

# POBRES CON TRABAJO: UNA CATEGORÍA ESTADÍSTICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y UN COLECTIVO SIN ENTIDAD JURÍDICA EN ESPAÑA, AL MENOS EN SU DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

## WORKING POOR: A STATISTICAL CATEGORY IN THE EUROPEAN UNION AND A GROUP WITHOUT LEGAL IDENTITY IN SPAIN, AT LEAST IN ITS LABOR AND SOCIAL SECURITY LAW\*

Xosé Manuel Carril Vázquez\*\*  
Universidade da Coruña

**SUMARIO:** 1. Pobreza pese al trabajo; 1.1. Una evidencia; 1.2. El acceso al trabajo remunerado no es garantía de trabajo decente ni de ingresos adecuados; 1.3. La población ocupada que vive con ingresos económicos inferiores al mínimo de subsistencia. –2. Indicadores determinantes de quiénes son personas pobres con trabajo; 2.1. Trabajo y pobreza; 2.2. En el caso de la Organización Internacional del Trabajo; 2.3. En el caso de la Unión Europea. –3. La llamativa situación de España en las estadísticas oficiales de la Unión Europea sobre personas pobres con trabajo; 3.1. Pobres con trabajo en la Unión Europea; 3.2. Pobres con trabajo en España según los indicadores de Unión Europea y los incumplimientos declarados por el Comité Europeo de Derechos Sociales; 3.3. Un colectivo sin entidad jurídica propia. –4. Un tema «clásico» en los Estados Unidos; 4.1. Estudios pioneros; 4.2. Un clásico en las estadísticas oficiales; 4.3. El incremento de la cuantía del salario mínimo federal. –5. Conclusiones.

### RESUMEN

*En España hay pobres con trabajo. De acuerdo con las Estadísticas de la Unión Europea sobre la Renta y las Condiciones de Vida, España supera la media de la Unión Europea, figura entre los Estados con mayores porcentajes de personas pobres con trabajo y su tasa ya era alta incluso antes de la crisis financiera mundial de 2008. Sobre la base de que España también incumple el artículo 4.1 de la Carta Social Europea, este trabajo analiza la situación legal actual y lo que sucede en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, sin dejar de concluir que la pobreza en el trabajo es una clara consecuencia de la precariedad a la que conduce el actual modelo económico y que la crisis del COVID-19 agravará si no se cambia el rumbo.*

\*Recibido el 31 de marzo de 2021. Aprobado el 27 de abril de 2021.

Elaborado al amparo del proyecto de investigación estatal PID2019-108189GB-100 (otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación), se trata del texto actualizado de la ponencia presentada en la segunda sesión (*Working poor*) del Seminario Euromediterráneo 2020 *In-Work Poverty in the EU: Challenges and Perspectives* (8 y 9 de octubre de 2020), organizado en la *Università degli Studi di Palermo (Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali-Dipartimento di Giurisprudenza)* por la *Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale (AIDLASS)*, la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AEDTSS), la *Association Française de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale (AFDT)*, la *Associação Portuguesa de Direito do Trabalho (APODIT)* y la *Εταιρεία Δικαίου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΔΕΚΑ)*.

\*\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

## ABSTRACT

*In Spain there are working poor people. According to the European Union Statistics on Income and Living Conditions, Spain exceeds the European Union average, is among the States with the highest percentages of working poor people and its rate was already high even before the global financial crisis of 2008. On the basis that Spain also does not comply with article 4.1 of the European Social Charter, this paper analyzes the current legal situation and what happens in the case of the United States of America, concluding that poverty at work is a clear consequence of the precariousness to which the current economic model leads and that the COVID-19 crisis will worsen if the course is not changed.*

**Palabras clave:** Trabajo y pobreza — Precariedad — Pobre con trabajo — Organización Internacional del Trabajo — Unión Europea — Comité Europeo de Derechos Sociales — España — Estados Unidos de Norteamérica — COVID-19.

**Key words:** Work and poverty — Precariousness — Working poor — International Labor Organization — European Union — European Committee on Social Rights — Spain — United States of North America — COVID-19.

---

## 1. POBREZA PESE AL TRABAJO

### 1.1. Una evidencia

1. Desde siempre, se ha venido considerando que la actividad laboral es un medio de protección contra la pobreza, en la medida que trabajar supone obtener ingresos económicos para hacer frente a las necesidades de la vida. Es cierto, como también lo es el hecho de que se trata de una afirmación que ha perdido una buena parte de su consistencia en la actualidad, hasta el punto de tener que relativizarse desde el momento en que tener trabajo remunerado ya no implica necesariamente una garantía de bienestar que permita la obtención de ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de la persona que trabaja y las de aquellas otras que puedan depender de ella. Y es que cada vez hay más personas con empleo que «viven» (solas o con otras en su hogar) con ingresos económicos que están por debajo del umbral de pobreza definido a escala nacional (esto es, por debajo del nivel de ingresos mínimo necesario para tener una calidad de vida adecuada en un país determinado), razón por la cual dicho empleo no constituye un medio para garantizar unas condiciones de vida dignas.

### 1.2. El acceso al trabajo remunerado no es garantía de trabajo decente ni de ingresos adecuados

2. La propia Organización Internacional del Trabajo así lo reconoce expresamente cuando ha procedido a examinar las tendencias económicas y sociales que están configurando el mundo del trabajo. En su informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2020*<sup>1</sup>, realizado sobre la base de la información obtenida del estudio de los datos correspondientes a 189 Estados de todo el mundo (entre los que figura España)<sup>2</sup>, se contienen «cuatro mensajes fundamentales»<sup>3</sup>, uno de los cuales tiene que ver precisamente con el empleo como medio de erradicación de la pobreza. Se trata de lo que el propio informe denomina el «tercer mensaje clave», según el cual: 1) «el acceso al trabajo remunerado no es garantía de trabajo decente», porque se «corroboran... que tener un trabajo remunerado no supone una garantía de condiciones de trabajo decentes o de un ingreso adecuado para muchos de los 3300 millones de em-

---

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, 2020), 137 pp.

<sup>2</sup> La relación de Estados, que aparece configurada por «región y nivel de ingreso», puede verse en sus pp. 88 y 89.

<sup>3</sup> Véase su p. 11, en que figura un «Resumen ejecutivo».

pleados en todo en el mundo en 2019»<sup>4</sup>; y 2) «más de 630 millones de trabajadores en todo el mundo siguen viviendo en la pobreza extrema o moderada» («es decir, casi uno de cada cinco, o el 19 por ciento de todos los empleados»), porque «no han ganado lo suficiente para salir ellos mismos y sus familias de la pobreza extrema o moderada, que se define como la situación en la que los trabajadores ganan menos de 3,20 dólares de los Estados Unidos al día en términos de paridad de poder adquisitivo»<sup>5</sup>.

### 1.3. La población ocupada que vive con ingresos económicos inferiores al mínimo de subsistencia

3. Esta proporción de la población ocupada que vive con ingresos económicos inferiores al mínimo de subsistencia se ha querido identificar oficialmente recurriendo al empleo de expresiones tales como «pobres con trabajo» (por ejemplo, por parte tanto de la Unión Europea como de la Organización Internacional del Trabajo)<sup>6</sup> y «trabajadores pobres» (por ejemplo, también por parte de la Organización Internacional del Trabajo y de la Unión Europea)<sup>7</sup>, de acuerdo siempre con la referencia «working poor» procedente de los Estados Unidos, en los que, como se verá, el pobre que trabaja constituye «un clásico»<sup>8</sup>. Y también ha sido definida oficialmente, reparándose en el hecho de que se trata de «trabajadores con ingresos inferiores al mínimo de subsistencia»<sup>9</sup>, que es sobre lo que incide la propia Organización Internacional del Trabajo cuando se pronuncia al respecto indicando que los «trabajadores pobres se definen como personas con empleo que viven en un hogar cuyos miembros están por debajo del umbral de la pobreza definido a escala nacional»<sup>10</sup>, entendiéndose por «umbral de la pobreza... el nivel de ingresos mínimo que se considera necesario para tener una calidad de vida adecuada en un país determinado»<sup>11</sup>. Como puede apreciarse, la pobreza de quien trabaja es un claro síntoma del

<sup>4</sup> Véase su p. 13.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, véase *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe económico anual de 1996»* (96/C 204/15), publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 204 de 17 de julio de 1996, cuyo punto 3.3.3. habla del «grupo de los denominados “pobres con trabajo” (*working poor*)»; y en igual sentido, *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Empleo, competitividad y globalización de la economía»* (97/C 158/06), publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 158 de 26 de mayo de 1997; y *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2020* (2002/C 75 E/01), publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 75 E de 26 de marzo de 2002. Y en el caso de la Organización Internacional del Trabajo, por ejemplo, véase, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2019*, Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, 2019), que emplea la expresión «pobres que trabajan» (pp. 16, 33 y 50).

<sup>7</sup> En el caso de la Organización Internacional del Trabajo, por ejemplo, véase el citado informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2020* de la Organización Internacional del Trabajo, que emplea la expresión «trabajadores pobres» (pp. 13, 40, 41 y 47). Y en el caso de la Unión Europea, véase, por ejemplo, el *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social»* (2000/C 168/10), publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 168 de 16 de junio de 2000, que emplea la expresión «trabajadores pobres» en su Anexo I, en el punto 4 de su Evaluación preliminar del cumplimiento; y la *Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros* (2003/578/CE), publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea L 197 de 5 de agosto de 2003, cuyo punto 8 emplea la expresión «trabajadores pobres».

<sup>8</sup> Véanse MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., «Los nuevos pobres que trabajan en los Estados Unidos [The new working poor in the United States]», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, Vol. VII, 2015, pp. 143-151.

<sup>9</sup> Véase *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe Económico Anual de 1999 – La economía de la UE a la llegada del euro: estímulo del crecimiento, el empleo y la estabilidad»* (1999/C 209/13), publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 209 de 22 de julio de 1999, cuando se refería en su punto 3.8.3 a la necesidad de «evitar el fenómeno de los “working poor” (trabajadores con ingresos inferiores al mínimo de subsistencia)».

<sup>10</sup> Véase su *Guía sobre los nuevos Indicadores de Empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente*, Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, 2009), p. 23.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 24.

empleo en «trabajos de baja calidad»<sup>12</sup> que nada tienen que ver con lo que se entiende por empleo decente (esto es, aquel que produce a quien lo realiza un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para la familia, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para expresar sus opiniones, organizarse y participar en las decisiones que afectan a su vida, e igualdad de oportunidad y trato), dado que, si el empleo no proporciona ingresos suficientes a la persona que trabaja y a quien conviva y dependa de ella, resulta entonces que ese empleo no satisface el componente de ingresos del trabajo decente, además de no respetar tampoco otros criterios de una mínima calidad de vida<sup>13</sup>.

## 2. INDICADORES DETERMINANTES DE QUIÉNES SON PERSONAS POBRES CON TRABAJO

### 2.1. Trabajo y pobreza

4. Esta definición de pobres con trabajo (o pobres que trabajan) supone aplicar los datos de pobreza a las características específicas del trabajo de un país concreto —relativos, en esencia, al tamaño de la población en edad de trabajar y a la tasa de actividad—, que, al ser combinadas con los datos relativos a la pobreza, permiten que las estimaciones de la pobreza en el trabajo ilustren con mejor precisión la relación existente entre pobreza y empleo, a diferencia de lo que sucede cuando se utilizan únicamente los datos estándar relativos a la pobreza. Sobre ello reparan los indicadores empleados para obtener la información precisa que permita medir o determinar la proporción exacta de la población ocupada que vive con ingresos económicos inferiores al mínimo de subsistencia. Tales indicadores, con su descripción y método de cálculo, son los que a continuación se indican.

### 2.2. En el caso de la Organización Internacional del Trabajo

5. Según la Organización Internacional del Trabajo, el número de pobres con trabajo se calcula a través de la ecuación  $\text{trabajadores pobres} = \text{índice de pobreza (proporción de trabajadores pobres con respecto al empleo total)} \times \text{fuerza de trabajo (suma del número de personas con empleo y el número de personas desempleadas, teniendo en cuenta que fuerza de trabajo es la población activa de 15 años o más, aunque puede variar de un país a otro, en la medida en que pueden aplicarse otros límites de edad)}$ <sup>14</sup>. Por ello, la fórmula de cálculo es «índice de pobreza de los trabajadores =  $(\text{número de personas empleadas que viven en un hogar donde los ingresos son inferiores al umbral de pobreza} \div \text{empleo total}) \times 100$ »<sup>15</sup>. Las fuentes de información empleadas para la obtención de los datos que permiten concretar —con todas sus limitaciones— el número y la proporción de personas pobres con trabajo son, en relación con el umbral de pobreza, variados en función de los países (obteniéndose a partir del consumo personal o de los ingresos personales), y en relación con el empleo, los censos de población, encuestas por hogares, encuestas de establecimientos, registros administrativos y estimaciones oficiales basadas en los resultados de varias de las fuentes citadas<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Véase la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión – Una estrategia concertada para modernizar la protección social [COM (1999) 347 – C5-0253/1999 – 1999/2182 (COS)]*, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Autónomas C 339 de 29 de noviembre de 2000, cuyo punto 11 alude al tema de la «aparición de los llamados “working poor” (trabajos de baja calidad)».

<sup>13</sup> Sobre el concepto de trabajo decente, véase *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008*, Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, 2008), 27 pp.

<sup>14</sup> Véase su *Guía sobre los nuevos Indicadores de Empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente*, cit., pp. 23 y 24.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 24 y 25.

### 2.3. En el caso de la Unión Europea

6. Además de estudios realmente pioneros sobre la materia<sup>17</sup>, resulta muy oportuna ahora la cita del *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable» (Dictamen de iniciativa) (2009/C 318/10)*<sup>18</sup>. Pone de manifiesto el hecho de que, «a partir de 2003, se hizo necesario contar con un indicador que permitiera la evaluación y comparación» de la realidad aquí tratada, razón por la que «el Comité de Protección Social de la Unión Europea adoptó un indicador común destinado a evaluar la proporción de “trabajadores pobres” en la Unión Europea, así como algunas de sus principales características sociodemográficas»<sup>19</sup>, declarando que “el trabajador pobre” es una persona que, durante el año de referencia, está “básicamente trabajando” (como asalariado o independiente) y vive en un hogar cuya renta total es inferior al 60 % de la renta media nacional», teniendo que «haber estado desempeñando un empleo más de la mitad del año» porque «el indicador de “riesgo de pobreza en el trabajo” identifica como trabajador a toda persona que haya estado empleada durante al menos siete de los doce meses del período de referencia»<sup>20</sup>. Como puede apreciarse, están muy presentes dos términos muy concretos, que son la «pobreza» de quien trabaja —que se concreta en el nivel del hogar, porque remite a la remuneración del trabajo (esto es, los ingresos personales obtenidos durante el contrato) y a la totalidad de los recursos materiales de su familia, aludiendo con ello a la insuficiencia de recursos en el hogar considerado en su conjunto— y el «trabajo» —que se concreta en el nivel concreto de la persona, porque remite a la actividad profesional individual—, cuya combinación determina que, siempre en la Unión Europea, la consideración de una persona como trabajadora pobre (o pobre con trabajo) sea el resultado de analizar tanto su situación laboral y las características de su empleo como el nivel de vida del hogar del que forma parte, al tiempo que sirve para identificar todo un conjunto variado y diverso de situaciones que es preciso deslindar de la figura de quienes son pobres con trabajo (por ejemplo, situaciones tales como la remuneración baja que no supone pobreza porque se cuenta con recursos familiares y el desempleo con prestación superior al umbral de la pobreza, entre otras)<sup>21</sup>.

## 3. LA LLAMATIVA SITUACIÓN DE ESPAÑA EN LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE PERSONAS POBRES CON TRABAJO

### 3.1. Pobres con trabajo en la Unión Europea

7. La existencia de pobres con trabajo no solamente constituye un problema específico en los llamados —incluso legalmente— «países empobrecidos», dado que igualmente se manifiesta como tal en los «países desarrollados» (muchos de ellos también «países enriquecidos»)<sup>22</sup>. Sí, hay pobres con trabajo tanto en «países pobres con mercados en desarrollo» como

<sup>17</sup> Señaladamente el estudio realizado por PEÑA-CASAS, R. y LATA, M., publicado con la referencia Eurofound, *Working poor in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Dublin, 2004, 112 pp.

<sup>18</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea C 318 de 23 de diciembre de 2009.

<sup>19</sup> Véase el apartado 4 de su punto 3, sobre «Definición».

<sup>20</sup> Véase el apartado 5 de su citado punto 3.

<sup>21</sup> Se trata de algo que este Dictamen del Comité Económico y Social Europeo ve necesario aclarar, indicando al respecto lo siguiente: «Se puede tener una remuneración baja, pero no estar incluido en la categoría de pobre (porque se dispone de otros recursos familiares más sólidos). Por el contrario, se puede tener la consideración de pobre pese a contar con un nivel de remuneración próximo al salario medio mensual del país y considerado como suficiente en la sociedad a la que se pertenece. Se puede ser un activo desocupado (en situación de desempleo) y recibir un subsidio que esté muy por encima del umbral de la pobreza. Por otra parte, se puede ser un activo muy ocupado, pero con una remuneración baja, con numerosas personas a su cargo y, por consiguiente, estar viviendo por debajo del umbral de la pobreza» (véase su punto 3.2).

<sup>22</sup> Entre otras disposiciones normativas, tales expresiones legales aparecen empleadas, por ejemplo, en la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior (BOE de 15 de diciembre de



en «países desarrollados»<sup>23</sup>. Al margen de los datos aportados por la Organización Internacional del Trabajo en sus *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo* sobre personas pobres con trabajo en lo que ella misma denomina «países emergentes y en desarrollo»<sup>24</sup>, interesa centrarse ahora en los datos ofrecidos al respecto por la Unión Europea<sup>25</sup>, teniendo presente la situación existente al respecto en cada uno de los Estados miembros —cuya lectura, como ahora se verá, permite comprobar el hecho de que España aparece en un puesto realmente llamativo en las estadísticas sobre personas pobres con trabajo—, y que han permitido concluir que la «proporción de personas que no pueden escapar del riesgo de la pobreza a pesar de estar empleadas, las llamadas pobres con trabajo, aumentó casi continuamente de 2010 a 2016, pero cayó en los dos siguientes años [*share of people unable to escape the risk of poverty despite being employed, the so-called working poor, increased almost continuously from 2010 to 2016 but fell in the following two years*]», aunque «con un 9,2 %, la tasa de pobreza en el trabajo en 2018 estuvo... por encima del nivel de 2013 del 9,1 % [*at 9,2 %, the in-work poverty rate in 2018 was... above the 2013 level of 9,1 %*]»<sup>26</sup>.

8. De acuerdo con las Estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida (más conocidas por su acrónimo en inglés EU-SILC, relativo a *European Union Statistics on Income and Living Conditions*) ofrecidas por la Oficina Estadística de la Unión Europea (o EUROSTAT), la tasa de riesgo de pobreza en el trabajo de personas ocupadas mayores de 18 de años constituye un indicador que mide la proporción de las personas que están empleadas y tienen una renta disponible equivalente inferior al umbral de riesgo de pobreza, que se establece en el 60 % de la renta media nacional (después de transferencias sociales), considerándose que una persona está empleada siempre que lo estuviese durante más de la mitad del año de referencia. A 24 de marzo de 2021, la información que se contiene en el portal de dicha Oficina ubicado en Internet (<https://ec.europa.eu/eurostat>) indica que los ingresos disponibles del 9,2 % de las personas que trabajaban mayores de 18 años en la Unión Europea no eran suficientes para sacarlas de la pobreza en el año 2019<sup>27</sup>. Los datos relativos al año 2020 aún no han sido publicados, pero no resulta aventurado señalar que la crisis socioeconómica derivada de la pandemia de la COVID-19 supondrá, con toda probabilidad, un incremento del nú-

---

2006), cuya Exposición de Motivos habla hasta en dos ocasiones de países «desarrollados»; en la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (BOE de 23 de octubre de 2010), cuyo artículo 1.2 recurre al uso de la expresión «países empobrecidos». Véase también la Ley del Parlamento Vasco 14/2007 de 28 de diciembre, de Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos (BOE de 26 de octubre de 2011).

<sup>23</sup> Reparando también sobre esta cuestión y el efecto que se produce al respecto «cuando en una sociedad no hay nivel de protección social eficaz», véase MAJID, N., «Población trabajadora pobre de los países en desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, 2001, n.º 3, pp. 319-321.

<sup>24</sup> Por ejemplo, y sin necesidad de tener que citar ahora las cifras contenidas en ediciones anteriores, en sus *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2018*, Oficina Internacional del Estado, Ginebra, 2018, se indica en su p. 8 que «sigue habiendo unos 300 millones de trabajadores en situación de pobreza extrema en los países emergentes y en desarrollo, cifra que asciende a más de 700 millones si se incluye a los trabajadores clasificados como moderadamente pobres (es decir, que viven con menos de 3,10 dólares de los Estados Unidos al día en términos de PPA)»; y en sus *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2019*, Oficina Internacional del Estado, Ginebra, 2019, se indica en su p. 16 que «la situación real de casi 700 millones de trabajadores de países de ingreso bajo y de ingreso medio fue de pobreza extrema o moderada (es decir, tuvieron que vivir con menos de 3,20 dólares estadounidenses al día en términos de PPA) (cuadro 1.4). Esto significa que una de cada cuatro personas ocupadas de estos países vivía en situación de pobreza».

<sup>25</sup> Lógicamente, estos datos dieron lugar en su momento a estudios muy específicos al respecto, tales como, por ejemplo, TRINCZEK, R., *Income poverty in the European Union*, Eurofound, Dublin, 2007, 11 pp.; y EUROFOUND (AHRENDT, D., SÁNDOR, E., REVELLO, A., JUNGBLUT J.-M. and ANDERSON, R.), *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, 57 pp.

<sup>26</sup> Véase EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*. 2020 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, p. 39. En igual sentido, véase también su p. 159.

<sup>27</sup> Localizable en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_01\\_41/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_01_41/default/table?lang=en).

mero de personas pobres que trabajan, que es lo que puede concluirse después de la lectura de la *Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021, sobre reducción de las desigualdades, con especial atención a la pobreza de los trabajadores (2019/2188(INI))*<sup>28</sup>, especialmente de su parte relativa al «impacto social de la pandemia de COVID-19»<sup>29</sup>.

### 3.2. Pobres con trabajo en España según los indicadores de Unión Europea y los incumplimientos declarados por el Comité Europeo de Derechos Sociales

9. Sin duda, es realmente llamativa la situación de España en estas estadísticas oficiales de la Unión Europea sobre personas pobres con trabajo (en que también se incluye a Turquía), incluso ya desde el primer año en que aparece información al respecto. Según esta información, resulta que su tasa de riesgo de pobreza en el trabajo de personas ocupadas mayores de 18 años ascendía al 10,8 % en el año 2004 (ocupando el puesto número 3, después de Grecia y Portugal), al 10,6 % en el año 2005 (ocupando el puesto número 4, después de Polonia, Grecia y Portugal), al 10,1 % en el año 2006 (ocupando el puesto número 7, después de Turquía, Grecia, Polonia, Portugal, Letonia y Luxemburgo), al 10,2 % en el año 2007 (ocupando el puesto número 5, después de Turquía, Rumania, Grecia y Polonia), al 11,3 % en el año 2008 (ocupando el puesto número 6, después de Turquía, Rumania, Grecia, Portugal y Polonia), al 11,7 % en el año 2009 (ocupando el puesto número 4, después de Turquía, Rumania y Grecia), al 10,9 % en el año 2010 (ocupando el puesto número 6, después de Turquía, Rumania, Grecia, Lituania y Polonia), al 10,9 % en el año 2011 (ocupando el puesto número 6, después de Rumania, Turquía, Grecia, Polonia e Italia), al 10,8 % en el año 2012 (ocupando el puesto número 6, después de Rumania, Turquía, Grecia, Macedonia del Norte e Italia), al 10,5 % en el año 2013 (ocupando el puesto número 9, después de Rumania, Serbia, Turquía, Grecia, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Italia y Polonia), al 12,5 % en el año 2014 (ocupando el puesto número 5, después de Rumania, Turquía, Serbia y Grecia), al 13,1 % en el año 2015 (ocupando el puesto número 5, después de Rumania, Turquía, Grecia y Serbia), al 13,1 % en el año 2016 (en el puesto número 4, después de Rumania, Grecia y Turquía), al 13,1 % en el año 2017 (en el puesto número 2, después de Rumania), al 12,9 % en el año 2018 (ocupando el puesto número 3, después de Rumania y Turquía) y, en fin, al 12,7 % en el año 2019 (ocupando el puesto número 3, después de Rumanía y Turquía). Como puede apreciarse, estos datos evidencian que España está muy por encima de la media de la Unión Europea, que figura entre los Estados con mayores porcentajes de personas pobres con trabajo y que su tasa ya era alta incluso antes de la crisis financiera mundial de 2008.

10. Sin duda, la situación española en relación con la pobreza de quienes trabajan es tan realmente llamativa que debería sonrojar a las autoridades públicas competentes y desacreditar a quienes, pensando solamente en sus intereses economicistas, se oponen a la adopción de cualquiera medida que permita invertir esta situación. Y también, se trata de una situación que —además de evidenciar el resultado negativo de las reformas laborales regresivas que se han padecido<sup>30</sup>— enlaza directamente con el hecho de que «España es un Estado flagrantemente incumplidor» de lo dispuesto por la Carta Social Europea, elaborada por el Consejo de Europa, en su artículo 4.1 cuando establece que los Estados vinculados por la misma se comprometen «a reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso»<sup>31</sup>. Así lo ha declarado el Comité Europeo de

<sup>28</sup> Localizable en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044_ES.html).

<sup>29</sup> Apartados 93-111.

<sup>30</sup> Realmente esclarecedora, analizando todas sus dimensiones, véase la obra colectiva dirigida por CALVO GALLEGO, FCO. J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M. R., *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas laborales*, Ediciones Laborum, Murcia, 2017, 488 pp.

<sup>31</sup> Véanse MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., *Derecho crítico del Trabajo. Critical Labor Law*, 4.ª edición, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2016, p. 108.

Derechos Sociales<sup>32</sup> — como órgano que asume la función de que se cumpla la citada Carta Social —, resultando ahora muy oportuna por su claridad la cita de las afirmaciones contenidas en las siguientes Conclusiones suyas<sup>33</sup>, que pueden clasificarse en tres grandes apartados.

11. El primero de tales apartados de afirmaciones se refiere al hecho de que el «parámetro tenido en cuenta por el Comité Europeo de Derechos Sociales es el de que “el salario mínimo neto debería alcanzar al menos el 60 % del salario medio neto”»<sup>34</sup>, que es algo que España no cumple. Se pone de manifiesto en las *Conclusions XVI-2-Spain-Article 4-1*, de 30 de junio de 2004 (relativas al período que comprende de 1 de enero de 1997 a 31 de diciembre de 2000)<sup>35</sup>, declarándose que el «Comité concluye que la situación en España es de no conformidad con el artículo 4§1 de la Carta, ya que el salario mínimo está muy por debajo del umbral del 60 % del salario medio neto [*The Committee concludes that the situation in Spain is not in conformity with Article 4§1 of the Charter as the minimum wage falls far below the threshold of 60 % of the average wage*]». Pero también en las *Conclusions XVIII-2-Spain-Article 4-1*, de 30 de junio de 2007 (relativas al período que comprende de 1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2004)<sup>36</sup>, declarándose que «el Comité cree que sigue siendo muy bajo y, por lo tanto, no puede alterar su conclusión anterior. El Comité concluye que la situación en España es de no conformidad con el artículo 4§1 de la Carta sobre la base de que el salario mínimo está muy por debajo del umbral del 60% del salario medio neto [*the Committee believes that it is still very low and therefore it cannot alter its previous conclusion. The Committee concludes that the situation in Spain is not in conformity with Article 4§1 of the Charter on the grounds that the minimum wage falls far below the threshold of 60 % of the average wage*]».

12. El segundo apartado de afirmaciones repara precisamente sobre el nivel del salario mínimo interprofesional en España, que es injusto por causa de ser muy bajo. Es el caso de aquellas afirmaciones contenidas en las *Conclusions XIX-3-Spain-Article 4-1*, de 17 de diciembre de 2010 (relativas al período que comprende de 1 de enero de 2005 a 31 de diciembre de 2008)<sup>37</sup>, en que se declara que «el nivel del salario mínimo sigue siendo muy bajo y, por lo tanto, no es justo [*the level of the minimum wage remains very low and thus not fair*]». Y por ello, el «Comité concluye que la situación en España es de no conformidad con el artículo 4§1 de la Carta sobre la base de que el salario mínimo es manifiestamente injusto [*Committee concludes that the situation in Spain is not in conformity with Article 4§1 of the Charter on the ground that the minimum wage is manifestly unfair*]».

<sup>32</sup> Pero con ciertas limitaciones en sus mecanismos para forzar su cumplimiento, según tiene señalado TEIXEIRA ALVES, L., *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, Atelier, Barcelona, 2014, pp. 69-76 (en relación con el examen de informes) y 115-123 (en relación con las quejas colectivas). Sobre la obligación de observar los compromisos que se derivan de la Carta Social Europea, véase también, SALCEDO BELTRÁN, C., «Reformas legislativas, incumplimientos de la Carta Social Europea y su invocación en los órganos judiciales», *Colección Actualidad. Centro de Estudios Andaluces*, n.º 73, 2015, pp. 30-31.

<sup>33</sup> Tal y como explica JIMENA QUEDASA, L., «El Comité Europeo de Derechos Sociales: sinergias e impacto en el sistema internacional de Derechos Humanos y en los ordenamientos nacionales», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 25, 2015, pp. 99-127, el citado Comité realiza sus funciones a través de dos procedimientos muy concretos de control, que son «el de informes y de reclamaciones colectivas», adquiriendo su «jurisprudencia» la «la forma de “conclusiones” en el caso de la interpretación jurídica elaborada en el marco del sistema de informes establecido mediante la Carta de 1961 y de “decisiones de fondo” (con forma de sentencia y eventuales votos particulares) en el supuesto de la interpretación jurídica desarrollada en el procedimiento judicial contradictorio de reclamaciones colectivas introducido a través del Protocolo de 1995» (véase p. 104).

<sup>34</sup> Véanse MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., *Derecho crítico del Trabajo. Critical Labor Law*, 4.ª edición, cit., p. 109.

<sup>35</sup> Puede consultarse en <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XVI-2/def/ESP/4/1/EN>.

<sup>36</sup> Puede consultarse en <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XVIII-2/def/ESP/4/1/EN>.

<sup>37</sup> Puede consultarse en <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XIX-3/def/ESP/4/1/EN>.



13. Y el tercero de tales apartados de afirmaciones alude al hecho de que el salario mínimo interprofesional en España no permite asegurar unas condiciones de vida dignas o decentes. Se trata de aquellas contenidas en las *Conclusions XX-3-Spain-Article 4-1*, de 5 de diciembre de 2014 (relativas al período que comprende de 1 de enero de 2009 a 31 de diciembre de 2012)<sup>38</sup>, según las cuales —incluso con cita expresa de EUROSTAT en su contenido— el «Comité concluye que la situación en España es de no conformidad con el artículo 4§1 de la Carta sobre la base de que: el salario mínimo para los trabajadores del sector privado no garantiza un nivel de vida decente; [y] el salario mínimo del personal contratado en la Administración Pública no garantiza un nivel de vida decente [*Committee concludes that the situation in Spain is not in conformity with Article 4§1 of the 1961 Charter on the grounds that: the minimum wage for workers in the private sector does not secure a decent standard of living; [and] the minimum wage for contractual staff in the civil service does not secure a decent standard of living*]». Y también es el caso de las que se realizan en las *Conclusions XXI-3-Spain-Article 4-1*, de 24 de enero de 2019 (relativas al período que comprende de 1 de enero de 2013 a 31 de diciembre de 2016)<sup>39</sup>, al declararse —también con mención expresa a EUROSTAT— que el «Comité concluye que la situación en España es de no conformidad con el artículo 4§1 de la Carta sobre la base de que: el salario mínimo para los trabajadores del sector privado no garantiza un nivel de vida decente; [y] el salario mínimo del personal contratado en la Administración Pública no garantiza un nivel de vida decente [*Committee concludes that the situation in Spain is not in conformity with Article 4§1 of the 1961 Charter on the grounds that: the minimum wage for workers in the private sector does not secure a decent standard of living; [and] the minimum wage for contractual staff in the civil service does not secure a decent standard of living*]».

### 3.3. Un colectivo sin entidad jurídica propia

14. La magnitud de la situación de España en las estadísticas oficiales de la Unión Europea sobre personas pobres con trabajo y la persistencia en su incumplimiento de la Carta Social Europea no han propiciado ninguna reacción por parte de los Poderes públicos españoles, al menos con la intensidad que el problema requiere para ser reconducido siquiera mínimamente, hasta el punto incluso de carecer de entidad jurídica propia. Ni desde el punto de vista formal, en la medida en que el empleo de expresiones que sirvan para señalar la existencia de la población ocupada que vive con ingresos económicos inferiores al mínimo de subsistencia es realmente escaso en nuestra legislación, que es lo que se puede comprobar cuando, después de acudir a la sede electrónica del Boletín Oficial del Estado, se introduce en su apartado «Buscar en todo el BOE» las expresiones «pobres con trabajo»<sup>40</sup>, «pobreza en el trabajo»<sup>41</sup>, «pobreza laboral»<sup>42</sup> y «trabajadores y trabajadoras pobres»<sup>43</sup>. Ni tampoco desde el punto de vista material,

<sup>38</sup> Puede consultarse en <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XX-3/def/ESP/4/1/EN>.

<sup>39</sup> Puede consultarse en <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XXI-3/def/ESP/4/1/EN>.

<sup>40</sup> Indicando su apartado «Resultados» lo siguiente: «no se han encontrado documentos que satisfagan sus criterios de búsqueda».

<sup>41</sup> Figurando en sus «Resultados» el Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019 (BOE de 17 de diciembre de 2018); y la Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021 (BOE de 9 de abril de 2019).

<sup>42</sup> Figurando en sus «Resultados» el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (BOE de 12 de marzo de 2019); la citada Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021; y la Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2020, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre (BOE de 2 de noviembre de 2020).

<sup>43</sup> Figurando en sus «Resultados», la Orden HAC/692/2018, de 28 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2019 (BOE de 30 de junio de 2018); y la Resolución

en la medida en que —al margen, eso sí, de las medidas legales adoptadas para encumbrar el salario mínimo interprofesional a la cima de los 900 euros en el año 2019<sup>44</sup> y superarla en los años 2020<sup>45</sup> y 2021<sup>46</sup>, aunque no supongan lograr el cumplimiento de la Carta Social Europea<sup>47</sup>— las iniciativas adoptadas al respecto no dejan de aproximarse al riesgo propio de la figura del «legislador bavardeur, charlatán»<sup>48</sup> —esto es, el que se da a la «charlatanería», a los «neutrones legislativos» y a los «preceptos meramente pastorales»<sup>49</sup>—, que es lo que sucede tanto en el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020<sup>50</sup> como en el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021<sup>51</sup>, que, sin desmerecer la importancia de su contenido y sus objetivos, no son en sentido estricto textos legales que reconozcan derechos y deberes cuyo incumplimiento permita acudir a los tribunales<sup>52</sup>.

---

de 27 de julio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 (BOE de 28 de julio de 2018).

<sup>44</sup> Véase el citado Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019, en que se afirma que el «incremento atiende a la mejora de las condiciones generales de la economía y tiene como objetivo prevenir la pobreza en el trabajo y fomentar un crecimiento salarial general más dinámico» (véase el párrafo tercero de su exposición de motivos).

<sup>45</sup> Véase Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020 (BOE de 5 de febrero de 2020), indicando que «salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, queda fijado en 31,66 euros/día o 950 euros/mes, según que el salario esté fijado por días o por meses» (véase su artículo 1).

<sup>46</sup> Por causa de lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta («Prórroga de la vigencia del Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020») del Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre, por el que se adoptan medidas de adaptación a la situación de Estado tercero del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tras la finalización del período transitorio previsto en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 31 de enero de 2020 (BOE de 30 de diciembre de 2020), declarando que hasta «tanto se apruebe el real decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para el año 2021 en el marco del diálogo social, en los términos establecidos en aquel, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, se prorroga la vigencia del Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020».

<sup>47</sup> Así lo reconoce el citado Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019, afirmando que «para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa y reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha interpretado que dicho umbral se sitúa en el 60 % del salario medio de los trabajadores», razón por la que «elevar el salario mínimo interprofesional a 900 euros mensuales nos acerca a dicha recomendación» (véase el párrafo tercero de su exposición de motivos).

<sup>48</sup> Sobre el tema, incidiendo sobre el proceso de degradación de la Ley en general, véase FERNÁNDEZ, T-R., «De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad. Una crónica sobre el proceso, al parecer imparable, de degradación de la Ley», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 0, octubre, 2008, pp. 38-45.

<sup>49</sup> Sobre el tema, incidiendo en materias específicas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social como es la prevención de riesgos laborales y comunes, véase MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A. «De la prevención de riesgos laborales a la emergente generalización de la prevención de riesgos comunes. A propósito del reglamento de “seguridad de la prueba” de la Federación Inglesa de Orientación», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. Revista jurídica interdisciplinaria internacional*, n.º 13, 2009, en especial p. 419.

<sup>50</sup> Véase la ya citada Resolución de 27 de julio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018 que aprueba este Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

<sup>51</sup> Véase la ya citada Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba este Plan.

<sup>52</sup> De hecho, su publicación en el BOE es para garantizar su conocimiento. En el caso del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, la Resolución de 27 de julio de 2018 indica que, a «los efectos de dar publicidad al mencionado Acuerdo», la «Subsecretaría de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social ha resuelto disponer la

15. En efecto, el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 no deja de ser un programa de actuación político del Gobierno en que aparece relacionada la planificación de sus intenciones a la hora de intervenir para la consecución de un trabajo digno. Sí, parece tratarse de una declaración más política que jurídica hasta el punto de reconocerse así en uno de los apartados que figuran en el punto «1. ¿Por qué un plan director por un trabajo digno?» de su Anexo, precisamente con el título «Un compromiso de Gobierno: crear empleo de calidad y combatir la precariedad», afirmándose en el mismo que el «Gobierno, al tomar esta decisión, adquiere la voluntad política y el firme compromiso de luchar por recuperar los derechos que los trabajadores y trabajadoras de nuestro país han perdido en los últimos años»<sup>53</sup>. Aquí figura una mención expresa a quienes son «trabajadores y trabajadoras pobres», cuando declara que «la precariedad y las situaciones de abuso laboral son una de las principales causas de la devaluación salarial y de que haya crecido el número de trabajadores y trabajadoras pobres, aquellos que, aun teniendo trabajo, no pueden sobrevivir sin ayuda externa, frecuentemente de la familia»<sup>54</sup>, mencionando incluso que en «2016 el número de trabajadores pobres, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de Eurostat, suponía un 13,1 %»<sup>55</sup>. Se trata de un Plan que se quiere concebir como «la principal herramienta, desde las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para hacer frente a los problemas más graves de nuestro mercado laboral en la actual etapa de salida de la última crisis económica»<sup>56</sup>, con el objetivo de «recuperar derechos laborales y mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo»<sup>57</sup>, razón por la que «incluye un total de 75 medidas (55 operativas y 20 organizativas) para luchar contra el fraude, la precariedad laboral y erradicar las situaciones de abuso»<sup>58</sup>, además de indicar que «prevé la necesidad de impulsar medidas normativas enmarcadas en el necesario diálogo político en el Parlamento y diálogo social con empresarios y sindicatos»<sup>59</sup>.

16. Por su parte, el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021 alude de forma expresa a la «pobreza laboral» —también en dos ocasiones a la «pobreza en el trabajo»— como situación que se quiere revertir con medidas específicas. Pero, como ya se señala desde su inicio, se trata de un «compromiso»<sup>60</sup> que supone la promoción de actuaciones con medidas muy concretas, siempre condicionadas a la existencia de medios económicos para su materialización. Y así se reconoce expresamente con la advertencia de que, «en todo caso, los compromisos que se deriven de la aplicación de este Plan quedan condicionados a las disponibilidades presupuestarias existentes en los ejercicios 2019, 2020 y 2021, de acuerdo con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno»<sup>61</sup>.

---

publicación del mismo en el «Boletín Oficial del Estado» como anexo a la presente Resolución». Y en el caso del Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021, la Resolución de 8 de abril de 2019 también señala que su razón de ser está en la necesidad «de dar publicidad al mencionado Acuerdo», razón por la que la «Secretaría de Estado de Empleo ha resuelto disponer la publicación del mismo en el «Boletín Oficial del Estado» como anexo a la presente Resolución».

<sup>53</sup> Véase su párrafo primero.

<sup>54</sup> Véase su párrafo cuarto.

<sup>55</sup> Véase su párrafo quinto.

<sup>56</sup> Véase el párrafo primero del apartado sobre «Objetivos de esta Plan Director» que forma parte también de su punto «1. ¿Por qué un plan director por un trabajo digno?».

<sup>57</sup> Véase el párrafo segundo del también citado apartado sobre «Objetivos de esta Plan Director».

<sup>58</sup> Véase el párrafo séptimo que figura en el texto del propio Acuerdo por el que se aprueba el Plan Director. En igual sentido se pronuncia la orientación cuarta del apartado sobre «Orientaciones básicas del Plan Director» que forma parte también del punto «1. ¿Por qué un plan director por un trabajo digno?» de su Anexo, indicando que es «un Plan global, pues integra 55 medidas operativas, 20 organizativas y de coordinación institucional entre las distintas Administraciones Públicas y con todos los actores que deben implicarse contra la precariedad laboral».

<sup>59</sup> Véase el último párrafo del citado apartado sobre «Orientaciones básicas del Plan Director».

<sup>60</sup> Según figura literalmente en el punto 1 de su Anexo, se trata de un «Compromiso con las personas paradas de larga duración y otras personas vulnerables ante el empleo».

<sup>61</sup> Véase su punto 7, sobre «Impacto presupuestario del Plan Reincorpora-t».

## 4. UN TEMA «CLÁSICO» EN LOS ESTADOS UNIDOS

### 4.1. Estudios pioneros

17. Siempre resulta aconsejable no despreciar el valor que tiene la comparación con lo que hacen otros Estados, singularmente aquellos que se pueden considerar más significativos desde el punto de vista del Derecho comparado. Como se sabe, aquella está considerada como una herramienta de progreso en el conocimiento jurídico, de acuerdo siempre con lo se dispone al respecto en el Código Civil español desde el año 1889<sup>62</sup>. Y en relación con el tema aquí tratado, desde luego, interesa conocer la realidad de quienes son pobres con trabajo en los Estados Unidos<sup>63</sup>, que es, como ya se ha indicado, el lugar de procedencia de la expresión «*working poor*» y también de los primeros estudios realizados al respecto<sup>64</sup>.

18. Sin duda, unos de los trabajos pioneros sobre lo que ya en la década de los años ochenta del pasado siglo se consideraba «un problema multifacético [a *multifaceted problem*]»<sup>65</sup> es el publicado por KLEIN, B. W. y RONES, P. L., con el título «A profile of the working poor», en la *Monthly Labor Review* en el año 1989<sup>66</sup>, después de analizar la información de la Oficina de Estadísticas Laborales que se contenía en sus informes anuales *Linking Employment Problems to Economic Status*, publicados entre los años 1982 y 1987<sup>67</sup>. La finalidad de su trabajo de investigación era identificar a las «familias que vivían en la pobreza [*families living in poverty*]» y examinar «las características del mercado laboral y los problemas de los trabajadores de estas familias [*the labor market characteristics and problems of the workers in these families*]» para luego centrarse en quienes son «“pobres con trabajo”, un término que se utiliza a menudo, aunque con una amplia gama de significados [*“working poor, a term often used, although with a wide range of meanings*]» y que, siempre en su trabajo, se empleaba para identificar a aquellas «personas que han dedicado al menos medio año a los esfuerzos del mercado de trabajo, estando empleadas o buscando un trabajo durante ese período, pero que vivían todavía en familias pobres [*persons who have devoted at least half to labor market efforts, being either employed or in a search of a job during that period, but who still lived in poor families*]»<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Y en concreto, según lo indicado en su Disposición Adicional Tercera cuando establece que en «vista de estos datos, de los progresos realizados en otros países que sean utilizables en el nuestro y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Comisión de Codificación formulará y elevará al Gobierno cada diez años las reformas que convenga introducir».

<sup>63</sup> Sobre lo que sucede en Estados europeos, recurriendo también a la comparación, véanse ANDREß, H.-J. y LOHMANN, H. (Editors), *The working Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008, 323 pp. Y también, LOHMANN, H., «Welfare States, Labour Market Institutions and the Working Poor: A Comparative Analysis of 20 European Countries», *European Sociological Review*, Vol. 25, n.º 4, 2009, pp. 489-504.

<sup>64</sup> Sobre el tema, véanse PONTHEUX, S., «Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d’une notion de pauvreté en revenu d’activité. The working poor as a statistical category. Methodological difficulties and exploration of a notion of poverty in earned income», *Direction des Statistiques Démographiques et Sociales-Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, n.º F0902, Mars, 2009, pp. 10-11 y 55; y en la citada obra colectiva dirigida por CALVO GALLEGGO, FCO. J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M. R., *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas laborales*, véanse CALVO GALLEGGO, FCO. J., «Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación», pp. 21 y 26-27; y BARRERA LOZANO, M., «La problemática de los working poor en los Estados Unidos», pp. 69-90.

<sup>65</sup> Véanse DANZIGER, S. y GOTTSCHALK, P., «Work, poverty and the working poor: a multifaceted problem», *Monthly Labor Review*, Vol. 109, n.º 9, 1986, pp. 17-21.

<sup>66</sup> Concretamente, en el Vol. 112, n.º 10, pp. 3-13.

<sup>67</sup> Véase su p. 3.

<sup>68</sup> Véase su p. 4.

19. En este trabajo se acaba concluyendo que «de los 112 millones de personas que han pasado al menos medio año en la población activa en 1987, 6.4 millones eran miembros de familias pobres [of the 112 million persons who spent at least half a year in the labor force in 1987, 6.4 million were members of poor families]». Y también, que «la tasa de pobreza entre las personas trabajadoras era del 5.6 por ciento [the poverty rate among workers was 5.6 percent]»<sup>69</sup>. Todo ello era el resultado de un análisis que partía del hecho de que «las personas pobres con trabajo, como grupo, deben su estatus de pobreza a dos conjuntos de circunstancias [the working poor, as a group, owe their poverty status to two sets of circumstances], que eran «(1) salarios bajos, resultantes de una serie de problemas del mercado laboral, incluyendo el desempleo, la incapacidad para encontrar trabajo a tiempo completo y las bajas tasas salariales [low earnings, resulting from a range of labor market problems, including unemployment, inability to find full-time work, and low wage rates]; y (2) una estructura familiar que es conductora de la pobreza, tales como la presencia de niños dependientes y una única persona asalariada [a family structure that is conducive to poverty, such as the presence of dependent children and only one earner], de modo que, «debido a que el umbral de la pobreza — esto es, la cantidad de dinero necesaria para mantenerse fuera de la pobreza— está en función del tamaño de la familia, en realidad es posible que una persona “pobre” con trabajo haya ganado más que una persona trabajadora que, debido a diferentes circunstancias familiares, se clasifica como no pobre [because the poverty threshold —that is, the amount of money needed to stay out of poverty— is a function of family size, it is actually possible for a “poor” worker to have earned much more than a worker who, because of different family circumstances, is classified as nonpoor]»<sup>70</sup>, citando para ello los hipotéticos —y muy pedagógicos— ejemplos de Bod, Barbara y Jane, cuyos empleos y características familiares los situaban en la pobreza.

## 4.2. Un clásico en las estadísticas oficiales

20. Actualmente, la definición de pobres con trabajo la ofrece la citada Oficina de Estadísticas Laborales en sus informes anuales publicados con el título «A profile of the working poor», de acuerdo con los cuales resulta que la expresión «pobre que trabaja [working poor]» alude a las «personas que están al menos 27 semanas en la población activa (esto es, trabajando o buscando trabajo) pero cuyos ingresos aún caen por debajo del nivel de pobreza [people who spent at least 27 weeks in the labor force (that is, working or looking for work) but whose incomes still fell below the official poverty level]». Se trata de una definición clásica en la medida en que el tema de las personas pobres que trabajan es «un verdadero clásico de las estadísticas oficiales norteamericanas»<sup>71</sup>, elaboradas anualmente y localizables —de nuevo, con la denominación «A profile of the working poor»— en el apartado específico de «Reports» del propio portal en Internet de la citada Oficina ([www.bls.gov/opub/reports](http://www.bls.gov/opub/reports)) desde el año 1997 (agosto 1999, informe número 936)<sup>72</sup> hasta el año 2018 (julio 2020, informe número 1087)<sup>73</sup>, que es el último que aparece publicado en el momento en que se escribe este texto y del que se extrae la definición a la que se acaba de hacer mención<sup>74</sup>, con la nota común de que en todos ellos siempre figura expresamente citado lo siguiente en relación con «salarios bajos [low earnings]»: «For a complete definition, see Bruce W. Klein and Philip L. Rones, “A profile of the working poor,” Monthly Labor Review, October 1989, pp. 3.11, [www.bls.gov/opub/mlr/1989/10/art1full.pdf](http://www.bls.gov/opub/mlr/1989/10/art1full.pdf)». Según el último informe publicado (esto es, el de julio de 2020 con los datos del año 2018), que —al igual

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Véanse MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., «Los nuevos pobres que trabajan en los Estados Unidos [The new working poor in the United States]», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, cit., p. 145.

<sup>72</sup> Puede consultarse en [https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/archive/workingpoor\\_1997.pdf](https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/archive/workingpoor_1997.pdf).

<sup>73</sup> Puede consultarse en <https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2018/home.htm>.

<sup>74</sup> Véase su apartado «Concepts and definitions» en su parte relativa a «Technical Note». Para manejar y comprender el contenido de tales informes, precisamente por su utilidad y pedagogía, véanse MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., «Los nuevos pobres que trabajan en los Estados Unidos [The new working poor in the United States]», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, cit., p. 145.



que los anteriores— contempla el impacto de una multiplicidad de factores en la identificación de quien es pobre con trabajo (entre otros, «género, raza y etnia hispana o latina [gender, race and Hispanic or latino ethnicity]»—, la «tasa de pobres con trabajo de la población activa durante 27 semanas o más fue del 4,5 por ciento [*working-poor rate of people in the labor force for 27 weeks or more was 4,5 percent*]», de modo que «7,0 millones de personas se encontraban entre las personas “pobres con trabajo” en 2018, según datos de la Oficina de Estadísticas Laborales (OEL) [*7.0 million individuals were among the “working poor” in 2018, according to data from the Bureau of Labor Statistics (BLS)*]»<sup>75</sup>.

### 4.3. El incremento de la cuantía del salario mínimo federal

21. En su informe «A profile of the working poor, 2012», publicado con el número 1047 en marzo de 2014<sup>76</sup>, la Oficina de Estadísticas Laborales ponía de manifiesto que en «2012, el umbral de salarios bajos era de 337, 92 dólares a la semana [2012, *the low-earnings threshold was \$337,92 per week*]»<sup>77</sup> (esto es, 1.351, dólares al mes), razón por la cual «el salario mínimo federal norteamericano —... inmodificado desde que ordenó incrementar su cuantía el Presidente George W. BUSH— caía de lleno en la categoría de salario bajo», pues ascendía en ese momento a «316, 8 dólares semanales y a 1.267,2 dólares mensuales»<sup>78</sup>. Por esta razón, el Presidente OBAMA quiso corregir esta situación aprobando la Orden Ejecutiva número 13658, sobre «salario mínimo para contratistas [*minimum wage for contractors*]», de 12 de febrero de 2014<sup>79</sup>, en la que se establecía que «el salario mínimo a pagarse a los trabajadores..., en la ejecución de una contrata o de cualquier subcontrata relativa a la misma, será al menos... 10,10 dólares por horas comenzando el 1 enero 2015 [*the minimum wage to be paid to workers... in the performance of the contract or any subcontract thereunder, shall be at least... \$10.10 per hour beginning January 1, 2015*]»<sup>80</sup>; argumentándose para ello —según figuraba en el informe «The Economic Case for Raising the Minimum Wage», también con la fecha de 12 de febrero de 2014<sup>81</sup>— que incrementar «el salario mínimo a 10,10 dólares incrementaría los ingresos de aproximadamente 12 millones de personas ahora en la pobreza, sacando a 2 millones de ellas de la pobreza [*the minimum wage to \$10,10 would raise incomes for an estimated 12 million people now in poverty, lifting 2 million of them out of poverty*]»<sup>82</sup>. Esta medida, que no incluía a los millones de personas que trabajaban en el sector privado —lo que explica que tuviese que ser completada con otras de algunos de los Estados federados más significativos (por ejemplo, la «ley californiana de 4 de abril de 2016, sobre incremento progresivo del salario mínimo estatal a 15 dólares por hora» y la «Ley de Presupuestos del Estado de New York de 4 de abril 2016, y su incremento progresivo del salario mínimo estatal a 15 dólares por hora»)<sup>83</sup>—, ha sido actualizada, teniendo que cobrarse «10,95 dólares por hora [*\$10,95 per hour*]» con fecha de efectos

<sup>75</sup> Véase su p. 1. Es el resultado de redondear la cifra «6,964» que consta en su Tabla A, en que figuran los datos desde el año 2008 (véase su página 2).

<sup>76</sup> Puede consultarse en [https://www.bls.gov/pub/reports/working-poor/archive/workingpoor\\_2012.pdf](https://www.bls.gov/pub/reports/working-poor/archive/workingpoor_2012.pdf).

<sup>77</sup> Véase su p. 18.

<sup>78</sup> Véanse MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., «Los nuevos pobres que trabajan en los Estados Unidos [The new working poor in the United States]», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, cit., pp. 153 y 154.

<sup>79</sup> Puede consultarse en <https://www.federalregister.gov/documents/2014/02/20/2014-03805/establishing-a-minimum-wage-for-contractors>.

<sup>80</sup> Véase su Sección 2 (i). Y «comenzando el 1 enero 2016, y anualmente con posterioridad, una cuantía determinada por el Ministerio de Trabajo [*beginning January 1, 2016, and annually thereafter, an amount determined by the Secretary of Labor*] » [véase su Sección 2 (ii)].

<sup>81</sup> Puede consultarse en <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2014/02/12/economic-case-raising-minimum-wage>, figurando una presentación del mismo.

<sup>82</sup> Véase p. 6 de la presentación.

<sup>83</sup> Véase ARUFE VARELA, A., «Los partidos políticos y el SMI español. Un estudio comparado con las políticas de austeridad salarial de los Estados Unidos», *Derecho de las Relaciones Laborales*, n.º 7, 2017, pp. 577-580.

de 1 de enero de 2021»<sup>84</sup>, a diferencia del salario mínimo interprofesional federal, que sigue manteniéndose en los 7,25 dólares por hora decididos por el Presidente George W. BUSH<sup>85</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

22. Como puede apreciarse, en el tema de las personas pobres con trabajo concurren factores institucionales, económicos y sociodemográficos diversos que traen causa de la reducción del Estado de Bienestar por el juego de la competitividad internacional de las economías globalizadas y que suponen, además, nuevos argumentos en los debates actuales sobre el papel del Estado de Bienestar y las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En todo caso, lo cierto es que su existencia —también en España, pero sin contar con entidad jurídica propia— es de uno de los efectos más claros y directos de la permanente ofensiva de flexibilización (en realidad, precarización) y de mercantilización (en realidad, privatización) padecida desde hace ya muchos años (con o sin crisis económicas empleadas como pretexto) por nuestro Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social<sup>86</sup> y acentuada por causa del impacto de la austeridad como receta para encarar la crisis financiera del año 2008. No conviene olvidar que la precariedad del trabajo como medio de vida es algo inherente al sistema capitalista, en la medida en que la precarización del trabajo es un proceso constante de actualización y agudización de la precariedad como respuesta del capital para superar los obstáculos que dificultan su rentabilidad (o para contrarrestar la caída de su tasa de ganancia)<sup>87</sup>, hasta el punto de que la propia precariedad es una evidencia de la crisis del capitalismo en cuanto que modo de producción que está vinculado necesariamente al crecimiento exponencial<sup>88</sup>.

23. ¿Será la COVID-19 una oportunidad para cambiar? Como señala el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears<sup>89</sup>, la «situación no invita al optimismo, puesto que se mantiene un elevado riesgo de pobreza y exclusión social, con un porcentaje relevante (y casi cronificado) de personas en riesgo de pobreza o exclusión social»<sup>90</sup>, que trae causa del «hecho de que la recuperación se ha basado en una precarización de las condiciones laborales y en el incremento de las desigualdades que se caracterizan por no cubrir las necesidades básicas de los trabajadores, hecho que los convierte en trabajadores pobres»<sup>91</sup>. Por ello, partiendo del hecho de que la aplicación de las recetas de la austeridad ha agravado los problemas —aumentando «de forma dramática el número de pobres (ya sean trabajadores, desempleados, personas inactivas o personas sin hogar»<sup>92</sup>— y que

<sup>84</sup> Siempre en relación con el salario mínimo para contratistas, véase «Establishing a Minimum Wage for Contractors, Notice of Rate Change in Effect as of January 1, 2021» *Federal Register*, Vol. 85, n.º 169/Monday, August 31, 2020, pp. 53850-538534.

<sup>85</sup> Sobre los presidentes norteamericanos y la cuantía del salario mínimo interprofesional federal, véase ARUFE VARELA, A., «Los partidos políticos y el SMI español. Un estudio comparado con las políticas de austeridad salarial de los Estados Unidos», *Derecho de las Relaciones Laborales*, cit., pp. 575-576.

<sup>86</sup> Reparando sobre los efectos disfuncionales de algunas normas del Derecho del Trabajo y su contribución al desarrollo del fenómeno de la pobreza laboral (o en el trabajo), véase RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Trabajadores pobres y derecho al trabajo», *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 2, 2009, pp. 27-42.

<sup>87</sup> Véase SOTELO VALENCIA, A., *O Precariado. Unha nova clase social?*, Fundación Moncho Reboiras, Santiago de Compostela, 2017, pp. 17-180.

<sup>88</sup> Véase PIQUERAS, A., *La tragedia de nuestro tiempo. La destrucción de la sociedad y la naturaleza por el capital. Análisis de la fase actual del capitalismo*, Anthropos Editorial, Barcelona, 2017, pp. 7-42.

<sup>89</sup> BOE de 17 de julio de 2020.

<sup>90</sup> Véase el párrafo cuarto, inciso primero, del punto II de su Exposición de Motivos.

<sup>91</sup> *Ibidem*, inciso segundo.

<sup>92</sup> Siempre en relación con la «aplicación de políticas de austeridad», véase el punto 1.5 de las Conclusiones y recomendaciones del *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Lecciones extraídas para evitar la severidad de las políticas de austeridad en la EU» (2018/C 227/01)*, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea C 227 de 28 de junio de 2018.

la crisis de la COVID-19 hará que los mismos sean más acuciantes<sup>93</sup>, debería ir pensándose en otro tipo distinto de soluciones para que todo plan de recuperación tenga por objeto la erradicación de la pobreza y de las desigualdades socioeconómicas, que es sobre lo que incide, con mucho sentido común, el Parlamento Europeo en su citada Resolución de 10 de febrero de 2021, sobre la *reducción de las desigualdades*, con especial atención a la pobreza de los trabajadores (2019/2188 (INI)), a través de todo un conjunto muy variado de medidas nada revolucionarias (o tal vez, visto el economicismo imperante, sí necesariamente).

---

<sup>93</sup> Incluso, la Organización Internacional del Trabajo afirma que «la pandemia de COVID-19 ha provocado en el mundo del trabajo la crisis más grave desde la Gran Depresión del decenio de 1930» (véase Observatorio de la OIT: La Covid-19 y el mundo del trabajo, 7.ª edición, p. 22, que puede localizarse en la dirección [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767045.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf)).