

EL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: UNA PROPUESTA DE APLICACIÓN A LOS PROGRAMAS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

THE FIXED-DISCONTINUOUS CONTRACT IN LOCAL PUBLIC EMPLOYMENT: A PROPOSAL FOR APPLICATION TO ACTIVE EMPLOYMENT POLICY PROGRAMS

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ BRAVO DE LAGUNA

Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de La Laguna

ORCID: 0000-0002-2845-4667

RESUMEN

Palabras clave: contrato fijo-discontinuo, empleo público, políticas activas de empleo, reforma laboral

La finalización de la disposición adicional novena de la Ley 3/2023, de 28 de diciembre, de Empleo, ha dejado un vacío normativo que afecta a la contratación del personal técnico en los programas públicos de empleo y formación desarrollados por las corporaciones locales. Este trabajo examina el contrato fijo-discontinuo como alternativa jurídica idónea para garantizar la continuidad de dichos programas, equilibrando la estabilidad laboral con la flexibilidad organizativa necesaria en la gestión pública. Se analizan los presupuestos materiales y formales que legitiman su utilización, el régimen de llamamiento y las garantías de igualdad, transparencia y protección social. La investigación concluye que esta figura, correctamente aplicada, permite consolidar empleo estable en el sector público local sin vulnerar los principios de mérito, capacidad e igualdad.

ABSTRACT

Keywords: *fixed-discontinuous contract, public employment; active labour market policies; labour reform*

The expiration of the ninth additional provision of Law 3/2023, 28th December; on Employment has created a regulatory gap affecting the recruitment of technical staff in public employment and training programmes implemented by local authorities. This paper analyses the fixed-discontinuous contract as a suitable legal mechanism to ensure the continuity of such programmes, balancing employment stability with the organisational flexibility required in public management. It examines the material and formal requirements for its lawful use, the call-back system, and the guarantees of equality, transparency and social protection. The study concludes that this contractual form, when properly applied, enables the consolidation of stable employment in the local public sector while respecting the principles of merit, ability, and equality.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN DE NECESIDADES ESTRUCTURALES DISCONTINUAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
2. EL SUPUESTO DE PARTIDA: LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN TRAS LA LEY ORGÁNICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL
3. NATURALEZA JURÍDICA Y TRANSFORMACIÓN CONCEPTUAL DEL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO TRAS LA REFORMA LABORAL
4. LOS LÍMITES LEGALES DE LA CONTRATACIÓN LABORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU INCIDENCIA EN EL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO
5. ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES DE PERSONAL TÉCNICO EN LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN
6. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO APLICADO A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
 - 6.1. Presupuestos habilitantes y delimitación de la causa de discontinuidad en los programas de empleo y formación
 - 6.1.1. Requisitos materiales
 - 6.1.2. Requisitos formales
 - 6.1.3. Control de legalidad y acreditación reforzada en el sector público
 - 6.2. El llamamiento como eje estructural y garantía reforzada en el sector público
 - 6.2.1. Contenido y naturaleza del derecho-deber al llamamiento
 - 6.2.2. Procedimiento, forma y medios de comunicación
 - 6.2.3. Transparencia, control y efectos del incumplimiento
 - 6.3. Garantías de igualdad y protección social en las Administraciones Públicas
 - 6.3.1. Igualdad de trato, conciliación y antigüedad
 - 6.3.2. Derecho a información sobre vacantes, conversión y empleabilidad
 - 6.2.3. Cotización, subvenciones y prestaciones
7. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN DE NECESIDADES ESTRUCTURALES DISCONTINUAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La cuestión que vertebra este trabajo surge de un cambio normativo de gran trascendencia práctica: la expiración, a 31 de diciembre de 2024, de la vigencia de la disposición adicional novena de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Esta previsión, de carácter excepcional, había permitido que las Administraciones Públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro recurrieran a la contratación temporal para atender las necesidades de personal técnico en la ejecución de los programas de activación para el empleo. De este modo, el ordenamiento habilitaba la celebración de contratos de duración máxima de doce meses que se utilizaban tanto para los participantes como para el personal técnico de los programas.

La expiración de esta disposición ha generado un vacío regulatorio que afecta de forma inmediata a la gestión de los programas PFAE (Programas de Formación

en Alternancia con el Empleo) y PRODAE (Programas de Orientación y Apoyo al Emprendimiento). Ambos instrumentos forman parte de las políticas activas de empleo desarrolladas por los ayuntamientos, con financiación procedente de los servicios públicos de empleo. Los primeros combinan formación teórica y práctica profesional mediante un contrato laboral orientado a la mejora de la empleabilidad, mientras que los segundos se centran en la orientación y el apoyo al emprendimiento. En ambos casos, las corporaciones locales contratan personal técnico —de dirección, docencia y apoyo administrativo— cuya intervención resulta imprescindible para el correcto desarrollo de los proyectos subvencionados.

Así las cosas, mientras la contratación temporal continúa siendo posible para las personas participantes como destinatarias de las políticas activas, ya no resulta jurídicamente viable acudir a esta modalidad para el personal técnico. Ello plantea una dificultad añadida para las corporaciones locales, pues se trata de programas de carácter recurrente y consolidado, que evidencian la necesidad estructural de contar con equipos estables integrados en un marco de relaciones laborales duradero.

Desde este prisma, la cuestión central no es tanto si cabe mantener la contratación temporal —que la ley descarta expresamente—, como determinar cuál es la modalidad más adecuada para asegurar la continuidad de los programas y evitar el fraude de ley, garantizando a la vez la flexibilidad organizativa que requieren las administraciones locales.

En este contexto cobra sentido el análisis de la contratación indefinida, y en particular de la modalidad fija-discontinua, cuyo régimen fue reformulado por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre¹. Dicha reforma, fruto del diálogo social y orientada a reforzar la estabilidad en el empleo, ha situado al contrato fijo-discontinuo en una posición central dentro del nuevo sistema de contratación laboral², pues está llamado a “aglutinar gran parte de las figuras contractuales condenadas a la extinción”³. Se presenta, así, como una posible vía para compatibilizar la continuidad del empleo con la naturaleza cíclica y reiterada de los programas de empleo y formación desarrollados por las corporaciones locales, si bien su utilización en el ámbito de las Administraciones Públicas no está exenta de tensiones jurídicas.

A partir de este marco, el presente trabajo aborda el análisis del contrato fijo-discontinuo en relación con la gestión del personal técnico en el ámbito de las políticas activas de empleo, partiendo del examen del supuesto normativo y

¹ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 2021).

² Carrizosa Prieto, E.: “La nueva regulación de contrato fijo discontinuo. Una visión general”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 152/2022, p. 63.

³ Ídem, p. 48.

funcional en el que se insertan los programas de empleo y formación, así como de los límites legales que condicionan la contratación laboral en las Administraciones Públicas. Sobre esta base, se estudia la configuración jurídica de esta modalidad contractual tras la reforma de 2021, su posible aplicación a los programas PFAE y PRODAE, las alternativas existentes para la cobertura de estas necesidades y, finalmente, su régimen jurídico laboral y de Seguridad Social, poniendo de relieve los principales problemas interpretativos que plantea su utilización en el sector público.

No obstante, la utilización de una modalidad contractual de carácter fijo en el ámbito de las Administraciones Públicas plantea interrogantes específicos derivados de los límites legales a la contratación —y no únicamente de naturaleza presupuestaria—, lo que obliga a un análisis previo de su encaje en el sistema de empleo público, de su compatibilidad con los principios que rigen el acceso al mismo y de las alternativas jurídicas disponibles para la cobertura de estas necesidades. Solo desde esta perspectiva resulta posible valorar el alcance y los límites del contrato fijo-discontinuo como instrumento de gestión del empleo público local.

2. EL SUPUESTO DE PARTIDA: LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN TRAS LA LEY ORGÁNICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

La aprobación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, LOFP), ha supuesto una profunda reconfiguración del sistema de formación para el empleo, con la finalidad de unificar y racionalizar un modelo históricamente fragmentado. La norma persigue integrar en un único sistema la formación profesional del ámbito educativo y la formación profesional para el empleo, superando la tradicional dualidad competencial y funcional que había caracterizado este sector.

Esta integración no se limita a una operación de técnica legislativa, sino que altera la arquitectura institucional de las políticas formativas, redefiniendo la posición relativa de los distintos niveles territoriales. El Estado asume una función de dirección estratégica y de garantía de cohesión del sistema, las comunidades autónomas concentran la responsabilidad principal en la programación y gestión de la oferta, y las entidades locales pasan a desempeñar un papel de colaboración en la ejecución territorial de programas concretos, especialmente en el ámbito de la formación vinculada al empleo. De este modo, la LOFP proyecta sobre el conjunto de dispositivos formativos —incluidos los programas de empleo y formación— una lógica de sistema, que condiciona tanto su diseño como la organización de los recursos humanos necesarios para su funcionamiento.

Pese a la entrada en vigor de la LOFP, los programas PFAE y PRODAE continúan rigiéndose formalmente por sus respectivos decretos reguladores autonómicos, que constituyen la base jurídica inmediata para su ejecución por parte de las corporaciones locales. Estos textos definen los objetivos, la estructura de los programas, su duración y los perfiles profesionales necesarios para su implementación. Sin embargo, su vigencia formal no elimina los problemas de coherencia material que se derivan de su encaje en el nuevo sistema integrado, en la medida en que responden a un modelo organizativo concebido en un contexto normativo anterior, caracterizado por una mayor flexibilidad en materia de contratación laboral y por una concepción más fragmentada de las políticas activas de empleo.

La LOFP introduce, además, un elemento de estabilidad estructural en la planificación de la oferta formativa, al configurar un sistema permanente de acreditación, evaluación y actualización de las ofertas que ya no depende exclusivamente de convocatorias coyunturales. Los instrumentos de planificación plurianual y los mecanismos de coordinación interadministrativa refuerzan la previsibilidad de la oferta y, con ello, la continuidad de determinadas líneas de actuación. Esta lógica apunta a que una parte relevante de las necesidades de personal técnico —especialmente en funciones de docencia, orientación y acompañamiento— no se vincula a iniciativas aisladas, sino a la ejecución continuada de una política pública estructural en materia de formación y empleo. La integración entre formación educativa y formación para el empleo, lejos de diluir los programas existentes, tiende a consolidarlos como canales ordinarios de implementación territorial del sistema.

En este contexto, la expiración de la habilitación excepcional prevista en la disposición adicional novena de la Ley de Empleo obliga a revisar críticamente los presupuestos implícitos sobre los que se diseñan y gestionan los programas PFAE y PRODAE. La supresión de dicha cobertura normativa elimina la posibilidad de fundamentar automáticamente la contratación temporal por referencia al carácter subvencionado de los proyectos, desplazando el análisis hacia la verdadera naturaleza de la necesidad atendida y hacia su posición dentro del sistema integrado de formación profesional.

Esta revisión resulta particularmente relevante si se atiende al carácter recurrente y consolidado de estos programas en el ámbito local. Aunque se articulan formalmente como proyectos de duración determinada y sujetos a financiación anual o plurianual, su reiteración sistemática evidencia la existencia de una necesidad estructural de personal técnico especializado en políticas activas de empleo y formación. La ejecución de los programas no responde a actuaciones extraordinarias o imprevisibles, sino a ciclos de planificación que se reproducen con homogeneidad funcional en el tiempo, condicionados por calendarios presupuestarios y por las decisiones de programación autonómica, pero insertos en una política pública estable derivada de la LOFP.

Se produce así una tensión evidente entre la formalización jurídica de programas temporales y la realidad material de unas funciones que se reproducen de manera estable y previsible. El personal técnico no desarrolla tareas accesorias o marginales, sino funciones nucleares para la ejecución territorial de una política pública permanente, ahora integrada en un sistema formativo unificado. Desde esta óptica, el análisis del supuesto de partida no puede limitarse a constatar la imposibilidad de seguir recurriendo a la contratación temporal, sino que exige una reflexión más amplia sobre la calificación jurídico-material de estas necesidades y sobre los instrumentos jurídicos disponibles para atenderlas en el marco del empleo público.

La calificación de la necesidad como estructural condiciona decisivamente las opciones de contratación o nombramiento y determina, al mismo tiempo, la incidencia de los límites derivados tanto de la normativa presupuestaria (oferta de empleo público, tasa de reposición, reglas de prórroga presupuestaria) como de los principios que rigen el acceso al empleo público. Es únicamente a partir de esta reconstrucción del supuesto de hecho —programas recurrentes insertos en un sistema integrado de formación profesional y gestionados por Administraciones sometidas a estrictas reglas de planificación de personal— cuando puede plantearse con sentido la posibilidad de acudir al contrato fijo-discontinuo como mecanismo de gestión del personal técnico vinculado a los programas de empleo y formación. Su eventual idoneidad habrá de valorarse, por tanto, a la luz de los límites legales aplicables al empleo público y de las alternativas jurídicas existentes, cuestiones que se abordan en los epígrafes siguientes.

3. NATURALEZA JURÍDICA Y TRANSFORMACIÓN CONCEPTUAL DEL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO TRAS LA REFORMA LABORAL

La naturaleza jurídica del contrato fijo-discontinuo ha suscitado una atención constante en la doctrina y la jurisprudencia, en la medida en que de su calificación derivan consecuencias esenciales en materia de derechos laborales, cómputo de antigüedad, extinción contractual y acceso a la protección social. Se trata de una modalidad de contratación indefinida concebida para dar respuesta a aquellas necesidades productivas recurrentes y previsibles, pero no continuas en el tiempo.

La clave de esta figura radica en la continuidad del vínculo jurídico, aunque la obligación de trabajar —y, en consecuencia, de remunerar— solo se active durante los períodos de actividad previamente definidos. El llamamiento de la persona trabajadora, que debe realizarse conforme a criterios objetivos y formales, marca el inicio de cada fase de prestación de servicios, mientras que su finalización no extingue la relación, sino que la mantiene en una situación de latencia, posibilitando el acceso a la protección por desempleo. De este modo, el contrato fijo-discontinuo combina estabilidad y flexibilidad, al tiempo que permite

a la entidad empleadora ajustar su plantilla a las oscilaciones de la actividad sin recurrir a fórmulas temporales.

Tras la reforma del artículo 16 ET operada por el Real Decreto-ley 32/2021, el legislador consolidó un único contrato fijo-discontinuo, aunque con tres modalidades diferenciadas en función de la causa de la discontinuidad⁴: la tradicional; la derivada de contrataciones y subcontratas; y la de las empresas de trabajo temporal. Esta triple configuración refleja la vocación expansiva de la figura y su papel como instrumento de transición hacia la contratación indefinida en sectores donde antes predominaban los contratos temporales. En otras palabras, el contrato fijo-discontinuo actúa como cauce de integración de numerosos contratos temporales que, tras la reforma, han quedado sin cobertura causal⁵, actuando como una válvula de escape⁶. Ahora bien, esta proyección expansiva se ha concebido fundamentalmente desde la lógica del empleo privado, lo que plantea interrogantes específicos cuando se traslada al ámbito de las Administraciones Públicas, sometido a límites propios en materia de acceso y creación de empleo. La verdadera consolidación de esta modalidad dependerá de la correcta aplicación de los principios de transparencia, igualdad y previsibilidad, cuyo alcance adquiere una dimensión singular cuando el contrato fijo-discontinuo es utilizado por las Administraciones Públicas, en las que estos principios se proyectan además sobre el acceso y la permanencia en el empleo público.

En definitiva, la naturaleza jurídica del contrato fijo-discontinuo es la de un contrato *sui generis*, que combina rasgos del contrato indefinido —por la permanencia del vínculo-, del trabajo a tiempo parcial —por la jornada anual efectivamente realizada— y del desempleo —por los períodos de inactividad protegidos—⁷. El reto interpretativo radica en que esa singularidad no erosione el principio de estabilidad que caracteriza a toda relación indefinida, especialmente cuando esta modalidad se inserta en organizaciones públicas con estructuras de empleo rígidas y sometidas a planificación normativa.

⁴ Según Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *El contrato fijo discontinuo: aspectos laborales y de Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2025, p. 24.

⁵ En sentido similar, López Terrada, E., *La redefinición de la temporalidad y fijeza laborales: nuevos límites, nuevas incertidumbres*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2024, p. 25.

⁶ Goerlich Peset, J. M.^a, “La reforma de la contratación laboral”, en AAVV, *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto-Ley 32/2021*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, p. 70.

⁷ Así lo expresa, Roales Paniagua, E., “Contratación fija discontinua”, ponencia presentada en las XXXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, publicada en *Análisis Actual de la Contratación Laboral*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2022, p. 115.

4. LOS LÍMITES LEGALES DE LA CONTRATACIÓN LABORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU INCIDENCIA EN EL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO

La utilización del contrato fijo-discontinuo en el ámbito de las Administraciones Públicas no puede analizarse en los mismos términos que en el sector privado, pues se encuentra condicionada por un conjunto de límites legales específicos que afectan tanto a la creación como al mantenimiento del empleo público. Estos límites no se agotan en consideraciones de carácter presupuestario, sino que responden a un marco normativo más amplio, integrado por los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, la normativa básica en materia de función pública y las reglas de planificación del personal al servicio de las Administraciones.

En primer lugar, la contratación laboral indefinida por parte de las Administraciones Públicas se halla sujeta a los principios de igualdad, mérito y capacidad, consagrados en el artículo 103.2 CE y desarrollados por la legislación básica del empleo público. Aunque el contrato fijo-discontinuo no supone un acceso permanente y continuo a un puesto de trabajo, sí comporta la creación de un vínculo laboral de carácter indefinido, lo que exige que su formalización respete dichos principios en condiciones equiparables a las de cualquier otra modalidad de empleo estable. Esta exigencia plantea interrogantes específicos cuando la contratación se vincula a programas temporales o subvencionados, cuya ejecución se articula mediante convocatorias periódicas y de duración limitada, y obliga a garantizar que los procesos selectivos para el acceso a estos contratos observan estándares suficientes de publicidad, concurrencia y objetividad.

En segundo lugar, la contratación laboral en las Administraciones Públicas se encuentra condicionada por los instrumentos de ordenación y planificación del empleo, en particular por la oferta de empleo público y por las limitaciones derivadas de la normativa presupuestaria, entre las que destaca la tasa de reposición de efectivos. La creación de puestos estructurales, incluso bajo la forma de relaciones laborales indefinidas discontinuas, exige en principio su previsión en las plantillas y relaciones de puestos de trabajo y su cobertura a través de la correspondiente oferta de empleo, lo que plantea dudas sobre el encaje de vínculos indefinidos ligados a programas cuya continuidad depende de decisiones de programación y de financiación externas. La cuestión se complica aún más en contextos de prórroga presupuestaria, en los que la capacidad de las entidades para asumir nuevos compromisos de gasto de personal se ve limitada por las reglas aplicables en cada ejercicio.

Estas restricciones adquieren una especial relevancia cuando se trata de atender necesidades que, aunque recurrentes y previsibles, se articulan formalmente a través de programas de duración determinada. La conversión de una necesidad funcional estructural en un vínculo jurídico indefinido plantea el riesgo de desbordar los mecanismos ordinarios de planificación del empleo público,

especialmente en el ámbito local, donde las corporaciones municipales operan con márgenes organizativos y financieros más limitados y una menor capacidad de absorber en plantilla propia personal vinculado a programas cuya continuidad no está plenamente asegurada.

Este problema no es exclusivo de los programas de empleo y formación analizados en este trabajo, sino que se reproduce en otros ámbitos en los que las Administraciones Públicas han venido utilizando contratos temporales para atender necesidades estructurales vinculadas a proyectos o actividades financiadas externamente. Un ejemplo paradigmático lo constituye la contratación de personal investigador y técnico al amparo de la Ley de la Ciencia⁸, donde el legislador ha optado por diseñar una solución específica, distinta del contrato fijo-discontinuo, pero igualmente compleja desde el punto de vista interpretativo y no exenta de tensiones con los principios generales del empleo público. La existencia de un contrato indefinido propio para actividades científico-técnicas, cuyo mantenimiento se condiciona a la continuidad de la actividad y de la financiación, pone de relieve, por un lado, la dificultad de encajar necesidades estructurales condicionadas en las categorías clásicas del Estatuto de los Trabajadores y, por otro, la tendencia del legislador a crear fórmulas *ad hoc* antes que extender sin matices modalidades como el fijo-discontinuo a sectores del empleo público con reglas propias de acceso, planificación y extinción.

En este marco, la eventual utilización del contrato fijo-discontinuo por parte de las Administraciones Públicas exige una interpretación particularmente restrictiva y finalista de sus presupuestos habilitantes, que tenga en cuenta no solo la concurrencia de una actividad cíclica o intermitente, sino también su compatibilidad con los límites legales de la contratación pública de personal. Ello obliga, además, a considerar si existen alternativas jurídicas más adecuadas para la cobertura de estas necesidades, como el recurso al nombramiento de funcionarios interinos por incremento de necesidades, opción que presenta ventajas desde la perspectiva del respeto a los principios de acceso al empleo público, aunque

⁸ Art. 23 bis de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, introducido por el Real Decreto-ley 8/2022, de 5 de abril. Dicho precepto regula el contrato laboral indefinido para actividades científico-técnicas, concebido como una modalidad específica de contratación laboral en el sector público de la investigación. Se trata de un contrato de carácter indefinido, vinculado funcionalmente al desarrollo de actividades científico-técnicas y, en la práctica, habitualmente asociado a proyectos o líneas de investigación financiadas mediante fondos externos o convocatorias competitivas. Aunque la relación laboral no se somete a un término temporal prefijado, su mantenimiento queda condicionado a la continuidad de la actividad y de la financiación que la sustenta, lo que ha suscitado relevantes problemas interpretativos en relación con su extinción, el régimen indemnizatorio y su encaje en los instrumentos de planificación del empleo público. La opción del legislador por esta modalidad específica pone de relieve la dificultad de trasladar de forma automática las categorías contractuales previstas en el Estatuto de los Trabajadores, y en particular el contrato fijo-discontinuo, a ámbitos del empleo público caracterizados por la existencia de necesidades estructurales de carácter condicionado o discontinuo.

tampoco está exenta de problemas prácticos y jurídicos cuando se utiliza de forma reiterada para atender funciones estructurales.

En definitiva, antes de valorar el contrato fijo-discontinuo como instrumento idóneo para la gestión del personal técnico vinculado a programas de empleo y formación, resulta imprescindible situarlo dentro del marco normativo que regula la creación y gestión del empleo público. Solo a partir de este análisis es posible determinar si esta modalidad contractual puede operar como una solución jurídicamente válida y excepcionalmente adecuada para determinadas necesidades estructurales discontinuas o si, por el contrario, su utilización comporta riesgos de desnaturalización del sistema y de vulneración de los límites legales que condicionan la actuación de las Administraciones Públicas.

5. ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES DE PERSONAL TÉCNICO EN LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN

El análisis de los límites legales de la contratación laboral en las Administraciones Públicas obliga a considerar, con carácter previo a la valoración del contrato fijo-discontinuo, las distintas alternativas jurídicas disponibles para la cobertura de las necesidades de personal técnico vinculadas a los programas de empleo y formación. La elección de una u otra fórmula no es neutra, pues cada una de ellas presenta ventajas e inconvenientes específicos en términos de adecuación funcional, respecto a los principios del empleo público y viabilidad organizativa.

Una primera opción, desde la lógica propia del empleo público, sería la incorporación de estas funciones a las estructuras ordinarias de personal de las corporaciones locales, mediante la creación de plazas estables incluidas en la oferta de empleo público y dotadas en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. Esta solución presenta, desde una perspectiva estrictamente jurídica, el mayor grado de coherencia con los principios de igualdad, mérito y capacidad y con los mecanismos de planificación del empleo público. Sin embargo, su viabilidad práctica resulta limitada en el ámbito de los programas de empleo y formación, en la medida en que las necesidades a cubrir, aunque estructurales, se encuentran estrechamente vinculadas a programas concretos y a una financiación finalista y, en muchos casos, condicionada temporalmente, lo que dificulta la justificación de plazas de carácter permanente desvinculadas de la continuidad efectiva de dichos programas.

Otra alternativa relevante es el recurso al nombramiento de funcionarios interinos por incremento o acumulación de tareas, previsto en la normativa básica de función pública. Esta opción encaja de forma más natural en el sistema de empleo público, al tratarse de una figura específicamente diseñada para atender necesidades temporales o coyunturales de la Administración, respetando los

principios que rigen el acceso al empleo público, aunque sea en una versión flexibilizada. No obstante, su utilización para la gestión de programas recurrentes y consolidados plantea problemas evidentes, en la medida en que la reiteración de nombramientos interinos para el desempeño de funciones que se reproducen de manera estable puede desnaturalizar la finalidad de la figura y generar situaciones de precariedad prolongada, además de tensiones con la jurisprudencia sobre abuso de la temporalidad en el sector público.

Frente a estas opciones, la contratación laboral indefinida bajo la modalidad de fijo-discontinuo se presenta como una solución intermedia, al permitir la existencia de un vínculo estable con el personal técnico, pero adaptado a la naturaleza cíclica o intermitente de los programas de empleo y formación. Desde un punto de vista funcional, esta modalidad ofrece una notable adecuación a la realidad de programas que se activan de forma periódica, pero no continua, y permite preservar el conocimiento acumulado y la experiencia del personal técnico entre una edición y otra de los proyectos. Ahora bien, su potencial funcional no puede ocultar que se trata de una figura diseñada en el marco del Derecho del Trabajo común, cuya traslación al empleo público debe someterse a exigencias adicionales.

En efecto, como se ha puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores, la utilización del contrato fijo-discontinuo en las Administraciones Públicas exige extremar las cautelas en relación con el respeto a los principios de acceso al empleo público, la correcta delimitación de las causas que justifican la discontinuidad de la prestación y su compatibilidad con los instrumentos de planificación del empleo y con las limitaciones derivadas de la normativa presupuestaria. En este sentido, no puede concebirse como una mera sustitución de las modalidades temporales suprimidas tras la reforma laboral, ni como la respuesta automática a toda necesidad estructural ligada a programas subvencionados, sino que requiere una valoración caso por caso de su adecuación al marco legal aplicable y, en su caso, la previa articulación de los correspondientes instrumentos de planificación.

En definitiva, ninguna de las alternativas analizadas ofrece una solución plenamente satisfactoria desde todos los puntos de vista. La cobertura de las necesidades de personal técnico en los programas de empleo y formación se sitúa en una zona de fricción entre la lógica de la estabilidad en el empleo público y la naturaleza condicionada y recurrente de estos programas. En este contexto, el contrato fijo-discontinuo puede configurarse como una opción jurídicamente viable, pero solo como solución de segundo mejor orden, subordinada a la inexistencia o inviabilidad práctica de las vías de estabilización estructural y condicionada al cumplimiento estricto de los límites propios del empleo público.

6. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO APLICADO A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

6.1. Presupuestos habilitantes y delimitación de la causa de discontinuidad en los programas de empleo y formación

La eventual aplicación del contrato fijo-discontinuo en los programas PFAE y PRODAE encuentra su fundamento, desde una perspectiva estrictamente laboral, en la naturaleza recurrente y planificada de estos proyectos públicos de empleo y formación. Sin embargo, su admisibilidad en el ámbito de las Administraciones Públicas exige un doble filtro analítico: por un lado, la concurrencia de los presupuestos materiales y formales exigidos por el artículo 16 ET para toda utilización legítima de esta modalidad; por otro, la acreditación específica requerida por la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021 para su empleo por entidades públicas. A diferencia de la actividad productiva ordinaria del sector privado, en estos programas las necesidades de personal técnico se repiten periódicamente, ligadas a convocatorias y ciclos de financiación, pero su calificación como estructuralmente discontinuas debe analizarse con especial cautela para evitar su utilización como sucedáneo de relaciones laborales estructuralmente continuas o de plazas dotadas en la relación de puestos de trabajo.

Más allá de los supuestos expresamente ampliados tras la reforma de 2021 -contratas, subcontratas y empresas de trabajo temporal-, el contrato fijo-discontinuo puede celebrarse tanto para actividades de carácter estacional, como para aquellas otras intermitentes no estacionales que se repiten en el tiempo con una periodicidad cierta⁹, determinada o indeterminada¹⁰. Esta referencia a las prestaciones intermitentes, más novedosa en apariencia que en contenido¹¹, permite su utilización en supuestos vinculados al cumplimiento de obligaciones concertadas con terceros que contemplen interrupciones¹². En tales casos, las partes disponen de margen para configurarlo¹³, eso sí, siempre que se haga depender de factores

⁹ Esta referencia a las actividades intermitentes que se celebren en fechas ciertas ha llevado a la TGSS a reconducir el trabajo a tiempo parcial celebrado por tiempo indefinido al contrato fijos-discontinuo, *vid.* Boletín Noticias Red de 14 de enero de 2022, p. 2, disponible en <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/d3af6feb-9b8c-4c2a-b35b-042b9ee805d9/BNR+01-2022.pdf?MOD=AJP ERES> (consultado el 12 de octubre de 2025).

¹⁰ Se ha criticado por confusa la extensión del contrato más allá de las actividades estacionales, reclamando una concreción reglamentaria, *vid.* García Ortega, J., “El contrato fijo discontinuo tras el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, de reforma laboral”, *brief* de la AEDTSS, 2022, p. 3/5, disponible en [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/ref-fijos-disc-2.pdf](https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/ref-fijos-disc-2.pdf) (fecha de consulta, 19 de septiembre de 2025).

¹¹ Goerlich Peset, J. M.^a, “La reforma de...”, *op. cit.*, p. 76.

¹² García Ortega, J., *op. cit.*, p. 3/5.

¹³ Goerlich Peset, J. M.^a, “La reforma de...”, *op. cit.*, p. 76.

objetivos y sin poder quedar al arbitrio de la voluntad unilateral del empleador¹⁴. Precisamente en este contexto de discontinuidad no estacional —programas cuya ejecución depende de ciclos presupuestarios y de programación autonómica— pueden situarse, *prima facie*, las contrataciones del personal técnico de los PFAE y PRODAE, si se acredita que su periodicidad no encubre una necesidad funcional continua.

La jurisprudencia ha precisado que esta modalidad procede “cuando, con independencia de la continuidad de la actividad de la empresa, se produce una necesidad de trabajo de carácter intermitente o cíclico”, es decir, en intervalos separados pero que se repiten en el tiempo y dotados de una cierta homogeneidad¹⁵. En este sentido, la reiteración de las subvenciones y de los proyectos formativos constituye un indicio relevante de la existencia de una necesidad estructural de carácter discontinuo. Asimismo, el artículo 34.2 del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre¹⁶, refuerza esta interpretación al permitir la continuidad del personal contratado en ediciones anteriores de los programas, pero esta previsión debe leerse en coordinación con los límites de empleo público analizados en el epígrafe 4.

Por su parte, la doctrina ha respaldado esta lectura al analizar la disposición adicional novena de la Ley de Empleo, concluyendo que “si el programa es recurrente, esto es, se reitera en el tiempo, lo más probable es que deba formalizarse a través de un contrato fijo discontinuo”¹⁷. En el mismo sentido, la jurisprudencia ha reconocido que en los programas de formación profesional financiados con fondos públicos “se constata la necesidad de trabajo de carácter intermitente o cíclico, reiterándose la necesidad en el tiempo, aunque lo sea por períodos limitados, ya que la necesidad de formación ocupacional para jóvenes con riesgo de exclusión social es estructural, los programas se vienen reiterando anual y cíclicamente en años sucesivos, las áreas de enseñanza para las que se contrata, entre otros, al demandante se reproducen en todos los ciclos, por lo que la contratación adecuada es la de contrato por tiempo indefinido de carácter discontinuo”¹⁸.

¹⁴ *Vid.* STS de 6 de mayo de 2025 (recurso núm. 124/2023).

¹⁵ *Vid.*, entre otras, SSTs de 1 de octubre de 2001 (recurso núm. 2332/2000) y de 21 de diciembre de 2006 (recurso núm. 792/2005).

¹⁶ Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2021).

¹⁷ Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Régimen normativo del Contrato Fijo-Discontinuo y de la Contratación Temporal (a partir del RD Ley 32/2021)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog del autor, 2024, disponible en <https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#3218> (consultado el 19 de septiembre de 2025).

¹⁸ SSTs de 21 de enero de 2009 (recurso núm. 1627/2008, de 14 de julio de 2009 (recurso núm. 2811/2008) y de 15 de septiembre de 2009 (recurso núm. 4303/2008). En el mismo sentido, STSJ del País Vasco de 15 de julio de 2010 (recurso núm. 3302/2009). También se ha calificado

Desde esta perspectiva, los programas PFAE y PRODAE se configuran como instrumentos consolidados de política activa de empleo, cuya ejecución se articula a través de proyectos de duración limitada pero reiterados en el tiempo. Ello genera una necesidad estructural de personal técnico para la dirección, la formación y el acompañamiento, que, desde un punto de vista laboral, puede resultar compatible con la lógica del contrato fijo-discontinuo, al permitir mantener un vínculo indefinido sin imponer una continuidad absoluta en la prestación de servicios. Ahora bien, esta adecuación funcional no puede analizarse de forma aislada, puesto que requiere identificar la concurrencia de una serie de requisitos materiales y formales, cuestiones que se examinan a continuación.

6.1.1. Requisitos materiales

El primer requisito esencial es la existencia de una actividad que, siendo consustancial a la entidad empleadora, esto es, que no se produce de manera esporádica, sino que es permanente¹⁹, se desarrolle de manera cíclica o periódica. Como ha señalado la jurisprudencia con acierto, “la seña de identidad del contrato fijo-discontinuo es la discontinuidad”, de modo que si la prestación se lleva a cabo sin solución de continuidad “su real naturaleza será la de fijo o, si por contraposición prefiere decirse así, la de fijo continuo”²⁰. En el ámbito de los PFAE y PRODAE, los ciclos de ejecución y financiación marcan *prima facie* esos intervalos, pero debe acreditarse que los periodos de inactividad responden a la naturaleza del programa y no a una fragmentación artificial de tareas estructurales. La negociación colectiva ha concretado esta exigencia mediante plazos mínimos de interrupción entre llamamientos²¹ o periodos garantizados de trabajo anual²², criterios particularmente relevantes en el sector público para evitar simulaciones.

El segundo requisito material es la previsibilidad de la necesidad productiva, elemento decisivo para diferenciar el contrato fijo-discontinuo de figuras temporales. Por tanto, “el contrato fijo-discontinuo podrá concertarse para el desarrollo de trabajos consistentes en la prestación de servicios en el marco de la ejecución de contrataciones, subvenciones, conciertos y demás formas de relación con las Administraciones que, siendo previsibles, formen parte de la actividad

fija-discontinua la actividad de monitora de la tercera edad prestada a través de empresa pública municipal, STSJ País Vasco de 9 Julio 2002 (recurso núm. 601/2002).

¹⁹ *Vid.* STS de 6 de mayo de 2025 (recurso núm. 124/2023).

²⁰ *Vid.* STS de 28 de octubre de 2020 (recurso núm. 4364/2018).

²¹ Art. 25 del convenio colectivo de centros de asistencia y educación infantil (BOE núm. 135, de 5 de junio de 2025).

²² Art. 33 del convenio colectivo de hostelería de Las Palmas (BOP núm. 15, de 3 de febrero de 2023); art. 13 del convenio colectivo de hostelería de Santa Cruz de Tenerife, firmado en julio de 2025 para el período 2025-2028.

ordinaria de la entidad”²³. En el caso de los programas formativos gestionados por los servicios públicos de empleo, la reiteración anual o plurianual de convocatorias y la dependencia de ciclos presupuestarios constituyen indicios relevantes de previsibilidad, si bien en el empleo público debe ponderarse si esa previsibilidad choca con la necesidad de planificación plurianual vía OEP o con límites presupuestarios.

En el empleo público local, esta calificación como estructuralmente discontinua tiene especiales consecuencias organizativas y presupuestarias, pues obliga a diferenciar necesidades permanentes continuas —exigibles de cobertura vía plazas estructurales— de necesidades estructurales intermitentes. La doctrina judicial²⁴ ha declarado fraudulentas contrataciones que se limitan a remitir genéricamente al programa subvencionado sin describir la actividad concreta, subrayando que no cabe encomendar funciones distintas a las contratadas, en concreto, preparación de nuevas solicitudes de subvención por parte del Servicio Canario de Empleo²⁵.

6.1.2. Requisitos formales

Los requisitos formales garantizan la transparencia y seguridad jurídica del contrato. El artículo 16.2 ET exige que se formalice por escrito e incluya los elementos esenciales de la relación laboral, “entre otros” la duración estimada de los periodos de actividad, la jornada y su distribución horaria.

En cuanto a la forma escrita, el precepto remite al artículo 8.2 ET, el cual enumera el contrato fijo-discontinuo como uno de los contratos que “en todo caso” deben revestirla. Tal precepto prevé, además, que su falta de observancia generará que el contrato se presuma “celebrado por tiempo indefinido y a jornada completa, salvo prueba en contrario”. Así pues, la forma escrita tiene carácter *ad probationem*²⁶, y en el caso del contrato suscrito en el marco de los programas PFAE y PRODAE la entidad podrá acreditar la discontinuidad derivada de la ejecución de estos.

²³ Goerlich Peset, J. M.^a, “El contrato fijo-discontinuo: innovación y continuidad”, en AAVV (Thibault Aranda, J. y Jurado Segovia, A., Dirs.), *Interpretación, aplicación y desarrollo de la última reforma laboral*, La Ley, Madrid, 2023, p. 174.

²⁴ STSJ de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 26 de marzo de 2025 (recurso núm. 1735/2024). En el mismo sentido, STSJ de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria de 16 de mayo de 2024 (recurso núm. 50/2024), “no consta el objeto de la contratación, la actividad a realizar, sino el programa fuente de financiación, insuficiente a los efectos de delimitar objetivamente el contrato”.

²⁵ STSJ de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria de 16 de mayo de 2024 (recurso núm. 50/2024).

²⁶ En este sentido, Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *op. cit.*, pp. 63 y 64.

Respecto al contenido del contrato, la reforma ha incluido que debe incluir “los elementos esenciales de la actividad laboral”, enumerando solo algunos de ellos y concluyendo que “podrán figurar con carácter estimado, sin perjuicio de su concreción en el momento del llamamiento”. Esta posibilidad de que inicialmente figure sólo una estimación se debe a la indeterminación que puede ofrecer la actividad productiva, motivo por el cual ofrece una “razonable flexibilidad dirigida a facilitar la gestión de la contratación”²⁷. No se ha enumerado la causa del contrato en tales elementos esenciales que, en todo caso, deberá fijarse. Tampoco hace mención a la forma y criterios a seguir para llevar a cabo el llamamiento que, sin duda, la persona trabajadora debe conocer, por cuanto carece de sentido que el precepto en su apartado tercero obligue a los interlocutores sociales a su concreción y que no se garantice su conocimiento por el trabajador desde su contratación²⁸; por ello, se ha entendido que el contrato de trabajo debe expresar el sistema de llamamiento o al menos concretar el convenio colectivo o acuerdo de empresa que lo regule²⁹. Con todo, el listado del artículo estatutario no es exhaustivo, invitando a que los contratos incluyan las ausencias señaladas, al menos una estimación.

Finalmente, el artículo 16.5 ET establece un límite específico a la celebración del contrato fijo-discontinuo a tiempo parcial, permitiéndola únicamente cuando concurren peculiaridades en la actividad que lo justifiquen y siempre que el convenio colectivo sectorial lo autorice expresamente. La remisión a la negociación colectiva se configura como un mecanismo de garantía y control³⁰, que permite adaptar esta modalidad a las características propias de cada sector y evitar un uso arbitrario o desnaturalizado del contrato.

6.1.3. Control de legalidad y acreditación reforzada en el sector público

La correcta aplicación de esta modalidad en el empleo público exige una especial cautela. La disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, permite que las Administraciones Públicas y las entidades que integran el sector público celebren contratos fijos-discontinuos “cuando resulten esenciales para el cumplimiento de los fines que las administraciones públicas y las entidades que conforman el sector público institucional tenga encomendados, previa expresa acreditación”.

La norma subordina, por tanto, la legitimidad de su utilización a una justificación objetiva, documentada y verificable *ex ante*, que acredite tanto la

²⁷ *Ídem*, p. 66.

²⁸ *Ídem*, p. 67.

²⁹ Merino Segovia, A., “Régimen jurídico del contrato fijo-discontinuo. Algunas consideraciones relativas a la ordenación del llamamiento”, *Revista de Derecho Social*, 103/2023, p. 49.

³⁰ *Ídem*, p. 41.

esencialidad de la actividad como su carácter estructuralmente discontinuo. Esta exigencia adquiere especial relevancia en los programas PFAE y PRODAE, cuya ejecución responde a ciclos anuales o plurianuales de financiación pública, pero que no pueden convertirse en un mecanismo indirecto de cobertura de puestos estructurales permanentes.

En este contexto, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desempeña un papel esencial como garante de la correcta aplicación de la figura. El Plan Estratégico 2025-2027 del organismo incluye expresamente entre sus objetivos prioritarios la supervisión de la reforma estructural del mercado laboral y, en particular, el control del uso de los contratos indefinidos y de las modalidades derivadas del Real Decreto-ley 32/2021³¹. Corresponde, por tanto, a la Inspección velar por que la utilización del contrato fijo-discontinuo en el sector público responda a causas objetivas, verificables y documentadas, sancionando aquellas prácticas que encubran situaciones de temporalidad fraudulenta o eludan los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

6.2. El llamamiento como eje estructural y garantía reforzada en el sector público

El llamamiento constituye el centro de gravedad del contrato fijo-discontinuo, pues es el mecanismo que mantiene viva la relación laboral y la distingue de una mera sucesión de contratos temporales. A través de él se articula el derecho de la persona trabajadora a ser reincorporada y el correlativo deber empresarial de proporcionar ocupación efectiva. Sin este derecho *ex lege* al llamamiento, la figura carecería de sentido propio y perdería su carácter indefinido.

Esta centralidad adquiere una especial relevancia cuando el contrato fijo-discontinuo se proyecta sobre el ámbito de las Administraciones Públicas, donde el llamamiento no solo cumple una función organizativa, sino que actúa como instrumento esencial de garantía frente a decisiones discrecionales, asegurando el respeto a los principios de igualdad, objetividad y transparencia en la gestión del empleo.

6.2.1. Contenido y naturaleza del derecho-deber al llamamiento

Existe un único contrato y sucesivos llamamientos que interrumpen, pero no extinguen el vínculo. Finalizado cada período de actividad, la relación entra en una fase de latencia hasta la reanudación del trabajo, sin necesidad de someter a la persona trabajadora a nuevos procesos selectivos ni renovaciones formales. Ello

³¹ Resolución de 8 de septiembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027 (BOE núm. 220, de 12 de septiembre de 2025).

implica que la extinción del contrato solo puede producirse por causas objetivas³² o disciplinarias debidamente justificadas³³.

La doctrina judicial ha definido el llamamiento como “un derecho pleno, actual y no condicional para ser ocupados cada vez que los trabajos fijos y que forman parte del volumen normal de actividad de la empresa se lleven a cabo, aunque siguiendo un orden preestablecido para el caso de que no fuera posible el llamamiento simultáneo, porque la actividad requiera una inicial fase de puesta en marcha. Esto no quiere decir que el trabajador haya de ser necesariamente llamado al inicio de la temporada o campaña, sino que debe acomodarse a las necesidades de la propia actividad de la empresa (producción, climatología, circunstancias de mercado, etc.), de hecho, normalmente el llamamiento no se hace a la vez para todos los trabajadores, sino de manera paulatina y en función de las necesidades de la empresa y de la actividad”³⁴.

Así las cosas, el llamamiento genera una expectativa legítima de reincorporación cada vez que se reanuden los programas o actividades que justifican el contrato, como sucede con el personal técnico de los PFAE y PRODAE, debiendo efectuarse incluso en el caso de que la persona trabajadora se encuentre en situación de incapacidad temporal³⁵. El artículo 16.3 del ET atribuye a los convenios colectivos – de cualquier ámbito, ya no el sectorial- o, en su defecto, acuerdo de empresa, la concreción de “los criterios objetivos y formales por los que debe regirse el llamamiento de las personas fijas-discontinuas”. Esta habilitación resulta especialmente relevante en el sector público, pues permite adaptar el llamamiento a las particularidades organizativas de cada entidad, siempre que se respeten criterios objetivos y verificables. A falta de regulación convencional, se aplicarán los usos y costumbres del sector³⁶.

³² En caso de despido objetivo notificado durante el período de inactividad se debe respetar igualmente el período de preaviso de quince días, véase la STSJ de Andalucía, sede en Granada, de 10 de marzo de 2022 (recurso núm. 2257/2021).

³³ En relación con la eficacia de los actos extintivos durante los periodos de inactividad, véase la STSJ del País Vasco, de 16 de septiembre de 2025 (recurso núm. 1243/2025), que valida la notificación del despido disciplinario de un trabajador fijo discontinuo realizada fuera del período de prestación efectiva, al considerar cumplida la obligación empresarial mediante diversos intentos diligentes de comunicación. La Sala destaca que la empresa utilizó burofax, plataforma telemática y mensajería instantánea, “cauces plenamente idóneos”, y que la falta de recepción efectiva fue imputable exclusivamente a la conducta del trabajador, sin impedir el inicio del cómputo del plazo de caducidad de la acción.

³⁴ STSJ de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, de 2 de octubre 2023 (recurso núm. 453/2022), aplicando doctrina de STS de 14 de julio de 2016 (recurso núm. 3254/2016).

³⁵ *Vid.* STS de 14 de julio de 2016 (recurso núm. 3254/2016).

³⁶ En este sentido, Goerlich Peset, J. M.^a, “El contrato fijo-discontinuo...”, *op. cit.*, p. 142.

Los criterios de llamamiento deben excluir cualquier margen de arbitrariedad, quedando proscritas decisiones aleatorias, subjetivas o voluntaristas³⁷, que pueden traducirse en una vulneración del derecho al trabajo³⁸ y en un incremento de la litigiosidad³⁹. Frente al criterio tradicional de la antigüedad⁴⁰, pueden introducirse otros vinculados a la especialidad, la capacitación o la formación⁴¹, siempre que sean transparentes y conocidos de antemano. En todo caso, “no parece la mejor solución que la ley se retire de una materia tan sensible... porque si el convenio también se abstiene, las personas trabajadoras quedan totalmente desprotegidas”⁴², por lo que la previsión legal a modo de norma supletoria hubiera aportado seguridad jurídica⁴³.

6.2.2. Procedimiento, forma y medios de comunicación

El llamamiento es un acto recepticio e individualizado⁴⁴, que “deberá realizarse por escrito o por otro medio que permita dejar constancia de la debida notificación a la persona interesada con las indicaciones precisas de las condiciones de su incorporación y con una antelación adecuada”, tal y como prevé el artículo 16.3 ET. Entre los medios válidos se incluyen tanto los tradicionales -el correo certificado con acuse de recibo o el burofax—, como los telemáticos que, además, pueden suponer un menor coste para la entidad empleadora, dado el carácter gratuito de las aplicaciones de mensajería electrónica⁴⁵-, eso sí, siempre “que permita acreditar su envío y acusar recibo por parte de la persona trabajadora”⁴⁶. Sobre estos últimos, la jurisprudencia ha admitido que se lleve a cabo a través de *whatsapp*, mensaje

³⁷ Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *op. cit.*, p. 80.

³⁸ Gorelli Hernández, J., “El nuevo régimen jurídico del contrato fijo discontinuo tras la reforma de 2021”, *Temas Laborales*, 161/2022, pp. 239.

³⁹ Folgoso Olmo, A., “El contrato fijo-discontinuo”, en AAVV (Fernández Avilés, J. A., Dir.), *Tratado práctico de modalidades de contratación laboral*, Atelier, Barcelona, 2023, p. 282.

⁴⁰ A falta de acuerdo entre la entidad empleadora y los representantes de los trabajadores, se ha recurrido a la antigüedad como criterio supletorio, tal y como se prevé en el art. 25 del convenio colectivo de centros de asistencia y educación infantil (BOE núm. 135, de 5 de junio de 2025), “en caso de falta de acuerdo, se establece que el llamamiento se realizará por orden de mayor a menor antigüedad en el puesto de trabajo”.

⁴¹ Art. 33 del convenio colectivo de hostelería de Las Palmas (BOP núm. 15, de 3 de febrero de 2023).

⁴² García Ortega, J., *op. cit.*, p. 4/5.

⁴³ Así lo entiende Roales Paniagua, E., *op. cit.*, p. 126.

⁴⁴ En este sentido, Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *op. cit.*, p. 81, apuntan que quedan excluidos los llamamientos genéricos, por ejemplo, mediante un tablón de anuncios.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Art. 33 del convenio colectivo de hostelería de Las Palmas (BOP núm. 15, de 3 de febrero de 2023).

de texto o correo electrónico⁴⁷, lo cual muestra una aplicación realista del Derecho del Trabajo, al reconocer el uso cotidiano de las nuevas tecnologías en la gestión laboral. Ahora bien, no está exento de riesgos probatorios, por cuanto no siempre es posible demostrar la recepción del mensaje⁴⁸. Por ello, algunos convenios exigen “confirmación de lectura” cuando se utilicen estos medios⁴⁹.

En relación con el contenido del llamamiento, la norma solo se refiere a las “indicaciones precisas”, lo que obliga a fijar el plazo o fecha de entrada, el puesto de trabajo o tareas a desarrollar, así como el lugar de la prestación de servicios⁵⁰. Por su parte, la jornada de trabajo y la distribución horaria serán extremos que, si ya figuran en el contrato, bastará con una remisión al mismo; en caso contrario, deberán especificarse expresamente.

Y en cuanto al plazo con el que debe efectuarse el llamamiento, el concepto jurídico indeterminado de “antelación adecuada” constituye un margen de apreciación que la negociación colectiva debe concretar, lo cual abre la puerta a nuevos litigios⁵¹. De hecho, la jurisprudencia ha considerado nulas aquellas cláusulas que establecen plazos de preaviso excesivamente breves, como los de 48 horas, por cuanto no cumplen el requisito de razonabilidad exigible⁵². La previsión de este plazo no es excepcional por lo que, igual calificación merecen las que lo sigan manteniendo⁵³, por tratarse de servicios sorpresivos que no avalan el contrato fijo-discontinuo⁵⁴. En todo caso, el plazo de preaviso habitual resulta más razonable, al fijarse en un mínimo de siete días⁵⁵, aunque hubiera sido deseable establecer un plazo legal aplicable en defecto de previsión convencional⁵⁶.

⁴⁷ SAN 5 de diciembre 2022 (recurso núm. 287/2022) confirmada por la STS de 27 de marzo de 2025 (recurso núm. 73/2023).

⁴⁸ Ordóñez Pascua, N., “El contrato fijo-discontinuo: presupuestos, revisión y balance un año después de la reforma laboral”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, Laborum, 7/2023, p. 78.

⁴⁹ art. 14.4 del convenio colectivo de la industria química (BOE núm. 41, de 17 de febrero de 2025).

⁵⁰ En este sentido, Merino Segovia, A., *op. cit.*, p. 49.

⁵¹ López Bermejo, O., “Contrato fijo-discontinuo tras la reforma laboral del RDL 32/2021”, *Revista de Derecho Laboral vLex*, 5/2022, p. 47.

⁵² STS de 27 de marzo de 2025 (recurso núm. 73/2023).

⁵³ Así lo contempla para situaciones imprevisibles el art. 14 del convenio colectivo de hostelería de Albacete (BOP núm. 39, de 3 de abril de 2023).

⁵⁴ Merino Segovia, A., *op. cit.*, p. 54.

⁵⁵ art. 14.4 del convenio colectivo de la industria química (BOE núm. 41, de 17 de febrero de 2025); art. 21 del convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad (BOE núm. 86, de 9 de abril de 2025); art. 25 del convenio colectivo de centros de asistencia y educación infantil (BOE núm. 135, de 5 de junio de 2025); art. 33 del convenio colectivo de hostelería de Las Palmas (BOP núm. 15, de 3 de febrero de 2023).

⁵⁶ En el mismo sentido, Carrizosa Prieto, E., *op. cit.*, p. 58.

6.2.3. *Transparencia, control y efectos del incumplimiento*

El deber de llamamiento se completa con obligaciones de transparencia y control colectivo, destinadas a prevenir la arbitrariedad. El artículo 16.3 ET impone a la entidad empleadora la entrega, antes del inicio de cada año natural, de un calendario de previsiones anuales o semestrales de llamamientos a la representación legal de los trabajadores. Además, deben comunicar las altas efectivas conforme se produzcan, garantizando así un seguimiento inmediato por parte de la representación social⁵⁷. La entidad podrá errar en sus pronósticos iniciales y necesitar un mayor o menor número de personas trabajadoras, y la representación de los trabajadores podrá indagar las causas⁵⁸. Este doble nivel de información refuerza la seguridad jurídica y la igualdad de trato entre las personas fijas-discontinuas.

Por otro lado, el mismo precepto reconoce expresamente que “las personas fijas-discontinuas podrán ejercer las acciones que procedan en caso de incumplimientos relacionados con el llamamiento, iniciándose el plazo para ello desde el momento de la falta de este o desde el momento en que la conociesen”. A diferencia de la redacción anterior, la norma no se limita a la acción por despido, acogiendo una expresión vaga⁵⁹, con el fin de acoger la doctrina que señalaba que solo podrá accionarse por tal causa cuando del incumplimiento empresarial se deduzca una clara voluntad extintiva⁶⁰, como sucede cuando la actividad no vaya a reiniciarse en absoluto —supuesto en el que deberá acudir a la extinción por causas objetivas o colectivas—. En cambio, cuando el incumplimiento no revele una intención extintiva, la persona trabajadora podrá ejercitar una acción declarativa de reconocimiento de su derecho al llamamiento o de condena a ser efectivamente reincorporada, sin que ello implique la ruptura del vínculo contractual. En cuanto al plazo para accionar, el *dies a quo* será el momento en que la persona trabajadora tenga conocimiento de que no ha sido llamada⁶¹, lo que constituye una medida protectora, ya que, al estar desconectado de la actividad habitual de la empresa, podría sufrir graves consecuencias de aplicarse las reglas ordinarias. Y, desde el

⁵⁷ Folgoso Olmo, A., *op. cit.*, p. 284.

⁵⁸ Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *op. cit.*, p. 83.

⁵⁹ García Ortega, J., *op. cit.*, p. 4/5.

⁶⁰ *Vid.* STS de 15 de enero de 2019 (recurso núm. 3984/2016), según la cual “debe activarse el procedimiento de despido cuando el incumplimiento que se imputa a la empresa consista en la falta de llamamiento, en el orden y en la forma que determine el convenio colectivo, de manera que el proceso de despido queda reservado a los supuestos en los que el trabajador sostenga que la actuación del empleador supone una extinción del vínculo contractual y comporta la definitiva finalización de la relación laboral. Pero cuando lo que se reclama en la demanda no es una falta de llamamiento o la vulneración de las normas del convenio colectivo en esta materia, sino cualquier otro tipo de incumplimiento empresarial que no está vinculado al llamamiento, la acción que ejercite el trabajador deberá vehicularse a través de la modalidad procesal que corresponda a la cuestión que constituya el objeto litigioso”.

⁶¹ STS de 20 de enero de 2022 (recurso núm. 2289/2019).

punto de vista de la protección social, la persona trabajadora se encontrará en situación asimilada al alta a efectos del desempleo⁶².

En cuanto a la conducta del trabajador, el artículo 16.3 ET no impone una obligación de contestar al llamamiento. Sin embargo, algunos convenios prevén que la falta de respuesta en un plazo determinado se interprete como baja voluntaria⁶³, previsión que plantea dudas jurídicas por ausencia de una manifestación de la voluntad extintiva que sea clara, consciente, firme y terminante⁶⁴. En cambio, cuando la persona trabajadora comunica expresamente su intención de no acudir, sí deberá entenderse extinguido el contrato por voluntad propia, como así se ha fallado cuando la persona trabajadora tras el llamamiento ha enviado por *whatsapp* un mensaje diciendo “el lunes no contéis conmigo”⁶⁵. Tal desistimiento también deberá entenderse producido en caso de no comparecer sin justa causa el día, hora y lugar especificados en el llamamiento⁶⁶; aunque de manera razonable alguna cláusula convencional matiza esta consecuencia, al entender materializado el desistimiento solo si no se alega justa causa en los tres días siguientes a la falta de reincorporación⁶⁷, o si no se acude al llamamiento en tres ocasiones dentro de un año natural por motivos no justificados⁶⁸. Además, en algunos casos, se especifica qué debe entenderse por justa causa, en concreto, encontrarse en alguna de las causas de suspensión previstas en el ET, cursar estudios para la obtención de un título académico o profesional, estar al cuidado de un menor de 12 años o persona dependiente, o estar trabajando para otra empresa⁶⁹.

En definitiva, el llamamiento constituye el núcleo de garantía de estabilidad y transparencia del contrato fijo-discontinuo. En el ámbito del sector público, su correcta configuración y aplicación resulta decisiva para evitar un uso desnaturalizado de la figura y para asegurar que esta modalidad contractual cumpla su función de reducción de la temporalidad sin erosionar los principios que rigen el acceso y la gestión del empleo público.

⁶² Art. 2.2 RD 625/1985.

⁶³ Art. 14.4 del convenio colectivo de la industria química (BOE núm. 41, de 17 de febrero de 2025).

⁶⁴ Así lo entiende Merino Segovia, A., *op. cit.*, p. 55, en base a la STSJ de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 12 de julio de 2022 (recurso núm. 1714/2021).

⁶⁵ *Vid.* STSJ de Galicia de 12 de febrero de 2024 (recurso núm. 4921/2023).

⁶⁶ Así lo prevé el art. 13 del convenio colectivo de hostelería de Santa Cruz de Tenerife, firmado en julio de 2025 para el período 2025-2028.

⁶⁷ Art. 14 del convenio colectivo de la industria azucarera (BOE núm. 53, de 3 de marzo de 2025).

⁶⁸ Art. 14 del convenio colectivo de hostelería de Albacete (BOP núm. 39, de 3 de abril de 2023).

⁶⁹ Art. 14.4 del convenio colectivo de la industria química (BOE núm. 41, de 17 de febrero de 2025).

6.3. Garantías de igualdad y protección social en las Administraciones Públicas

6.3.1. Igualdad de trato, conciliación y antigüedad

Las personas trabajadoras fijas-discontinuas gozan de los mismos derechos laborales que las personas trabajadoras con contrato de trabajo indefinido ordinario. Este principio encuentra su fundamento en la Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial⁷⁰, que establece en su cláusula cuarta que “no podrá tratarse a los trabajadores a tiempo parcial de una manera menos favorable que a los trabajadores a tiempo completo comparables por el simple motivo de que trabajen a tiempo parcial, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”. Aunque el texto se refiere formalmente al trabajo a tiempo parcial, sus principios son plenamente trasladables a la figura del trabajo fijo-discontinuo, que comparte la fragmentación temporal de la prestación. En las Administraciones Públicas, esta igualdad absoluta debe articularse con los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad en el acceso al empleo público (art. 103.2 CE).

En línea con este mandato, el artículo 16.6 ET garantiza que la condición de fijo-discontinuo no puede suponer perjuicio alguno en el ejercicio de los derechos de conciliación de la vida laboral, familiar y personal —permisos, reducciones de jornada, adaptaciones o ausencias justificadas—, ni en el disfrute de cualquier otra causa de suspensión con derecho a reserva del puesto de trabajo. Esta prohibición de trato desfavorable se proyecta también sobre el derecho a los futuros llamamientos, que no pueden verse condicionados por el ejercicio legítimo de derechos de conciliación⁷¹. De lo contrario, se introduciría un elemento de discriminación indirecta que desincentivaría su ejercicio⁷², constitutivo de una infracción administrativa. En PFAE y PRODAE, donde los ciclos formativos concentran una alta tasa de empleo femenino, esta protección resulta especialmente relevante para prevenir que la intermitencia agrave desigualdades de género. En definitiva, el legislador pretende garantizar que la eventualidad propia de la figura del trabajo fijo-discontinuo no se convierta en un obstáculo añadido para el disfrute de derechos vinculados a la dignidad de la persona trabajadora y a la protección de la vida familiar y social. Se trata, en definitiva, de reconocer que los períodos de ausencia justificada forman parte de la trayectoria laboral de la persona trabajadora, y que no pueden ser interpretados como lagunas que resten valor a su derecho a ser llamado en igualdad de condiciones.

⁷⁰ DOCE núm. 14, de 20 de enero de 1998.

⁷¹ Gorelli Hernández, J., *op. cit.*, pp. 248-249. Por su parte, Carrizosa Prieto, E., *op. cit.*, p. 59, reflexiona que esta garantía posibilita que las personas trabajadoras puedan declinar el llamamiento cuando se encuentren ejerciendo estos derechos.

⁷² Folgoso Olmo, A., *op. cit.*, p. 274.

Otro ámbito clave de protección es el cómputo de la antigüedad. A pesar de los periodos de inactividad, la relación laboral de las personas fijas-discontinuas se considera ininterrumpida desde la fecha de inicio del contrato, de modo que la antigüedad se calcula atendiendo a toda la duración del vínculo, y no solo al tiempo efectivamente trabajado. Así lo dispone el párrafo segundo del artículo 16.6 ET, al reconocer el derecho a que la antigüedad se calcule sobre toda la duración de la relación laboral, salvo en aquellas condiciones que, por su propia naturaleza, requieran un tratamiento diferenciado, siempre que ello responda a criterios de objetividad, proporcionalidad y transparencia. Esta previsión refleja la evolución jurisprudencial en la materia. Durante años, la doctrina del Tribunal Supremo⁷³ limitó el cómputo de la antigüedad al tiempo de trabajo efectivo, hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁷⁴ declaró que dicha práctica resultaba discriminatoria, por razón de sexo, al afectar mayoritariamente a mujeres empleadas bajo esta modalidad. A partir de esa interpretación, el Tribunal Supremo⁷⁵ reformuló su doctrina y reconoció que la antigüedad debía abarcar toda la duración del contrato, tanto a efectos económicos (trienios) como profesionales (promociones). En el empleo público local esta regla adquiere singular relieve, puesto que no puede olvidarse que la antigüedad no exime de procesos selectivos para plazas estructurales (OEP/RPT).

Ahora bien, esta regla presenta una excepción justificada en materia de indemnización por despido. La jurisprudencia del Tribunal Supremo⁷⁶ ha establecido que, a efectos indemnizatorios, solo se computan los periodos de actividad efectiva, para evitar la desproporción que resultaría de computar la totalidad de la duración del vínculo laboral cuando la base de cálculo se proyecta sobre el salario del último mes trabajado⁷⁷. Esta solución no constituye una discriminación, pues la persona trabajadora fija-discontinua recibe la misma compensación que cualquier trabajador fijo a tiempo completo que haya prestado servicios durante un período equivalente al conjunto de las campañas efectivamente trabajadas con idéntico

⁷³ SSTS de 18 de enero de 2018 (recurso núm. 2853/2015), de 1 de marzo de 2018 (recurso núm. 192/2017), y de 5 de junio de 2018 (recurso núm. 2370/2017).

⁷⁴ ATJUE de 15 de octubre de 2019 (asuntos acumulados C-439/18 y C-472/18).

⁷⁵ SSTS 19 de noviembre de 2019 (recursos núm. 2309/2017 y 852/2019), de 10 de diciembre de 2019 (recurso núm. 2932/17), de 30 de septiembre de 2020 (recurso núm. 207/2018), de 13 de enero de 2021 (recurso núm. 3918/2019), de 1 de febrero de 2021 (recurso núm. 4073/2018), de 13 de febrero de 2021 (recursos núm. 3369/2019 y 3918/2019), o 25 de enero de 2024 (recurso núm. 1936/2021).

⁷⁶ STS de 30 de julio de 2020, doctrina seguida por STSJ de Madrid de 5 de noviembre de 2021 (recurso núm. 749/2021), STSJ de Cataluña de 20 de febrero de 2022 (recurso núm. 6350/2022), STSJ del País Vasco de 7 de diciembre de 2022 (recurso núm. 2541/2022) y STSJ de la Valenciana de 10 de enero de 2023 (recurso núm. 2791/2022). Se reitera doctrina en la STS de 20 de mayo de 2025 (recurso núm. 3048/2024).

⁷⁷ Goerlich Peset, J. M.^a, “La reforma de...”, *op. cit.*, p. 91.

tiempo de prestación. Se trata, por tanto, de una diferencia fundada en razones objetivas y proporcionales, tal y como lo permite el propio artículo 16.6 ET⁷⁸.

6.3.2. Derecho a información sobre vacantes, conversión y empleabilidad

El artículo 16.7 ET reconoce el derecho de las personas trabajadoras fijas-discontinuas a recibir información sobre las vacantes de carácter indefinido ordinario que se generen en la entidad empleadora. Se configura así un deber de información en términos análogos a los previstos para las personas trabajadoras a tiempo parcial en el artículo 12.4 ET y para los contratos de duración determinada en el artículo 15.7 ET. Sobre esa base informativa, pueden solicitar su conversión voluntaria a indefinido ordinario, si bien el procedimiento concreto queda remitido a la negociación colectiva, ya sea a través del convenio sectorial o, en su defecto, mediante acuerdo de empresa. El legislador confía así en la autonomía colectiva para diseñar cauces realistas de promoción profesional, especialmente en sectores donde la discontinuidad es estructural. No obstante, la doctrina ha criticado la remisión al acuerdo de empresa y no al convenio colectivo de empresa⁷⁹, por lo que se ha entendido incluida esta posibilidad en la interpretación más coherente con la finalidad del precepto⁸⁰. En todo caso, hubiera sido deseable una cláusula de supletoriedad estatutaria que garantizara un régimen mínimo común, evitando que la efectividad del derecho dependa exclusivamente de la negociación colectiva.

En cualquier caso, el artículo 16.7 ET no impone a la entidad empleadora la obligación de aceptar la conversión, incluso cuando existan vacantes y se siga el procedimiento previsto⁸¹, de modo que la conversión se configura no como un derecho subjetivo sino como una mera expectativa⁸². Si a ello añadimos que el incumplimiento del deber de información constituye solo una infracción leve (art. 6 LISOS), su eficacia práctica resulta limitada y depende, en buena medida, del compromiso empresarial y de la capacidad de control de la representación legal de los trabajadores.

⁷⁸ En este sentido se han expresado, Beltrán De Heredia, I., *op. cit.*; Nogueira Guastavino, M., “En búsqueda de la estabilidad perdida: la reforma de los fijos discontinuos y del contrato “fijo” de obra en el sector de la construcción”, *Almacén de Derecho*, 2022, disponible en <https://almacendederecho.org/en-busqueda-de-la-estabilidad-perdida-la-reforma-de-los-fijos-discontinuos-y-del-contrato-fijo-de-obra-en-el-sector-de-la-construccion> (consultado el 18 de abril de 2025).

⁷⁹ Al respecto, Roales Paniagua, E., *op. cit.*, p. 142, afirma que carece de sentido que una materia pueda pactarse por acuerdo de empresa y no por convenio colectivo de empresa

⁸⁰ Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *op. cit.*, p. 94.

⁸¹ Así lo entiende Folgoso Olmo, A., *op. cit.*, p. 276; en sentido contrario, Roales Paniagua, E., *op. cit.*, p. 141, quien entiende que “existiendo vacante, cumplimentada la petición y procediendo de acuerdo con lo dispuesto en el convenio colectivo sectorial, el empresario viene obligado realizar la conversión”.

⁸² Folgoso Olmo, A., *op. cit.*, p. 276.

En el empleo público, la conversión está sujeta a restricciones adicionales. Solo puede producirse si existen vacantes estructurales reflejadas en la relación de puestos de trabajo y si se respetan los principios de igualdad, mérito y capacidad. Ello se evidencia especialmente en programas de políticas activas de empleo —como los PFAE o los PRODAE—, donde la posibilidad de conversión en empleo estable resulta todavía más restringida, pues no depende únicamente de la voluntad de la Administración, sino de factores externos como la disponibilidad presupuestaria, la aprobación de nuevas convocatorias o las restricciones derivadas de la normativa de oferta de empleo público.

Ante esta expectativa debilitada, el legislador privilegia garantías funcionales de empleabilidad. El art. 16.8 ET reconoce prioridad en formación profesional para el empleo durante inactividad, aprovechando ciclos entre programas para actualizar competencias del personal técnico (dirección, docencia, orientación). Sin embargo, su alcance se ve atenuado por una carencia significativa: el artículo 50 de la Ley 3/2023, de Empleo⁸³, no incluye expresamente a este colectivo entre los grupos de atención prioritaria. En consecuencia, el precepto corre el riesgo de convertirse en “un neutrón normativo”, esto es, una norma sin la carga jurídica necesaria para reclamar su cumplimiento efectivo⁸⁴. Para que esta prioridad sea operativa, resulta imprescindible articular mecanismos reales de coordinación entre las Administraciones y las entidades empleadoras: programar la oferta formativa conforme a los ciclos de inactividad, adaptar los contenidos a las necesidades del sector y garantizar que las acciones formativas se desarrollen en esos períodos, evitando que el derecho quede vacío de contenido. En el caso del personal técnico de los programas PFAE y PRODAE, esta coordinación adquiere una relevancia particular, pues la continuidad profesional y la calidad del servicio dependen de su cualificación actualizada.

Junto a esta dimensión formativa, el artículo 16.5 ET introduce un instrumento complementario de gran potencial: las bolsas sectoriales de empleo. Los convenios colectivos de ámbito sectorial pueden crear estas bolsas para integrar a las personas fijas-discontinuas durante los períodos de inactividad, favoreciendo su contratación o su participación en acciones formativas⁸⁵. Si se gestionan adecuadamente, estas bolsas pueden constituir una herramienta eficaz de movilidad y continuidad profesional, evitando la pérdida de capital humano especializado y facilitando la recolocación temporal en otros proyectos o entidades. Para ello, los empleos ofrecidos en la bolsa deben ser de carácter temporal con una duración inferior a los

⁸³ BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

⁸⁴ Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *op. cit.*, p. 96.

⁸⁵ En Canarias, convenios del sector de la hostelería ya recogen la previsión de creación de bolsas sectoriales de empleo para integrar a las personas con contrato fijo-discontinuo durante los períodos de inactividad, con el objeto de favorecer su contratación y formación continua, *vid.* Art. 33 del convenio colectivo de hostelería de Las Palmas (BOP núm. 15, de 3 de febrero de 2023).

períodos de inactividad o, como mucho, empleos fijos discontinuos⁸⁶. Un ejemplo relevante se encuentra en el Convenio General del Sector de la Construcción, que confía su gestión a un órgano paritario del sector⁸⁷. En coherencia con esta lógica de continuidad, el Tribunal Supremo ha reconocido la licitud de que las personas fijas-discontinuas desarrollen una segunda actividad en el sector público durante los períodos de inactividad, siempre que “no impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes inherentes a ella ni comprometa la imparcialidad o independencia de su desempeño”⁸⁸. Esta doctrina refuerza la finalidad del artículo 16.5 ET y abre una vía legítima para que el personal técnico de los programas PFAE y PRODAE pueda participar en nuevas convocatorias, proyectos formativos o contratos de duración limitada durante los intervalos entre ediciones.

En suma, las garantías de empleo previstas en el artículo 16 ET responden a una doble lógica: por un lado, facilitar el tránsito hacia el empleo indefinido ordinario mediante la transparencia en la cobertura de vacantes, aunque con eficacia limitada en el sector público; y, por otro, reforzar la empleabilidad del colectivo a través del acceso prioritario a la formación y la posible integración en bolsas sectoriales durante los períodos de inactividad. Aunque no aseguran una estabilidad plena, estos mecanismos representan un paso decisivo para equilibrar la intermitencia del vínculo con la seguridad en el empleo y la mejora de la cualificación profesional.

6.3.3. Cotización, subvenciones y prestaciones

El régimen de cotización a la Seguridad Social aplicable al personal técnico fijo-discontinuo en programas PFAE y PRODAE presenta una dualidad estructural: durante los períodos de actividad, la entidad empleadora debe cotizar por todas las contingencias comunes y profesionales, calculando la base sobre las retribuciones efectivamente percibidas; en cambio, durante los períodos de inactividad no existe obligación de cotizar, permitiendo al trabajador acceder a prestaciones por desempleo si cumple los requisitos legales.

Esta dicotomía genera desafíos específicos en el empleo público local. El Real Decreto 818/2021⁸⁹, que regula estos programas, establece subvenciones finalistas para cubrir “los costes salariales y de Seguridad Social por todos los conceptos derivados de la contratación del personal necesario”, fijando límites máximos anuales: 39.900 euros (coordinador), 33.200 euros (técnico) y 26.600

⁸⁶ En este sentido, Lousada Arochena, J. F. y Rodríguez Rodríguez, E., *op. cit.*, p. 105.

⁸⁷ Art. 26 del convenio colectivo del sector de la construcción (BOE núm. 228, de 23 de septiembre de 2023).

⁸⁸ STS de 1 de julio de 2024 (recurso núm. 2971/2022).

⁸⁹ Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2021).

euros (apoyo). Las entidades locales, beneficiarias principales (art. 20), encuentran así garantizada la sostenibilidad financiera, pero condicionada a programación presupuestaria anual y justificación de ejecución, lo que limita su flexibilidad organizativa.

A estas medidas de financiación se suma un sistema de bonificaciones a las cuotas empresariales de la Seguridad Social, especialmente relevante cuando la persona trabajadora tiene reconocida una discapacidad igual o superior al 33 %. La Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo⁹⁰, contempla bonificaciones mensuales de 375 € (4.500 € anuales) para contratos indefinidos a jornada completa, que se elevan a 425 € (5.100 € anuales) en los casos de parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual ($\geq 33\%$), o de discapacidad física o sensorial de grado $\geq 65\%$. Además, estas cuantías se incrementan en 100 €/mes (1.200 €/año) si la persona tiene 45 o más años, o en 70,83 €/mes (850 €/año) si es mujer —sin que ambos incrementos puedan acumularse—. Este régimen de incentivos refuerza la dimensión inclusiva de los programas PFAE y PRODAE, fomentando la incorporación de personal técnico con discapacidad y aportando, al mismo tiempo, un alivio financiero a las entidades contratantes.

Por su parte, la protección social ha mejorado con reformas recientes. El Real Decreto-ley 11/2024⁹¹ introduce en el art. 247.2 LGSS un coeficiente multiplicador de 1,5 sobre días en alta (límite 365 días/año) para las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente y muerte/supervivencia. El coeficiente permite acreditar más rápidamente los períodos de carencia exigidos para prestaciones de largo alcance, fortaleciendo la seguridad contributiva del colectivo. Sin embargo, la reforma no está exenta de críticas. Por un lado, el coeficiente puede resultar insuficiente para compensar plenamente los efectos de la intermitencia, especialmente en aquellos sectores en los que la duración anual del trabajo efectivo es muy reducida. Por otro, al no haberse ajustado las bases de cotización, persiste una brecha que incidirá en la cuantía de las pensiones: se mejora el acceso, pero no la intensidad de la prestación. Además, el legislador limita el alcance del coeficiente a las prestaciones citadas, pues el párrafo segundo del artículo 247.2 LGSS excluye expresamente las de incapacidad temporal y nacimiento y cuidado de menor, donde solo se computan los períodos efectivamente trabajados. Esta exclusión es difícilmente justificable desde una perspectiva de política social, pues perpetúa una brecha de protección en dos contingencias estrechamente vinculadas a la continuidad del empleo.

⁹⁰ BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

⁹¹ La reforma ha sido llevada a cabo por el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2024).

Pero, sin duda, la prestación que cobra especial relevancia es el desempleo. La finalización del programa formativo y la consiguiente inactividad del personal técnico constituye, conforme al artículo 36.1.7 del Real Decreto 84/1996, una situación asimilada al alta, y, en virtud del artículo 267.1.d) LGSS, una situación legal de desempleo⁹². En consecuencia, el personal técnico podrá acceder a la prestación contributiva siempre que cumpla los requisitos generales, en particular, acreditar al menos 360 días de cotización en los últimos seis años. Al respecto y como se pone de manifiesto en la doctrina judicial en relación con los PFAE, “como norma general, los programas tienen una duración aproximada de once meses para los alumnos trabajadores y de once meses y 15 días, aproximadamente, para el resto del equipo del proyecto”⁹³. Esta circunstancia relativa a la duración del proyecto y por tanto a la del contrato de trabajo del personal, podría ocasionar que no tuvieran acceso a la prestación contributiva por desempleo al no alcanzar el mínimo legal. Si bien la norma no exige que la cotización sea ininterrumpida, pudiendo acumular la resultante de varios contratos de trabajo, resultaría idóneo que la contratación del personal tuviera una duración mínima de 360 días, con el fin de poder garantizar el reconocimiento de la condición de beneficiario de la prestación al finalizar cada acción formativa. Una vez que se produzca nuevamente el llamamiento y la persona se reincorpore al trabajo, se suspenderá la prestación por desempleo si el tiempo de trabajo no supera los 12 meses, extinguiéndose el derecho si lo superara. Asimismo, es importante destacar que, de conformidad con el artículo 271 LGSS, y con efectos a partir del 1 de noviembre de 2024, se considera causa de suspensión de la prestación la falta de reincorporación al trabajo una vez producido el llamamiento, salvo causa justificada.

En el nivel asistencial, la disposición final sexta del Real Decreto-ley 32/2021 encomendó al Gobierno mejorar la protección de los fijos-discontinuos con el fin de equipararles al resto de personas trabajadoras del Régimen General. Con tal objetivo, se suprimen las limitaciones que contenía el artículo 277.4 LGSS, referidas tanto a la restricción en la duración del subsidio, que estaba vinculada a la cotización del año anterior, como a la exclusión del colectivo del subsidio para mayores de 52 años⁹⁴, lo que constituye un avance significativo en términos de

⁹² *Vid.* STS de 23 de octubre de 2023, (recurso núm. 1926/2020), en la que se niega la existencia de situación legal de desempleo en un supuesto de contrato indefinido a tiempo parcial con jornada concentrada en determinados meses del año. El Alto Tribunal razona que, una vez ejecutada la totalidad de la jornada anual pactada, la posterior inactividad no implica extinción, suspensión ni reducción de la relación laboral, por lo que no puede equipararse a la inactividad propia del trabajo fijo-discontinuo. La sentencia resulta relevante para delimitar los supuestos en los que la intermitencia de la prestación no genera, por sí sola, derecho a la protección por desempleo.

⁹³ STSJ de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 6 de junio de 2024 (recurso núm. 422/2024).

⁹⁴ Tal supresión se llevó a cabo por la disposición final sexta del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057,

igualdad de trato. Por su parte, el SEPE ha dictado unas instrucciones aclaratorias sobre la reforma señalando lo siguiente⁹⁵: en primer lugar, la duración del subsidio será la establecida con carácter general en el artículo 277 LGSS⁹⁶; en segundo lugar, durante su percepción no se cotiza, salvo en el caso del subsidio para mayores de 52 años; y, para este último, se exige acreditar al menos seis años de cotización por desempleo a lo largo de la vida laboral y reunir los requisitos de acceso a la pensión contributiva de jubilación, salvo la edad.

En conjunto, las reformas recientes han permitido una protección más coherente y homogénea para las personas trabajadoras fijas-discontinuas, aunque persisten diferencias materiales que invitan a seguir avanzando hacia una plena equiparación con el empleo indefinido ordinario.

7. CONCLUSIONES

El contrato fijo-discontinuo se ha consolidado tras la reforma laboral de 2021 como una modalidad contractual idónea para atender en el empleo público local necesidades estructurales genuinamente discontinuas, como las derivadas de los programas PFAE y PRODAE, cuya ejecución queda supeditada a ciclos presupuestarios y convocatorias periódicas de subvenciones. Su aplicación en las Administraciones Públicas exige, sin embargo, un doble filtro analítico: por un lado, el cumplimiento estricto de los presupuestos materiales y formales exigidos por el artículo 16 ET —intermitencia real y previsible de la actividad, integrada en la estructura ordinaria de la entidad—; por otro, la acreditación expresa requerida por la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021 y su compatibilidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público (art. 103.2 CE).

de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2022).

⁹⁵ Instrucciones provisionales para la aplicación, en materia de protección por desempleo, del Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo y del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo, 2022, disponible en www.sepe.es (consultado el 2 de octubre de 2025).

⁹⁶ La reciente reforma del nivel asistencial del desempleo ha previsto un mecanismo de “pasarela” hacia el Ingreso Mínimo Vital (IMV) para las personas que agotan el subsidio, permitiendo, previa autorización de la persona interesada, la tramitación de oficio del IMV mediante el intercambio de información entre los servicios públicos de empleo y la Seguridad Social, mecanismo articulado en el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo (BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2024).

La revisión sistemática realizada en este trabajo pone de manifiesto tensiones ineludibles entre la lógica laboral de esta figura y las reglas específicas del empleo público. Los límites legales de contratación —oferta de empleo público, tasa de reposición de efectivos, restricciones presupuestarias y planificación plurianual— restringen su ámbito de aplicación a aquellas necesidades cuya periodicidad dependa objetivamente de decisiones externas de programación y financiación no garantizadas jurídicamente, descartando su uso cuando la actividad se integre funcionalmente en las competencias ordinarias de la entidad o exista expectativa razonable de continuidad absoluta. El llamamiento emerge como eje vertebrador de la figura, pero en el sector público demanda una transparencia reforzada que evite cualquier margen de discrecionalidad, convirtiéndose en objeto prioritario de control por la Inspección de Trabajo conforme a su Plan Estratégico 2025-2027.

Las garantías previstas en el artículo 16 ET neutralizan riesgos de discriminación asociados a la intermitencia —igualdad de trato, cómputo de antigüedad sobre la totalidad del vínculo salvo indemnización proporcional—, pero la conversión a contrato indefinido ordinario se configura como mera expectativa en el empleo público, condicionada a la existencia de vacantes estructurales en la relación de puestos de trabajo y a procesos selectivos que respeten los principios de acceso público. Frente a esta vía restringida, cobra relevancia la prioridad en formación profesional durante los períodos de inactividad (art. 16.8 ET), si bien su efectividad queda comprometida por la ausencia de mención expresa en el artículo 50 de la Ley 3/2023 de Empleo, convirtiéndola en un “neutrón normativo” que exige una coordinación efectiva entre la LOFP, los servicios públicos de empleo y las entidades locales ejecutoras para evitar la erosión de la cualificación técnica esencial en estos programas.

El régimen económico y de protección social presenta avances significativos, pero también persistentes asimetrías. Las subvenciones finalistas del Real Decreto 818/2021 aseguran la viabilidad financiera de PFAE y PRODAE —con límites anuales de 39.900 euros para coordinadores, 33.200 para técnicos y 26.600 para apoyo—, complementadas por bonificaciones por discapacidad de la Ley 43/2006 que refuerzan su dimensión inclusiva. La cotización se limita a períodos de actividad efectiva, mientras el coeficiente multiplicador de 1,5 introducido por el Real Decreto-ley 11/2024 en el artículo 247.2 LGSS mejora el acceso a prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, así como muerte y supervivencia, aunque excluye incapacidad temporal y nacimiento y cuidado de menor, perpetuando brechas en prestaciones. La protección por desempleo, asimilada a situación legal de desempleo, enfrenta el obstáculo de la duración típica de los programas (11 meses), insuficiente para alcanzar los 360 días de cotización exigidos, pese a la equiparación asistencial plena lograda por el Real Decreto-ley 32/2021.

En definitiva, el contrato fijo-discontinuo puede constituir una solución jurídicamente válida para la gestión del personal técnico en políticas activas de empleo, siempre que se aplique con criterio restrictivo y finalista: delimitando

supuestos de inadmisibilidad, armonizando el llamamiento con exigencias de publicidad administrativa, otorgando prioridad formativa al personal técnico y extendiendo el coeficiente corrector de cotizaciones a todas las prestaciones. Solo así se evitará su desnaturalización, optimizando tanto la estabilidad de los equipos técnicos como la eficacia del servicio público local, sin erosionar los principios rectores del empleo público.