

SEGUNDA PARTE

SALARIO VARIABLE Y SUFICIENCIA DE INGRESOS

SALARIO VARIABLE Y SUFICIENCIA DE INGRESOS: UNAS REFLEXIONES GENERALES*

Joaquín García Murcia**
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. Un apunte inicial sobre las nociones de “salario variable” y “suficiencia de retribución”. –2. Recepción legal de las nociones de salario variable y suficiencia de retribución. –3. Forma y cuantía del salario en los debates sobre flexiguridad. –4. Pautas de determinación de los salarios en la normativa laboral de la crisis. –5. El caso particular del empleo público.

RESUMEN

Las últimas reformas laborales no han modificado formalmente las reglas legales sobre salario, pero han reforzado las posibilidades de modular su composición y su cuantía con fines de adaptación a las circunstancias de la empresa. Los acuerdos interprofesionales de 2012 también han contribuido a la moderación y flexibilización de los salarios. A todo ello se ha unido, en los últimos años, la congelación del salario mínimo interprofesional y la aprobación de medidas de control y contención del gasto en el empleo público.

ABSTRACT

The latests reforms of Spanish Labor Law have not formally amended the legal rules on wages, but have strengthened the possibility of adapting their composition and amount to the circumstances of the company. Interprofessional agreements between unions and employers in 2012 also contributed to the moderation and flexibility on wages. The freezing of the minimum wage in recent years and the adoption of measures to contain spending on public employment also contribute to alter the traditional configuration of wages.

Palabras clave: salario, salario mínimo, flexibilidad, reforma laboral.

Key words: wage, minimum wage, flexibility, labour law reform.

* Recibido el 10.03.2014 y aprobado el 18.03.2014.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

1. UN APUNTE INICIAL SOBRE LAS NOCIONES DE “SALARIO VARIABLE” Y “SUFICIENCIA DE RETRIBUCIÓN”

Entre las expresiones “salario variable” y “suficiencia de ingresos” pueden advertirse desde luego bastantes puntos de confluencia. Ambas son muy típicas dentro de lo que podríamos denominar vocabulario o “terminología salarial”¹ (si es que la noción de “suficiencia de ingresos” la proyectamos sobre el ámbito específico de las relaciones de trabajo, para tomarla como “retribución suficiente”), ambas conectan con aspectos básicos de la contraprestación del trabajo por cuenta ajena, y ambas comparten, en el fondo, la aspiración general de que la retribución del trabajo se ajuste a los méritos y merecimientos del trabajador. Pero también es indudable que se trata, en esencia, de dos conceptos diferenciados, tanto por su significado específico como por su respectivo ámbito de operaciones, o por su particular espacio de juego. Pese a los mencionados puntos de confluencia, son nociones que cumplen distintas funciones y encierran objetivos bien diferentes. Es distinto su papel en la construcción material o real del salario, y también difiere su consideración dentro de la ordenación jurídica o la configuración formal del crédito salarial.

No ha de extrañar por ello que no resulte del todo fácil la relación de convivencia entre una y otra faceta de la contraprestación económica del trabajo. Aunque haya de ajustarse, como cualquier forma de salario, a las correspondientes prescripciones o exigencias de “suficiencia”, el salario variable no deja de plantear problemas especiales desde esa perspectiva concreta, entre otras razones por su mayor complejidad técnica. Por su lado, aunque en buena lógica deba desplegar también sus efectos en esta concreta forma de salario, no cabe duda de que la regla de suficiencia puede ofrecer mayores dosis de incertidumbre o mayores riesgos de efectividad cuando la fórmula salarial contiene rasgos variables. A pesar de que entre ellas puedan apreciarse muchas zonas de contacto, y de que incluso puedan llegar a complementarse en determinadas circunstancias, es evidente, a fin de cuentas, que se trata de nociones con distintas raíces, distintas “fuentes de inspiración” y distintas orientaciones: mientras la noción de suficiencia del salario tiene un trasfondo eminentemente social, la noción de salario variable nos reconduce sobre todo al campo de la organización del trabajo y de la actividad productiva en las empresas.

Específicamente, la noción de “salario variable” cobra su sentido dentro de los métodos de determinación o fijación de los salarios, y remite, en síntesis, a dos tipos de operaciones muy habituales en ese terreno. De un lado, a los criterios que se pueden o se suelen manejar para establecer la causa de la compensación económica del trabajo y el modo en que se genera el crédito salarial a favor del trabajador. De otro, a la estructura del salario, en la que ese carácter variable puede operar como único indicador (salario variable en sentido absoluto) o, en su caso, como uno de los indicadores posibles, junto a otros (como el tiempo de trabajo, señaladamente). En la primera de esas perspectivas, la noción de salario variable presupone que el salario (en todo o en parte) se vincula a factores que pueden variar de unos casos a otros, o que pueden experimentar modulación en función de las circunstancias concurrentes. En la segunda perspectiva, presupone que el salario puede tener una composición variada y una estructura compleja, bajo el presupuesto de que al menos una de sus partidas quede sujeta a esa nota de variabilidad o modulación.

Los factores que pueden aportar esa dosificación o variedad en el salario que devenga el trabajador son de diferente naturaleza, como es lógico. Por razones fáciles de comprender, están ligados con mucha frecuencia al trabajo, ya sea al trabajo formalmente asignado al trabajador, ya sea al trabajo efectivamente realizado por el trabajador en un determinado momento.

¹ Sobre esa terminología, de manera muy exhaustiva aunque, lógicamente, dentro de un contexto económico y legal bien distinto del actual, G. Bayón Chacón, “Terminología salarial”, AA.VV., *Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases*, Universidad de Madrid. Facultad de Derecho, 1971, pp. 353.

La clase de tareas o de funciones, y, por supuesto, la cantidad y la calidad del trabajo, son seguramente las manifestaciones más usuales de este primer factor de configuración de los salarios variables. Pero el carácter variable del salario también podría derivar de otras circunstancias, como el lugar o la ubicación espacial del trabajo (más salario cuando el trabajo se realice en determinado lugar, por ejemplo), o incluso el momento de realización del trabajo (más salario cuando el trabajo se realice en determinada fecha o en módulos temporales especiales, por ejemplo).

El carácter variable del salario también puede ligarse, por otro lado, a circunstancias relativas a la empresa. La situación real de la empresa, y más concretamente, los resultados económicos o la trayectoria financiera de la empresa, pueden influir desde luego en la retribución salarial. Operaciones muy típicas en este sentido son las que hacen depender de los beneficios de la empresa la obtención por parte de los trabajadores de una determinada partida salarial, las que conllevan la percepción de bonus o suplementos salariales en función de los resultados, o, en general, las que derivan de las distintas modalidades de participación económica o financiera de los trabajadores en la empresa². Estas aplicaciones del salario variable, dicho sea de paso, parecen acercar la retribución salarial a las formas de compensación económica típicas de trabajos no asalariados, es decir, a formas de retribución de la actividad profesional que carecen de la naturaleza de salario, como ocurre con las cantidades que en forma de reparto de beneficios pueden obtener los socios de trabajo.

Tanto la referencia al “trabajo” asignado al trabajador, o al trabajo realizado efectivamente por el trabajador, como la remisión a la situación o las circunstancias de la empresa, pueden tener dos aplicaciones básicas desde este punto de vista, pues pueden dar lugar, o bien a formas de salario en sentido puro o íntegro, o bien, a partidas del salario dentro de una unidad más amplia. Atendiendo al trabajo realizado, cabe identificar en efecto formas de salario muy acunadas por la experiencia práctica (salario por resultado, salario a rendimiento, salario a destajo, salario por tarea), pero también cabe identificar conceptos salariales específicos que pueden operar con autonomía o en convivencia con otras partidas salariales (como la comisión), e incluso complementos salariales en sentido estricto, muy tradicionales por cierto en determinados sectores de actividad (primas, incentivos, etc.). A la situación de la empresa atienden, por su parte, algunos conceptos salariales que suelen tener vencimiento periódico superior al mes y que gozan ya de larga tradición (como la denominada “paga de beneficios”), y a ella podrían referirse también algunos conceptos retributivos más singulares o más modernos (como la entrega a los trabajadores de acciones de la sociedad dueña de la empresa, o la puesta a disposición, en su caso, de “opciones” de compra sobre acciones)³.

En todo caso, la articulación efectiva y la puesta en marcha de fórmulas de salario variable puede suscitar algunos problemas particulares, y algunas inquietudes añadidas. Un aspecto problemático puede ser el relativo al tiempo de trabajo, el otro gran criterio de fijación de los salarios (quizá, dicho sea de paso, el más natural y el más ordinario en un tipo de trabajo que, como el asalariado, implica sobre todo puesta a disposición de otra persona). La noción de salario variable (o, al menos, ciertas aplicaciones del salario variable) parece prescindir, no obstante, de esta dimensión temporal, aunque es claro que las normas de protección del trabajador mediante la limitación del tiempo de trabajo (o del tiempo de disposición hacia la empresa) son aplicables también en estos casos. Hay, además, formas de salario variable que llevan implícito, desde luego, el respeto a esos umbrales o topes de carácter temporal, o que operan directamente en conjunción con las reglas sobre tiempo y horario de trabajo. Pero no deja de existir

² Sobre estas últimas fórmulas, P. Nieto Rojas, *La participación financiera de los trabajadores en la empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 28 ss.

³ En general, son modalidades o componentes del salario de bastante tradición entre nosotros, como puede comprobarse, entre otras muchas posibles referencias bibliográficas, a través de las colaboraciones de T. Sala Franco, J. García Blasco y J. García Ortega, entre otros, en AA.VV., *Estudios sobre el salario*, Acarl, Madrid, 1993.

algún punto oscuro en estos terrenos, sobre todo cuando el salario se hace depender de manera completa de números, piezas o unidades de obra; al fin y al cabo, es ésta una forma de compensación económica que puede ser aplicada al trabajo asalariado pero que parece más propia de otros tipos de dedicación profesional en los que el ámbito de decisión, autonomía o “autoorganización” de la persona que trabaja es mayor.

Como ya dejamos ver, una segunda cuestión que puede plantearse a propósito del “salario variable” tiene relación con la suficiencia del salario. En pura hipótesis, si el salario se hiciera depender por entero del trabajo realizado, o de la situación de la empresa, no parece que hubiera espacio, realmente, para garantizar al trabajador una determinada cuantía salarial. ¿Es ésta una hipótesis correcta? ¿Queda el salario variable fuera del radio de protección de los salarios mínimos? Es claro que las garantías dispuestas por la legislación laboral para que el trabajador obtenga unos ingresos mínimos, y para que la prestación de trabajo tenga en todo caso una compensación “suficiente”, son de aplicación general en el ámbito del trabajo asalariado, sin posibilidad de exclusión por el solo hecho de que se utilice un determinado régimen de trabajo y su correspondiente régimen salarial. Pero también es fácil de comprender que tales garantías tropiezan con obstáculos considerables cuando no se proyectan sobre el trabajo a tiempo, sino sobre el trabajo por resultado, en cualquiera de sus manifestaciones. En tales casos, la garantía de salario mínimo habrá de buscar apoyo necesariamente en el tiempo de dedicación efectiva al trabajo, sobre el que habrá que aplicar las reglas de garantía en la proporción correspondiente, al margen del resultado final del trabajo (aunque con consideración, desde luego, hacia la diligencia debida por el trabajador). De cualquier modo, es evidente que uno de los problemas consustanciales a la retribución por resultado es la garantía de ingresos, que, a diferencia del salario a tiempo, no pueden cuantificarse ni precisarse de antemano; pueden establecerse reglas de cálculo, pero la cuantía efectiva de la retribución sólo podrá conocerse a la vista del desarrollo y resultado del trabajo.

La garantía de unos determinados ingresos, o de unos ingresos mínimos, es precisamente el escenario propio de la noción de “suficiencia”. Frente al salario variable, la “suficiencia de ingresos”, o la “suficiencia de retribución”, son expresiones referidas de manera directa a la cuantía del salario. Esta “suficiencia” en términos cuantitativos podría hacerse depender, desde luego, del “valor” del trabajo realizado, y en tal sentido, salario “suficiente” sería aquel que, por su cuantía, fuese capaz de retribuir o compensar el trabajo en las condiciones “de mercado”: tanto vale el trabajo, tanto alcanza el salario. Pero la noción de “suficiencia” se suele conectar más bien a otro tipo de valores. Cuando se habla de suficiencia de ingresos se parte habitualmente de la necesidad que tiene toda persona de obtener medios de vida apropiados (“suficientes”), ya sea para su propia subsistencia, ya sea para atender a quienes de él dependen desde el punto de vista económico. No hace falta decir que hoy en día, y desde hace ya bastante tiempo, el trabajo asalariado es la vía más socorrida y más generalizada para la obtención de ingresos o medios de vida por parte de la población. De esa manera, la idea de suficiencia de ingresos nos remite sobre todo a las garantías que desde el punto de vista cuantitativo debiera tener el salario, como fuente de ingresos más común o habitual en nuestras sociedades.

Al medirse con esos parámetros esenciales, la suficiencia de la retribución está condicionada sobre todo por factores de índole social y económica, factores que varían con el paso del tiempo y que presentan diferencias de unos contextos a otros: el sistema de necesidades, el modo y el nivel de vida, las exigencias de la vida social, etc. En todo caso, el concepto de “suficiencia” (aplicado directamente al salario, o aplicado a otro tipo de ingresos, como las pensiones), tiene también un trasfondo de justicia, pues busca que quien trabaja obtenga una compensación económica socialmente justa, no solamente en el sentido de que actúe realmente como contraprestación de su trabajo o esfuerzo, sino también en el sentido de que sirva efectivamente para que quienes viven del trabajo por cuenta ajena puedan sentirse partícipes de la sociedad y acceder a sus ventajas o posibilidades de acción⁴. Desde este ideal de justicia social, la noción

⁴ Vid. F. Valdés Dal-Ré, “El salario mínimo interprofesional y la igualdad de remuneración por razón de sexo”, *El Estatuto de los Trabajadores veinte años después*, número especial de la REDT (núm.100), 2000, p. 633.

de retribución suficiente conecta con otras muchas aspiraciones de la clase trabajadora, como la equidad en la distribución de la renta o el adecuado reparto de la riqueza social.

A diferencia del salario variable, la noción de remuneración suficiente no parece depender de manera estricta del trabajo realizado (de la clase o cantidad de trabajo, para ser más exactos). Sin embargo, que los ingresos obtenidos por el trabajador sean o no suficientes es algo que inevitablemente guarda relación con la actividad efectivamente realizada. Por decirlo de modo más claro: hay trabajos, o grados de dedicación al trabajo, que difícilmente procuran una retribución suficiente según los estándares ordinarios. Piénsese, por ejemplo, en el trabajo a tiempo parcial, o en el trabajo exclusivamente de temporada, formas de trabajo que normalmente sirven tan sólo para proporcionar ingresos complementarios, y a veces marginales, en el correspondiente presupuesto personal o familiar. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que la suficiencia de ingresos está muy ligada a la valoración económica y social del trabajo, de donde podemos extraer la conclusión de que en un sistema de economía de mercado tan sólo podrán proporcionar ingresos realmente suficientes aquellos trabajos que gocen de suficiente “cotización” en el correspondiente ámbito profesional.

2. RECEPCIÓN LEGAL DE LAS NOCIONES DE SALARIO VARIABLE Y SUFICIENCIA DE RETRIBUCIÓN

La aplicación real, la operatividad o el juego efectivo de las nociones de “salario variable” y de “suficiencia de ingresos” dependen de manera muy directa de circunstancias económicas y sociales. Desde luego, que los salarios se vinculen o no a factores de carácter variable (al trabajo realizado o a la situación de la empresa), o que dentro de la estructura del salario existan o no partidas conectadas a dichos factores, es algo que depende de los métodos de organización del trabajo propios de cada empresa, y, en última instancia, de las posibilidades reales que en tal sentido brinde la actividad desarrollada por la empresa, o las características del sector en el que se encuadra. De modo similar, que el salario alcance mayor o menor cuantía y que, en definitiva, resulte más o menos “suficiente”, son cosas que dependen tanto del tipo de aportación efectuada por el trabajador como del contexto empresarial o sectorial en el que se realiza el trabajo; dependen, en suma, de la “productividad” del trabajo, medida en relación con el producto obtenido por el trabajador de referencia pero también a la vista del nivel (de solvencia, de competitividad, etc.) alcanzado por la empresa dentro de su entorno sectorial y territorial, que muchas veces es, como se sabe, un entorno globalizado. La retribución, a la postre, depende de la valoración social y económica del trabajo.

Pero, aun siendo ese su origen y su natural caldo de cultivo, no puede negarse que los conceptos de salario variable y retribución suficiente presentan asimismo una importante dimensión jurídica, aunque únicamente sea por derivación. Podría decirse, en términos generales, que su articulación formal depende en buena medida de decisiones de carácter jurídico (decisiones del legislador o decisiones de otros actores del tráfico jurídico), y en algún caso podría afirmarse incluso que hasta su misma existencia depende de variables de tipo jurídico. Las posibilidades de incidencia del instrumental jurídico en estos terrenos están muy condicionadas, de todos modos, por las características del sistema legal (y político) de referencia, tanto por sus principios orientadores como, más en concreto, por su grado de intervención en las relaciones sociales y económicas. Hoy en día, por ejemplo, nos puede parecer natural, dentro de nuestro contexto social y cultural, que la legislación establezca de modo expreso una exigencia formal de “suficiencia” para la retribución del trabajo. Sin embargo, nos resultaría mucho más extraño que la legislación acuñara directamente los criterios de determinación del salario, que fijara imperativamente la estructura de los salarios, o que exigiera la implantación en las empresas de salarios variables en función del producto o el resultado del trabajo. Pero hay que tener en cuenta que ninguna de estas afirmaciones puede alcanzar valor universal o absoluto: las opciones legales varían de unos sistemas a otros, y también cambian en función del momento histórico.

Si atendemos a nuestra experiencia legislativa, podemos decir que, en términos generales, nuestra legislación laboral se ha mostrado tradicionalmente proclive a la “ordenación” de los salarios, tratando de establecer reglas básicas sobre las formas posibles de salario y su res-

pectiva caracterización, la estructura salarial y la consiguiente distribución entre salario base y complementos salariales, o los requisitos de forma y procedimiento de obligada observancia para los casos de modificación del sistema salarial o el régimen de trabajo, entre otros aspectos. Dentro de este panorama general, que por supuesto ha variado de unas épocas a otras tanto en su intensidad como en su extensión, ha emergido a veces la noción de salario variable, normalmente para condicionar su implantación o su uso efectivo a determinadas exigencias. Hubo periodos, en efecto, en los que las normas estatales optaron por regular de modo bastante preciso los distintos tipos de salario, y particularmente las condiciones básicas que debían respetarse en los sistemas de destajo, en la retribución por unidad de obra o el salario por tarea. Es una opción legal que puede comprobarse sin mayor dificultad tanto en la Ley de Contrato de Trabajo de 1931 (arts. 28 a 36) como en su homónima de 1944 (arts. 37 a 46), e incluso en normas más cercanas a nuestros días, como el Decreto 2380/1973, de 17 de agosto, de ordenación del salario, que mantuvo su vigencia hasta las grandes reformas de los años noventa en el Estatuto de los Trabajadores⁵.

En la actualidad, como es sabido, se ha reducido en términos muy notables el grado de intervención de nuestra legislación laboral en materia salarial, principalmente por la necesidad de garantizar el “espacio vital” que reclama la negociación colectiva, aunque también, seguramente, porque hoy en día resulta extraordinariamente complicado para el legislador abordar con carácter general y común un aspecto de las relaciones de trabajo que está condicionado de manera muy profunda por las particularidades de cada sector o ámbito de actividad. En consecuencia, la legislación vigente (la legislación “estatutaria”) es mucho distante y más discreta en esta materia, bajo la convicción, con toda seguridad, de que la negociación colectiva constituye la vía más apropiada para ocuparse de los términos en que debe calcularse y organizarse la contraprestación del trabajo. Dejando al margen el ámbito particular del empleo público (y dejando al margen, por supuesto, las reglas necesariamente “públicas” sobre privilegios y garantías del crédito salarial para los supuestos de concurso o insolvencia empresarial), hoy en día la intervención del Estado en materia salarial se limita prácticamente a la fijación de un suelo mínimo para la retribución del trabajo.

Se acaba de decir que el papel de la legislación estatal se ha reducido extraordinariamente, pero también se acaba de dar una pista sobre las tendencias de esa residual intervención en los momentos actuales. No es posible encontrar ya en las normas laborales de aplicación general reglas sobre “salario variable” (ni sobre los distintos tipos de salario), pero sí se mantienen las reglas, ya bastante tradicionales, sobre retribución suficiente, que en nuestro caso se vienen traduciendo, como es de sobra conocido, en la imposición de un salario mínimo. Puede decirse, pues, que uno de los objetivos más visibles de la clásica ordenación legal del salario, cual era la preservación de una cuantía mínima en la retribución del trabajo asalariado, mantiene plenamente su vigencia. En verdad, y al margen de las fórmulas concretas que sean utilizadas para darle contenido y efectividad, la noción de retribución suficiente (o de suficiencia de la retribución) ha pasado a formar parte, desde hace ya bastante tiempo, del acervo de derechos básicos de contenido laboral. Es una noción ya clásica pero perfectamente acomodada a la moderna configuración de los ordenamientos jurídicos; una noción que no sólo ha mantenido su respaldo legal a lo largo del tiempo, sino que incluso ha incrementado su nivel de reconocimiento con el paso de los años, hasta llegar a su “constitucionalización”.

Hoy en día, en efecto, la noción de “retribución suficiente” figura de modo específico en el catálogo de derechos sociales. Tiene presencia, por lo pronto, en gran número de textos y declaraciones internacionales, que suelen aludir a ella como “derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria” que asegure a la persona que trabaja “una existencia conforme a la dignidad humana” (art. 23.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948), como derecho a “una remuneración suficiente” que proporcione a los trabajadores y sus familias “un

⁵ Vid. M. Alonso Olea, “Consideración general sobre las clasificaciones del salario”, AA.VV., *Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases*, Universidad de Madrid. Facultad de Derecho, 1971, pp. 53 ss.

nivel de vida decoroso” (art. 4 de la Carta Social Europea de 1961), o como derecho a que el empleo sea “justamente remunerado” y se garantice a los trabajadores “una remuneración equitativa, es decir, que sea suficiente para proporcionarles un nivel de vida digno” (art. 5 de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores)⁶.

En cualquier caso, la acción más intensa en pro de la remuneración suficiente a escala internacional ha venido, como era de esperar (por su carácter especializado), de la Organización Internacional del Trabajo, que desde muy temprano (al menos desde 1928, fecha de su Convenio núm. 26), exigió a las legislaciones nacionales el establecimiento de un sistema de salarios mínimos capaz de evitar remuneraciones “indebidamente bajas”, proporcionando para ello una serie de criterios (“métodos”) atentos a las necesidades del trabajador en función del coste de la vida, pero también a las exigencias de productividad y de desarrollo económico.

En el orden interno, la idea de remuneración suficiente figura ya en muchos catálogos constitucionales, dentro de la correspondiente tabla de derechos sociales. Para nosotros, la cláusula constitucional de referencia se sitúa como es sabido en el art. 35.1 CE, que reconoce a los españoles, entre otros, el derecho “a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia”. Se trata de un derecho, pero también de un peculiar mandato a los poderes públicos para que adopten las medidas pertinentes, algo que, por lo demás, se inscribe en nuestra tradición legislativa al menos desde los años sesenta del siglo pasado. Actualmente, la proyección más directa de esa cláusula constitucional se ubica en el art. 27 ET, que contiene a su vez un nuevo mandato —en este caso del legislador al Gobierno— para que fije y revise de manera periódica (anualmente o, en su caso, semestralmente) un salario mínimo de carácter interprofesional.

Tres reflexiones de carácter básico y estructural podrían hacerse a propósito de estas reglas conectadas a la idea de “suficiencia de ingresos”. La primera de ellas para poner de relieve su dificultad intrínseca, no sólo en lo que toca al “diagnóstico de suficiencia” (las necesidades del trabajador y su familia, la “equidad” y la “satisfacción” respecto del trabajo realizado, las exigencias de una vida “decorosa”, la dignidad de la persona, etc.), sino también en lo que se refiere a la determinación objetiva de una cuantía que, pese a su finalidad social, no puede perder nunca su conexión con el funcionamiento del sistema económico y del mercado de trabajo. La segunda reflexión se refiere al ámbito espacial en el que puede tener sentido, o en el que puede mostrar operatividad, una regla que garantice una retribución salarial mínima, teniendo en cuenta que unos países han optado por su proyección “interprofesional” (como ha hecho el nuestro) y otros en cambio por su configuración a escala “sectorial” o “profesional” (como fue sobre todo el caso de Alemania), y que dentro de la Unión Europea, nuestro actual espacio económico, se han dado algunos pasos pidiendo a los Estados miembros cuidado y atención hacia la suficiencia de las remuneraciones, aunque no en el sentido de fijar cuantías salariales mínimas a escala supranacional, seguramente, aparte de otros factores económicos y políticos, por la falta de atribución de competencias a las instancias comunitarias en materia de remuneraciones (art. 153.5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). La tercera, en alguna medida ligada a la anterior, tiene que ver con la fuente de regulación de la suficiencia del salario, materia que en algunos sistemas forma parte de la intervención directa del legislador pero que en otros pertenece en régimen de exclusividad a la negociación colectiva.

3. FORMA Y CUANTÍA DEL SALARIO EN LOS DEBATES SOBRE FLEXIGURIDAD

Aparentemente, el salario no parece haber figurado entre los focos de atención de los debates modernos sobre “flexiguridad”. Si atendemos a los documentos al uso, y, en particular, al

⁶ Vid. J. García Murcia, “Derecho a una remuneración suficiente”, AA.VV., *Comentario a la Constitución socioeconómica de España* (dir. J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y N. Moreno Vida), Comares, Granada, 2002, pp. 1195 ss.

material elaborado y difundido en el seno de la Unión Europea⁷, ese tipo de reflexiones se ha orientado preferentemente hacia otros aspectos u otros ingredientes de las relaciones de trabajo. Especialmente se ha centrado, como es sabido, en la ordenación y distribución del tiempo de trabajo, así como en los criterios de clasificación profesional, asignación de tareas y localización del trabajo. Algunas incursiones se han hecho, asimismo, en lo relativo a las formas y consecuencias de la terminación del contrato de trabajo, o en lo que respecta a las modalidades de vinculación jurídica entre la empresa y la persona que se compromete a la prestación de servicios. En cambio, han sido muy escasas las menciones directas al salario. Con todo, de ninguna manera debe pensarse que este otro aspecto de la relación de trabajo ha quedado al margen por completo de esos debates, como no podía ser de otra manera. Por lo pronto, al salario pueden conectarse desde luego muchas de las consideraciones generales que suelen hacerse a propósito de la “política de flexiguridad”, y particularmente aquella recomendación que postula mayor flexibilidad en el puesto de trabajo (el “empleo en singular”) y, en compensación, mayores dosis de protección del trabajador (en forma de prestaciones económicas o de recualificación profesional) durante las “fases de transición” por las que presumiblemente deberá transitar con ocasión de los constantes reajustes del sistema productivo.

Esa tendencia general, inclinada a la flexibilización de las condiciones de empleo y de trabajo en el seno de la organización productiva, juega también a favor, como es natural, de la flexibilización de las reglas salariales, para prestar mayor atención a factores más ligados a la empresa, como la productividad y la competitividad. Pero, además de todo ello, el salario ha estado presente, de manera más o menos explícita, en muchos de los presupuestos que han formado parte de este peculiar proceso de replanteamiento y reorientación de las reglas relativas al contrato de trabajo que se viene conociendo como flexiguridad. El propio Libro verde de la Unión Europea toma nota de la búsqueda empresarial de mayores márgenes de adaptación de sus costes al nuevo contexto de la actividad económica y productiva, terreno éste en el que ineludiblemente cobra protagonismo el salario flexible o variable, por su mayor capacidad de ajuste a las vicisitudes del mercado. El salario, por lo tanto, no debe desvincularse en absoluto de esta problemática. Es más, la experiencia práctica –al menos de nuestro país– parece demostrar que el salario ha sido, precisamente, uno de los centros preferentes de actuación en la tarea de adaptación emprendida por las organizaciones productivas en estos últimos tiempos. Las estadísticas ponen de relieve, en efecto, que los ingresos procedentes del trabajo asalariado han sufrido un intenso reajuste desde la emergencia de la crisis, particularmente desde el año 2012.

En ese escenario, las nociones de salario variable y de suficiencia de ingresos cobran nueva actualidad, aunque, evidentemente, van a situarse en situaciones muy dispares, al menos en hipótesis. El salario variable aparece en este contexto como la gran aspiración de la empresa, en cuanto permite acomodar el salario a las circunstancias concretas de la organización productiva y a sus expectativas reales de supervivencia en el mercado. Es una forma de retribución que permite tener en cuenta la “producción” real y, en consecuencia, la capacidad que en cada momento tiene la empresa para compensar la aportación de trabajo. No es una carga fija y uniforme, sino un coste que puede modularse en función de lo que se produce y, en último extremo, en función de lo que el mercado demanda en cada momento. El salario variable, por consiguiente, entraña mayores dosis de flexibilidad para las organizaciones productivas, y, por lo tanto, mayores posibilidades de adaptación a la situación económica y financiera que vayan atravesando en cada momento. Téngase en cuenta que el salario variable no sólo permite un mayor ajuste entre la cantidad de salario y la cantidad o calidad del trabajo, sino también, en su caso, un mejor ajuste entre el coste salarial y el resultado efectivo de la empresa. Permite, si se quiere decir así, ajustes de “productividad” pero también ajustes de “producción”, en función de las necesidades o posibilidades reales de la empresa.

⁷ En especial, el Libro verde para modernizar el Derecho del Trabajo preparado por la Comisión de las Comunidades Europeas con fecha 22 de noviembre de 1996 (COM 2006 708 final). Una presentación general de las iniciativas y propuestas de la Unión Europea en este terreno puede encontrarse en N. Ordóñez Pascua, *Políticas de empleo en la Unión Europea*, Juruá, Lisboa, 2013, pp. 205 ss.

La idea de “suficiencia” del salario parece caminar por otros derroteros. Ya sabemos que responde a la pretensión social de garantizar al trabajador unos ingresos determinados (o unos ingresos “mínimos”), atendiendo a sus necesidades y no exactamente a la situación de la empresa. La suficiencia del salario constituye una especie de exigencia vital para la persona del trabajador (o para su familia o grupo de convivencia), y, aunque pueda encajar eventualmente con los intereses de la empresa, es evidente que juega en un plano bien distinto al de las preocupaciones empresariales. Garantizar en todo caso unos determinados ingresos entraña desde luego un valioso objetivo social, pero puede que choque, al menos en determinadas coyunturas, con la realidad de la empresa. Obviamente, tal afirmación puede y debe relativizarse en función de la cuantía de los salarios, pues las probabilidades reales de que esa clase de garantías causen impacto negativo en la situación financiera de la empresa dependen mucho de los niveles salariales de referencia. Pero es claro, en todo caso, que en un contexto de cambio e incertidumbre el mantenimiento a todo trance de unas determinadas cuantías se torna complicado. Aunque suene exagerado, la inamovilidad del salario, o incluso su irregresividad, pueden provocar problemas a la empresa ante un escenario incierto o cambiante.

De ahí que el debate sobre flexiguridad haya propiciado también la búsqueda de reglas y fórmulas de retribución que permitan una adaptación más rápida y efectiva de la empresa a las circunstancias concurrentes. El proceso, como era de esperar, ha discurrido por dos vías complementarias. De un lado, se ha potenciado la vinculación entre salario y productividad, en sus distintas posibilidades (cantidad de producto, cumplimiento de objetivos, beneficios de la empresa, etc.). De otro, se han dado pasos muy decididos en el ajuste de la cuantía del salario a la situación financiera de la empresa, lo cual ha significado, en un balance global, una reducción muy notable respecto de los niveles salariales que se habían podido alcanzar, hasta la llegada de la crisis, mediante un largo proceso de mejora continuada.

Por una u otra vía, y al margen ya de su mayor o menor presencia formal en los documentos de flexiguridad, la ordenación salarial ha llegado a alcanzar un alto grado de flexibilidad, tanto en el interior de las empresas como, en general, en el seno del sistema productivo. El ajuste salarial, por decirlo de otro modo, ha sido una de las consecuencias más claras de la flexibilización progresiva de las reglas de juego. Un ajuste que, por otra parte, quizá revista mayor proporción aún si se tienen en cuenta las pautas de organización que parecen generalizarse en las actividades productivas promovidas, iniciadas o reactivadas en pleno contexto de crisis, que muchas veces se organizan con condiciones de empleo y de trabajo diferenciadas, muy distintas en ocasiones de las que habían venido siendo tradicionales. Las actividades low cost son un buen ejemplo de ello, como lo es la habitual implantación de “salarios de entrada” para los trabajadores de nuevo ingreso.

El empuje de la flexibilidad es incontestable. Juicio bien distinto merece en cambio la nota de “seguridad”. Realmente, el contexto no le es favorable, ni en el sentido más clásico y literal de la palabra (mantenimiento de condiciones hacia el futuro), ni en su sentido más particular de contrapunto a la flexibilidad (atención a la persona del trabajador). El interés de la empresa parece haberse sobrepuesto a otras posibles consideraciones, y como resultado de ello no ha quedado margen, por lo que parece, para plantearse si los niveles salariales a los que ha conducido el proceso de ajuste son o no suficientes, o si las fórmulas de salario variable al uso procuran en verdad un ingreso satisfactorio para el trabajador y su familia. Naturalmente, corresponde a las pertinentes fuentes de ordenación salarial cuidar de tales aspectos y, en su caso, establecer las condiciones y garantías adecuadas para que el trabajador pueda obtener efectivamente ingresos satisfactorios, con respeto en todo caso a los mínimos interprofesionales. En ese sentido, son los convenios colectivos (y los contratos de trabajo, llegado el caso) los principalmente llamados a velar por la adecuada conjunción de los intereses en juego.

4. PAUTAS DE DETERMINACIÓN DE LOS SALARIOS EN LA NORMATIVA LABORAL DE LA CRISIS

El grado de intervención estatal en la ordenación jurídica del salario difiere de unos sistemas a otros, de unos países a otros. La legislación laboral de nuestro país –como la de algún otro

de los que nos rodean— se mostró desde el principio bastante dispuesta a intervenir en materia salarial, a diferencia de otros muchos sistemas europeos en los que la regulación del salario ha estado encomendada, prácticamente en exclusiva, a la negociación colectiva. De todos modos, esa tradición intervencionista empezó a quebrar con las primeras reformas del Estatuto de los Trabajadores, y hoy en día se ha reducido de manera muy notable⁸. Puede decirse que en el sistema español actual el papel del Estado en la ordenación de los salarios ha quedado circunscrito a dos tareas básicas: la fijación de salarios mínimos de ámbito interprofesional, y el establecimiento, con carácter básico, de la retribución de los empleados públicos. En esas condiciones, las posibilidades de influencia de la legislación en la configuración y cuantificación de la contraprestación salarial parecen muy escasas, pues tales tareas se han ido transfiriendo progresivamente a los acuerdos y convenios colectivos.

No se puede decir, de todas formas, que el papel del legislador sea del todo despreciable, por distintas razones. La vía más directa de influencia estatal sigue siendo desde luego la fijación de los salarios mínimos, que, como ya vimos, constituye una exigencia constitucional (art. 35.1 CE) que, tras la correspondiente mediación legal (art. 27 ET), ha de cumplimentar el Gobierno de forma periódica. Si tuviéramos que hacer un diagnóstico a partir de los esquemas de la flexibilidad, parece evidente que esta vía de intervención salarial debe adscribirse al lado de la “seguridad”, por cuanto su función básica no es otra que la garantía de unos ingresos “dignos” o “satisfactorios” para las personas que viven de su trabajo. Pero en los últimos años se ha puesto de relieve que esa misma tarea estatal puede adoptar también otras orientaciones, e incluso, aunque parezca paradójico, que puede jugar asimismo un importante papel de contención o moderación de los salarios. Dicho de manera más clara: si en los años previos a la crisis —la crisis económica que aún vivimos— la fijación de salarios mínimos estuvo animada de manera muy patente por esa finalidad de garantía y suficiencia de ingresos (con acusadas subidas del salario en más de una ocasión), en los años más recientes hemos podido comprobar, en cambio, que esa competencia gubernamental se ha querido utilizar, más bien, para facilitar el ajuste de costes salariales, tanto en las empresas como en el conjunto del sistema productivo. Las sucesivas decisiones de “congelación” de los últimos años parecen poner de relieve, en efecto, que, pese a su modesta cuantía y su relativa incidencia en la determinación global de los salarios, la fijación de los salarios mínimos constituye para los responsables gubernamentales una operación delicada que debe ser realizada con prudencia, a la vista de las circunstancias económicas reinantes.

Más allá de esta concreta intervención (la fijación del salario mínimo interprofesional), poco tiene que decir el legislador en los tiempos actuales acerca del salario, y, más concretamente, acerca de la modalidad o forma del salario, o de los criterios de determinación de la cuantía salarial. Ya vimos que en otros momentos históricos la legislación laboral española se adentró con cierta profundidad en la ordenación jurídica del salario, y particularmente, en la caracterización de algunas modalidades de salario (como los destajos, por poner un ejemplo muy gráfico). Pero hoy en día la distribución de papeles entre la ley y la negociación colectiva es bien distinta, y existen indicios suficientes para pensar que se ha llegado a la convicción de que esta segunda fuente de regulación es la más señalada para acometer ese tipo de tareas. El legislador, en cualquier caso, no ha perdido del todo su capacidad de influencia en lo que podríamos denominar la “política salarial” de las empresas. La ley no podrá obligar a las empresas a optar por una u otra forma de salario, ni podrá fijar cuantías salariales directamente aplicables en esos ámbitos, pero sí podrá, en mayor o menor medida, aquilatar los márgenes de actuación en ese terreno. La ley, por decirlo de otro modo, puede modular el marco normativo e institucional de referencia, abriendo o cerrando posibilidades, estrechando o ensanchando los márgenes de actuación. Las sucesivas “reformas laborales” acometidas en los últimos lustros dan buena

⁸ Vid., por ejemplo, J.R. Mercader Uguina, *Modernas tendencias en la ordenación salarial. La incidencia sobre el salario de la reforma laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1996, pp. 27 ss.

prueba de ello, pues es fácil comprobar que muchas de las modificaciones llevadas a cabo han supuesto una reconfiguración significativa del espacio de juego, también en lo que se refiere a la fijación de salarios. El marco normativo resultante de las mismas es sin duda distinto, seguramente mucho más flexible que el existente en épocas anteriores⁹.

Esa tendencia a la flexibilidad, como es sabido, se ha acentuado con las últimas reformas, particularmente las del bienio 2010-2012¹⁰. No se puede decir que la legislación laboral haya introducido en el sistema nuevas fórmulas salariales, ni mucho menos que haya apostado explícitamente por salarios de carácter flexible o variable, entre otros motivos porque ello no le compete, pero sí puede afirmarse que la legislación “reformada” ha entrañado la apertura de nuevas vías para la adaptación de los salarios a las circunstancias de la empresa, o, cuando menos, que ha profundizado en las ya existentes. Varios ejemplos pueden citarse en este sentido. Uno de ellos se encuentra desde luego en la progresiva reconfiguración de las reglas sobre “descuelgue salarial” (en general, de inaplicación del convenio colectivo), un proceso que en principio requiere acuerdo entre las partes afectadas pero que cuenta ya con vías de solución definitiva para la hipótesis de discrepancia¹¹. Otro ejemplo reside en la posibilidad de utilizar el procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo para variar, y reducir en su caso, la cuantía salarial fijada en pacto individual o acuerdo/colectivo no estatutario. Un tercer ejemplo deriva de las nuevas reglas de concurrencia y articulación de convenios colectivos y, en particular, de la preferencia atribuida a los convenios colectivos de empresa como vía de regulación de la estructura salarial y de establecimiento de cuantías salariales. Un cuarto ejemplo, en fin, se inscribe en las reglas sobre vigencia y duración de los convenios colectivos, que, con distintas técnicas (y principalmente con la imposición de topes a la ultraactividad del convenio colectivo), han impulsado progresivamente las operaciones de revisión y renegociación de lo pactado.

De cualquier manera, y como ya hemos apuntado con reiteración, en la actual configuración de nuestro sistema de relaciones de trabajo el papel fundamental en la ordenación y determinación de los salarios corresponde a la negociación colectiva, que puede cumplir desde luego las dos funciones que nos vienen preocupando: tanto la de garantizar la suficiencia del salario como la de ajustar el salario a las circunstancias de la empresa mediante las correspondientes fórmulas salariales, entre ellas la de salario flexible o variable. Es evidente, no obstante, que uno y otro fin pueden quedar diluidos, y muchas veces así sucederá en efecto, en la tarea más general o global de establecimiento del “régimen económico” de la relación de trabajo, una tarea que, lógicamente, ha de tener pretensiones más amplias y muchos otros matices, y que viene dando lugar, por cierto, a uno de los capítulos más clásicos y relevantes de todo convenio colectivo. Habrá que ver, pues, dentro de ese régimen económico, en qué medida se busca una justa compensación del trabajo (una compensación que pueda entenderse “suficiente”), en qué términos se presta atención a la producción y a la situación de la empresa (mediante las correspondientes fórmulas salariales), y en qué términos, en fin, se establecen garantías específicas para los ingresos del trabajador cuando la retribución de su trabajo se hace depender de factores variables. La respuesta, naturalmente, variará mucho de unos convenios colectivos a otros, no sólo por su distinto nivel o ámbito funcional (empresa o sector), sino también por las características de cada sector, por sus diferentes condiciones de competitividad, y por la situación concreta de cada organización productiva. Aunque los juicios debieran partir en buena lógica de un detallado y minucioso análisis del “mapa” actual de la negociación colectiva, seguramente puede afirmarse, como aproximación general, que el uso de fórmulas de salario

⁹ Vid., sobre la primera de las reformas de envergadura, E. González-Posada Martínez, “Ordenación del salario”, AA.VV., *La reforma del mercado laboral* (dir. F. Valdés Dal-Ré), Lex Nova, Valladolid 1994, pp. 219 ss.

¹⁰ Vid. M.Llompарт Bennàssar, “Alcance de la reforma laboral en materia de salario”, *Temas laborales*, núm. 122 (2013), pp. 48 ss.

¹¹ La bibliografía sobre el “descuelgue salarial” es particularmente abundante. Véase, por ejemplo, M.A. Castro Argüelles, *Inaplicación o “descuelgue” del convenio colectivo*, Civitas/Thomson Reuters, Pamplona, 2013.

variable está resultando ya bastante común en los ámbitos de producción¹², y, al mismo tiempo, que las cuantías salariales han moderado o reducido su tradicional línea de crecimiento¹³.

Esas tendencias están influidas en buena medida por los acuerdos interprofesionales de los últimos años, y particularmente por el AENC de 2012 (negociado para el periodo 2012-2014), que contiene algunas directrices de mucho interés en este sentido, tanto en lo que se refiere a la cuantía de los salarios (aspecto ligado a la “suficiencia”) como a los criterios de determinación del salario (que constituye, en su caso, el ámbito de juego de las fórmulas de salario variable). La primera de esas directrices es la recomendación general de “moderación” en las subidas salariales, que va acompañada en ese texto de una tabla de porcentajes máximos de subida para cada periodo anual, con vinculación principal al PIB del periodo correspondiente, aunque con una cláusula de salvaguarda con vistas a su actualización por desviación en el IPC de referencia, y con la previsión expresa de proceder a otras actualizaciones complementarias con base “en la evolución de indicadores económicos (salario variable) asociados a la marcha de la empresa (beneficios, ventas, productividad, etc.)”. Se precisa, además, que estas eventuales actualizaciones habrían de incorporarse preferentemente a “la parte variable del salario”.

La segunda directriz básica del AENC de 2012 entraña, de manera más decidida aún, una apuesta por las fórmulas de salario variable, y se ubica, significativamente, en el capítulo dedicado a “flexibilidad interna”, bajo el rótulo específico de “flexibilidad en materia salarial”. Tras declarar que “los convenios colectivos debieran promover la racionalización de las estructuras salariales, para sustituir conceptos obsoletos e improductivos por otros vinculados a la productividad y retribuciones en la empresa”, hace el AENC una llamada explícita a la negociación colectiva para que, entre otras tareas, proceda a la “delimitación de porcentajes de retribución variable sobre la retribución total”, así como a la utilización preferente de la productividad y los resultados de la empresa para actualización periódica de los salarios. No se olvida el AENC 2012-2014, por otro lado, de establecer algunas cautelas respecto de estas fórmulas de salario variable: una exigencia de utilización de “criterios de objetividad y claridad en su implantación”, y una llamada a la relevancia de los “derechos de información y participación en la empresa de los representantes de los trabajadores” a la hora de su establecimiento.

5. EL CASO PARTICULAR DEL EMPLEO PÚBLICO

Las tendencias modernas acerca de la configuración del salario también se han dejado sentir en el ámbito específico de los empleados públicos. Bien es cierto que este particular impacto puede deberse a la confluencia de variados factores, y no sólo a los de carácter económico o financiero. Un primer factor, en efecto, ha sido sin duda la progresiva traslación al terreno del empleo público –y especialmente al terreno del empleo público de régimen administrativo– de criterios de retribución propios de la empresa, lo que ha dado paso a la introducción en las correspondientes estructuras salariales de conceptos flexibles o partidas variables (como la retribución “por objetivos”), conectadas de manera más directa a la clase de tarea realizada por el empleado, o incluso al resultado obtenido en el trabajo. Un segundo factor, más coyuntural desde luego, está ligado ya a los efectos de la crisis económica, y debe su influencia, sencillamente, al hecho comprobado de que los salarios “públicos”, aunque no dependan en principio del juego del “mercado”, no han podido desligarse por completo de la producción económica, pues de ésta se nutre, a fin de cuentas, el presupuesto de la correspondiente Administración pública empleadora. En los últimos tiempos se ha podido apreciar con claridad, en efecto, que el nivel de ingresos y de recursos públicos no es insensible a la situación económica del país, y que en una coyuntura de crisis no sólo sufre la empresa privada, sino también el empleador público.

¹² Vid. J. R. Mercader Uguina y R. Martín Jiménez, “Retribución variable y gestión del rendimiento”, AA.VV. (dir. R. Escudero Rodríguez), *La negociación colectiva en España: una mirada crítica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 365 ss.

¹³ Vid. A. de la Puebla Pinilla, “Regulación del salario, competitividad empresarial y tutela de los trabajadores en España”, *Documentación Laboral*, núm. 98 (2013), pag. 71-73.

Como es sabido, lo que en términos globales conocemos como empleo público integra, en realidad, diferentes grupos de personal, a veces con diferencias notables en su régimen jurídico. El rasgo común a todos esos grupos de empleados públicos es la prestación de servicios para una entidad de naturaleza pública o administrativa, pero a partir de ese dato básico los grupos se distancian entre sí en función de otras muchas variables y, principalmente, en función de las normas reguladoras de su relación de trabajo, que permiten distinguir, en síntesis, entre el funcionario público (o asimilado) y el personal de régimen laboral. Pues bien, esas diferencias en su configuración o en su régimen jurídico llevan consigo también algunas diferencias de peso en el terreno de la ordenación salarial. Pero, al margen de esas precisiones, y al margen también de lo que pudieran deparar las prácticas de negociación colectiva en cada ámbito de la actividad pública, lo cierto es que el régimen salarial de los empleados públicos ha experimentado en los últimos años una serie de cambios que han afectado tanto a la estructura del salario (y, por consiguiente, al espacio de juego de las fórmulas de salario variable) como a los criterios de determinación de su cuantía (lo cual ha cumplido ante todo funciones de “adaptación” a la crisis, pero también podría valorarse, naturalmente, desde la lógica de la suficiencia del salario). En resumen, y en una valoración global y por supuesto muy aproximativa, podría decirse que la regulación de los sueldos y salarios en las Administraciones y entidades públicas ha sufrido en estos últimos tiempos cierta conmoción respecto de las pautas habituales o tradicionales, lo cual probablemente sea una manifestación más de la tendencia que parece existir, con carácter más general, hacia la aproximación entre el régimen privado y el régimen público del trabajo por cuenta ajena.

Tres son, en definitiva, las líneas de actuación que pueden advertirse en la legislación de los años más recientes referida al empleo público, siempre en relación con la materia salarial. La primera de ellas es la introducción en la estructura del salario de una parte “complementaria”, con la que se pretende tener en cuenta, entre otros factores, “el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados” (art. 22.3 EBEP). Es este un dato que conecta de manera muy natural con las nuevas pautas de regulación del empleo público, pero que tiene raíces más allá de los tiempos de crisis. Desde hace mucho tiempo, en efecto, se viene hablando de la conveniencia de utilizar en el ámbito del empleo público técnicas de gestión de personal propias de la empresa privada, queriendo insistir sobre todo en la necesidad de flexibilizar las reglas tradicionales sobre desempeño del trabajo, especialmente las relativas a la adscripción funcional (e incluso geográfica) del empleado y a la remuneración de su trabajo. Se trata, pues, de una corriente mucho más consolidada, que entronca en buena medida con los criterios estructurales de regulación del empleo público. No parece, por ello mismo, que esa tendencia a la flexibilización de los sueldos y salarios (o, al menos, de algunos de sus componentes) pueda volver hacia atrás. Más bien parece estar concebida como un nuevo rasgo del empleo público.

Una segunda línea de actuación, más conectada con la crisis y con mayor apariencia de coyunturalidad, es el ajuste cuantitativo de sueldos y salarios. La finalidad principal de esta otra vía de intervención no es otra que la contribución a la “estabilidad financiera” del sector público, que ha utilizado como una de sus armas la contención o reducción del gasto público. La reducción de los salarios y la supresión temporal de algunos ingredientes del salario (como las gratificaciones extraordinarias) son las manifestaciones más visibles de esa tendencia, aunque la congelación salarial, más conocida en nuestra historia reciente (bien es cierto que casi olvidada ante el mayor empuje de esas otras medidas), también ha servido para la consecución de esos fines en numerosos ejercicios presupuestarios. Esta forma de intervención sobre las retribuciones de los empleados públicos se ha dejado sentir, por lo demás, en los dos cauces de regulación que suelen concurrir en la materia: tanto en el cauce legal, que ha sufrido el impacto directo de las correspondientes normas de coyuntura (con el consiguiente reajuste de las tarifas salariales de referencia), como en el cauce de la negociación colectiva, en el que las medidas adoptadas por el legislador han tenido como consecuencia la suspensión o modificación sobrevenida de los correspondientes acuerdos (con la consiguiente pérdida de efectos de las subidas salariales acordadas).

La tercera línea de actuación ha supuesto, precisamente, la modificación del régimen legal de la negociación colectiva en el empleo público, para incorporar de manera más completa y sistemática la posibilidad de que el “órgano de gobierno” de la correspondiente Administración pública proceda a la suspensión o modificación del contenido de los convenios colectivos o acuerdos ya firmados (tanto para el personal laboral como para los funcionarios públicos). Esta medida tiene carácter excepcional, sólo podrá adoptarse “por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas”, y habrá de tener el alcance estrictamente necesario “para salvaguardar el interés público” (arts. 32 y 38.10 EBEP, aplicables, respectivamente, a la negociación colectiva “laboral” y a la negociación colectiva en la función pública)¹⁴. No se trata, evidentemente, de un “descuelgue” salarial, ni de un procedimiento de “inaplicación” del convenio colectivo equiparable al previsto en el art. 82.3 ET (que, por cierto, no es exclusivo de la empresa privada). Pero no cabe duda de que tal medida persigue también objetivos de flexibilización del régimen jurídico y de “adaptación” de las condiciones de empleo y de trabajo a las nuevas circunstancias, particularmente en materia salarial.

No se puede negar que como resultado de todas estas medidas los sueldos públicos, como los del sector privado, se han visto inmersos en una tendencia a la baja; puede que también hayan perdido poder adquisitivo, aunque esta otra consecuencia, como se sabe, no sólo depende del grosor o montante nominal de los ingresos, al estar condicionada asimismo por el coste real de los correspondientes productos o servicios, esto es, por la situación real del mercado. La reducción cuantitativa de los sueldos y salarios, al menos en términos nominales, ha podido tener, por lo tanto, algún impacto desde el punto de vista de la “suficiencia” de ingresos. Pero la valoración de tal consecuencia probablemente deba relativizarse, en parte porque los efectos reales de una reducción salarial sobre la capacidad de consumo dependen en gran medida del nivel de precios, como ya se ha dicho, y en parte porque las retribuciones en el ámbito del empleo público cuentan en todo caso con unos umbrales mínimos –por vía de negociación colectiva o de intervención directa de la norma estatal– que no siempre se dan en el empleo privado. Por otro lado, no parece que la previsión y eventual generalización de partidas de carácter variable tenga tanta capacidad de incidencia en este ámbito como para generar niveles de insuficiencia en los sueldos y salarios públicos.

¹⁴ Vid. J. García Murcia, “Un suplemento a la reforma laboral: el Real Decreto-ley 20/2012 de estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad”, AA.VV. (dir. de A. Montoya Melgar y J. García Murcia), *Comentario a la reforma laboral de 2012*, Civitas/Thomson, Pamplona, 2012, pp. 499 ss.