

# HACIA UNA SANCIÓN EFECTIVA EN LA TEMPORALIDAD PÚBLICA: LA DOCTRINA DEL TJUE Y LA PROYECCIÓN DE LA STSJ DE GALICIA 4141/2024 SOBRE LA LEY 20/2021

*Towards Effective Sanctions in Public Temporality: The Doctrine of the CJEU  
and the Projection of STSJ Galicia 4141/2024 on Law 20/2021*

ALBERTO J. GARCÍA-VILABOY\*

Universidade da Coruña, España

## RESUMEN

El artículo analiza la sentencia del Tribunal Superior de Justicia Social de Galicia 4141/2024 en relación con la indemnización por cese de los contratos temporales en el sector público, en el contexto de la Ley 20/2021 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 13 de junio de 2024. La sentencia gallega establece la obligación de proporcionar una indemnización a los trabajadores temporales afectados por el abuso de la contratación temporal, a pesar de la falta de una previsión específica en la normativa española. Este análisis revisa cómo la jurisprudencia del TJUE refuerza la necesidad de medidas efectivas y disuasorias frente al abuso de la temporalidad, y cómo la Ley 20/2021 no cumple plenamente con los estándares europeos. La resolución del TSJ Social de Galicia abre un debate importante sobre la aplicación directa del Derecho de la Unión Europea y las medidas adecuadas para sancionar el abuso de la temporalidad en el sector público.

Palabras clave: abuso de la temporalidad; sector público; contratación temporal; indemnización; TJUE; TSJ Social de Galicia; cláusula 5; sanción efectiva; primacía del derecho de la Unión; estabilización del empleo.

## ABSTRACT

This article examines the judgment of the TSJ Social of Galicia 4141/2024 regarding compensation for the termination of temporary contracts in the public sector, in the context of Law 20/2021 and the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (CJEU) of June 13, 2024. The Galician ruling establishes the obligation to provide compensation to temporary workers affected by the abuse of temporary hiring practices, despite the absence of specific provisions in Spanish law. This analysis explores how the CJEU's jurisprudence reinforces the need for effective and dissuasive measures against the abuse of temporary contracts and how Law 20/2021 fails to fully meet European standards. The TSJ Social of Galicia's decision opens an important debate on the direct application of European Union law and the appropriate measures to sanction the abuse of temporariness in the public sector.

Keywords: Abuse of temporariness; public sector; fixed-term employment; compensation; CJEU; TSJ Social of Galicia; clause 5; effective sanction; primacy of EU law; employment stabilization.

## LABURPENA

Artikuluak Galiziako Justizia Sozialako Auzitegi Nagusiaren 4141/2024 epaia aztertzen du, sektore publikoko aldi baterako kontratuak eteteagatik kalte-ordainari buruzkoa, 20/2021 Legearen eta Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren 2024ko ekainaren 13ko jurisprudentziaren testuinguruan. Galiziako epaia aldi baterako kontratazioaren abusuak eragindako aldi baterako langileei kalte-ordaina emateko betebeharra ezartzen du, Espainiako araudian berriazko aurreikuspenik ez dagoen arren. Azterketa horrek berrikusten du Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren jurisprudentziak indartu egiten duela neurri eraginkorren eta disuasio-neurrien beharra behin-behinekotasunaren abusuaren aurrean, eta 20/2021 Legeak ez dituela erabat betetzen Europako estandarrak. Galiziako Justizia Auzitegi Nagusiaren ebazpenak eztabaida garrantzitsu bat ireki du Europar Batasuneko Zuzenbidea zuzenean aplikatzeari buruz eta sektore publikoan behin-behinekotasunaren abusua zigortzeko neurri egokiei buruz.

Hitz gakoak: Behin-behinekotasunaren abusua; sektore publikoa; aldi baterako kontratazioa; kalte-ordaina; EBJA; Galiziako Justizia Auzitegi Nagusia; 5. klausula; zehapen eraginkorra; Europar Batasuneko zuzenbidearen nagusitasuna; enplegua egonkortzea.

\* **Correspondencia a:** Alberto J. García-Vilaboy – [a.garcia.vilaboy@udc.es](mailto:a.garcia.vilaboy@udc.es) – <https://orcid.org/0009-0009-9098-9302>

**Cómo citar:** García-Vilaboy, Alberto J. (2025). «Hacia una sanción efectiva en la temporalidad pública: La Doctrina del TJUE y la proyección de la STSJ de Galicia 4141/2024 sobre la Ley 20/2021»; *Lan Harremanak*, 54, 127-141. (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27991>).

Recibido: 5 noviembre, 2025; aceptado: 15 diciembre, 2025.

ISSN 1575-7048 — eISSN 2444-5819 / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia  
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

## 1. Introducción

El abuso de la temporalidad en el sector público español constituye una problemática estructural que ha sido objeto de reiteradas advertencias por parte de las instituciones europeas. Durante décadas, las administraciones públicas han recurrido de manera sistemática al uso de contratos temporales —especialmente de interinidad por vacante— como fórmula habitual para cubrir necesidades permanentes, eludiendo así los principios de acceso mediante mérito y capacidad. Esta práctica ha generado un colectivo numeroso de empleados públicos en situación de precariedad prolongada, sin expectativas reales de estabilización ni protección adecuada frente al cese.

La entrada en vigor de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, supuso un intento legislativo de corregir esta situación, mediante mecanismos extraordinarios de estabilización del empleo y nuevas limitaciones al uso de figuras temporales. No obstante, dicha norma ha sido objeto de un amplio debate doctrinal y judicial sobre su verdadera eficacia para erradicar el abuso, así como sobre su compatibilidad con las exigencias del Derecho de la Unión Europea, en particular con lo previsto en la Directiva 1999/70/CE y su cláusula 5.

Este debate ha cobrado especial relevancia a raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 13 de junio de 2024 (asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22), que declara la incompatibilidad de determinados aspectos de la Ley 20/2021 con el ordenamiento comunitario. El fallo subraya la necesidad de establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias frente al abuso de la contratación temporal, y rechaza que la simple convocatoria de procesos de estabilización pueda considerarse una respuesta suficiente.

En este contexto, el presente artículo tiene por objeto analizar críticamente el régimen de contratación temporal en el sector público español tras la Ley 20/2021, a la luz de la doctrina emanada del TJUE, con especial atención a la cuestión de la indemnización por cese y su adecuación como mecanismo sancionador. Se evaluará, en particular, si el modelo normativo vigente satisface los estándares europeos de tutela frente al abuso y cuáles son sus principales deficiencias jurídicas y prácticas.

## 2. Marco jurídico general

### 2.1. La Directiva 1999/70/CE y la cláusula 5 del Acuerdo Marco

La Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999<sup>1</sup>, constituye un pilar fundamental del Derecho social de la Unión Europea en materia de tra-

---

<sup>1</sup> *DOCE* núm. 175, de 10 de julio de 1999. Referencia DOUE-L-1999-81381.

bajo de duración determinada. Su objetivo primordial es transponer al ordenamiento jurídico de los Estados miembros el Acuerdo Marco suscrito por las organizaciones interprofesionales CES, UNICE y CEEP, el cual persigue tanto la mejora de la calidad del empleo temporal como la prevención del uso abusivo de los contratos de duración determinada.

Uno de los elementos centrales del Acuerdo Marco es la cláusula 5, que impone a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas efectivas para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. En este sentido, el acuerdo contempla tres posibles mecanismos: (a) la exigencia de razones objetivas que justifiquen la renovación de contratos temporales; (b) la fijación de una duración máxima total de los sucesivos contratos; o (c) la limitación del número de renovaciones. Estas opciones, que deben implementarse teniendo en cuenta las especificidades nacionales y sectoriales, buscan evitar la consolidación de situaciones estructurales de precariedad laboral bajo una apariencia de temporalidad justificada.

La Directiva enfatiza que la transposición de estas medidas no puede ser meramente formal o simbólica; es decir, no basta con que exista un marco normativo que reconozca derechos de manera teórica. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reiterado en su jurisprudencia que los Estados deben garantizar mecanismos eficaces, proporcionales y disuasorios, capaces de impedir y corregir el uso abusivo de la temporalidad. Esto incluye, cuando proceda, la obligación de transformar un contrato temporal en indefinido o de otorgar una indemnización reparadora que cumpla una función tanto compensatoria como disuasoria.

En la práctica, la cláusula 5 busca asegurar que la temporalidad no se convierta en un instrumento de precarización estructural, especialmente en sectores en los que el uso reiterado de contratos temporales pueda convertirse en norma. Además, la Directiva establece un equilibrio entre la flexibilidad empresarial y la protección del trabajador, imponiendo al legislador nacional la responsabilidad de garantizar la efectividad real de los derechos derivados del Acuerdo Marco.

La importancia de la cláusula 5 radica en que constituye el estándar mínimo europeo de protección frente a abusos de temporalidad, y sirve como parámetro de evaluación de las legislaciones nacionales, como la Ley 20/2021 en España. Su interpretación por el TJUE evidencia que cualquier mecanismo que pretenda limitar abusos debe tener un efecto concreto sobre la Administración o el empleador, reparando el perjuicio al trabajador y desincentivando futuras conductas ilícitas, no simplemente estableciendo procedimientos formales de regularización de plazas.

En definitiva, la Directiva 1999/70/CE y la cláusula 5 del Acuerdo Marco consolidan la obligación de los Estados miembros de garantizar una protección

efectiva y sancionadora, asegurando que la temporalidad laboral no sea utilizada como una vía para eludir derechos fundamentales y que los trabajadores puedan acceder a una estabilidad y seguridad jurídica real.

## 2.2. La Ley 20/2021: objetivos, régimen indemnizatorio y limitaciones frente al abuso de la temporalidad

### 2.2.1. *Los objetivos declarados de la Ley*

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público<sup>2</sup>, aunque se presenta como la respuesta española al abuso de la contratación temporal, constituye una medida inspirada en la Directiva 1999/70/CE, pero no su transposición efectiva. Esta insuficiencia es reconocida de manera implícita en el propio preámbulo de la ley, que hace referencia expresa a la necesidad de intervenir legislativamente a raíz de la evolución jurisprudencial del TJUE, en particular la sentencia C-726/19 (IMIDRA)<sup>3</sup> de 3 de junio de 2021, y su reflejo en la unificación de doctrina del Tribunal Supremo, Sala de lo Social n.º 649/2021, de 28 de junio<sup>4</sup>. Según el legislador, esta intervención busca conjugar el efecto útil de la Directiva con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Sin embargo, en la práctica, la Ley prioriza la regularización de plazas y la reducción estadística de la temporalidad, dejando de lado la protección efectiva de los trabajadores y la imposición de sanciones proporcionales a las Administraciones que incurren en abuso. En consecuencia, la norma resulta insuficiente para garantizar los estándares europeos de efectividad, disuasión y tutela frente al abuso de contratos temporales, revelando un enfoque principalmente formal y correctivo. El legislador justifica su aprobación por la necesidad de hacer frente a una situación estructural de elevada temporalidad que, en ciertos ámbitos de las administraciones públicas, ha alcanzado cifras difícilmente compatibles con el principio de estabilidad en el empleo público consagrado en el artículo 103.3 de la Constitución española.

Según su exposición de motivos, el objetivo declarado de la norma es reducir la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8%, mediante la articulación de mecanismos excepcionales de estabilización del empleo y la introducción de nuevos límites al uso de las figuras temporales. En este sentido, la ley parte del reconocimiento implícito de una utilización abusiva y sistemática de contratos temporales —en especial, de interinidad por vacante— en lugar de acudir a la cobertura ordinaria de plazas mediante procedimientos selectivos de acceso a la función pública.

---

<sup>2</sup> BOE núm. 312, de 29/12/2021. Referencia BOE-A-2021-21651.

<sup>3</sup> ECLI:EU:C:2021:439.

<sup>4</sup> ES:TS:2021:2454.

La estrategia adoptada por el legislador se basa en dos grandes líneas de actuación. En primer lugar, se habilita un proceso extraordinario de estabilización, dirigido a aquellos puestos ocupados de forma temporal durante un largo periodo —al menos desde antes del 1 de enero de 2016 o durante tres años antes del 31 de diciembre de 2020, según los supuestos—. Este proceso se articula a través de convocatorias que permiten, en algunos casos, la utilización del concurso de méritos como sistema selectivo, al margen del principio de oposición.

En segundo lugar, la ley introduce mecanismos de prevención del abuso en el futuro, mediante la limitación temporal de los nombramientos de personal interino a un máximo de tres años. Transcurrido dicho plazo sin que se haya producido la cobertura reglamentaria de la plaza, la relación deberá extinguirse automáticamente, previéndose en ciertos supuestos una compensación económica.

No obstante, aunque los objetivos declarados son ambiciosos en términos de reducción de la temporalidad, la norma ha sido objeto de críticas doctrinales, por centrarse prioritariamente en la regularización de las plazas y no en la tutela efectiva de los trabajadores afectados por situaciones de abuso. En este sentido, Casas Baamonde<sup>5</sup> ha subrayado que la Ley 20/2021 reproduce —bajo la apariencia de reforma estructural— las mismas deficiencias que el TJUE viene reprochando desde hace años al ordenamiento español. En particular, destaca que el proceso de estabilización previsto en la ley no constituye una medida adecuada para sancionar la utilización abusiva de la temporalidad, ya que ni garantiza la estabilidad de las víctimas del abuso ni está causalmente dirigido a reparar ese incumplimiento, al tratarse de procedimientos abiertos también a personas que no han sufrido temporalidad abusiva y cuyo resultado es incierto para quienes sí la han padecido. Asimismo, critica que la indemnización prevista en el artículo 2.6 —restringida únicamente a quienes no superen el proceso selectivo— no satisface una reparación íntegra ni tiene efecto disuasorio alguno, al configurarse como un tope económico desligado de la gravedad del abuso y no vinculado directamente a su acreditación, lo que la convierte en una medida insuficiente e ineficaz a efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

Desde esta perspectiva, Casas Baamonde considera que la orientación de la ley, centrada en estabilizar plazas más que en sancionar conductas ilícitas de la Administración, traslada el peso de la solución a las propias víctimas, reduciendo su protección a mecanismos indemnizatorios simbólicos y condicionados, y dejando sin sanción real los comportamientos abusivos de las Administraciones públicas. Como se analizará más adelante, esta orientación correctiva

---

<sup>5</sup> Casas Baamonde, María Emilia (2024). «Funcionarias interinas y su conversión en funcionarias fijas sin adquirir la condición de funcionarias de carrera. La temporalidad abusiva en el empleo público y su transformación judicial en fijeza como sanción, con el límite de la interpretación *contra legem* del Derecho español». *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 7/2024. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2024-00000002716](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2024-00000002716) (accedido: 15-10-2025).

—más centrada en la plaza que en la persona— plantea serias dudas sobre su adecuación a las exigencias del Derecho de la Unión Europea en materia de protección frente al uso abusivo de la contratación temporal.

Precisamente estas dudas han sido abordadas recientemente por la Sentencia del TSJ de Galicia 4141/2024, que examinaremos en detalle más adelante, y que constituye un ejemplo paradigmático de aplicación directa del Derecho de la Unión frente a las insuficiencias del modelo diseñado por la Ley 20/2021.

### 2.2.2. *Régimen de indemnización por no superación del proceso selectivo*

Una de las novedades más significativas introducidas por la Ley 20/2021 es la previsión de una compensación económica para determinados supuestos de cese del personal temporal como consecuencia de la ejecución de los procesos de estabilización. Esta medida, recogida en la disposición adicional sexta, se articula como una indemnización de veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, en favor del personal interino o temporal que no supere los procesos selectivos convocados para la cobertura definitiva de las plazas que venían ocupando.

El presupuesto fáctico de esta indemnización se limita estrictamente al personal que, habiendo participado en los procesos de estabilización, no obtenga plaza. Por el contrario, quedan excluidos de toda compensación tanto quienes superan el proceso selectivo como aquellos que deciden no participar en él, incluso si llevan años desempeñando funciones estructurales bajo vínculos temporales sucesivos. Esta distinción, que se basa exclusivamente en el resultado de un procedimiento selectivo posterior al abuso, ha generado un intenso debate doctrinal y ha sido cuestionada por su potencial carácter discriminatorio.

Desde la perspectiva del Derecho de la Unión, resulta especialmente controvertido que la concesión de una indemnización no se articule como una sanción al uso abusivo de la contratación temporal, sino como una especie de compensación por la pérdida de expectativas legítimas de continuidad en el empleo. Esta lógica, de carácter indemnizatorio y no sancionador, se aleja de la exigencia impuesta por el TJUE de establecer medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias frente al abuso, de forma que la indemnización se configure como una consecuencia jurídica directa del incumplimiento por parte de la administración del régimen previsto en la Directiva 1999/70/CE.

Además, el diseño del régimen indemnizatorio de la Ley 20/2021 suscita dudas adicionales en cuanto a su suficiencia y proporcionalidad. Al tratarse de una compensación tasada, desvinculada de cualquier evaluación individualizada del perjuicio sufrido o de la gravedad del abuso, se corre el riesgo de que su efecto disuasorio sea insuficiente, especialmente en contextos en los que la temporalidad constituye una práctica estructural sostenida por la inercia administra-

tiva. Asimismo, la exclusión automática de determinados colectivos temporalmente abusados de toda compensación podría resultar contraria al principio de no discriminación consagrado en la cláusula 4 del Acuerdo Marco.

En consecuencia, aunque la previsión de una indemnización en casos de cese no voluntario representa un avance respecto al régimen anterior, su configuración normativa sigue sin garantizar una sanción adecuada y suficientemente general frente al uso abusivo de la temporalidad, lo que plantea dudas razonables sobre su compatibilidad con los estándares europeos de protección de los trabajadores temporales.

### 2.2.3. *La ausencia de sanción de sanción efectiva al abuso laboral de la Ley 20/2021*

En conclusión, la Ley 20/2021 adopta una estrategia legislativa que, si bien persigue formalmente la reducción de la temporalidad en el empleo público, resulta insuficiente para dar cumplimiento efectivo a las exigencias derivadas de la Directiva 1999/70/CE y de la consolidada jurisprudencia del TJUE. La norma pretende abordar un problema estructural mediante dos instrumentos —los procesos extraordinarios de estabilización y la limitación futura del uso de figuras temporales— que, en su configuración real, no operan como un verdadero mecanismo sancionador del abuso ya producido, sino como una regularización administrativa de plazas que desvincula la respuesta jurídica de las situaciones individuales de precariedad que la propia Administración ha generado.

En primer lugar, la orientación del legislador hacia la estabilización de puestos de trabajo, más que hacia la tutela de los trabajadores que han sufrido temporalidad abusiva, introduce una disociación entre el abuso y su consecuencia jurídica. La estabilización, en tanto proceso selectivo abierto, no garantiza la continuidad de quienes han sido víctimas directas del abuso, ni supone una sanción para la Administración incumplidora. Antes bien, la reparación del ilícito se hace depender del resultado de un procedimiento competitivo ulterior, lo que no solo vulnera la lógica de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, sino que, como señala la doctrina, vacía de contenido el principio de efectividad del Derecho de la Unión al trasladar el riesgo y la carga del abuso al propio trabajador afectado.

En segundo lugar, el régimen de indemnización previsto en la Disposición Adicional Sexta evidencia estas mismas carencias. Su configuración —restringida únicamente a quienes no superen el proceso selectivo y doblemente limitada cuantitativamente— impide considerarla una verdadera sanción en los términos exigidos por el TJUE. No se vincula directamente al abuso acreditado ni repara el perjuicio real sufrido; tampoco introduce un coste suficiente para la Administración que desincentive la repetición de la conducta ilícita. Esta naturaleza tasada y condicionada convierte la compensación en un instrumento meramente accesorio, de carácter simbólico, que carece de la intensidad necesaria

para cumplir una función disuasoria en un ámbito donde la temporalidad abusiva ha sido históricamente estructural.

De este modo, tanto los procesos de estabilización como el régimen indemnizatorio operan sobre la premisa de corregir la situación de las plazas afectadas, no de proteger el derecho subjetivo vulnerado ni de sancionar el abuso cometido. Esta arquitectura normativa, como destaca Casas Baamonde<sup>6</sup>, continúa reproduciendo los déficits que el TJUE ha venido advirtiendo reiteradamente: ausencia de sanción efectiva, insuficiencia de la reparación, y desplazamiento del perjuicio hacia la víctima en lugar de hacia el empleador público infractor. El resultado es un modelo que permite reducir formalmente las tasas de temporalidad, pero que no satisface los estándares europeos de tutela efectiva frente al abuso.

En suma, la Ley 20/2021 articula una respuesta legislativa que, aun presentándose como ambiciosa, no cumple con los requisitos de efectividad, proporcionalidad y disuasión exigidos por el Derecho de la Unión, porque no disciplina ni sanciona de manera real a la Administración que ha incurrido en el abuso ni protege adecuadamente al trabajador que lo ha sufrido. Esta tensión normativa ha comenzado a ser corregida por la vía judicial, como evidencia la Sentencia del TSJ de Galicia 4141/2024, que aplica directamente la doctrina del TJUE para suplir las insuficiencias estructurales del legislador español. La existencia de esta reacción jurisprudencial pone de manifiesto la necesidad de una revisión profunda del modelo establecido por la Ley 20/2021, orientada no solo a reducir la temporalidad estadística, sino a garantizar una verdadera tutela frente a las prácticas abusivas en la contratación pública.

### 2.3. La Jurisprudencia del TJUE sobre la contratación temporal: doctrina general y la STJUE de 13 de junio de 2024

#### 2.3.1. *Doctrina consolidada del TJUE sobre la prevención y sanción del abuso de la temporalidad*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha desempeñado un papel esencial en la interpretación y aplicación de la Directiva 1999/70/CE, desarrollando una jurisprudencia constante orientada a garantizar la efectividad del Acuerdo Marco y, en particular, de su cláusula 5. En este sentido, el TJUE ha subrayado reiteradamente que el objetivo de dicha cláusula no es solo la prevención formal del abuso en la contratación temporal, sino la imposición de consecuencias jurídicas efectivas cuando este abuso se ha producido.

Desde las primeras sentencias interpretativas —como las dictadas en los asuntos *Adeneler* (C-212/04)<sup>7</sup> y *Del Cerro Alonso* (C-307/05)<sup>8</sup>— el Tribunal

<sup>6</sup> Casas Baamonde, ME (2024).

<sup>7</sup> ECLI:EU:C:2006:443.

<sup>8</sup> ECLI:EU:C:2007:509.



ha consolidado el criterio de que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar medidas suficientemente eficaces y disuasorias para evitar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, tanto en el sector privado como en el público. En este último, el TJUE ha advertido que las exigencias del Acuerdo Marco no pueden quedar desvirtuadas por la invocación de normas internas de función pública que perpetúan situaciones estructurales de temporalidad.

Una constante en la doctrina del TJUE es la exigencia de que las medidas nacionales no solo existan formalmente, sino que resulten proporcionadas, efectivas y aptas para sancionar el abuso. En este sentido, el Tribunal ha declarado que no basta con establecer límites al número o duración de contratos temporales si, en la práctica, dichos límites pueden eludirse o carecen de consecuencias jurídicas relevantes. Del mismo modo, ha rechazado que la mera convocatoria de procesos selectivos o de estabilización pueda considerarse una sanción suficiente, si no se acompaña de una indemnización o de la conversión del vínculo en indefinido (*Mascolo*, C-22/13<sup>9</sup> a C-61/13, y *Sánchez Ruiz*, C-103/18<sup>10</sup>).

Asimismo, la jurisprudencia del TJUE ha ido perfilando los elementos que permiten identificar una situación de abuso. Entre ellos destacan la existencia de múltiples renovaciones sin causa objetiva, la asignación continuada de tareas permanentes y la duración excesiva de la relación temporal. En estos casos, el Derecho de la Unión exige que el ordenamiento nacional prevea consecuencias que no solo reparen el perjuicio sufrido por el trabajador, sino que disuadan al empleador de reincidir en tales prácticas.

En definitiva, el TJUE ha establecido una doctrina robusta y coherente que obliga a los Estados a garantizar una protección efectiva frente al abuso de la temporalidad, independientemente del carácter público o privado del empleador. Esta doctrina constituye el parámetro de enjuiciamiento de las medidas internas —como las previstas en la Ley 20/2021— y determina la necesidad de evaluar si dichas medidas cumplen con los estándares europeos de tutela frente a la contratación abusiva.

### 2.3.2. *STJUE de 13 de junio de 2024: interpretación y consecuencias para el régimen de la Ley 20/2021 sobre contratación temporal*

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 13 de junio de 2024, dictada en los asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22<sup>11</sup>, representa un hito jurisprudencial en la interpretación de la Directiva 1999/70/CE, particularmente en relación con el régimen español de contratación tempo-

<sup>9</sup> ECLI:EU:C:2014:2401.

<sup>10</sup> ECLI:EU:C:2020:219.

<sup>11</sup> ECLI:EU:C:2024:496.

ral en el sector público. El TJUE, a raíz de cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales españoles, se pronunció con inusitada claridad sobre la incompatibilidad del sistema establecido por la Ley 20/2021 con las exigencias del Acuerdo Marco, reiterando su doctrina sobre la necesidad de establecer sanciones efectivas frente al abuso.

El fallo parte del reconocimiento de que la situación de los demandantes —trabajadores interinos que habían encadenado relaciones temporales durante largos periodos— constituye un supuesto de utilización abusiva de contratos de duración determinada, tal y como ha venido definiéndolo la jurisprudencia del propio Tribunal. En este contexto, el TJUE declara que la normativa española no garantiza una sanción adecuada al abuso, al subordinar toda posible compensación a la participación y fracaso en un proceso selectivo de estabilización.

Uno de los elementos más relevantes de la sentencia es que el Tribunal rechaza explícitamente que la organización de procesos de estabilización —incluso abiertos exclusivamente a los empleados temporales afectados— pueda sustituir a la sanción exigida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Según el TJUE, tales procesos no reparan el perjuicio individual causado por la utilización abusiva de la temporalidad, ni previenen suficientemente su repetición, al no implicar consecuencia alguna para el empleador público que haya incurrido en el abuso<sup>12</sup>.

Además, el Tribunal establece con firmeza que la ausencia de una transformación del vínculo en indefinido, o de una indemnización específica vinculada al abuso, supone un incumplimiento del Derecho de la Unión. Reitera así su jurisprudencia anterior (*Sánchez Ruiz, Mascolo*), y señala que la normativa nacional que no establece ninguna consecuencia efectiva frente al abuso vulnera los fines perseguidos por la Directiva 1999/70/CE.

Un aspecto especialmente significativo de la sentencia es la remisión al principio de primacía del Derecho de la Unión, que impone a los jueces nacionales la obligación de dejar inaplicada la normativa interna contraria a las disposiciones y objetivos del Acuerdo Marco. En otras palabras, el TJUE recuerda que, ante la constatación de un uso abusivo de la contratación temporal, el órgano jurisdiccional nacional debe adoptar directamente las medidas necesarias para sancionar el abuso, aunque estas no estén previstas expresamente en la legislación interna. Ello puede incluir, en su caso, la conversión del vínculo en fijo o la concesión de una indemnización adecuada, conforme a los principios de equivalencia y efectividad.

---

<sup>12</sup> Casas Baamonde, ME (2024) (P23): «La conclusión de la sentencia [asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22] es que las medidas analizadas de la Ley 20/2021, ni son proporcionadas, ni suficientemente efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en virtud de dicha cláusula 5.ª, sin perjuicio de la comprobación que compete al juzgado de lo contencioso-administrativo remitente»

La STJUE de 13 de junio de 2024 constituye un pronunciamiento crítico sobre la insuficiencia estructural de la Ley 20/2021 en materia de contratación temporal. Al desautorizar explícitamente el modelo basado en procesos de estabilización como sustituto de sanciones efectivas, el Tribunal subraya que la normativa española limita la protección al trabajador a una mera formalidad estadística, sin reparar los perjuicios individuales ni imponer consecuencias reales a la Administración infractora. Esta sentencia reafirma la exigencia de la doctrina del TJUE de garantizar medidas proporcionales, efectivas y disuasorias frente al abuso de temporalidad, evidenciando que la legislación española reproduce prácticas que el Derecho de la Unión no considera adecuadas ni reparadoras ni están en consonancia con el Acuerdo Marco.

### **3. La STSJ de Galicia 4141/2024: aplicación directa del Derecho de la Unión frente al abuso de la contratación temporal**

La Sentencia n.º 4141/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia<sup>13</sup>, dictada pocas semanas después de la STJUE de 13 de junio de 2024, constituye un pronunciamiento paradigmático en la aplicación directa y efectiva del Derecho de la Unión Europea en el ámbito del empleo público. Esta resolución se sitúa en el contexto de la evolución jurisprudencial europea sobre la Directiva 1999/70/CE y la cláusula 5 del Acuerdo Marco, consolidando criterios interpretativos que priorizan la tutela de los trabajadores frente a situaciones de abuso en la contratación temporal.

El caso analizado se refería a una trabajadora interina de larga duración que había superado los umbrales temporales y funcionales que permiten presumir la existencia de abuso en la temporalidad, según la doctrina consolidada del TJUE. Tras participar en un proceso de estabilización sin obtener plaza, la Administración procedió a la extinción de su relación laboral sin ofrecer compensación alguna. Frente a esta situación, el tribunal gallego estimó parcialmente el recurso interpuesto, reconociendo el derecho a percibir una indemnización, a pesar de la ausencia de previsión expresa en la normativa interna.

La fundamentación jurídica de la sentencia puede desglosarse en varios ejes clave:

En primer lugar, con la aplicación directa de la cláusula 5 del Acuerdo Marco y de la jurisprudencia del TJUE. El tribunal parte de la premisa de que la utilización abusiva de contratos temporales vulnera derechos reconocidos por la Directiva 1999/70/CE. En este contexto, la cláusula 5 impone a los Es-

---

<sup>13</sup> ECLI:ES:TSJGAL:2024:4141

tados miembros la obligación de adoptar medidas efectivas para prevenir y sancionar abusos derivados de la concatenación de contratos temporales. La STSJ de Galicia sostiene que, cuando la normativa nacional no contempla medidas suficientes —como es el caso de la Ley 20/2021— corresponde al juez nacional aplicar directamente la Directiva y la jurisprudencia del TJUE para garantizar la reparación del perjuicio y la prevención de futuras conductas ilícitas. Esta interpretación se alinea con el principio de efectividad del Derecho de la Unión, que exige que los derechos conferidos por la Directiva puedan ser ejercidos de manera real y efectiva frente a los empleadores públicos que incumplan la normativa.

En segundo lugar, la aplicación del Principio de primacía del Derecho de la Unión. La sentencia fundamenta su decisión en el principio de primacía, según el cual las normas del Derecho de la Unión prevalecen sobre cualquier disposición nacional que resulte incompatible con sus fines. En este caso, la Ley 20/2021, al no prever indemnizaciones ni sanciones proporcionales frente al abuso de la temporalidad, resultaba insuficiente para garantizar la protección de los trabajadores afectados. La STSJ de Galicia interpreta que, ante tal vacío normativo, el tribunal está facultado no solo para suplir la laguna, sino para desplazar la aplicación de la normativa nacional insuficiente, asegurando la efectividad de los derechos europeos.

También aborda la independencia de la indemnización respecto del proceso de estabilización. Un elemento central de la fundamentación del tribunal es que la indemnización por abuso no puede depender del resultado del proceso selectivo posterior a la comisión del abuso. La denegación de compensación por no superar dicho proceso constituiría un trato discriminatorio entre trabajadores que han sufrido prácticas abusivas similares, desvirtuando la finalidad protectora de la sanción. La STSJ de Galicia enfatiza que el objetivo de la compensación es reparar el daño causado por la Administración y disuadir la repetición de conductas ilícitas, no evaluar el desempeño del trabajador en un proceso selectivo que carece de relación causal con el abuso sufrido.

En cuanto a la función reparadora y disuasoria de la indemnización, la sentencia establece que la indemnización debe cumplir una doble función: reparar el perjuicio experimentado por el trabajador y generar un efecto disuasorio frente a futuras prácticas abusivas. Siguiendo la doctrina del TJUE, el tribunal subraya que cualquier medida que carezca de eficacia real y capacidad disuasoria resulta incompatible con la Directiva 1999/70/CE y con el Acuerdo Marco. De este modo, la STSJ de Galicia consolida un criterio garantista que trasciende la mera compensación simbólica y exige una protección material efectiva.

La STSJ de Galicia evidencia un giro en relación con la doctrina mantenida hasta fechas recientes por el Tribunal Supremo, que había adoptado un enfo-

que restrictivo y formalista en la aplicación del Derecho europeo. La resolución gallega refuerza una orientación garantista, basada en la tutela efectiva del trabajador y la aplicación directa del Derecho de la Unión, anticipando un alineamiento más estricto del ordenamiento español con los estándares europeos, particularmente tras la STJUE de junio de 2024.

En términos prácticos, la sentencia reafirma que la reducción formal de la temporalidad mediante la regularización de plazas, como establece la Ley 20/2021, no sustituye la obligación de garantizar la tutela efectiva frente al abuso laboral. Esta resolución constituye un precedente relevante que señala a los tribunales nacionales que deben interpretar y aplicar la normativa interna conforme a los principios de efectividad, proporcionalidad y disuasión del Derecho europeo, asegurando que los trabajadores temporales no sean penalizados por la inacción o insuficiencia de la Administración.

En síntesis, la STSJ de Galicia 4141/2024 combina la aplicación directa de la cláusula 5 y de la jurisprudencia del TJUE, el principio de primacía del Derecho de la Unión, la independencia de la indemnización respecto de procesos posteriores y la función reparadora y disuasoria de la compensación. Esta fundamentación refuerza un enfoque garantista que prioriza la tutela efectiva del trabajador, establece un precedente normativo relevante frente a la Ley 20/2021 y consolida la línea interpretativa que deberán seguir los tribunales españoles ante casos de abuso en la contratación temporal.

#### 4. Conclusiones

El análisis del régimen de contratación temporal en el sector público español, a la luz de la Ley 20/2021 y de la jurisprudencia del TJUE y del TSJ de Galicia 4141/2024, permite extraer varias conclusiones que resultan relevantes para la comprensión del marco jurídico actual y para la evaluación de su eficacia frente al abuso de la temporalidad.

En primer lugar, se evidencia una insuficiencia estructural de la Ley 20/2021 frente a los estándares europeos de protección de los trabajadores temporales. La norma, si bien persigue formalmente la reducción de la temporalidad mediante procesos extraordinarios de estabilización y limitaciones al uso de nombramientos interinos, no constituye un mecanismo sancionador efectivo del abuso. La prioridad normativa sobre la regularización de plazas, en lugar de sobre la tutela individual de los trabajadores afectados, traslada la carga de la reparación del abuso a las propias víctimas y deja sin sanción real a las Administraciones infractoras. Esta estrategia formalista revela una notable disonancia entre la intención declarada de la ley y los objetivos de la Directiva 1999/70/CE, particularmente de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

En segundo lugar, la jurisprudencia del TJUE y, en particular, la STJUE de 13 de junio de 2024, subraya la necesidad de medidas proporcionales, efectivas y disuasorias frente al abuso de temporalidad. El Tribunal reconoce que los procesos de estabilización no constituyen por sí mismos una sanción, dado que no reparan directamente el perjuicio individual ni imponen consecuencias reales a las Administraciones. Este pronunciamiento refuerza la obligación de los Estados miembros de garantizar la efectividad del Derecho de la Unión, incluyendo la aplicación de sanciones concretas o indemnizaciones adecuadas que cumplan una función reparadora y disuasoria.

En tercer lugar, la STSJ de Galicia 4141/2024 representa un cambio de paradigma en la interpretación y aplicación del Derecho europeo en el ámbito público español. Al reconocer el derecho a indemnización independientemente del resultado de los procesos de estabilización, la sentencia incorpora de manera directa la doctrina del TJUE y el principio de primacía del Derecho de la Unión. Este enfoque garantiza que la tutela de los trabajadores no dependa de resultados procedimentales que no guardan relación causal con el abuso, consolidando un criterio garantista y efectivo frente a la temporalidad abusiva. La resolución gallega establece un precedente jurisprudencial relevante que podría orientar la reinterpretación de la Ley 20/2021 y de la jurisprudencia nacional, desplazando el enfoque formalista previo hacia un modelo de tutela sustantiva y sancionadora.

Asimismo, la sentencia evidencia la importancia de diferenciar entre la reducción formal de la temporalidad y la reparación efectiva del daño sufrido. La mera regularización estadística de plazas no puede considerarse suficiente para cumplir los fines protectores de la Directiva 1999/70/CE, ni para disuadir futuras conductas abusivas. La reparación debe centrarse en el trabajador afectado, con medidas que tengan efectos materiales y preventivos claros sobre la Administración, asegurando así la efectividad de la protección jurídica y la coherencia con el marco europeo.

Finalmente, estas conclusiones críticas ponen de relieve la persistente tensión entre el derecho nacional y el Derecho de la Unión. Mientras la Ley 20/2021 refleja una orientación correctiva y formalista, la doctrina europea y la jurisprudencia del TSJ de Galicia imponen un estándar más elevado de protección, basado en la reparación efectiva del perjuicio y la prevención de futuras vulneraciones. Esta tensión sugiere que, para garantizar la plena efectividad de los derechos de los trabajadores temporales, será necesaria una revisión normativa más profunda, que vaya más allá de la estabilización de plazas y articule sanciones proporcionales, efectivas y disuasorias frente al abuso en el sector público.

En síntesis, el análisis pone de manifiesto que la Ley 20/2021, tal como está concebida, no cumple plenamente con los objetivos de la Directiva 1999/70/CE. La STSJ de Galicia 4141/2024 ofrece una proyección jurisprudencial que

reequilibra esta insuficiencia, consolidando un modelo de protección garantista y sancionador que puede servir como referente para la evolución futura del régimen de empleo público temporal en España.

## 5. Bibliografía

CASAS BAAMONDE, María Emilia (2024). «Funcionarias interinas y su conversión en funcionarias fijas sin adquirir la condición de funcionarias de carrera. La temporalidad abusiva en el empleo público y su transformación judicial en fijeza como sanción, con el límite de la interpretación *contra legem* del Derecho español». *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 7/2024. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2024-00000002716](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2024-00000002716) (accedido: 15-10-2025).

## Legislación

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. *DOCE* núm. 175, de 10 de julio de 1999. Referencia DOUE-L-1999-81381.

LEY 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. *BOE* núm. 312, de 29/12/2021. Referencia BOE-A-2021-21651.

## Jurisprudencia

ECLI:EU:C:2006:443.

ECLI:EU:C:2007:509.

ECLI:EU:C:2014:2401.

ECLI:EU:C:2020:219.

ECLI:EU:C:2021:439.

ECLI:EU:C:2024:496.

ECLI:ES:TS:2021:2454.

ECLI:ES:TSJGAL:2024:4141.