda cuestión prejudicial subsidiaria–, «de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional –en su caso en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional– que, en el sector público, prohíbe transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate *debe prever, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada*^[19].

7.^a - En cuanto a la respuesta a la segunda cuestión prejudicial subsidiaria sobre la indemnización planteada por el Tribunal Supremo. El TJUE entiende no es suficientemente disuasorio y razonable en términos de justicia social para los trabajadores perjudicados por el abuso en la contratación. En el Derecho español el trabajador indefinido no fijo tiene derecho a una indemnización tasada de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, cuando su relación laboral se extingue como consecuencia de que, tras un proceso selectivo, se adjudique esa plaza a otra persona, lo que presupone, bien que haya participado en el proceso selectivo y no lo haya superado, o bien que no haya participado en dicho proceso. El trabajador afectado solamente tiene derecho a esa indemnización si está vinculado a la Administración por una relación laboral indefinida no fija, calificación que es consecuencia de que esta haya utilizado ilegítima y abusivamente sucesivos contratos de duración determinada. Por lo tanto, dicha indemnización no puede considerarse independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de estos últimos contratos. No obstante, señala el Tribunal de Justicia, que no es menos cierto que se trata de una indemnización tasada que solamente se abona al trabajador afectado cuando esa relación laboral se extingue como consecuencia de que se adjudique a otra persona la plaza que él venía ocupando. Advierte, que, cuando la reparación pecuniaria es la medida elegida por un Estado miembro para prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, en virtud de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, ese Estado está *obligado a compensar íntegramente el perjuicio sufrido* por el trabajador que ha sido víctima de tal utilización abusiva. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de reparación íntegra del perjuicio sufrido y el principio de proporcionalidad obligan a los Estados miembros a establecer una reparación adecuada, que no se limite a una indemnización meramente simbólica, sin sobrepasar, no obstante, la compensación íntegra del perjuicio sufrido por tal trabajador (sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartados 42 y 43 y jurisprudencia citada). Habida cuenta de que tales indemnizaciones únicamente se abonan en el momento en que la relación laboral se extingue por la culminación del proceso selectivo, no resulta que su abono permita remediar efectivamente todos los casos de abuso, puesto que no parece que tengan derecho a ellas los trabajadores que se jubilen, dimitan o sean despedidos antes de que finalice el proceso selectivo. En vista de lo anterior, no resulta que tales indemnizaciones permitan eliminar, en todas las situaciones de utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que *no parece que las indemnizaciones previstas* por la normativa nacional, que se abonan en el momento de la extinción de la relación laboral y están sujetas a un *doble límite máximo* [es decir, la limitación a veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, en el caso de la primera, y la limitación a treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades, en el caso de la segunda], puedan eliminar las *consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión en todas las situaciones de utilización abusiva de sucesivos contratos de*

duración determinada. Dichas indemnizaciones no pueden constituir ni la reparación proporcionada y efectiva de las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de dichos abusos. Además, como esas indemnizaciones únicamente se abonan en el momento en que la relación laboral se extingue al finalizar el proceso selectivo, no parece que puedan remediar de manera efectiva todos los casos de abuso, como los de los trabajadores que se jubilen, dimitan o sean despedidos antes de que finalice el proceso selectivo.

El Tribunal de Justicia considera, al respecto, que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse 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, a los efectos de la cláusula 5, 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 (FJ. 73).

8.^a - Por otra parte, en lo que respecta al *régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas*, el Tribunal de Justicia señala que dicho régimen *no constituye una medida adecuada*, en el sentido de la cláusula 5, *cuando tiene un carácter ambiguo, abstracto e imprevisible y no va acompañado* de otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas que permitan eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. *Corresponde al Tribunal Supremo comprobar*, además, si el régimen de responsabilidad previsto en el Derecho español se basa en disposiciones nacionales precisas, previsibles y aplicables en la práctica, de modo que permita sancionar debidamente a la Administración Pública de que se trate, y, por otra parte, si va acompañado de este tipo de medidas^[20].

En segundo lugar, la extinción del contrato del indefinido no fijo por la cobertura del empleo es calificada por el Tribunal Supremo de despido objetivo ex artículos 52 y 53 del ET (20 días), y no como despido procedente (33 días ex art. 56 del ET). Según el TJUE la indemnización debe ir más allá de su carácter tasado (sea 20 días, o 33 días), y admitir su incremento por alegación de daños y perjuicios. Considera que las indemnizaciones por extinción deben reparar íntegra y adecuadamente el perjuicio para el trabajador por el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada durante todo el tiempo que ha durado el abuso.

En este sentido, la extinción contractual del indefinido no fijo debería ser calificada técnicamente como extinción improcedente (ya que está vinculada a una secuencia persistente de ilicitud del empleador público), aplicando un sistema de fijación mixta y flexible de cuantificación de la indemnización, a saber: una parte tasada y una parte adicional variable en función de los daños y perjuicios acreditados (probados) como efectivamente producidos por la persona trabajadora. Para ello, podría reclamarse inicialmente por el Tribunal Supremo el principio de *obligada* interpretación conforme al Derecho Social Comunitario (que, es obvio, comprende su interpretación por el TJUE)^[21], como ya aconteció, de manera insatisfactoria, con la aplicación de los artículos 52 y 53 del ET. Aunque, desde luego, sería aconsejable por razones de seguridad jurídica una previsión y regulación legislativa expresa para estos supuestos de abuso de derecho y fraude de ley. Se trataría de aplicar en este panorama de ilicitud la reparación por equivalencia (es decir, la indemnización y resarcimiento compensatoria del daño o perjuicio ocasionado) en la lógica inserta ex artículos 1902 y 1101 a 1106 del Código Civil.

Por cierto, este *sistema mixto de indemnización*, que combina una indemnización básica tasada con la posibilidad de superarla mediante la alegación y prueba de los perjuicios realmente causados (reparando íntegramente el daño) sintoniza con el artículo 24 de la Carta Social Europea Revista (1996)^[22] y la interpretación de dicho precepto llevada a cabo por el Comité Europeo de Derechos Sociales^[23].

X. Apunte final

La solución de esta controversia jurídica –de innegable complejidad y que se viene alargando en exceso provocando graves consecuencias negativas– conforme al Derecho Social Comunitario no puede dilatarse por más tiempo. Hay que alejarse ya de la figura contractual disfuncional del personal laboral indefinido no fijo (un verdadero oxímoron como categoría jurídica), que ha sido descalificada por el mismo Tribunal de Justicia como medida adecuada y eficaz para cumplir con el Derecho Social de la Unión. Pero, cabe precisar igualmente, que se ha mostrado inoperante en la práctica para cumplir la finalidad para que se supone que fue creada por la jurisprudencia y el legislador. Es una categoría jurídico-contractual que ha creado más controversias jurídicas de las que se supone que debiera solventar.

Para establecer una respuesta adecuada y coherente con el Derecho comunitario podría reclamarse por el Tribunal Supremo el principio de *obligada* interpretación conforme al Derecho Social Comunitario (que, es obvio, comprende su interpretación por el TJUE). Una interpretación conforme que permita establecer medidas para sancionar adecuadamente los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de la esta cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de 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 Trabajo de Duración Determinada.

La respuesta del Tribunal Supremo es obligada y estrictamente necesaria, al menos mientras tanto se lleve a cabo una necesaria reforma legislativa que regule expresamente los mecanismos de respuesta «preventiva», «sancionada» y «disuasoria» en relación con estos casos de abuso de derecho (o, en su caso, de ilicitud por fraude de ley) en la contratación de personal en el empleo público, lo que, desde luego, sería lo más aconsejable por razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de justicia con las víctimas de la actuación ilícita del empleador público.

Al cierre de este comentario (día 12 de mayo de 2026), se ha hecho público una Comunicación oficial del Poder Judicial^[24], informando que el Tribunal Supremo ha fijado un *nuevo criterio* contra el abuso en la contratación temporal de personal laboral en las Administraciones públicas tras la sentencia de TJUE (en sentencia del Pleno de la Sala Social). En dicha Comunicación oficial, se deja constancia de que la sentencia del Pleno de la Sala Social del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2026 (que cuenta con un Voto particular de Rafael Antonio López Parada), de conformidad con la sentencia del TJUE de 3 de junio de 2021 (Obadal), considera que la contratación temporal de personal laboral por parte de las Administraciones públicas sin superar un procedimiento de acceso al empleo público sujeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad no permite que esos trabajadores adquieran la condición de fijos (nótese que esto se afirma sin adjetivos) como consecuencia directa del abuso en la temporalidad porque se vulnerarían la Constitución Española y el Estatuto Básico del Empleado Público y se impediría, además, el acceso al empleo público de los restantes ciudadanos. Según el Tribunal Supremo, «la conversión automática de todos los contratos de duración determinada con abuso en la temporalidad en contratos fijos de las administraciones públicas en modo alguno disuadiría a éstas de efectuar en el futuro más contrataciones temporales al margen de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Por el contrario, se consagraría para el futuro como una vía de acceso al empleo público vulnerando esos principios». Sin embargo, en el Voto particular del magistrado Rafael Antonio López Parada se señala, a diferencia del criterio de la mayoría de la Sala, que el Estatuto Básico del Empleado Público permite seleccionar personal laboral fijo mediante un sistema de concurso de valoración de méritos, sin fase de oposición. Y argumenta que «eso significa que no puede equipararse la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad solamente a la fase de oposición, puesto que la misma puede incluso no existir. En el caso del personal laboral los principios de igualdad, mérito y capacidad se pueden satisfacer legalmente

con una valoración de méritos, sin necesidad de fase de oposición», alega el magistrado.

A partir de esa premisa, entiende, en primer lugar, (1.º) que las medidas adecuadas para prevenir y reparar el abuso en la temporalidad y garantizar la eficacia de la Cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada son el *abono de una indemnización de resarcimiento* del daño causado y de carácter *disuasorio* calculada conforme a los criterios fijados en la citada sentencia del TJUE y la remisión del testimonio de la sentencia en la que se constate que se ha producido un abuso en la temporalidad a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social para que inicie el correspondiente *procedimiento sancionador*. En segundo lugar, (2.º) el Tribunal Supremo argumenta que solamente cuando una persona haya participado en una prueba selectiva para la contratación de personal fijo en el sector público y la haya superado pero no haya obtenido plaza porque el número de aspirantes que ha demostrado su capacitación sea superior al número de plazas ofertadas, si posteriormente suscribe contratos de duración determinada y se produce un abuso en la temporalidad, *no resulta «contra legem» la conversión de ese contrato en una relación laboral fija porque esa persona ha participado en una prueba de acceso al empleo público fijo* conforme a los requisitos de igualdad, mérito y capacidad y la ulterior vulneración de la Cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que evidencia una necesidad estructural de trabajadores, obliga a dicha conversión. Por último, (3.º) descendiendo al caso enjuiciado, el Alto Tribunal, resolviendo a favor de la trabajadora afectada por el abuso en la temporalidad, declara que la aplicación de la citada doctrina al caso concreto, en el que la actora había superado dicho proceso selectivo y posteriormente se había producido un abuso en la temporalidad, conlleva que se declare que su relación laboral es fija.

En cualquier caso –y lo indica también el Tribunal Supremo en esta sentencia–, es el propio legislador el que debe efectuar las reformas legislativas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco estableciendo, al efecto, medidas preventivas, sancionadoras y disuasorias de las situaciones abusivas o fraudulentas en el empleo público.

A la espera de la publicación de esta esta importante Sentencia del Tribunal Supremo, solo cabe decir que corresponderá, como es obvio, a otro momento conocerla y analizarla a fondo. Y a ello quedamos emplazados los iuslaboralistas, pues, sin ese presupuesto de partida, no se puede ir más allá en la reflexión sin conocer al detalle sus fundamentos jurídicos.

Referencias:

1. [^] *El artículo 15, apartado 3, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE n.º 255, de 24 de octubre de 2015, p. 100224), disponía, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Estatuto de los Trabajadores»), que «se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley».*
2. [^] *La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, fue modificada, entre otras, por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.*
3. [^] *Véanse, en este sentido, las Sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, apartado 70, y de 4 de septiembre de 2025, Pelavi, C-253/24, EU:C:2025:660, apartado 51 y jurisprudencia citada)*

4. ^ *Un comentario a este Auto del Tribunal Supremo, en MONEREO PÉREZ, J.L.: «Del Mito a la «Realidad jurídica»: ¿La categoría laboral del trabajador «indefinido no fijo» se opone al Derecho de la Unión Europea en materia de empleo temporal y de no discriminación en el acceso al empleo público? ¿Es realmente disuasoria y ajustada a los principios de nuestro ordenamiento jurídico ante las reiteradas irregularidades en la contratación laboral cometidas por el empleador público? AS-SOC (Pleno) de 30 de mayo de 2024 (RCUD núm. 5544/2023)», en Revista de Jurisprudencia Laboral (6). pp. 1-20. https://doi.org/10.55104/RJL_00556*
5. ^ Véase, en este sentido, la Sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 66)
6. ^ STJUE de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU: C:2024:149, apartado 82).
7. ^ Véase, en este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 53 y jurisprudencia citada.
8. ^ Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU: C:2020:219, apartado 54 y jurisprudencia citada.
9. ^ Sentencia del TJUE de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Música F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartados 42 y 43 y jurisprudencia citada.
10. ^ Véase, en este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 y C-332/22, EU:C:2024:496, apartado 81)
11. ^ *En línea de continuidad con las reflexiones contenidas en MONEREO PÉREZ, J.L.: «Del Mito a la «Realidad jurídica»: ¿La categoría laboral del trabajador «indefinido no fijo» se opone al Derecho de la Unión Europea en materia de empleo temporal y de no discriminación en el acceso al empleo público? ¿Es realmente disuasoria y ajustada a los principios de nuestro ordenamiento jurídico ante las reiteradas irregularidades en la contratación laboral cometidas por el empleador público? AS-SOC (Pleno) de 30 de mayo de 2024 (RCUD núm. 5544/2023)». Revista de Jurisprudencia Laboral (6). pp. 1-20. https://doi.org/10.55104/RJL_00556*
12. ^ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU: C: 2022:3, apartado 88 y jurisprudencia citada.
13. ^ Cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, figura en el anexo de 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 Trabajo de Duración Determinada. 4 Sentencia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros (C-59/22, C-110/22 y C-159/22).
14. ^ Para llegar a esa contundente conclusión argumenta el TJUE: primeramente, que del auto de remisión resulta que, cuando una Administración Pública española utiliza abusivamente sucesivos contratos de duración determinada, el juez nacional que conoce del litigio entre el trabajador y la Administración califica esos contratos, como medida sancionadora de tal utilización abusiva, de relación laboral indefinida no fija. Tal calificación de la relación laboral que vincula a los interesados produce efectos desde la contratación inicial del trabajador y solo puede

reconocerse cuando se derive de una resolución judicial. El órgano jurisdiccional remitente señala que la figura de la relación laboral indefinida no fija se creó por vía jurisprudencial ante la imposibilidad, con arreglo al Derecho nacional, de atribuir a los trabajadores con los que se hubieran celebrado de modo abusivo sucesivos contratos de duración determinada la condición de personal laboral fijo, al no haber accedido al empleo público tras un proceso selectivo conforme con los principios de igualdad, mérito y capacidad, consagrados en el Derecho nacional, concretamente en la Constitución. Por otra parte, arguye que la calificación como relación laboral indefinida no fija tiene como efecto jurídico que el último contrato de duración determinada celebrado entre el trabajador y la Administración Pública en cuestión no pueda resolverse, de modo que el vínculo contractual entre los interesados se mantiene hasta la definitiva cobertura, mediante un proceso selectivo, de la plaza ocupada por el trabajador de que se trate. Por lo tanto, como indica esencialmente el órgano jurisdiccional remitente (el Tribunal Supremo), el vínculo contractual se extingue cuando se produce un hecho o acontecimiento determinado, a saber, la culminación de un proceso selectivo. Así pues, un trabajador cuya relación laboral se haya calificado como indefinida no fija debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos del Acuerdo Marco (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 66), y, por lo tanto, la relación que lo vincula con la Administración Pública de que se trate sigue siendo una relación laboral de duración determinada, a los efectos de este Acuerdo Marco. El Tribunal de Justicia también ha considerado que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que la expresión utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, que figura en dicha cláusula, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, la relación laboral de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogada automáticamente (Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 82). (FFJJ 51-55).

15. [^] Que ampara, como regla general, el artículo 1902 del Código Civil. Para su aplicación preferencial (como regla general), véase SSTs 10 de octubre de 2005 y 13 de junio de 2005.
16. [^] Como el Tribunal de Justicia ha precisado, el Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada. En efecto, la cláusula 5, punto 2, del Acuerdo Marco atribuye, en principio, a los Estados miembros la facultad de determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se considerarán celebrados por tiempo indefinido. De ello resulta que el Acuerdo Marco no establece en qué condiciones se puede hacer uso de los contratos por tiempo indefinido (sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartados 81 y 91, y de 4 de septiembre de 2025, Pelavi, C-253/24, EU:C:2025:660, apartado 56).
17. [^] Como es sabido, la remisión prejudicial, contemplada en el artículo 19, apartado 3, letra b), del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es un mecanismo

fundamental del Derecho de la Unión Europea. Tiene por objeto garantizar la interpretación y la aplicación uniformes de este Derecho en el seno de la Unión, ofreciendo a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros un instrumento que les permita someter, con carácter prejudicial, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión o a la validez de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. La petición de decisión prejudicial debe referirse a la interpretación o a la validez del Derecho de la Unión, y no a la interpretación de normas jurídicas nacionales o a cuestiones de hecho suscitadas en el litigio principal. Al pronunciarse sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia se esfuerza por dar una respuesta útil para la resolución del litigio principal, pero es el órgano jurisdiccional remitente quien debe extraer las consecuencias concretas de dicha respuesta, inaplicando, si fuera preciso, la norma nacional declarada incompatible con el Derecho de la Unión. Pese a que, en principio, el Tribunal de Justicia sigue conociendo de la petición de decisión prejudicial mientras no sea retirada, debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el papel del Tribunal de Justicia en el procedimiento prejudicial consiste en contribuir a la administración efectiva de la justicia en los Estados miembros, y no en formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas. Como el procedimiento prejudicial presupone la existencia real de un litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, incumbe a este último advertir al Tribunal de Justicia de todo incidente procesal que pueda afectar a su propio conocimiento del asunto, y en particular de todo desistimiento, solución amistosa del litigio o cualquier otro incidente que dé lugar a la extinción del proceso. Si la resolución de remisión ha sido recurrida, el órgano jurisdiccional remitente debe informar también al Tribunal de Justicia de la eventual decisión del recurso interpuesto, así como de las consecuencias de esa decisión para la petición de decisión prejudicial. Véase TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2018/C 257/01).

18. ^ MONEREO PÉREZ, J.L.: «Prohibición del abuso de Derecho (artículo 54)», en MONEREO ATIENZA, C. Y MONEREO PÉREZ, J.L. (DIRS Y COORDS): *La Europa de los derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pp. 1421-1444.
19. ^ Sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, apartado 49, y de 7 de abril de 2022, Ministero della Giustizia y otros (Estatuto de los jueces de paz italianos), C-236/20, EU:C:2022:263, apartado 62 y jurisprudencia citada» (FJ 47).
20. ^ El órgano jurisdiccional remitente afirma que la Ley 20/2021, con la finalidad de establecer medidas eficaces para prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, introdujo en el EBEP una nueva disposición adicional, la decimoséptima, en la que se prevé un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas en caso de incumplimiento, en particular, de las disposiciones en materia de contratación laboral temporal. A tenor de esa nueva disposición adicional, «las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en [el EBEP] y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino». Dicha

nueva disposición adicional establece asimismo que «las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas» (FJ 74).

21. ^ Como se sabe, el principio de interpretación conforme al Derecho comunitario obliga a las autoridades nacionales (judiciales y administrativas) a interpretar el Derecho nacional de la manera más fiel posible a la finalidad y letra del Derecho de la Unión Europea. Su base normativa principal es el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE). Este principio hermenéutico de conformidad fue principio desarrollado por el Tribunal de Justicia de la UE, en su Sentencia (Sala Sexta) de 13 de noviembre de 1990. *Marleasing SA contra La Comercial Internacional de Alimentación SA*. Petición de decisión prejudicial: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción no 1 de Oviedo - España. Directiva 68/151/CEE - Artículo 11 - Interpretación conforme del Derecho nacional. Asunto C-106/89. ECLI:EU:C: 1990:395. Fallo: EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta), pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Juez de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Oviedo, mediante auto de 13 de marzo de 1989, declara: «El Juez nacional que conoce de un litigio sobre una materia comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado CEE para proteger los intereses de socios y terceros, está obligado a interpretar su Derecho nacional a la luz de la letra y de la finalidad de dicha Directiva con el fin de impedir que se declare la nulidad de una sociedad anónima por una causa distinta de las enumeradas en su artículo 11». Su objetivo es, pues, garantizar la unidad, coherencia y el efecto útil del Derecho de la Unión Europea en los Estados miembros. La interpretación conforme tiene un límite intrínseco consistente en que no puede servir de base para una interpretación contra legem -contraria a la ley- del Derecho nacional aplicable.
22. ^ MONEREO PÉREZ, J.L.: «Derecho a protección en caso de despido (artículo 24 de la Carta Social Europea Revisada)», en MONEREO ATIENZA, C. Y MONEREO PÉREZ, J.L. (DIRS Y COORDS): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, pp. 835-863; y más ampliamente sobre la problemática de la indemnización suficiente, adecuada y disuasoria por despido improcedente, véase SALCEDO BELTRÁN, C.: *Indemnizaciones por despido improcedente adecuadas, reparaciones apropiadas y su función disuasoria*, Albacete, Bomarzo, 2024.
23. ^ Recuérdese que STS, 4.ª, Pleno, 11 de marzo de 2004 (RCUD 3994/2002, FJ 2.º), había declarado que la aplicación de la norma específica ex artículo 56 del ET debe impedir la búsqueda de nuevas soluciones indemnizatorias en el campo del Derecho civil, entendido como Derecho común. Como sienta la STS de 22 de enero de 1990, cuando existe una previsión indemnizatoria específica en la norma laboral no es factible acudir a las previsiones de la misma naturaleza del Derecho común. Sin embargo, como es sabido, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), que es el órgano institucional habilitado expresamente por la Carta Social Europea Revisada de 1996 (CSEr) para garantizar su plena efectividad, ha mantenido un criterio distinto en la Decisión de Fondo de 20 de marzo de 2024, reclamación número 207/2022, realizada por la

UGT contra España por posible disconformidad con el art. 24 b) de la CSEr del régimen de indemnización tasada por despido improcedente regulado en los artículos 56 del ET y 110 de LRJS. Para el CEDS una indemnización tasada e inamovible por el despido improcedente no permite resarcir los daños y perjuicios derivados directamente del propio incumplimiento, los cuales pueden ser alegados y probados para obtener una reparación integral de los mismos que, además, sea eficazmente disuasoria conductual para el empresario incumplidor. Para el CEDS la doctrina del Tribunal Supremo imposibilita, como regla general, el conceder una indemnización mayor sobre la base de la situación personal e individual del trabajador, ya que los tribunales sólo pueden ordenarla dentro del baremo (§ 74). Cfr. CEDS: «For these reasons, the Committee concludes by 13 votes against 1 that there is a violation of Article 24.b of the Charter». Un análisis de esta Decisión de Fondo del CEDS, en JIMENA QUESADA, L. (2024). La decisión de fondo del Comité Europeo de Derechos Sociales UGT c. España de 20 de marzo de 2024: su obligado cumplimiento normativo y el respaldo explícito al subsidiario control de convencionalidad.», en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 14(2), 1–12. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10874>. Ampliamente, asimismo, SALCEDO BELTRÁN, C. y JIMENA QUESADA, L.: «El extraño caso de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre el despido improcedente (Dr. Jekyll) y algunas fabulaciones negacionistas que han suscitado (Mr. Hyde)», *Los Briefs de la AEDTSS*, AEDTSS, n.º 51, 2024, pp. 1-4, accesible en <https://www.aedtss.com/el-extrano-caso-de-las-decisiones-del-comite-europeo-de-derechos-sociales-sobre-el-despido-improcedente-dr-jekyll-y-algunas-fabulaciones-negacionistas-que-han-suscitado-mr-hyde/>; SALCEDO BELTRÁN, C.: *Indemnizaciones por despido improcedente adecuadas, reparaciones apropiadas y su función disuasoria. A propósito de la legitimidad constitucional, la seguridad jurídica y la igualdad a través de la prevalencia y la efectividad de los tratados internacionales*, Albacete, Bomarzo, 2024; MONEREO PÉREZ, J.L.: «Indemnización por despido improcedente: el modelo normativo español ante el garantismo jurídico de la Carta Social Europea», en SALCEDO BELTRÁN, C.: *Indemnizaciones por despido improcedente adecuadas, reparaciones apropiadas y su función disuasoria. A propósito de la legitimidad constitucional, la seguridad jurídica y la igualdad a través de la prevalencia y la efectividad de los tratados internacionales*, Albacete, Bomarzo, 2024; MONEREO PÉREZ, J.L. Y MUROS POLO, A.: «¿Indemnización por despido improcedente «tasada» o «adecuada»? El Tribunal Supremo opta por una interpretación contraria a la elaborada por el órgano supervisor de la Carta Social Europea Revisada», *La Ley Unión Europea*, núm. 140, 2025.

24. [^] <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-fija-criterio-contra-el-abuso-en-la-contratacion-temporal-de-personal-laboral-en-las-Administraciones-publicas-tras-la-sentencia-de-TJUE>, Martes, 12 de Mayo de 2026. Dejando constancia de que «el fallo de la sentencia se ha adelantado a las partes y su contenido íntegro se conocerá próximamente».