

16 de octubre de 2025

**POR UNA SOLUCIÓN LEGISLATIVA PARA CIENTOS
DE MILES DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES
PÚBLICOS ESPAÑOLES EN SITUACIÓN DE ABUSO
DE TEMPORALIDAD Y LA READMISIÓN DEL
PERSONAL CESADO INJUSTAMENTE**

NUESTRA OPCIÓN LA FIJEZA



**A LA ATENCIÓN DE LAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS
DEL CONGRESO**

ÍNDICE

A) LA REALIDAD A PARTIR DE DATOS ESTADÍSTICOS (Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, BEPSAP a fecha 1/1/2025)

B) MEDIDAS ADOPTADAS Y POSICIÓN ACTUAL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

C) POSTURA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DE SUS SENTENCIAS

D) POSTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA

E) CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL DEL TJUE DE 9 DE OCTUBRE DE 2025 ANTE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO. ASUNTO C-418/24 OBADAL.

A) LA REALIDAD A PARTIR DE DATOS ESTADÍSTICOS (Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, BEPSAP a fecha 1/1/2025)

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, tenía como objetivo reducir la temporalidad en el empleo público en España al 8%, fijando el 31/12/2024 como límite para finalizar los procesos selectivos de estabilización

Después de los procesos de estabilización, como medida propuesta por el Gobierno y los sindicatos (CCOO, UGT y CSIF), para disminuir **la tasa de temporalidad de las Administraciones públicas**, ésta no sólo no ha disminuido, sino que **se ha incrementado hasta el 32,2% de temporalidad**.

MUY LEJOS QUEDA EL 8% LEGAL Y COMPROMETIDO CON LA COMISIÓN EUROPEA.

Datos a fecha 01/01/2025 muy reveladores:

Total de empleados públicos en España: 3.037.432

- 62,66% CCAA (competencias transferidas);
- 19,59% Ad. Local;
- 17,75% AGE

Total de empleados públicos temporales: 979.409 (32,2% del total EEPP)

- Personal Funcionario interinos: 698.767
- Personal Laboral temporales: 280.642

Fuente: https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/scp/boletin/Microdatos_Enero_2025.zip

B) MEDIDAS ADOPTADAS Y POSICIÓN ACTUAL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

1. La Directiva 1999/70/CE sólo se ha transpuesto en España en el artículo 15 del Estatuto de los trabajadores, pero en **24 años todavía no se ha transpuesto en el sector público** al Estatuto Básico del Empleado Público.
2. Compromiso con la Comisión Europea en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: *Hito 144 del C11.R.1*, cuyo objetivo era la entrada en vigor de acto legislativo para reducir la temporalidad en las AAPP. Y acuerdo de funcionamiento firmado entre la Comisión y España, con pago de fondos asociados al cumplimiento del hito 150, cuyo objetivo es la estabilización del empleo público, con el **compromiso de España de estabilizar 300.000 puestos (no personas). Se ocultó a la Comisión que esa cifra era tan solo un tercio de las plazas ocupadas por trabajadores temporales en todas las AAPP.**
3. El Gobierno publicó el RDL 14/2021, que derivó en la Ley 20/2021, convocando **procesos selectivos de libre concurrencia** (concurso de méritos y concurso oposición), no sólo para el personal en abuso en su contratación temporal. **Con compensación económica al cese de 20 días por año trabajado con un límite de 12 mensualidades.**
Modificó del EBEP con contratos a interinos de un máximo de 3 años, **sin concretar sanción a los responsables que, a futuro, no cumplieran la Ley.**
La Ley 20/2021 establece una **tasa de cobertura temporal por debajo del 8% de las plazas estructurales.** (Tanto las últimas Sentencias del TJUE, como las conclusiones del Abogado General concluyen que estas medidas de la Ley 20/2021 no son una sanción al abuso de temporalidad).
4. **Ningún ministro** (van ya cinco con el Gobierno actual) **o Secretario de Estado han recibido a los representantes de los sindicatos y plataformas de interinos, a pesar de haberlo solicitado reiteradamente.** Mientras que sí nos han atendido en la Comisión Europea (en España y en Bruselas), en el Parlamento Europeo, e incluso nos ha recibido el Comisario de Empleo Nicolas Schmit en Madrid.
5. **El actual ministro, Óscar López, ha tenido que responder** a la carta de emplazamiento complementaria que la **Comisión Europea** envió al Gobierno hace un año, en el marco del **procedimiento de infracción (2014) 4334, abierto contra España por no ofrecer una protección adecuada frente al uso abusivo de contratos temporales en el sector público.** El ministro presentó alegaciones en diciembre de 2024, así como en febrero y mayo de 2025, tras su reunión con la Comisaria de Empleo el pasado 13 de marzo. **Y sigue sin entender ni abordar el problema, a pesar de las llamadas de atención de Europa, según la contestación**
6. **La Comisión Europea retiró en 2025, parte de los Fondos Next Generation; más de 600 millones de euros por no cumplir con los hitos del Plan de Resiliencia en materia de temporalidad en el sector público español.**

C) POSTURA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DE SUS SENTENCIAS

Desde hace **más de una década**, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha venido **señalando de forma reiterada el incumplimiento por parte del Estado español de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70/CE**. A lo largo de estos años, más de 10 cuestiones prejudiciales han sido planteadas por tribunales españoles, evidenciando la persistencia del abuso en la contratación temporal en el sector público.

PUNTOS CLAVE SENTENCIAS MÁS RELEVANTES DEL TJUE DE 19/03/2020, 22/02/2024 Y 13/06/2024:

“Es conforme con la cláusula 5 de la Directiva, una indemnización proporcional a los años en abuso de temporalidad”, **no una indemnización tasada o topada**.

“No es conforme con la cláusula 5, el abono de una indemnización que es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos temporales”. Es decir, una **indemnización al cese no es una indemnización por haber sido víctima de contratos temporales**”.

“La cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación de empleo temporal, cuando dicha convocatoria es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de tales contratos de duración determinada”.

“La organización 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. No obstante, tales procedimientos no eximen de establecer medidas adecuadas para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada”.

“Corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas sancionadoras efectivas, disuasorias y proporcionadas para garantizar el efecto útil de la Directiva 1999/70”.

“Cuando se ha producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, **es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes**, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y de eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión”.

“Para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional, 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**”

D) POSTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA

- La Comisión Europea **mantiene abiertos los Procedimientos de denuncia múltiple CPLT (2013) 01917 y de Infracción INFR (2014) 4334 sobre posibles violaciones de las leyes nacionales de la Directiva 1999/70/CE**. Han transcurrido más de 11 años desde su apertura.
- La Comisión Europea ha enviado recientes **cartas adicionales de emplazamiento al Gobierno de España**: en julio de 2024 instando al Gobierno a eliminar las condiciones laborales discriminatorias en el sector público, procedimiento INFR(2014)4224; Y. En octubre de 2024, en el Procedimiento INFR(2014)4334 sobre el abuso de temporalidad en el sector público. Actualmente están estudiando las alegaciones del Gobierno español.
- El siguiente paso, **si las medidas del Gobierno no son acordes con la Directiva, serán un Dictamen motivado y la imposición por parte del TJUE de una multa coercitiva**.
- **Intervención del abogado de la Comisión Europea en la vista ante el TJUE del caso Obadal por la cuestión prejudicial planteada por el Supremo español de 24 de junio de 2025.**

Se puede acceder a la intervención de N. Ruiz García, a través del blog <http://apiscam.blogspot.com/2025/06/vista-del-asunto-obadal-en-el-tjue.html>. No tienen desperdicio, y las ideas principales son:

ESPAÑA INCUMPLE LA DIRECTIVA 1999/70/CE: LAS MEDIDAS ADOPTADAS NO SANCIONAN EL ABUSO DE TEMPORALIDAD DE FORMA EFECTIVA, DISUASORIA Y PROPORCIONADA.

PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN ABIERTO: EL CASO INFR(2014) 4334 SIGUE EN ANÁLISIS POR PARTE DE LA COMISIÓN.

ALTA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: 32,8% DE EMPLEADOS PÚBLICOS SON TEMPORALES, MUY POR ENCIMA DEL 8% QUE FIJA LA LEY 20/2021. EVIDENCIA EL ABUSO ESTRUCTURAL: GRAN PARTE DE LOS TEMPORALES CUBREN FUNCIONES PERMANENTES, LO QUE EVIDENCIA ABUSO.

CRITERIOS DE SANCIÓN SEGÚN EL TJUE:

- **REPARACIÓN ÍNTEGRA (INDEMNIZACIÓN NO LIMITADA O CONVERSIÓN) Y EFECTIVA,**
- **CONVERSIÓN FIJOS VÁLIDA SOLO SI SE HACE EN PLAZO RAZONABLE. EN ABUSOS PROLONGADOS, LA CONVERSIÓN PUEDE NO SER SUFICIENTE.**
- **PARTICIPAR EN PROCESOS SELECTIVOS NO ES SANCIÓN.**
- **RESPONSABILIDAD DE LAS AAPP NO BASTA SI SE PAGA CON FONDOS PÚBLICOS.**
- **LA DA 17 DE LA LEY 20/2021 ES ABSTRACTA Y SIN APLICACIÓN PRÁCTICA.**
- **ESPAÑA DEBE DEFINIR LAS MEDIDAS: LA CLÁUSULA 5 NO TIENE EFECTO DIRECTO.**
- **INDEFINIDO NO FIJO NO ES SOLUCIÓN: NO SE PUEDE SANCIONAR TEMPORALIDAD CON MÁS TEMPORALIDAD.**
- **ESPERANZA EN EL TJUE: SE ESPERA QUE LA SENTENCIA MARQUE EL PRINCIPIO DEL FIN.**

E) CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL DEL TJUE DE 9 DE OCTUBRE DE 2025 ANTE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO.

ASUNTO C-418/24 OBADAL

- Hay que **diferenciar las medidas sancionadoras** que exige la Directiva, en disciplinarias para los autores del abuso, de las **medidas compensatorias en beneficio del trabajador víctima del abuso**, mediante la **reparación íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador**.
- Para sancionar el abuso y compensar a los abusados **no hay que esperar al cese o extinción del contrato** porque **el incumplimiento del Acuerdo Marco se produce en el mismo momento en el que se produce el abuso**.
- **No cabe considerar que el contrato indefinido no fijo sea una medida sancionadora eficaz, proporcionada y suficientemente disuasoria**.
- La **estabilidad en el empleo** es un elemento esencial de la protección de los trabajadores y **la conversión de una relación temporal o indefinida no fija, en una relación laboral de duración indefinida, puede ser una medida que sanciona efectivamente** la utilización abusiva y por lo tanto, debe considerarse conforme con la cláusula 5 de la Directiva.
- Esta conversión **no basta, por sí sola**, para compensar el perjuicio sufrido por el trabajador en los casos más graves, cuando el abuso se ha producido durante un dilatado periodo de tiempo, en cuyo caso, **deben arbitrarse además, otras medidas adicionales para compensar al trabajador**.
- **Ninguna de las indemnizaciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional puede ser considerada como una medida sancionadora efectiva, proporcionada y disuasoria que garantice el cumplimiento de los objetivos de la Directiva**.
- **Ninguna indemnización por despido puede ser considerada como una sanción por el abuso producido**.
- 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**, debiendo considerar en el cálculo de la cuantía, la gravedad de la violación, incluida su duración.
- Que **ni el abono de una indemnización de 20 días por año de servicio con un límite de 12 mensualidades, ni la de 30 días por año con límite de 24 mensualidades, permiten la reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración de 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 plaza, **no tengan derecho a indemnización pese a haber sido víctimas del uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada.**
- Rechaza que **en el ordenamiento jurídico español exista un procedimiento concreto, efectivo, idóneo, previsible y aplicable en la práctica para exigir la imposición de multas y responsabilidad individual a las autoridades responsables de los abusos en la contratación temporal en el sector público.**
- **Ningún proceso selectivo, tampoco los de estabilización recogidos en la Ley 20/2021, puede ser concebido como una medida sancionadora que cumpla los requisitos de la cláusula 5,** sino que son más bien, una medida complementaria para remediar una situación de abuso existente, ya que dichos procesos están abiertos a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso y son de resultado incierto.

EL ABOGADO GENERAL DEL TJUE CONCLUYE EN RESPUESTA AL SUPREMO QUE:

NO SE OPONDRÍA AL DERECHO DE LA UNIÓN UNA JURISPRUDENCIA, COMO LA ESPAÑOLA QUE NEGASE LA FIJEZA, SI HUBIESE OTRA MEDIDA EFECTIVA QUE SANCIONE, EVITE Y COMPENSE EL ABUSO. SI NO SE CUMPLE ESA CONDICIÓN (YA QUE EL ABOGADO GENERAL CONCLUYE QUE NINGUNA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR ESPAÑA ES CONFORME A LA DIRECTIVA), DICHA JURISPRUDENCIA QUE NIEGA LA FIJEZA, NO SERÍA COMPATIBLE CON EL DERECHO DE LA UNIÓN.

POR LO TANTO, SI 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 Y CAPACIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. RIMVYDAS NORKUS

presentadas el 9 de octubre de 2025 en [https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=305033&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2263566)

text=&docid=305033&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2263566

SINDICATOS Y PLATAFORMAS QUE APOYAN ESTE ESCRITO

