

MEMORIA ECONÓMICA ORIENTATIVA

Ejecución estatal de la propuesta 1 de estabilización del personal en abuso de temporalidad en las Administraciones Públicas

1. Objeto

La presente memoria económica tiene por objeto identificar, ordenar y valorar el impacto presupuestario directo, indirecto y evitado derivado de la ejecución estatal de la propuesta 1 de estabilización del personal en abuso de temporalidad en las Administraciones Públicas.

No se plantea como una memoria cerrada de gasto final, sino como una **memoria económica orientativa de implantación**, destinada a demostrar que la propuesta es técnica, presupuestariamente abordable y económicamente más razonable que la prolongación del modelo actual. La Directiva 1999/70/CE obliga a los Estados miembros a adoptar medidas frente al abuso derivado de sucesivos vínculos temporales, mientras que la Ley 20/2021 intentó articular una respuesta extraordinaria de estabilización sin lograr una ejecución plenamente homogénea ni definitiva.

2. Principio económico básico

La hipótesis económica de partida es la siguiente: **una parte esencial del coste ya existe.**

La mayor parte del personal afectado por esta propuesta no constituye una necesidad nueva creada por la norma, sino una necesidad **ya cubierta durante años** mediante relaciones temporales sucesivas, nombramientos interinos o contratos temporales para atender funciones estructurales, ordinarias o permanentes. El artículo 10 del TREBEP configura la interinidad como una fórmula temporal y, en el caso de vacante, con un máximo general de tres años; y la Ley 20/2021 reconoce expresamente la necesidad de ampliar y ordenar procesos de estabilización para paliar una situación ya existente. Esto permite sostener que una parte sustancial del impacto económico de la ejecución no es creación ex novo de gasto estructural, sino **regularización jurídica, organizativa y presupuestaria de gasto ya soportado.**

3. Fundamento económico de la dirección estatal y ejecución material distribuida

La memoria se apoya en una premisa organizativa con consecuencias económicas directas: dirigir la ejecución de forma estatal, con criterios únicos, interoperabilidad, calendario común y control centralizado, **resulta más eficiente que una ejecución fragmentada y descoordinada**, aunque la ordenación y clasificación material de expedientes se realice por las Administraciones competentes.

La Ley 20/2021 ya advertía de la necesidad de establecer criterios de actuación que permitieran dar cumplimiento coordinado a sus mandatos. La experiencia posterior demostró que la mera existencia de una norma extraordinaria no bastaba para asegurar uniformidad, velocidad y plenitud de ejecución. Desde la perspectiva económica, la dispersión territorial y sectorial incrementa los costes de tramitación, multiplica errores, reproduce litigios y obliga a repetir procesos sobre las mismas plazas o colectivos. Por ello, la centralización estatal debe ser entendida no solo como una opción jurídica u organizativa, sino como una **decisión de eficiencia económica**.

4. Categorías de coste directo

Los costes directos previsibles de la ejecución estatal de la propuesta 1 pueden agruparse en seis bloques.

4.1. Coste de estructura de ejecución

Será necesario un dispositivo estatal de coordinación, seguimiento y control, con capacidad para:

- fijar criterios únicos;
- cruzar datos;
- elaborar listados;
- clasificar supuestos;
- supervisar la ejecución por todas las administraciones implicadas;
- resolver incidencias generales de aplicación;
- coordinación con comunidades autónomas y demás administraciones con competencias de gestión de personal;
- soporte técnico común para la depuración, ordenación y clasificación material de expedientes;
- supervisión del cumplimiento homogéneo por administraciones actuantes.

Este bloque de coste incluye personal técnico, soporte jurídico, gestión administrativa y mecanismos de control.

4.2. Coste tecnológico, interoperabilidad y canal electrónico único

La ejecución de oficio exige el cruce de información administrativa y laboral y la articulación de un canal electrónico único de acceso y seguimiento. Esto comporta costes de:

- adaptación tecnológica e interoperabilidad entre Administraciones;
- explotación y cruce de bases de datos;
- trazabilidad de expedientes;
- integración funcional con la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú);
- acceso y visualización de actuaciones a través de Mi Carpeta Ciudadana;
- desarrollo o refuerzo de soportes digitales para seguimiento, avisos y consulta del procedimiento.

Se trata, no obstante, de un coste de implantación y ordenación, no de un coste permanente necesariamente equivalente a nueva masa salarial estructural.

4.3. Coste de notificación electrónica, avisos complementarios y soporte reforzado

La ejecución propuesta exige la puesta a disposición individual de los actos y actuaciones del procedimiento mediante notificación electrónica, con acceso a través de la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú) y de Mi Carpeta Ciudadana.

Esto genera un coste operativo vinculado a:

- parametrización del sistema de notificaciones electrónicas;
- mantenimiento del canal único de acceso;
- emisión de avisos complementarios por SMS, correo electrónico y otros medios disponibles;
- soporte técnico y funcional;
- asistencia administrativa y de accesibilidad;
- recordatorios y refuerzos de conocimiento efectivo;
- comunicaciones complementarias reforzadas para actos esenciales cuando no conste acceso temprano al contenido.

4.4. Coste administrativo del proceso excepcional de méritos

En los supuestos en que no proceda el nombramiento directo, deberá articularse un proceso excepcional de méritos con:

- autobaremación responsable;
- verificación posterior;
- comprobación documental;
- resolución;
- publicación de resultados;
- integración automática en bolsa cuando no se obtenga plaza;
- elaboración y mantenimiento de bases homogéneas para todas las personas concurrentes;
- adaptación de idioma, accesibilidad, discapacidad y circunstancias personales;
- publicación simultánea en boletines oficiales competentes;
- difusión en portales institucionales de empleo público, Punto de Acceso General y sitios oficiales online.

La gratuidad total del proceso para las personas participantes desplaza el coste administrativo hacia la Administración, pero evita convertir la regularización del abuso en una nueva carga económica para la víctima.

Este bloque de coste deberá valorarse partiendo de que, conforme a la propuesta de ejecución, el proceso excepcional de méritos solo podrá configurarse como un procedimiento de resultado cierto para el personal en abuso previamente identificado, de acuerdo con la baremación predeterminada en la propuesta 1, lo que reduce sustancialmente la incertidumbre, la conflictividad y los costes derivados de una tramitación competitiva abierta.

4.5. Coste derivado de plazas instrumentales o transitorias

En determinados supuestos, especialmente respecto de personal cesado o de regularizaciones singulares, la ejecución puede requerir la utilización de plazas instrumentales, transitorias o técnicamente equivalentes.

Este es el punto donde pueden surgir objeciones presupuestarias, particularmente desde la perspectiva de Hacienda. Sin embargo, el problema económico real no es la existencia de una necesidad nueva, sino su formalización presupuestaria. La propuesta parte de que, cuando estas plazas sean necesarias para ejecutar la

regularización, su impacto presupuestario debe ser neutralizado o reducido al mínimo mediante técnica normativa específica.

Con carácter previo a la creación ex novo de plazas instrumentales, las Administraciones competentes deberán identificar expresamente las plazas estructurales vinculadas a situaciones de excedencia u otras situaciones administrativas equivalentes, a fin de valorar su posible duplicación o clonación a coste simbólico para la regularización del personal en abuso, sin perjuicio de los derechos del personal funcionario de carrera que mantenga vínculo con la plaza de origen. Esta identificación previa puede reducir de forma significativa la necesidad de creación ex novo de plazas y, con ello, el impacto presupuestario directo de la ejecución.

4.6. Costes de movilidad y adaptación de puestos

La propuesta contempla que el tiempo prestado en abuso compute como tiempo efectivo a efectos de movilidad y concursos de provisión para todo el personal regularizado, evitando imponer un nuevo periodo de permanencia a quienes ya lo han cumplido materialmente durante años bajo relaciones temporales abusivas.

Este bloque puede generar costes organizativos y de gestión de movilidad, pero no necesariamente incrementos netos equivalentes de masa salarial.

5. Costes neutros o ya existentes

Existe un bloque de costes que no debe presentarse como gasto nuevo, sino como **gasto ya existente o sustancialmente neutral**.

En particular:

- las retribuciones del personal temporal en activo que ya ocupa funciones estructurales;
- la masa salarial correspondiente a necesidades permanentes ya cubiertas de hecho;
- los costes ordinarios de prestación del servicio que existirían igualmente aunque no se aprobara esta ejecución.

El TREBEP limita la interinidad por vacante a un máximo general de tres años, y la Ley 20/2021 parte del presupuesto de que esas plazas o necesidades ya estaban ocupadas temporalmente y requerían un mecanismo extraordinario de estabilización. Desde esta perspectiva, la ejecución de la propuesta 1 no debe valorarse como creación de un sistema salarial nuevo, sino como **transformación jurídica de una situación preexistente**.

6. Costes evitados

La propuesta genera un conjunto de costes evitados que deben ser integrados en la valoración económica global.

6.1. Costes judiciales y de litigiosidad

La regularización ordenada y de oficio reduce de forma directa:

- recursos administrativos;
- procesos judiciales individuales y colectivos;
- costas procesales;
- dedicación de servicios jurídicos;
- costes internos de defensa y seguimiento de litigios.

La proximidad temporal de la sentencia del asunto C-418/24, Obadal, prevista para el 14 de abril de 2026 por el TJUE, refuerza la expectativa de incremento de tensión jurídica y de litigiosidad si no se produce una respuesta estatal clara y ejecutable.

6.2. Costes de reposición y repetición de procesos

El mantenimiento del modelo actual obliga a repetir procesos selectivos, coberturas provisionales y rotaciones sobre necesidades ya conocidas.

La ejecución estatal de la propuesta 1 reduce:

- convocatorias repetidas para las mismas plazas;
- gestión de ceses y nuevos nombramientos;
- costes de selección y readaptación;
- tiempos muertos organizativos.

6.3. Costes de pérdida de experiencia

La rotación sobre puestos estructurales, especialmente en sanidad, educación y otros servicios esenciales, implica pérdida de experiencia acumulada, menor continuidad del servicio y necesidad de nuevas curvas de aprendizaje.

La estabilización de personal que ya viene desempeñando esas funciones reduce costes ocultos de desorganización, adaptación y menor rendimiento inicial.

6.4. Costes indemnizatorios futuros

Si no se ordena una respuesta estable y centralizada, el sistema sigue expuesto a:

- nuevos ceses;
- nuevas reclamaciones;
- nuevas indemnizaciones;
- y mayores tensiones sobre la suficiencia de la respuesta estatal frente al abuso.

La ejecución de la propuesta 1 permite trasladar el problema desde una lógica de conflicto repetido hacia una lógica de cierre institucional ordenado.

7. Riesgo económico e institucional evitado

La memoria debe incorporar un bloque específico de **riesgo evitado**.

No ejecutar correctamente la propuesta 1 no solo perpetúa un problema laboral o administrativo. También mantiene abierto:

- el riesgo de conflictividad jurídica continuada;
- el riesgo de respuestas no homogéneas entre administraciones;
- el riesgo reputacional del Estado;
- el riesgo de que el sistema siga siendo percibido como incapaz de dar una respuesta efectiva a un abuso estructural.

La Directiva 1999/70/CE impone a los Estados la obligación de actuar frente al abuso en el uso sucesivo de relaciones temporales. Desde esa perspectiva, el coste de la inacción o de una ejecución deficiente no es meramente político: es también jurídico, económico y organizativo.

8. Escenarios de valoración económica

Para facilitar la defensa técnica de la propuesta, la memoria se estructurará en tres escenarios de impacto, contruidos sobre una premisa común: el grueso del gasto vinculado al personal afectado ya existe, al tratarse en gran medida de necesidades estructurales ya cubiertas temporalmente, por lo que la diferencia económica real se concentra en la organización de la ejecución, la tecnología, la gestión de expedientes, la publicidad oficial reforzada y la atención a supuestos singulares. Este planteamiento es coherente con el marco del TREBEP sobre empleo público y con la lógica extraordinaria de la Ley 20/2021.

Escenario mínimo

Comprende la regularización del personal ya en activo y el despliegue básico del sistema de ejecución. Incluye:

- estructura estatal de dirección, coordinación y control;
- actuación material de las Administraciones competentes en la depuración, ordenación y clasificación de expedientes;
- interoperabilidad y cruce de datos entre Administraciones;
- integración funcional del canal electrónico único mediante DEHú y acceso desde Mi Carpeta Ciudadana;
- notificación electrónica, avisos complementarios y soporte administrativo básico;
- proceso excepcional de méritos, configurado como procedimiento de resultado cierto para la persona afectada, a coste cero para esta;
- publicidad oficial mínima necesaria de convocatorias, bases y actos de ejecución.

En este escenario, el peso del coste recae principalmente en la ordenación jurídica, tecnológica y administrativa del sistema, sin incremento sustancial de masa salarial estructural.

Escenario intermedio

Añade al escenario mínimo la cobertura de supuestos con mayor complejidad material y organizativa. Incluye, además:

- plazas instrumentales, transitorias o técnicamente equivalentes para supuestos singulares;
- reincorporación o tratamiento específico de cesados litigantes y colectivos equivalentes;
- refuerzo de la asistencia administrativa y del soporte digital y de accesibilidad;
- comunicaciones complementarias reforzadas para actos esenciales del procedimiento;
- publicación simultánea o inmediata en boletines oficiales competentes y difusión reforzada en portales institucionales, Punto de Acceso General y sitios oficiales en línea;
- gestión ampliada de movilidad, concursos de provisión y bolsas derivadas del proceso;

- identificación previa de plazas estructurales vinculadas a excedencias para su eventual duplicación o clonación a coste simbólico.

En este escenario, el coste sigue siendo controlable, pero aumenta por la intensidad del acompañamiento administrativo, la publicidad reforzada y la necesidad de dar cobertura homogénea a supuestos más complejos.

Escenario máximo

Incluye el conjunto completo de medidas previstas para una implantación intensiva y exhaustiva del modelo de ejecución. Comprende, además de lo anterior:

- plena cobertura de todos los supuestos singulares y complejos;
- refuerzo máximo de la infraestructura estatal de coordinación y control;
- máxima interoperabilidad y soporte técnico entre Administraciones competentes;
- cobertura integral de cesados, personal con discapacidad, supuestos de movilidad y expedientes de especial complejidad;
- despliegue completo del sistema de comunicación reforzada y de asistencia personalizada;
- publicación y difusión reforzada de todas las convocatorias, bases y actos de ejecución en todos los boletines oficiales, portales institucionales y canales oficiales en línea;
- todos los costes de implantación intensiva del sistema, incluyendo adaptación tecnológica, accesibilidad, soporte reforzado y seguimiento homogéneo del procedimiento.

La utilización de estos tres escenarios permite defender la propuesta con prudencia técnica y con flexibilidad presupuestaria, sin necesidad de presentar como cifra cerrada lo que todavía dependerá de la identificación definitiva de personas afectadas, del volumen de expedientes y de la distribución real de supuestos entre Administraciones competentes.

9. Variables que deben incorporarse a una cuantificación final

Cuando se transforme esta memoria orientativa en memoria cerrada o semicuantificada, deberán incorporarse al menos estas variables:

- número estimado de personas incluidas en cada carril de regularización;
- número estimado de cesados litigantes;
- número estimado de supuestos de plazas instrumentales;
- coste unitario de notificación electrónica, avisos complementarios y soporte asociado;
- coste tecnológico de interoperabilidad y cruce de datos;
- coste administrativo por expediente de méritos;
- impacto de gratuidad total del proceso;
- ahorro estimado por litigiosidad evitada;
- ahorro estimado por reducción de rotación y repetición de procesos;
- coste de integración y mantenimiento del canal DEHú / Mi Carpeta Ciudadana para este procedimiento;
- número estimado de expedientes a gestionar materialmente por administraciones competentes;
- coste de avisos complementarios por SMS y correo electrónico;
- coste de comunicaciones reforzadas para actos esenciales;
- coste de publicación simultánea en boletines oficiales y de difusión reforzada online;
- número estimado de personas que requerirán asistencia reforzada de accesibilidad o soporte digital;
- número estimado de plazas estructurales vinculadas a excedencias susceptibles de identificación previa y duplicación o clonación a coste simbólico;
- impacto económico de la configuración del proceso excepcional de méritos como procedimiento de resultado cierto frente a escenarios de mayor litigiosidad o incertidumbre.

10. Conclusión económica

La ejecución estatal de la propuesta 1 no debe ser analizada como una mera expansión del gasto, sino como una **operación de regularización**, ordenación y cierre de un coste estructural ya existente, acompañado de costes de implantación y de un importante volumen de costes evitados.

El grueso del gasto en personal afectado ya viene siendo soportado por la Administración. El coste nuevo real se concentra en la organización de la ejecución, la tecnología de identificación, la gestión del proceso excepcional de méritos, la atención a supuestos singulares y la eventual utilización de plazas instrumentales o transitorias.



Memoria económica orientativa de la Plataforma Interin@s en Acción

Frente a ello, la propuesta permite reducir litigiosidad, evitar nuevos costes de rotación y selección, ordenar la cobertura de necesidades estructurales y ofrecer una salida institucional más sólida en el contexto posterior a la sentencia del asunto Obadal fijada por el TJUE para el 14 de abril de 2026.

En términos económicos, organizativos e institucionales, el coste de ejecutar correctamente la solución es controlable. El coste de no ejecutarla correctamente es previsiblemente superior.

La identificación previa de plazas estructurales vinculadas a excedencias y la configuración del proceso excepcional de méritos como procedimiento de resultado cierto refuerzan, además, la sostenibilidad presupuestaria y la seguridad jurídica de la ejecución.