ISSN-e: 2792-8322

El trienio como módulo de cuantificación del daño moral por abuso de temporalidad en el empleo público laboral

Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de julio de 2026 (rec. 2171/2025)

Remedios Roqueta Buj

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Valencia (España)
remedios.roqueta@uv.es | https://orcid.org/0009-0005-7609-7018

Extracto

El comentario analiza críticamente la indemnización reconocida por abuso de temporalidad tras la adquisición de la fijeza, cuestionando especialmente el módulo de 10.000 euros por cada trienio de abuso por su insuficiente fundamento normativo.

Palabras clave: abuso de temporalidad; empleo público laboral; personal laboral fijo; indemnización por daños y perjuicios; daño moral; trienio; Directiva 1999/70/CE.

Recibido: 07-09-2026 / Aceptado: 08-09-2026 / Publicado: 06-11-2026

Cómo citar: Roqueta Buj, R. (2026). El trienio como módulo de cuantificación del daño moral por abuso de temporalidad en el empleo público laboral. Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de julio de 2026 (rec. 2171/2025). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, *495*, 150-159. https://doi.org/10.51302/rtss.2026.25553

CC BY NC ND

ISSN-e: 2792-8322

The Three-Year Seniority Increment as a Benchmark for Quantifying Non-Pecuniary Damage Resulting from the Abuse of Successive Fixed-Term Employment Relationships in the Public Sector

Commentary on the Ruling of the High Court of Justice of Galicia of 15 July 2026 (Appeal No. 2171/2025)

Remedios Roqueta Buj

Professor of Labour and Social Security Law.
University of Valencia (Spain)
remedios.roqueta@uv.es | https://orcid.org/0009-0005-7609-7018

Abstract

The commentary critically examines the compensation awarded for abuse of temporary employment after the worker obtained permanent status, particularly questioning the €10,000-per-three-year-period formula because of its insufficient legal basis.

Keywords: abuse of temporary employment; public sector employment; permanent staff; compensation for damages; moral damages; three-year period; Directive 1999/70/EC.

Received: 07-09-2026 / Accepted: 08-09-2026 / Published: 06-11-2026

Citation: Roqueta Buj, R. (2026). The Three-Year Seniority Increment as a Benchmark for Quantifying Non-Pecuniary Damage Resulting from the Abuse of Successive Fixed-Term Employment Relationships in the Public Sector. Commentary on the Ruling of the High Court of Justice of Galicia of 15 July 2026 (Appeal No. 2171/2025). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, *495*, 150-159. https://doi.org/10.51302/rtss.2026.25553

1. Marco jurídico

El litigio versa sobre el abuso de la temporalidad en el empleo público y sus consecuencias tras la adquisición de la condición de personal laboral fijo.

El marco jurídico viene determinado por la Directiva 1999/70/CE, especialmente por la cláusula 5.ª del Acuerdo marco que figura como anexo a la misma, y por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 14 de abril de 2026, asunto C-418/24, *Obadal*, junto con las Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 11 de mayo y 30 de junio de 2026 (recs. 3543/2023 y 5544/2023), que motivan un cambio de criterio del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Galicia sobre la suficiencia de los procesos selectivos y la indemnización por abuso. En el derecho interno resultan relevantes el artículo 15.1 del Estatuto de los Trabajadores, los artículos 55, 61.7 y 70 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la Ley 20/2021 y los artículos 7.2 y 40.1 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), estos últimos utilizados como referencia para cuantificar la indemnización reparadora.

2. Supuesto de hecho

Los antecedentes fácticos relevantes para la resolución del litigio pueden sintetizarse del siguiente modo:

1.º Carlos Alberto venía prestando servicios desde el 12 de marzo de 2002 para la Confederación Hidrográfica Miño-Sil, Delegación de Ourense, con la categoría profesional de ingeniero técnico y un salario mensual de 2.495,57 euros, incluidas las pagas extraordinarias. La Confederación Hidrográfica Miño-Sil es un organismo autónomo dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por lo que la relación laboral se desarrollaba en el ámbito del sector público estatal.

2.º Por sentencia del Juzgado de lo Social n.º 2 de A Coruña de 23 de noviembre de 2009, el trabajador fue declarado personal laboral indefinido no fijo, manteniendo una antigüedad reconocida desde el 12 de marzo de 2002. La sentencia no precisa cuál fue la irregularidad concreta que motivó aquella declaración ni reproduce los fundamentos de la resolución de 2009. Sí consta, en cambio, que la situación de contratación temporal –posteriormente calificada como relación laboral indefinida no fija– se prolongó durante más de

veintidós años, y que el propio TSJ considera que existió una situación de abuso de la contratación temporal, señalando además que la sentencia de instancia se había referido a ella, de forma impropia según el tribunal, como fraude en la contratación temporal.

3.º Posteriormente, el trabajador participó en el proceso selectivo convocado por Resolución de 27 de diciembre de 2022, que superó, obteniendo una plaza como personal laboral fijo. La propia sentencia identifica dicho proceso como un «proceso de estabilización de empleo temporal» y señala expresamente que se trataba de uno de los procesos selectivos de la Ley 20/2021. La obtención de la plaza fija no determinó el acceso a una entidad empleadora distinta. El trabajador continuó vinculado a la Confederación Hidrográfica Miño-Sil, aunque desde entonces en condición de personal laboral fijo. En concreto, el 11 de octubre de 2024 cesó en la plaza que venía ocupando como personal laboral indefinido no fijo y el 14 de octubre de 2024 comenzó a prestar servicios como personal laboral fijo, manteniendo su relación con la misma confederación.

4.º Carlos Alberto presentó demanda contra la Confederación Hidrográfica Miño-Sil, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado de lo Social n.º 2 de Ourense, tramitándose como procedimiento ordinario n.º 754/2024. La sentencia no indica la fecha exacta en que se interpuso la demanda; únicamente consta que el procedimiento se tramitó en 2024. El juzgado dictó sentencia n.º 68/2025 el 10 de febrero de 2025. El trabajador formuló una pretensión principal y dos subsidiarias: reclamó, en primer lugar, 59.073,22 euros en concepto de indemnización por cese calculada a razón de 45/33 días de salario por año de servicio; subsidiariamente, 29.536,61 euros a razón de 20 días por año, y, en último término, 10.000 euros como indemnización reparadora por abuso de temporalidad, tomando como referencia los artículos 7.2 y 40.1 de la LISOS.

5.º El Juzgado de lo Social n.º 2 de Ourense desestimó íntegramente la demanda al considerar que el acceso del trabajador a la condición de personal laboral fijo, tras superar el proceso selectivo y permaneciendo vinculado a la misma empleadora, no supuso una extinción indemnizable de la relación laboral.

6.º Contra dicha sentencia, el trabajador interpuso recurso de suplicación ante el TSJ de Galicia, solicitando su revocación y la estimación de la demanda. En cuanto al fondo, sostuvo que el acceso posterior a la condición de personal laboral fijo no eliminaba la eficacia extintiva del cese previo como indefinido no fijo ni el correspondiente derecho a indemnización y que la superación del proceso de estabilización no constituía, por sí sola, una medida suficiente para reparar o sancionar el abuso de temporalidad.

3. Cuestiones jurídicas planteadas y respuesta del TSJ de Galicia

La resolución del TSJ de Galicia aborda cuatro cuestiones principales, a saber:

1.ª La existencia de abuso de temporalidad. La sala parte de que el trabajador prestaba servicios para la Confederación Hidrográfica Miño-Sil desde marzo de 2002, fue declarado indefinido no fijo en 2009 y permaneció en esa situación hasta octubre de 2024. Considera que se trata de una relación temporal de duración inusual o anormalmente larga y concluye que existió una situación de abuso de la temporalidad durante más de veintidós años. La sentencia de instancia ya había apreciado materialmente esta situación, aunque la había calificado, de forma que el TSJ considera impropia, como fraude en la contratación temporal.

2.ª La incidencia de la estabilización posterior sobre la reparación del abuso. El trabajador había superado un proceso selectivo de estabilización y adquirido la condición de personal laboral fijo. La cuestión consistía en determinar si esta circunstancia constituía una medida suficiente frente al abuso previamente padecido. En este punto, el TSJ declara expresamente un cambio de criterio a la vista de la STJUE de 14 de abril de 2026, asunto C-418/24, *Obadal*, y de las posteriores sentencias del Tribunal Supremo (TS). Conforme a esta nueva orientación, la mera superación de un proceso selectivo no constituye, por sí sola, una medida suficiente para sancionar el abuso y eliminar sus consecuencias. La posterior adquisición de la condición de fijo no excluye, por ello, la necesidad de reparar el abuso anterior.

3.ª La indemnización compensatoria del abuso. La sala distingue entre la indemnización derivada de una eventual extinción del contrato y la destinada específicamente a reparar el abuso de temporalidad. Rechaza la primera: aunque el trabajador cesó en la plaza que ocupaba como indefinido no fijo, comenzó pocos días después a prestar servicios como personal laboral fijo y continuó vinculado a la misma confederación, por lo que no aprecia una verdadera extinción de la relación laboral. En consecuencia, desestima las indemnizaciones reclamadas de 45/33 días y, subsidiariamente, de 20 días de salario por año de servicio. Esta solución resulta asimismo coincidente con la posteriormente adoptada por la STS de 9 de julio de 2026 (rec. 1562/2025), que califica el tránsito de indefinido no fijo a fijo, cuando no existe una alteración sustancial de la relación, como una novación meramente modificativa y no extintiva, excluyendo por ello la indemnización asociada al cese. La inexistencia de extinción no impide, sin embargo, reconocer una indemnización autónoma por el abuso. Al no constar otros perjuicios acreditados, la sala identifica como daño indemnizable el daño moral asociado a la prolongada situación de incertidumbre laboral.

Para su cuantificación, el TSJ toma la LISOS como criterio orientador, partiendo de las cuantías previstas para las infracciones graves en materia de contratación temporal: entre 751 y 7.500 euros hasta el 30 de diciembre de 2021 y entre 1.000 y 10.000 euros desde el 31 de diciembre de 2021. La sala advierte, sin embargo, de que las sentencias del TS que cita no habían determinado la forma concreta de vincular temporalmente dichas cuantías con la duración de la situación abusiva.

Es en este punto donde el TSJ de Galicia establece un criterio temporal propio. Considera necesario conectar la cuantía tomada de la LISOS con el tiempo durante el que se ha mantenido el abuso y, a tal efecto, toma como referencia el plazo de tres años del

artículo 70.1 del EBEP. Sobre esta base, concluye que el importe de hasta 10.000 euros puede devengarse por cada periodo completo de tres años de permanencia en situación de abuso. La sucesión de periodos completos de tres años permitiría, por tanto, generar un nuevo importe por cada uno de ellos, sin perjuicio de la indemnización de otros daños que resulten acreditados y de la graduación de la cuantía en función de las circunstancias concurrentes.

En el caso enjuiciado concurrían siete periodos completos de tres años. La sala considera asimismo que la posterior adquisición de la condición de fijo permite moderar en un 20 % la cuantía correspondiente a cada periodo, situándola en 8.000 euros. No obstante, dado que el trabajador había solicitado únicamente 10.000 euros por este concepto, el principio de congruencia determina que esa sea finalmente la indemnización reconocida.

4.ª La sanción administrativa como respuesta complementaria al abuso. Finalmente, el TSJ considera que la respuesta frente al abuso no se agota en la reparación económica del trabajador. Siguiendo la doctrina del TS, acuerda remitir testimonio de la sentencia a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social para la incoación del correspondiente procedimiento sancionador contra la Administración.

4. Valoración crítica de la solución adoptada por el TSJ de Galicia

Expuestas las principales cuestiones jurídicas abordadas por la sentencia y las respuestas ofrecidas por el TSJ de Galicia, procede realizar una valoración crítica de cada una de las soluciones adoptadas por la sala:

1.ª La apreciación de la existencia de abuso resulta, a mi juicio, insuficientemente fundamentada desde la perspectiva de la cláusula 5.ª del Acuerdo marco. No basta con constatar una situación de temporalidad irregular conforme al derecho interno ni con atender exclusivamente a su prolongada duración. Aunque la sala, siguiendo el criterio acogido por el TS, atribuye especial relevancia a que la relación haya tenido una duración «inusual o anormalmente larga» (v. gr. STS de 8 de julio de 2026, rec. 4119/2024), considero discutible que esa circunstancia se identifique prácticamente con la existencia misma del abuso. La duración constituye un elemento especialmente relevante, pero el juicio exigido por la cláusula 5.ª debe proyectarse sobre la utilización concreta de la relación temporal, atendiendo, entre otros extremos, a sus renovaciones o prórrogas, a las razones que justificaron su mantenimiento y a si se utilizó para atender necesidades permanentes y duraderas de personal.

Es cierto que concurren indicios particularmente intensos de abuso. A la extraordinaria duración de la relación se añade la sentencia de 2009 que declaró al trabajador indefinido no fijo. Sin embargo, esa declaración, fundada en el derecho interno, no equivale por sí

sola a la constatación de un abuso en el sentido de la cláusula 5.ª. Para atribuirle tal significado sería necesario conocer los presupuestos fácticos y jurídicos que la determinaron y, sobre todo, las circunstancias que explican el mantenimiento de la relación desde entonces hasta su estabilización.

El problema reside precisamente en la insuficiencia del relato fáctico. No consta con precisión cuál fue la causa de la contratación temporal, cómo se articuló su prolongación, qué razones justificaron su mantenimiento ni qué actuaciones desarrolló la Administración para la cobertura definitiva de la plaza. La duración superior a veintidós años permite apreciar un indicio extraordinariamente intenso de abuso, pero no debería sustituir la explicación de por qué esa prolongación constituye una utilización abusiva de la temporalidad conforme al derecho de la Unión.

Esta insuficiencia plantea también una cuestión probatoria. Una vez acreditadas una duración tan extraordinaria y la previa declaración como indefinido no fijo, correspondería a la Administración justificar las circunstancias que pudieran explicar la prolongación de la relación, especialmente por tratarse de datos relativos a la gestión y cobertura de la plaza que se encuentran fundamentalmente en su ámbito de disponibilidad.

Por ello, mi objeción no se dirige tanto a la conclusión de que existió abuso –para la que concurren indicios muy relevantes– como a la fundamentación empleada para alcanzarla. La sala asume esencialmente que la duración «inusual o anormalmente larga» permite tener por acreditado el abuso, sin desarrollar suficientemente el examen de las circunstancias que permitiría distinguir entre una irregularidad de la contratación temporal conforme al derecho interno y un abuso en el sentido específico de la cláusula 5.ª.

2.ª La solución adoptada por la sala resulta discutible, no porque carezca de respaldo en la doctrina del TS –las SSTS de 30 de junio de 2026 (rec. 5544/2023), de 1 de julio de 2026 (rec. 3432/2023) y de 9 de julio de 2026 (recs. 1562/2025 y 2173/2023) afirman expresamente que la posterior adquisición de la condición de personal laboral fijo no impide reconocer una indemnización por el abuso de temporalidad previamente padecido–, sino porque, a mi juicio, tal consecuencia no se desprende necesariamente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ni, en particular, de sus Sentencias de 8 de mayo de 2019, *Rossato* (asunto C-494/17), y de 14 de abril de 2026, *Obadal*.

La cuestión no es si el proceso de estabilización constituye, en abstracto, una medida adecuada para prevenir o sancionar el abuso, sino si, una vez superado ese proceso y adquirida efectivamente la condición de fijo, subsiste necesariamente un perjuicio autónomo que deba ser indemnizado. En Rossato, el TJUE admite que la transformación de la relación temporal en una relación por tiempo indefinido puede constituir una respuesta suficiente al abuso y afirma expresamente que la cláusula 5.ª del Acuerdo marco no exige una acumulación de medidas ni obliga a reconocer una reparación económica adicional. La suficiencia

de esa transformación depende, entre otros elementos, de que no sea incierta, imprevisible o aleatoria y de que sus efectos –singularmente, el tratamiento de la antigüedad– permitan sancionar adecuadamente el abuso y eliminar sus consecuencias.

Ciertamente, el mecanismo examinado en Rossato no coincide con los procesos españoles de estabilización de la Ley 20/2021, en los que la adquisición de la fijeza depende de la superación de un proceso selectivo y no está garantizada de antemano. Pero tampoco puede desconocerse, una vez superado el proceso, la especial configuración de estos procedimientos y las ventajas que en ellos se reconocen al personal temporal de larga duración: determinados procesos se articulan exclusivamente mediante concurso de méritos; en los de concurso-oposición, la fase de concurso representa el 40 % de la puntuación total y debe valorar mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala o categoría correspondiente, y, además, los ejercicios de la fase de oposición pueden no tener carácter eliminatorio. No se trata, por tanto, de procesos ordinarios de acceso, sino de mecanismos extraordinarios dirigidos precisamente a plazas ocupadas temporalmente durante largos periodos y en los que la experiencia acumulada puede resultar determinante para la obtención de la plaza. Si, además, la adquisición de la fijeza va acompañada del reconocimiento de la antigüedad desde el inicio de la relación, el trabajador obtiene no solo estabilidad en el empleo, sino también el mantenimiento de los efectos jurídicos vinculados al periodo de servicios previamente prestados. Estas circunstancias no convierten la estabilización en una sanción del abuso, pero sí son relevantes para determinar si, alcanzada la fijeza, permanece algún perjuicio pendiente de reparación.

La estabilización no elimina retroactivamente el abuso padecido, pero de ello no se sigue, sin más, que deba reconocerse una indemnización adicional con independencia de que la relación no se haya extinguido y el trabajador haya alcanzado finalmente la estabilidad en el empleo. La existencia del abuso no implica necesariamente la subsistencia de un daño indemnizable una vez alcanzada la fijeza.

Esta conclusión resulta tanto más discutible si se tiene en cuenta que el artículo 2.6 de la Ley 20/2021 reconoce expresamente una compensación económica a quien no supera el proceso de estabilización y, como consecuencia de ello, cesa, pero no a quien lo supera y adquiere la condición de fijo. La nueva doctrina del TS configura, en cambio, por vía de interpretación conforme con la cláusula 5.ª del Acuerdo marco, una indemnización autónoma por abuso, desligada del cese (SSTS de 11 de mayo de 2026, rec. 3543/2023 y de 9 de julio de 2026, rec. 3311/2023) y compatible con la posterior adquisición de la fijeza. Ello plantea la cuestión de cuál es su fundamento normativo interno, máxime cuando la cláusula 5.ª carece de efecto directo y el propio derecho de la Unión no impone necesariamente, como muestra Rossato, la acumulación de fijeza e indemnización.

La sala de Galicia parte, sin embargo, de que el daño moral necesariamente subsiste y considera la fijeza únicamente como un factor de moderación de su cuantía –aplicando una reducción del 20 %–. Es esta premisa, más que el concreto porcentaje de reducción, la que

considero discutible: antes de moderar la cuantía debería justificarse por qué, pese a la adquisición de la fijeza, al reconocimiento de la antigüedad y a la ausencia de cese, subsiste todavía un daño moral susceptible de indemnización.

3.ª Especialmente cuestionable resulta la construcción de un módulo indemnizatorio por periodos de tres años. El plazo del artículo 70.1 del EBEP se refiere a la ejecución de la oferta de empleo público y no contiene regla alguna que permita convertir cada trienio de temporalidad abusiva en una unidad autónoma de daño o de devengo indemnizatorio. De hecho, la propia jurisprudencia del TS ha rechazado históricamente que la superación de esos tres años pueda operar de forma automática, insistiendo en la necesidad de atender a las circunstancias concretas de cada supuesto.

Incluso cuando, a partir de 2021, la Sala de lo Social del TS adoptó los tres años como referencia general para apreciar una duración injustificadamente larga, reconoció expresamente que podía existir abuso antes de ese momento y, excepcionalmente, resultar justificada una duración superior. Se trata, por tanto, de un criterio jurisprudencial orientativo para valorar la licitud de la duración de determinadas relaciones temporales, no de una regla susceptible de trasladarse mecánicamente a la cuantificación del daño.

A ello se añade que el periodo de tres años no constituye un parámetro propio del derecho de la Unión para medir el abuso, sino una referencia procedente de la ordenación interna del empleo público. Precisamente por ello, su utilización como unidad de devengo indemnizatorio exige una justificación adicional que la sentencia no ofrece. Tampoco la referencia orientativa a la LISOS justifica ese resultado. Sus cuantías operan como criterio de valoración del daño moral por trabajador afectado, no por cada trienio de abuso, y el propio TS niega que constituyan un baremo legal tasado. El TSJ de Galicia combina así dos referencias de distinta naturaleza –el plazo del art. 70.1 EBEP y las cuantías de la LISOS– para construir un módulo de hasta 10.000 euros por cada tres años que ninguna de ellas contempla.

La artificialidad del criterio resulta todavía más evidente bajo la regulación actual, que admite incluso la permanencia del empleado público temporal más allá de los tres años desde su contratación, cuando la convocatoria se haya publicado dentro de dicho plazo y se resuelva conforme a los plazos previstos en el artículo 70 del EBEP (disp. adic. cuarta Real Decreto-ley 32/2021, en relación con los arts. 10.4 y 70.1 EBEP). Si los tres años ni siquiera constituyen necesariamente el límite de una temporalidad lícita, difícilmente pueden erigirse en una unidad objetiva de medición del daño moral. No existe, en definitiva, una conexión normativa entre el artículo 70.1 del EBEP y la atribución de hasta 10.000 euros por cada trienio de abuso. La sala convierte así un plazo de ordenación del empleo público en un módulo indemnizatorio no previsto por la norma y desvinculado del perjuicio efectivamente sufrido. Además, la construcción de este módulo excede de lo necesario para resolver el litigio, pues la pretensión estaba limitada a 10.000 euros. La fijación de una cuantía por trienio y de su reducción del 20 % adquiere así un marcado carácter de *obiter dictum*.

4.ª La remisión de testimonio a la Inspección de Trabajo merece, en principio, una valoración positiva. La aplicación del artículo 7.2 de la LISOS a la Administración empleadora introduce una respuesta sancionadora específica frente al abuso, distinta de la reparación individual del trabajador, y dotada de mayor concreción que otros mecanismos de responsabilidad administrativa. No existe, con carácter general, una exclusión de las Administraciones públicas del régimen sancionador laboral, por lo que la solución resulta jurídicamente viable.

Ahora bien, su suficiencia a efectos de la cláusula 5.ª del Acuerdo marco dependerá de que las sanciones impuestas sean efectivas y disuasorias y, junto con las restantes medidas del ordenamiento, permitan sancionar el abuso y eliminar sus consecuencias. Con todo, la sentencia acierta al incorporar un instrumento hasta ahora escasamente utilizado que puede reforzar la respuesta frente a la temporalidad abusiva.

En definitiva, las dificultades que plantea la determinación judicial de las consecuencias del abuso de temporalidad –y, de forma especialmente visible en la sentencia comentada, la construcción de criterios indemnizatorios como el devengo de una determinada cuantía por cada periodo de tres años– ponen de manifiesto los límites de una respuesta construida esencialmente por vía jurisprudencial. La ausencia de una regulación legal suficientemente precisa obliga a los tribunales a integrar lagunas y a diseñar soluciones destinadas a garantizar la efectividad de la cláusula 5.ª del Acuerdo marco, con el consiguiente riesgo de dispersión de criterios y de insuficiente cobertura normativa. De ahí que resulte necesaria una intervención expresa del legislador que determine con claridad cuándo existe abuso, cuáles son sus consecuencias, qué daños resultan indemnizables y conforme a qué criterios deben cuantificarse, así como la relación entre esas medidas y los mecanismos de estabilización y sanción ya previstos en el ordenamiento. Solo una regulación sistemática de estas cuestiones puede aportar la seguridad jurídica y la previsibilidad que difícilmente pueden alcanzarse mediante la construcción casuística de soluciones judiciales.