¿Y AHORA QUÉ? LA RESPUESTA AL ABUSO DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO LABORAL TRAS LA STJUE DE 14 DE ABRIL DE 2026

Remedios Roqueta Buj
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

1.- El TS (Sala de lo Social), en su Auto de 30 de mayo de 2024 (Rec. 5544/2023), acuerda plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE en relación con un supuesto de contratación temporal abusiva en el sector público anterior a las reformas legales de 2021. En concreto, solicita que se aclare, en primer lugar, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE, se opone a la doctrina jurisprudencial española que niega el reconocimiento de la condición de trabajador fijo del sector público a quienes han sido víctimas de una utilización abusiva de contratos temporales; y, en segundo lugar, si, en caso de que esa negativa resulte incompatible con el Derecho de la Unión, el reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral puede constituir una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar dichos abusos.

2.- La STJUE (Gran Sala) de 14 de abril de 2026, asunto C-418/24, Obadal, no responde de forma directa a la primera cuestión prejudicial, ya que no se pronuncia expresamente sobre si es contrario al Derecho de la Unión negar la condición de trabajador fijo. En su lugar, se limita a declarar que las medidas previstas en el ordenamiento español —en particular, la figura del indefinido no fijo— no son adecuadas para sancionar el abuso, sin afirmar en ningún momento que proceda reconocer la fijeza. Antes al contrario, el propio TJUE ha reiterado recientemente, en su sentencia de 29 de enero de 2026, asunto C-668/24, que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros la conversión automática de las relaciones temporales abusivas en relaciones por tiempo indefinido. Por ello, la sentencia de 14 de abril de 2026 no puede interpretarse en el sentido de que imponga la fijeza como remedio necesario, sino únicamente en el de que descarta, por inadecuadas, las medidas articuladas por el ordenamiento español, sin identificar de manera expresa una solución sustitutiva.

3.- El Tribunal de Justicia declara, en síntesis, lo siguiente:

1.ª) La transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una relación laboral indefinida no fija no constituye una medida adecuada para sancionar el abuso, ya que dicha figura no altera la naturaleza temporal de la relación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

2.ª) La indemnización prevista para el indefinido no fijo —consistente en 20 días de salario por año de servicio, con el límite de 12 mensualidades— no constituye una medida adecuada porque no cumple las exigencias de efectividad, disuasión y proporcionalidad exigidas por la cláusula 5 del Acuerdo Marco: no es efectiva, en la medida en que se abona únicamente en el momento de la extinción de la relación laboral por cobertura reglamentaria de la plaza o por su amortización y no garantiza, por sí sola, la eliminación de las consecuencias del abuso ni la protección del trabajador durante la prolongación de la relación temporal; no es disuasoria, ya que el establecimiento de un límite máximo puede hacer que la indemnización pierda su efecto disuasorio, pues, una vez alcanzado dicho tope, deja de desincentivar la utilización abusiva de contratos temporales; y no es proporcionada, porque el establecimiento de un doble límite máximo a la indemnización —como sucede en el ordenamiento español, donde se fija en 20 días de salario por año de servicio con un máximo de 12 mensualidades— no permite ni una reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años ni una reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos, al impedir que la indemnización tenga en cuenta la totalidad del perjuicio efectivamente sufrido[1]. En definitiva, de la doctrina del Tribunal de Justicia se desprende que la indemnización adecuada no puede configurarse como una cuantía tasada y limitada con carácter general, sino que debe permitir una reparación adecuada e íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador que ha sido víctima de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, lo que exige, en la práctica, un margen de individualización suficiente para tener en cuenta, en particular, la naturaleza de las funciones desempeñadas, el número y la duración acumulada de los contratos, las ventajas económicas que el trabajador habría podido obtener de no haberse producido el abuso y el perjuicio derivado de la situación de incertidumbre en la que se ha encontrado como consecuencia de la utilización abusiva de la contratación temporal[2].

[1] Por otra parte, a la luz de la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia, la indemnización de 33 días de salario por año de servicio, con un límite de 24 mensualidades, prevista para el despido improcedente, suscita serias dudas en cuanto a su adecuación como medida sancionadora del abuso, en la medida en que se configura igualmente mediante un doble límite máximo.

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

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

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

En relación con la prueba del daño, el Tribunal reconoce expresamente las dificultades inherentes a la acreditación del perjuicio derivado del uso abusivo de la temporalidad, en particular en lo que se refiere a la pérdida de oportunidades de empleo estable. Por ello, considera conforme al Acuerdo Marco la utilización de mecanismos de presunción del daño, que garanticen al trabajador una indemnización mínima sin necesidad de una prueba exhaustiva, siempre que se mantenga la posibilidad de acreditar un daño mayor. Desde esta perspectiva, el Tribunal concluye que la indemnización puede constituir un remedio adecuado frente al abuso incluso en ausencia de conversión en contrato indefinido, siempre que su configuración concreta garantice una protección efectiva. Así, considera potencialmente conforme con el Derecho de la Unión un sistema como el enjuiciado, que prevé una indemnización comprendida entre un mínimo y un máximo (entre 2 meses y medio y 12 mensualidades de salario), basada en una presunción de daño, pero susceptible de incremento si el trabajador acredita un perjuicio superior, complementado además con mecanismos de responsabilidad de los directivos en caso de infracción dolosa o negligente. En tales condiciones, el Tribunal entiende que la indemnización puede cumplir una función real de sanción del abuso y de eliminación de sus consecuencias, quedando, no obstante, su apreciación definitiva supeditada al control del órgano jurisdiccional nacional.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

4.- Sobre esta base, cabe introducir algunas matizaciones relevantes. En primer lugar, la valoración del TJUE se proyecta sobre un modelo de reacción frente al abuso en el que la figura del personal indefinido no fijo ocupa una posición central, en combinación con indemnizaciones tasadas y procesos de estabilización. Sin embargo, este marco normativo ha experimentado una evolución significativa a partir de las reformas de 2021, que tienden a desplazar dicha figura en favor de mecanismos indemnizatorios y de control de la temporalidad. Esta circunstancia introduce un elemento de matización relevante, en la medida en que la sentencia analiza un sistema en gran parte anterior o no plenamente adaptado a dichas reformas.

En segundo lugar, incluso en ese marco, una consideración sistemática del ordenamiento jurídico español pone de relieve que las distintas medidas existentes —aunque fragmentarias— no operan de forma aislada, sino que pueden desplegar efectos combinados. Desde esta perspectiva, el enfoque del Tribunal presenta un cierto carácter incompleto, al no integrar plenamente su interacción ni su incidencia real en la posición del trabajador, lo que permite relativizar, al menos parcialmente, la conclusión de su absoluta inadecuación.

En tercer lugar, a falta de una intervención legislativa que configure un sistema plenamente conforme con el Derecho de la Unión, corresponde a los órganos jurisdiccionales garantizar la efectividad de la cláusula 5, lo que puede exigir una interpretación conforme del ordenamiento interno o, en su caso, la inaplicación de las disposiciones que impidan una reparación adecuada del perjuicio causado, dentro de los límites derivados de los principios de seguridad jurídica y del respeto a las exigencias constitucionales en materia de acceso al empleo público. En este contexto, cabe sostener que un sistema que combine una indemnización base —20 días de salario por año de servicio, con el límite de 12 mensualidades— con la posibilidad de reconocer una compensación adicional por perjuicios debidamente acreditados puede ser conforme con el Derecho de la Unión, encontrando en la LJS un cauce procesal adecuado para su articulación, sin que dicha norma constituya por sí misma el fundamento sustantivo de la reparación, que debe derivar del incumplimiento del Derecho de la Unión o de las reglas generales de responsabilidad. En este sentido, los órganos jurisdiccionales pueden reconocer una compensación superior a la cuantía tasada cuando el trabajador acredite perjuicios adicionales, dentro de los límites del ordenamiento interno y sin incurrir en una interpretación *contra legem*. Todo ello evidencia la necesidad de una intervención legislativa que configure un régimen claro y sistemático de reacción frente al abuso, correspondiendo entretanto a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo fijar criterios interpretativos que garanticen una aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

CITA: ROQUETA BUJ, REMEDIOS, “¿Y ahora qué? La respuesta al abuso de la temporalidad en el empleo público tras la STJUE de 14 de abril de 2026”, Briefs AEDTSS, número 39, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2026.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).