

**NOTAS SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PRESENTADAS EL 9 DE OCTUBRE DE 2025 AL TJUE, EN EL ASUNTO C-
418/24 OBADAL**

COMO EL ABOGADO GENERAL CONCLUYE QUE ESPAÑA NO HA ADOPTADO EN SU NORMATIVA INTERNA MEDIDAS PARA SANCIONAR LOS ABUSOS EN LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL SECTOR PÚBLICO, NO CABE MÁS OPCIÓN QUE LA TRANSFORMACIÓN DE LA RELACIÓN TEMPORAL EN UNA RELACIÓN FIJA, AUNQUE ESA CONVERSIÓN SEA CONTRARIA A PRINCIPIOS DE RANGO CONSTITUCIONAL, A SABER, A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, MÉRITO, CAPACIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, PUES ESTA PROHIBICIÓN DE TRANSFORMACIÓN SOLO OPERA “A CONDICIÓN DE QUE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO CONTENGA, EN ESTE SECTOR, AL MENOS OTRA MEDIDA EFECTIVA QUE PERMITA EVITAR Y, EN SU CASO, SANCIONAR LA UTILIZACIÓN ABUSIVA DE SUCESIVOS CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA”

Las conclusiones del Abogado General del TJUE en este asunto C-418/24 avocan, como venimos diciendo desde el año 2014, a que la única forma de aplicar la Directiva 1999/70/CE y su Acuerdo Marco en el sector público en nuestro país es mediante la transformación de la relación temporal abusiva en una relación fija, precisamente porque en la normativa española no existe ninguna otra medida sancionadora para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Cláusula 5 del Acuerdo Marco.

Frente a esta estabilización automática, que emana del hecho de que la Directiva 1999/CE no ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico nacional y, por tanto, que en esta normativa no existe ninguna medida para prevenir y sancionar los abusos en la contratación temporal sucesiva en el sector público, no cabe oponer ninguna normativa nacional, ya que como señala el Abogado General en el apartado 43 de sus conclusiones *“según el Tribunal de Justicia, para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional, como la normativa española controvertida en el litigio principal, interpretada por el Tribunal Supremo, que, en el sector público, no permite convertir en contrato de trabajo fijo una sucesión de contratos de duración determinada, como los contratos indefinidos no fijos, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contener, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada”*.

Es decir, **si un Estado miembro no ha adoptado en su normativa interna medidas para sanciona los abusos en la contratación temporal en el sector público, no cabe más opción que la transformación de la relación temporal en una relación fija, aunque esa conversión sea contraria a principios de rango constitucional, a saber, los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación.**

Para alcanzar esta conclusión, el Abogado General examina -y desmonta-, una por una, cuáles son las medidas que, según la jurisprudencia nacional, existen en España para evitar y sancionar los abusos derivados de contratos o relaciones temporales en el sector público, partiendo del hecho de que *“la estabilidad el empleo se concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores”*.

En esta labor, el Abogado General alcanza conclusiones que confirman que la conversión automática de la relación temporal abusiva en una relación fija es la única medida que cabe aplicar en nuestro país, para garantizar el cumplimiento de los objetivos la cláusula 5 del acuerdo marco.

PRIMERO: Para empezar el Abogado General en los apartados 60 a 66 de sus conclusiones sostiene:

- Que dentro de las medidas sancionadoras que exige la Directiva 1999/70, hay que separar las que tienen carácter punitivo y/o disciplinario impuestas a los autores del abuso, de aquellas otras medidas compensatorias previstas en beneficio del trabajador víctima del abuso.
- Que la *adopción de medidas sancionadoras disuasorias frente a los autores del abuso (carácter punitivo) no es suficiente si no hay medidas destinadas a eliminar efectivamente las consecuencias de dicho abuso para la víctima (carácter compensatorio), a través, en concreto, de la reparación íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador.*
- Que para sancionar los abusos y compensar a los abusados no hay que esperar al cese o extinción del contrato de trabajo, sino que el incumplimiento del Acuerdo Marco se produce en el mismo momento en el que se produce el abuso, esto es, en el momento en que se destina a un trabajador temporal a realizar una función que no es provisional, ni excepcional, sino ordinaria y permanente.

SEGUNDO: El Abogado General concluye en sus apartados 74 a 77, que la estabilidad en el empleo constituye un elemento esencial de la protección de los trabajadores, y por tanto que la conversión de una relación temporal o indefinida no fija en una relación laboral de duración indefinida *puede* implicar una medida que sanciona efectivamente tal utilización abusiva y, por lo tanto, debe considerarse conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco

Aunque matiza que esta conversión no basta, por si sola, para compensar el perjuicio surgido por el trabajador víctima de un abuso en los casos más graves, cuando el abuso se

ha producido durante un dilatado periodo de tiempo, en cuyo caso, deberán arbitrarse, además, otras medidas adicionales para compensar al trabajador.

TERCERO: Analiza también el Abogado General también la situación del indefinido fijo (vid apartados 82 a 100), para recordar:

- *Que aisladamente considerada*, la conversión del trabajador abusado en un indefinido no fijo no puede constituir una medida que sancione debidamente tal utilización abusiva, pues esta medida consiste, concretamente, en convertir una serie de contratos temporales en un único contrato, *pero igualmente temporal*, cuya duración queda al arbitrio de la Administración. Por lo tanto, es evidente que no cabe sancionar, el uso abusivo de contratos de duración determinada con la transformación de la relación de empleo en otro tipo de relación de duración determinada, en tanto en cuanto tal transformación no permite, *por sí sola*, poner fin al uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada para responder a necesidades de la Administración Pública que no tienen ningún género de carácter provisional, sino que aún pueden prolongarse durante varios años antes de que acabe efectivamente el abuso
- Que esta consideración no queda desvirtuada por el hecho de que la Sala de lo Social del TS haya equiparado los derechos de los indefinidos no fijos con los del personal fijo, especialmente en materia de remuneración, promoción profesional o incentivos, sin perjuicio de requerir a la Administración empleadora para que la plaza sea convocada a concurso público. En efecto, aun cuando esta equiparación entre los derechos no puede sino mejorar la situación de los trabajadores que llevan en situación precaria años —o incluso décadas—, al reducir de este modo las posibles diferencias de trato entre trabajadores que desempeñan funciones idénticas, 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.

Y concluye diciendo que para que la transformación de la víctima en un abuso en un trabajador indefinido no fijo sea acorde en la cláusula 5 del acuerdo marco, es imprescindible que el ordenamiento jurídico interno contenga, en este sector publico, otra media para sancionar el abuso.

Y esta otra medida no existe

CUARTO: En sus apartados 104 a 118, el Abogado General concluye que ninguna de las indemnizaciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional puede ser considerada

como una medida sancionadora efectiva, proporcional y disuasoria que garantice el cumplimiento de los objetivos de la Directiva 1999/70.

Con contundencia, el Abogado General afirma lo que sigue:

- Que la precariedad abusiva no nace ni se deriva del despido o de la extinción de la relación de empleo, sino desde el momento en que se produce el abuso.
- Que ninguna indemnización en el momento del despido o extinción de la relación de empleo puede ser considerada como una sanción por el abuso producido, sino que, es más bien una compensación por la extinción del contrato, e independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la relación temporal.
- Que es de vital importancia, que la indemnización tenga en cuenta tanto el inicio del incumplimiento del Derecho de la Unión como su término. El incumplimiento del Acuerdo Marco comienza desde el momento en que el trabajador desempeña, de manera permanente y estable, tareas que forman parte de la actividad normal de la Administración Pública durante un tiempo que excede de la duración máxima total de la relación laboral, que, en este caso concreto, se fija en tres años en la normativa española. Asimismo, cabe recordar que, para que se considere que una indemnización por el perjuicio sufrido por el trabajador es una medida sancionadora efectiva, disuasoria y proporcionada, debe poder compensar adecuadamente *todos los casos de abuso*, incluidos los más graves, y, por tanto, no puede estar sujeta a un límite máximo.
- Que ni el abono de una indemnización correspondiente a 20 días por año de servicio, con un límite de 12 mensualidades, ni el de la correspondiente a 30 días por año de servicio, con un límite de 24 mensualidades, permiten, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la reparación proporcionada y efectiva *en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años, ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos*.
- Que no es acorde con la Directiva 1999/70, que ni los trabajadores que se jubilen, dimitan o sean despedidos por una razón u otra antes de que se resuelva el proceso selectivo de estabilización, ni aquellos que superen dicho proceso y obtengan la plaza no tengan derecho a indemnización ni a la imposición de una sanción, pese a haber sido víctimas del uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada.
- Que no se ha demostrado que el mecanismo de indemnización del trabajador por vía judicial, que, según la legislación española, no se acompaña de ningún aligeramiento de la carga de la prueba, tenga carácter real y no meramente teórico. Y en la sentencia Santoro, el Tribunal de Justicia declaró, en concreto, que, «*habida cuenta de las dificultades inherentes a la demostración de la existencia de una pérdida de*

oportunidad,[...] un mecanismo de presunción que tiene por objeto garantizar al trabajador que ha sufrido, debido al uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, una pérdida de oportunidades de empleo la posibilidad de eliminar las consecuencias de tal infracción del Derecho de la Unión puede satisfacer el requisito de efectividad». A la inversa, un mecanismo de compensación en el que el trabajador debiera probar la posible pérdida de oportunidad obligaría a este a aportar una prueba que, si no imposible, como mínimo resulta muy difícil de aportar, especialmente debido a los desequilibrios de poder entre las partes y a la precariedad resultante del uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada. Tal exigencia menoscabaría la efectividad de tal mecanismo. De ello resulta que un mecanismo de indemnización del trabajador por vía judicial que no presente un aligeramiento de la carga de la prueba tampoco se conforma a las exigencias del Acuerdo Marco

De las anteriores consideraciones, deduce el Abogado General que el hecho de que, el trabajador afectado solo tenga derecho a esa indemnización en caso de que la utilización de sucesivos contratos de duración determinada sea declarada ilegítima y abusiva no es suficiente para considerar que esa medida permita «sancionar debidamente [el] abuso y *eliminar las consecuencias de la violación del Derecho de la Unión*», resultado este último que es el objetivo primordial de la Directiva 1999/70.

QUINTO: En relación por la posible responsabilidad de las administraciones empleadoras, tanto en sus apartados 78 a 81 como los apartados 119 a 130, el Abogado General nos recuerda que solo la responsabilidad individual del personal de la Administración empleadora y siempre y cuando este sistema de responsabilidad sea efectivo, completo, previsible y aplicable en la practica y no una mera posibilidad abstracta o puramente teórica, puede ser concebido como una herramienta sancionadora suficientemente disuasoria, efectiva y proporcionada.

El Abogado General rechaza que en el ordenamiento jurídico español exista un procedimiento concreto, efectivo, idóneo, previsible y aplicable en la practica para exigir la imposición de multas y responsables individuales a las autoridades responsables de los abusos en la contratación temporal en el sector público.

SEXTO: Finalmente, el Abogado General, en los apartados 131 a 140 de las conclusiones, considera que ningún proceso selectivo, tampoco los de estabilización recogidos en la Ley 20/2021, puede ser concebido como una medida sancionadora que cumpla con los requisitos de la Clausula 5 del Acuerdo Marco, sino que son mas bien una medida complementaria para remediar una situación de abuso existente.

Así, el Abogado General recuerda:

- Que aun cuando la convocatoria de procesos selectivos ofrece a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada la oportunidad de intentar acceder a la estabilidad en el empleo, ya que, en principio, pueden participaren dichos procesos, tal circunstancia no exime a los Estados miembros del cumplimiento de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de esas sucesivas relaciones de servicio de duración determinada.
- Que estos procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos, en general, a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso. El Tribunal de Justicia ha declarado así que la convocatoria de los procesos selectivos que se contempla en la jurisprudencia nacional o en el artículo 2 de la Ley 20/2021, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada ni, por tanto, para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.
- Que la atribución, por el legislador español, de un valor determinante a la experiencia previa y al tiempo dedicado por los trabajadores temporales afectados a la realización de sus tareas puede ciertamente garantizar la estabilidad en el empleo a las víctimas de una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada. No obstante, tal medida no basta por sí sola en caso de que el incumplimiento de la cláusula 5 del Acuerdo Marco se prolongue durante un dilatado período de tiempo. Tampoco basta en el caso en que, aunque esta medida facilite el acceso a la estabilidad en el empleo al reconocer un valor determinante a la experiencia previa y al tiempo dedicado por los trabajadores temporales, el trabajador afectado no supere el concurso o concurso-oposición.

CONCLUSIÓN

Concluye el Abogado General diciendo que

*“La cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una jurisprudencia nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, **para garantizar una serie de principios de rango constitucional, a saber, los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación, no reconoce la condición de personal laboral fijo del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos, a condición de que el ordenamiento jurídico interno contenga, en este sector, al menos otra medida efectiva que permita evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.**”*

Luego a sensu contrario:

el Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que, si el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trata no contiene, en el sector público, ninguna medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de contratos de duración determinada sucesivos, dicho Acuerdo impide aplicar principios de rango constitucional, a saber, los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación, que en el sector público, prohíben absolutamente transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada que han tenido por objeto, de hecho, hacer frente a «necesidades permanentes y duraderas» del empleador y deben considerarse abusivos

(vid SSTJUE de 4 de julio de 2006, Asunto C-212/04, Caso Adeneler, Apartado 106; S de 14 de septiembre de 2016, asuntos C-184/15 y C-197/15, apartado 41; de 25 de octubre de 2018, C-331/17, apartados 70 y 71; ATJUE de 30 de septiembre de 2020, C-135/20 o de 13 de enero de 2022, C-282/2019).

Es decir o bien se prevén, para limitar el uso abusivo de estas renovaciones, sanciones efectivas y disuasorias en la normativa nacional o lo que procede, ante la falta de medidas, es la transformación de la relación temporal abusiva en una relación laboral de duración indefinida, aunque esa conversión implique una interpretación contra legem del Derecho nacional o de principio constitucionales, porque “para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional que, en el sector público, prohíbe convertir en contrato de trabajo o relación laboral por tiempo indefinido una sucesión de contratos o relaciones laborales de duración determinada, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contener, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada”

Y como el ABOGADO GENERAL concluye que España no ha adoptado en su normativa interna medidas para sancionar los abusos en la contratación temporal en el sector público, no cabe más opción que la transformación de la relación temporal en una relación fija, aunque esa conversión sea contraria a principios de rango constitucional, a saber, a los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación, pues esta prohibición de transformación solo opera a condición de que el ordenamiento jurídico interno contenga, en este sector, al menos otra medida efectiva que permita evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.”

En Madrid a 9 de septiembre de 2025