

La transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 en España: ¿Cumplimiento material o formalismo?

*The transposition of Directive (EU) 2019/1158 in Spain:
substantive compliance or formalism?*

Dra. Ana Isabel PÉREZ CAMPOS

Catedrática de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social.

Universidad Rey Juan Carlos. Madrid

anaisabel.perez@urjc.es

ORCID: 0000-0001-6484-1034

Resumen: La aprobación del RDL 9/2025 busca culminar la transposición -tardía y controvertida- de la Directiva (UE) sobre conciliación 2019/1158. El debate se centra en: la opción técnica de integrar el permiso parental en el de nacimiento -que facilita la cobertura, pero diluye la identidad del derecho-; la efectividad del permiso parental para la madre biológica; y el uso de las semanas flexibles hasta los ocho años. El balance sugiere un cumplimiento formal, pero con carencias en el diseño del permiso parental y una efectividad incierta más allá de la etapa neonatal.

Abstract: The approval of RDL 9/2025 seeks to complete the belated and controversial transposition of Directive (EU) 2019/1158, which has sparked intense debate focused on: the technical option of integrating parental leave into birth leave, which facilitates coverage but dilutes the identity of the right; effectiveness for the biological mother; and the use of flexible weeks up to the age of eight. The balance points to formal compliance, but with shortcomings in the design of parental leave and uncertain effectiveness beyond the neonatal stage.

Palabras clave: Permiso parental; conciliación; corresponsabilidad; Directiva (UE) 2019/1158; RDL 9/2025; cláusula pasarela; maternidad; paternidad.

Keywords: Parental leave; work-life balance; shared caregiving; Directive (EU) 2019/1158; RDL 9/2025; bridging clause; maternity; paternity.

Sumario:**I. Introducción.****II. Contenido de la Directiva (UE) 2019/1158.***2.1. Objetivos y medidas principales.**2.1.1 Permiso de paternidad.**2.1.2 Permiso parental.**2.1.3 Permiso para cuidadores.**2.1.4 Ausencias por causa de fuerza mayor.**2.1.5 Otras medidas.**2.2. La “cláusula pasarela” de la Directiva (art. 20.6).***III. Proceso de transposición en España: reformas legislativas 2023-2025.***3.1. Situación previa a la aprobación de la Directiva.**3.2. Primeros pasos hacia la transposición: El Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.**3.3. Medidas complementarias. El Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de junio.**3.4. La necesidad de completar la transposición. El Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio.**3.4.1. La ampliación del permiso por nacimiento y cuidado.**3.4.2. La aplicación de la “cláusula pasarela”: La integración del permiso parental en el permiso por nacimiento.**3.5. Evaluación del cumplimiento ¿transposición cumplida u oportunidad perdida?**3.5.1. Transposición real o formal.**3.5.2. Efectividad práctica y perspectiva comparada.***IV. Conclusiones.****V. Bibliografía.****Recibido: septiembre 2025.****Aceptado: noviembre 2025.**

I. INTRODUCCIÓN

La Directiva (UE) 2019/1158 sobre conciliación de la vida familiar y profesional de progenitores y cuidadores¹ supuso un hito en el derecho social europeo al establecer una serie de mínimos obligatorios en materia de permisos familiares y de cuidado. Su objetivo principal ha sido promover la corresponsabilidad de género en el reparto de los cuidados, corrigiendo el tradicional desequilibrio por el cual las mujeres asumen la mayor parte de las responsabilidades familiares.

La Directiva, adoptada en junio de 2019, debía ser transpuesta por los Estados miembros antes de agosto de 2022; sin embargo, España incumplió el plazo, lo que ha dado lugar a un procedimiento de infracción de la Comisión Europea y, finalmente, a la imposición de una sanción por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -una multa de 6,83 millones de euros, más 19.700 euros por día de retraso en la transposición-².

Bajo esta presión europea y también a raíz de retos jurídicos internos, España ha llevado a cabo, en los años 2023-2025, un proceso escalonado de reformas legislativas para incorporar las exigencias de la Directiva, cuyo último exponente es el RDL 9/2025, de 29 de julio³.

¹ Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. DOUE, núm. 188, de 12 de julio de 2019.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de agosto de 2025, Comisión Europea/España asunto C-669/23.

³ Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. BOE, núm. 182, de 30 de julio de 2025.

En este trabajo se examina dicho proceso de transposición, analizando la situación actual tras la última reforma que pone el foco en la ampliación de los permisos por nacimiento y en la utilización de la cláusula pasarela.

II. CONTENIDO DE LA DIRECTIVA 2019/1158

2.1. *Objetivos y medidas principales*

La Directiva 2019/1158 tiene por objeto mejorar la conciliación de la vida familiar y profesional de los progenitores y cuidadores, como instrumento para promover la igualdad de género en el mercado de trabajo. La Directiva consagra una serie de derechos individuales de nueva generación en favor de la corresponsabilidad, centrados en: a) permisos familiares (permiso de paternidad, permiso parental y permiso para cuidadores), y b) las fórmulas de trabajo flexible para estos trabajadores. La finalidad de estas medidas es doble: por un lado, facilitar a los trabajadores un mejor equilibrio entre el trabajo y la familia, y por otro, fomentar una mayor implicación de los hombres en las tareas de cuidado, contribuyendo a la igualdad de género en el empleo. Se trata de estándares mínimos de la Unión, por lo que los Estados miembros pueden reconocer condiciones más favorables.

2.1.1. Permiso de paternidad

Entre las medidas principales que introduce la Directiva destaca, en primer lugar, el permiso de paternidad para los padres trabajadores o segundos progenitores equivalentes. Se trata de un permiso de al menos diez días laborables en torno al nacimiento del hijo (art 4), concebido para reforzar la implicación del padre en los cuidados desde el momento del nacimiento y promover la corresponsabilidad en las primeras semanas de vida del menor.

La Directiva permite también que los Estados definan si el disfrute puede tener lugar parcialmente antes del nacimiento o si ha de ser íntegramente después, así como si es posible tomar el permiso de forma flexible (por ejemplo, en días no consecutivos). El disfrute del permiso de paternidad no puede quedar condicionado a un periodo de trabajo previo o a una determinada antigüedad en la empresa⁴.

⁴ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S., Los derechos de conciliación corresponsable en el derecho español a la luz de la Directiva 2019/1158”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 154 (2022)147.

Además, con la finalidad de fomentar su uso por parte de los progenitores, la Directiva impone que este permiso esté remunerado a un nivel adecuado. En particular, dispone que la prestación compensatoria no sea inferior a la de la baja por enfermedad y anima a equipararla a la prestación por maternidad vigente en cada país (art. 8). De este modo se persigue incentivar la corresponsabilidad en los cuidados desde el nacimiento en igualdad de condiciones que las madres.

2.1.2. Permiso parental

El permiso parental constituye el núcleo de la Directiva. El art. 5 de la Directiva 2019/1158 establece que cada trabajador progenitor tiene un derecho individual a un permiso parental de al menos cuatro meses de duración, por cada hijo, hasta que éste alcance una edad determinada (fijada por cada Estado, con un máximo de 8 años). Esto supone que tanto la madre como el padre (u otros progenitores legalmente reconocidos, como adoptantes) disponen por separado de su permiso parental. Además, la Directiva ordena que al menos dos meses de esos cuatro no puedan ser transferidos al otro progenitor, de modo que si uno de ellos no los utiliza, se pierden y no pueden ser aprovechados por el otro. Esta regla de intransferibilidad (doblada respecto al régimen anterior, que preveía solo 1 mes no transferible) tiene una clara intención de incentivar a los padres varones a tomar esa porción de permiso, para no desaprovecharla, en lugar de dejar todo el tiempo de cuidado en manos de la madre. La finalidad igualitaria de esta medida ha sido destacada en la doctrina, subrayando que la intransferibilidad y la remuneración son “*claves para la corresponsabilidad efectiva en el uso del permiso*”⁵.

Por otra parte, la Directiva impone que dicho permiso sea remunerado o compensado con una prestación económica cuya cuantía queda a criterio nacional (art. 8.1)⁶. A diferencia del permiso de paternidad o maternidad, la norma no fija un nivel mínimo uniforme para esta remuneración, sino que deja en manos de cada Estado definir su cuantía y condiciones (art. 8.3 de la Directiva). El mandato es más cualitativo: establecer una compensación “de manera que se facilite que ambos progenitores” disfruten el permiso. No obstante, aunque la norma no fija un importe mínimo uniforme, sí señala en su considerando número 31, que la remuneración sea “adecuada”, recordando que la falta de compensación suficiente disuade especialmente al segundo perceptor de rentas del hogar (a menudo el padre) de tomar el permiso. De hecho, el legislador europeo advierte que el disfrute

⁵ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S., Los derechos de conciliación corresponsable en el derecho español a la luz de la Directiva 2019/1158”..., o. c., p. 157.

⁶ En este aspecto, la Directiva establece un plazo de transposición más amplio, hasta el 2 de agosto de 2024 (art. 20).

del permiso parental conlleva pérdida de ingresos familiares, de modo que solo si está suficientemente bien pagado podrá permitirse tomarlo el sustentador principal de la familia, garantizando así un nivel de vida digno.

A diferencia del permiso de paternidad, que es breve y ligado al momento del nacimiento, el permiso parental se concibe como un periodo más prolongado cuya finalidad se sitúa en permitir a los padres o madres ocuparse personalmente de la crianza del hijo cuando éste es todavía pequeño, distribuyendo entre ambos dicho esfuerzo. Este derecho existía en la normativa europea con anterioridad (a través de la derogada Directiva 2010/18/UE), pero la Directiva 2019/1158 lo refuerza introduciendo mejoras significativas en favor de la igualdad, principalmente haciendo parte del permiso intransferible y, por primera vez, previendo una remuneración o prestación económica mínima durante su disfrute⁷. La doctrina ha insistido en que con esta nueva regulación se mejora la distinción entre permiso parental y de paternidad ligado expresamente al momento del nacimiento del hijo⁸.

2.1.3. Permiso para cuidadores

Se trata de una figura introducida *ex novo* por la Directiva 2019/1158 que establece que las responsabilidades de cuidado en el entorno familiar no se limitan al cuidado de los hijos menores, sino que también abarcan la atención a personas mayores, enfermas o con discapacidad⁹.

El titular del derecho es definido por la Directiva como “aquel trabajador que dispensa cuidados o presta ayuda a un familiar o a una persona que viva en el mismo hogar que el trabajador y que necesite asistencia o cuidados importantes por un motivo médico grave, conforme a lo definido por cada Estado miembro” (art. 3). Esta noción incluye elementos de interpretación dudosa que habrán de dilucidarse por el TJUE, sobre todo debido a la heterogeneidad de las nuevas estructuras familiares¹⁰. Si bien es cierto que en el derecho español la noción de familiar se amplía hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, la

⁷ LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J., “Por qué el nuevo permiso parental no cumple con los plazos de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158”, en *Briefs AEDTSS*, 52 (2023):

<https://www.aedtss.com/por-que-el-nuevo-permiso-parental-no-cumple-con-los-plazos-de-transposicion-de-la-directiva-ue-2019-1158>.

⁸ LÓPEZ ÁLVAREZ, M.J., “La adaptación de la Directiva de conciliación de la vida familiar y profesional al ordenamiento español”, en *Femeris*, 2 (2022) 73.

⁹ El art. 3 de la Directiva lo define como “ausencia del trabajo a la que pueden acogerse los trabajadores a fin de prestar cuidados o ayuda personal a un familiar o a una persona que viva en el mismo hogar que el trabajador y que necesite asistencia o cuidados importantes por un motivo médico grave, conforme a lo definido por cada Estado miembro”.

¹⁰ LÓPEZ ÁLVAREZ, M.J., “La adaptación de la Directiva de conciliación de la vida familiar y profesional al ordenamiento español”, o.c., p. 70.

duda surge, como ha señalado la doctrina académica, sobre la conveniencia de incluir a los afines de cara a garantizar la corresponsabilidad en el trabajo de cuidado¹¹.

La configuración jurídica de este permiso por parte de la Directiva europea es vago e impreciso, en la medida en que no concreta la causa determinante del mismo, limitándose a aludir a “motivo médico grave”; ni precisa el grado de vinculación familiar o qué se deba entender por conviviente en el ejercicio de este derecho¹², aspectos que se espera sean desarrollados por los Estados miembros, teniendo en cuenta el carácter de norma mínima de la Directiva.

La doctrina ha establecido una interpretación de la causa que justifica el derecho a este permiso, diferenciando entre gravedad y fuerza mayor, lo que va a permitir diferenciar, a su vez, este permiso del derecho de ausencia al trabajo por causa de fuerza mayor. Así, señala que la gravedad es un elemento para valorar la necesidad de atención y cuidado que precisa el familiar o conviviente, pero no tiene por qué implicar urgencia o ser inaplazable. En cambio, la urgencia sugiere inmediatez y respuesta rápida por parte del trabajador, aunque no presupone necesariamente gravedad¹³.

La Directiva 2019/1158 no prevé expresamente requisitos de antigüedad para este permiso, queda a la decisión de los Estados si quieren exigir algún período de empleo previo. No obstante, teniendo en cuenta su finalidad, cabe pensar que lo razonable sería concederlo desde el inicio de la relación laboral.

2.1.4. Ausencias por causa de fuerza mayor

Otro de los derechos previstos en la Directiva 2019/1158 es la ausencia por causa de fuerza mayor por motivos familiares. A diferencia de los permisos anteriores, no se trata de un período prolongado de días para cuidado planificado, sino de la posibilidad de faltar al trabajo en caso de emergencias familiares inesperadas y urgentes. Si bien muchos Estados ya contemplaban en sus legislaciones alguna forma de licencia por emergencias (en España,

¹¹ BALLESTER PASTOR, M^a A., “De los permisos parentales a la conciliación: expectativas creadas por la Directiva 2019/1158 y su transposición al ordenamiento español”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, 11 (2019) 1126.

¹² GORELLI HERNÁNDEZ, J., “Un análisis normativo de la evolución de las políticas de conciliación en la unión europea. De la maternidad a la corresponsabilidad”, en *Femeris*, 2 (2022) 27.

¹³ BALLESTER PASTOR, M^a A., “De los permisos parentales a la conciliación...”, o.c., p. 1125. LÓPEZ ÁLVAREZ, M.J., “La adaptación de la Directiva...”, o.c., p. 77.

por ejemplo, existían días por accidente o enfermedad grave de parientes), la Directiva, por primera vez, obliga a todos los Estados miembros a reconocer este derecho mínimo de ausencia por fuerza mayor (art. 7), sin embargo, no impone la obligación de remunerar el tiempo de ausencia por fuerza mayor, quedando a la libre decisión de cada Estado.

Cabe destacar, el uso de la expresión “ausencia” en lugar de “permiso” para reforzar el carácter de situación breve, además de imprevista que requiere la vuelta “inmediata” al puesto de trabajo. Por otra parte, se insiste en la parquedad y falta de claridad de las causas o motivos que habilitan este permiso¹⁴. Así, la referencia a “motivos familiares urgentes” parece aludir a circunstancias de salud que generan el derecho a la ausencia, esto es, abarca situaciones súbitas e imprevisibles, como podría ser el accidente grave de un hijo, el infarto de un cónyuge, una urgencia médica de un progenitor, etc. La clave es la urgencia y la necesidad imperiosa de que el trabajador acuda a atender a su familiar en ese momento.

Existe cierta confusión en la delimitación de este permiso respecto del de cuidadores. Como se ha señalado, la diferencia reside en la intensidad del motivo y en el carácter inesperado o crónico de la situación médica¹⁵. De otro lado, en el permiso para cuidadores se prevé la posibilidad de que el causante sea un conviviente, mientras que en la ausencia por fuerza mayor el causante sólo puede ser familiar¹⁶.

La normativa no exige que el familiar conviva necesariamente con el trabajador, ni define grados de parentesco cerrados, pero suele entenderse que son parientes cercanos u otras personas equiparables cuya situación demanda la asistencia personal del empleado. No hay requisitos de antigüedad ni de otro tipo -sería contradictorio condicionar un permiso por emergencia imprevisible a haber trabajado cierto tiempo-. Por tanto, incluso un empleado novel tendría

¹⁴ CABEZA PEREIRO, J., “La Directiva de conciliación de la vida familiar y laboral”, en *Revista de Derecho Social*, 92 (2020) 52.

¹⁵ BALLESTER PASTOR, M.A., “De los permisos parentales a la conciliación: expectativas creadas por la Directiva 2019/1158 y su transposición al ordenamiento español”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, 11 (2019) 1126. RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: “Tiempo de trabajo y conciliación: premisas de un reparto equilibrado bajo el principio de corresponsabilidad”, *Trabajo y Derecho*. Monográfico, 3 (2021)12.

¹⁶ PÉREZ CAMPOS, A.I., “Los permisos retribuidos por razones familiares y de cuidado. Situación actual y propuestas de mejora”, en AA:VV *Transformaciones recientes del tiempo de trabajo*. Coord. por Carolina San Martín Mazzuconi, Dykinson, Madrid 2023, p. 31. GORELLI HERNÁNDEZ, J., “Un análisis normativo de la evolución de las políticas de conciliación en la unión europea. De la maternidad a la corresponsabilidad”, o.c., p. 28.

derecho a ausentarse unas horas o un día si, por ejemplo, recibe la noticia de un accidente familiar grave.

La Directiva no fija un número concreto de días u horas para este derecho, dada la naturaleza variable de las emergencias. En su lugar, autoriza a los Estados a limitar la ausencia por fuerza mayor a un cierto tiempo determinado, ya sea por año, por caso concreto, o combinando ambos criterios.

2.1.5. Otras medidas

Aunque no se trate directamente de permisos, la Directiva establece otra serie de medidas en favor de la conciliación tales como el derecho a solicitar fórmulas de trabajo flexibles (flexibilización de horario, reducción de jornada, trabajo a distancia, etc.) de progenitores y cuidadores durante un período determinado para atender las necesidades familiares. Esta prerrogativa refuerza el diálogo entre trabajador y empleador para encontrar adaptaciones que faciliten la conciliación, si bien su concesión puede supeditarse a las necesidades del servicio o de la empresa conforme al Derecho nacional. Asimismo, la Directiva prohíbe la discriminación o represalia contra quienes ejerzan estos nuevos derechos, y fortalece la protección frente al despido de los trabajadores durante el disfrute de dichos permisos y ajustes de jornada.

En definitiva, el Derecho de la UE en materia de permisos familiares traza un marco de mínimos equilibrado entre protección a la maternidad y fomento de la corresponsabilidad. Cada figura -permiso de maternidad, paternidad, parental, de cuidadores y ausencia por fuerza mayor- tiene su función específica y su finalidad social bien definida, pero todas convergen en un objetivo común: que la decisión de tener hijos o de atender a la familia no suponga una carga insostenible, ni una renuncia al empleo.

2.2. La “cláusula pasarela” de la Directiva (art. 20.6)

Uno de los elementos más singulares de la Directiva 2019/1158 es la denominada “cláusula pasarela” que permite a cada Estado miembro computar o convalidar permisos y prestaciones ya vigentes en el ordenamiento interno - por ejemplo, otros tipos de licencias familiares remuneradas- para alcanzar los mínimos requeridos, siempre que con ello no se reduzca el nivel general de protección garantizado por la norma europea¹⁷. Esta cláusula pasarela busca

¹⁷ LÓPEZ ÁLVAREZ, M.J., “Por qué el nuevo permiso parental no cumple con los plazos de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158”..., o.c.

facilitar la adaptación de los países con sistemas avanzados en la materia, evitando imponer cambios normativos redundantes cuando los objetivos de la Directiva ya se cubren, al menos parcialmente, con derechos nacionales existentes¹⁸.

La cláusula pasarela no debe interpretarse como una vía para eludir obligaciones, sino como un recurso excepcional para reconocer valor a los derechos nacionales ya existentes. Esta flexibilidad para los países puede implicar que la implementación de las medidas mínimas pueda ofrecer condiciones más favorables (por ejemplo, más días de permiso, retribuciones más altas) e incluso aprovechar esquemas existentes para cumplir las exigencias europeas. Tal y como subraya el Parlamento Europeo, estas cláusulas de flexibilización no pueden menoscabar los objetivos normativos y su activación depende en última instancia de la voluntad política de ir más allá del mínimo legal¹⁹.

III. PROCESO DE TRANSPOSICIÓN EN ESPAÑA: REFORMAS LEGISLATIVAS 2023-2025

En España la transposición de la Directiva 2019/1158 ha sido un proceso largo, accidentado y controvertido. Tras la fallida tramitación de una Ley de Familias en 2023²⁰. (truncada por la disolución del Parlamento y por la convocatoria de elecciones), el Gobierno ha aprobado varios decretos-leyes: el RDL 5/2023, de 28 de junio²¹, introdujo por primera vez el *permiso parental* en el Estatuto de los Trabajadores y otras medidas de conciliación; el RDL 2/2024, de 21 de mayo²² que estableció la acumulación del permiso

¹⁸ MORENO SOLANA, A., “La nueva regulación del Permiso por Nacimiento y Cuidado del Menor y el relativo cumplimiento de la Directiva (UE) 2019/1158”. Blog. Foro de Labos, (2025): <https://www.elforodelabos.es/2025/07/la-nueva-regulacion-del-permiso-por-nacimiento-y-cuidado-del-menor-y-el-relativo-cumplimiento-de-la-directiva-ue-2019>.

¹⁹ Parlamento Europeo. Informe sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión. 2022/2142(INI) 1 de junio de 2023:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_ES.pdf.

²⁰ La convocatoria de elecciones generales a celebrar el día 23 de julio frustró la aprobación de la proyectada Ley de familias que recogía tales novedades, siendo necesario utilizar la vía de la legislación de urgencia al objeto de cumplir con el plazo de transposición que ya había sido temporalmente superado.

²¹ Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. BOE núm. 154, de 29 de junio de 2023.

²² Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar

de lactancia (art. 37.4 ET); y, finalmente, el RDL 9/2025, de 29 de julio que, entre otros aspectos, ha completado la transposición a través de la ampliación de los permisos por nacimiento y cuidado de menor.

3.1. *La situación en España antes de la aprobación de la Directiva*

El ordenamiento jurídico español ya preveía con anterioridad un haz de derechos de conciliación -entre otros, la suspensión del contrato por nacimiento, la reducción y adaptación de jornada por cuidado, la lactancia, las excedencias por cuidado de hijos y familiares y determinados permisos retribuidos-. No obstante, confrontado con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, dicho catálogo evidenciaba limitaciones relevantes: ausencia de un permiso parental retribuido claramente configurado e intransferible por progenitor; cobertura económica insuficiente para evitar desincentivos en el ejercicio de los derechos; duración y flexibilidad temporal limitadas para atender necesidades de cuidado más allá del periodo posnatal; y un régimen de garantías frente a represalias y discriminación que exigía refuerzo. Esta combinación de factores revelaba una convergencia solo parcial con el estándar europeo y justificaba las ulteriores reformas de transposición.

El RDL 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación²³ con anticipación a los criterios establecidos por la Directiva Europea, unifica la licencia por maternidad biológica y el permiso por paternidad en una sola institución denominada permiso por nacimiento y cuidado de menor (art. 48.4 ET) y cumple con las cuatro claves para un ejercicio compartido de los derechos de conciliación: titularidad individual, ejercicio intransferible, duración igual y remuneración íntegra²⁴.

Así pues, desde enero de 2021, tras un periodo transitorio ambos progenitores tenían un permiso de 16 semanas cada uno, intransferible y remunerado al 100% con cargo a la Seguridad Social. Este permiso por nacimiento y cuidado del menor -que reemplazó las antiguas denominaciones de “maternidad” y “paternidad”- estaba dividido en 6 semanas obligatorias de suspensión tras el parto para cada

la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. BOE núm. 124, de 22 de mayo 2024.

²³ BOE, núm. 57, de 7 de marzo de 2019.

²⁴ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Trabajo y corresponsabilidad familiar: análisis a la luz de la Directiva 2019/1158”, en *Diario La Ley*, 9600 (2020).

progenitor, más 10 semanas de disfrute flexible hasta que el bebé cumpliera 12 meses. Gracias a esta equiparación progresiva, España superaba con creces el mínimo de 10 días de permiso de paternidad fijado en la Directiva, situándose entre los países más avanzados en duración y remuneración de los permisos por nacimiento para ambos sexos.

No obstante, a pesar de los avances, la regulación española adolecía de importantes carencias a la luz de la Directiva, por lo que se mantenía la necesidad de transposición. En España no estaba contemplada la figura del permiso parental remunerado. La figura disponible era la excedencia por cuidado de hijos del art. 46.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET), que permitía a cualquiera de los progenitores solicitar una suspensión del contrato de hasta tres años para atender al menor. Sin embargo, esta excedencia no es remunerada. Por otro lado, tampoco se contemplaba explícitamente un permiso para cuidadores equivalente al previsto en la Directiva. El Estatuto de los Trabajadores aunque reconocía ciertos *permisos retribuidos de corta duración* por enfermedad o fallecimiento de familiares, no contemplaba el concepto de “*fuerza mayor familiar*” -ausentarse por motivos familiares urgentes o imprevistos- y tampoco estaba desarrollado normativamente de forma autónoma.

En consecuencia, el déficit principal de España se concentraba en la falta de un permiso parental remunerado e intransferible; en la ausencia de un permiso de cuidadores adecuado en términos de duración y beneficiarios y en el ajuste de las ausencias por razones de fuerza mayor familiar.

3.2. Los primeros pasos hacia la transposición: El RDL 5/2023, de 28 de junio.

El Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio de 2023, marcó el inicio formal de la transposición de la Directiva 2019/1158 en España. Esta norma, de contenido heterogéneo, incorporó un paquete de medidas de conciliación en línea con las exigencias europeas, aunque de manera parcial.

En primer lugar, se introdujo el esperado *permiso parental* en el Estatuto de los Trabajadores mediante un nuevo art. 48 bis ET. Dicho precepto reconoce a cada persona trabajadora (hombre o mujer) el derecho individual a un permiso parental de hasta 8 semanas, continuas o discontinuas, para el cuidado de hijo, hija o menor acogido hasta que este cumpla 8 años. El disfrute puede ser a jornada completa o a tiempo parcial, e incluye flexibilidad en su disfrute (se permite dividirlo en periodos, con preaviso de 10 días al empresario, salvo fuerza mayor). Además, se establece que es un derecho estrictamente individual e intransferible (no puede cederse entre progenitores), tal como impone la Directiva.

Ahora bien, el RDL 5/2023 guardó silencio expreso sobre la remuneración de este nuevo permiso. Al regularse en el art. 48 bis (como suspensión del contrato) y no en el art. 37 ET (permisos retribuidos de corta duración), la interpretación mayoritaria fue que el permiso parental de 8 semanas era no retribuido, salvo mejora por convenio colectivo²⁵. Esta falta de prestación económica suscitó críticas, por perpetuar los sesgos de género en el cuidado e incertidumbre jurídica: algunos tribunales llegaron a reconocer carácter retribuido al permiso parental invocando el efecto directo de la Directiva (dado su contenido suficientemente claro de exigir dos meses compensados)²⁶, mientras que otros habían declarado nulo un precepto convencional que establecía la no retribución del permiso²⁷.

En suma, tras el RDL 5/2023 España disponía ya de un permiso parental de 8 semanas por progenitor, individual, flexible y hasta los 8 años del menor, cumpliendo gran parte de las exigencias formales de la Directiva (duración total superior a 4 meses entre ambos progenitores, carácter individual y periodo de uso hasta los 8 años). Sin embargo, se advertía una diferencia sustancial: no se garantizaba la remuneración mínima exigida para al menos parte del permiso, lo que constituía una carencia normativa respecto a los “mínimos materiales” de la Directiva²⁸. De hecho, la Disposición final 8ª del RDL 5/2023 reconocía explícitamente que la transposición mediante esta norma era parcial, pues no abordaba la cuestión de la remuneración del permiso parental.

Junto con el permiso parental, el RDL 5/2023 acometió otras modificaciones importantes. Por un lado, amplió y reordenó los permisos retribuidos por razones familiares del art. 37.3 ET para aproximarlos al permiso para cuidadores de la Directiva.

Mediante el Real Decreto-ley 5/2023, se modificó el art. 37.3.b) del ET para extender su duración y alcance. Se amplió el antiguo permiso por enfermedad de familiar a 5 días (eliminando la distinción de distancia, antes 2 o 4 días, ahora siempre 5) y se ampliaron las personas cuyo cuidado da derecho al

²⁵ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Avanzando en la corresponsabilidad familiar: apuntes sobre el Real Decreto-Ley 9/2025 y la importancia de la negociación colectiva”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 488, (2025) 12. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24775>.

²⁶ Véase Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1 de Cuenca 23/2025, de 27 de enero de 2025. Al ser una resolución en un juzgado de lo contencioso-administrativo, la sentencia sienta un importante precedente, especialmente para los empleados públicos, pues el derecho al permiso parental retribuido para estos trabajadores estaba en el mismo punto de incumplimiento que el de los privados.

²⁷ STSJ Madrid de 14 de julio de 2025 (Rec. 472025)

²⁸ NIETO ROJAS, P., “La transposición de la Directiva 2019/1158 de conciliación de la vida familiar y la vida profesional a través del RD LEY 5/2023”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, 7 (2023) 9.

permiso (incluyendo a la pareja de hecho y a cualquier persona que conviva y dependa de él, como por ejemplo, un amigo o compañero de piso con vínculo de cuidado).

Se reubicó el permiso por fallecimiento de familiares en una letra independiente (art. 37.3 b bis ET) para distinguirlo del anterior, manteniéndose en 2 días (ó 4 si hay desplazamiento) para segundo grado, y 3 ó 5 días para cónyuge o primer grado según la localidad.

Otro avance notable fue la incorporación de un permiso por fuerza mayor familiar en el art. 37.9 ET. Este precepto -que transpone el art. 7 de la Directiva- reconoce el derecho del trabajador a ausentarse por “motivos familiares urgentes e imprevisibles” que requieran su presencia inmediata, previendo su remuneración. En concreto, se estableció que el trabajador podrá ausentarse con derecho a remuneración por el tiempo equivalente a 4 días al año (distribuido en horas) en casos de emergencia familiar, salvo que los convenios amplíen esta mejora. Se trata de un mínimo legal (4 días/año) por contingencias como accidentes o enfermedades súbitas de un familiar, cubriendo así un aspecto innovador de la Directiva.

Por último, en el ámbito del empleo público, el RDL 5/2023 realizó cambios paralelos en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Se creó un permiso parental de 8 semanas sin retribución para funcionarios (nuevo art. 49.g EBEP) con similar configuración. Asimismo, se adaptó el permiso por accidente o enfermedad familiar de funcionarios a 5 días para convivientes o primer grado, homogeneizándolo con el sector privado.

3.3. Medidas complementarias. El RDL 2/2024, de 21 de mayo

Tras la entrada en vigor del RDL 5/2023, el Gobierno continuó adoptando medidas para acelerar la transposición y evitar sanciones adicionales. En particular, el RDL 2/2024 reconoció expresamente como derecho de la persona trabajadora la acumulación del permiso de lactancia en jornadas completas. Recordemos que el art. 37.4 ET ya prevé un permiso para el cuidado del lactante (un intervalo diario de una hora de ausencia compensada hasta que el bebé cumple 9 meses, ampliable proporcionalmente en caso de jornada reducida). Tradicionalmente, muchos convenios o acuerdos permitían acumular ese tiempo diario en días completos continuados (lo que popularmente se conoce como “permiso de lactancia acumulado”), aunque no estaba explícitamente garantizado por la ley.

Con este cambio normativo se aseguró normativamente la posibilidad de acumulación como un derecho de las personas trabajadoras, consolidando

esta práctica. La importancia de esta medida radica en que facilita que el permiso de lactancia se traduzca en varias semanas de ausencia retribuida, inmediatamente posteriores al permiso de nacimiento.

El gobierno español utilizó la cláusula pasarela del art. 20.6 al comunicar a la Comisión Europea que contabilizaría las semanas derivadas de la lactancia acumulada como parte del cumplimiento del requisito de “permiso parental remunerado” de la Directiva al estimar, sumadas a las semanas de permiso por nacimiento que excedían mínimos europeos. No obstante, a pesar de la acumulación de lactancia persistía un déficit: en especial, las madres biológicas seguían sin alcanzar las 8 semanas remuneradas adicionales requeridas, como detallaremos más adelante²⁹.

Además de la lactancia, el RDL 2/2024 introdujo ajustes técnicos menores para completar la transposición iniciada en 2023. Por ejemplo, clarificó la posibilidad de aplazamiento del disfrute del permiso parental por parte de la empresa en casos justificados (cuando dos trabajadores de la misma empresa piden el parental simultáneamente, la empresa puede posponer uno de ellos si ofrece una alternativa equivalente), en línea con el art. 5.5 de la Directiva. También se hicieron algunos retoques en la protección contra despidos y en la equiparación de derechos de parejas de hecho, continuando la labor comenzada con el RDL 5/2023.

Pese a estos avances, la Comisión Europea mantuvo abierto el expediente sancionador, entendiendo que aún no se había garantizado un permiso parental remunerado de 8 semanas como tal. Prueba de ello es que el asunto llegó hasta el Tribunal de Justicia de la UE (Asunto C-70/24), que en agosto de 2025 declaró el incumplimiento de España y activó la imposición de la multa antes mencionada.

3.4. *La necesidad de completar la transposición. El Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio*

El último y reciente hito normativo aprobado con el objetivo declarado de “completar la transposición” de la Directiva 2019/1158 ha sido el Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio de 2025. Sin embargo, la opción elegida por España ha suscitado un debate doctrinal intenso. En lugar de crear un permiso parental

²⁹ Véase, MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: “Ofelia y el permiso parental”. Briefs AEDTSS, Asociación española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 62 (2024).

<https://www.aedtss.com/ofelia-y-el-permiso-parental-espanol/>.

LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J.: “Por qué el nuevo permiso parental no cumple con los plazos de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158”... ob. cit.

remunerado autónomo o reformar el art. 48 bis ET existente, el RDL 9/2025 optó por integrar las semanas de permiso parental exigidas dentro del permiso por nacimiento y cuidado ya vigente, amparándose en la flexibilidad de la cláusula pasarela. La Exposición de Motivos de la norma explica que con esta técnica se pretende aprovechar “cualquier período de ausencia por cuidados” ya reconocido y “cualquier prestación económica” asociada, para así alcanzar las ocho semanas remuneradas de permiso parental por progenitor sin duplicar permisos.

La ampliación del permiso por nacimiento y cuidado de menor, que pasa de 16 a 19 semanas por progenitor y que después desarrollaremos constituye en el elemento estrella de la reforma. No obstante, esta norma también pretende responder al mandato del Tribunal Constitucional español, que pocos meses antes había detectado una laguna legal en la protección de las familias monoparentales. En efecto, la STC 140/2024, de 6 de noviembre de 2024³⁰ declaró la inconstitucionalidad por omisión del art. 48.4 ET, por no prever una ampliación del permiso de nacimiento en caso de familia monoparental equivalente a la suma de los permisos de dos progenitores. Es decir, se consideró discriminatorio que un hogar con un solo progenitor dispusiera solo de 16 semanas totales, frente a las 32 semanas combinadas que reciben dos progenitores (16 cada uno). El TC instó al legislador a subsanar esa omisión para garantizar la igualdad del menor con independencia del tipo de familia (art. 14 CE).

El RDL 9/2025 también modificó la regulación del EBEP para funcionarios, equiparándola en el sector público, al elevar también el permiso retribuido por nacimiento a 19 semanas (17 + 2 flexibles) y creando una nueva regulación del permiso parental no retribuido de 8 semanas, confirmando expresamente su carácter no remunerado. Esta aclaración en el EBEP buscaba cerrar la vía que algunos tribunales contencioso-administrativos habían abierto interpretando que el permiso parental de funcionarios podría ser retribuido; ahora la ley lo descarta explícitamente. Con ello se ha cerrado el camino abierto por la doctrina judicial contencioso-administrativa que aplicó el efecto directo de la Directiva³¹ al señalar expresamente que el permiso parental del art. 49 g) EBEP no es retribuido. No obstante, no se ha modificado el permiso parental del art. 48bis ET³², lo

³⁰ BOE, núm. 294, de 6 de diciembre de 2024.

³¹ SJCA núm. 1 de Barcelona, núm. 299/2024, de 8 de noviembre de 2024 y SJCA núm. 4 de Murcia, núm. 76/2025, de 25 de marzo.

³² LÓPEZ RUBIA, M.E.: “La ampliación (necesaria, pero tardía) de los permisos por nacimiento y cuidado de menor”. Briefs AEDTSS, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 87 (2025). <https://www.aedtss.com/la-ampliacion-necesaria-pero-tardia-de-los-permisos-por-nacimiento-y-cuidado-de-menor/>. BLASCO JOVER, C.: “Las claves del RD

que permitiría entender que se podría mantener la aplicación del efecto directo de la Directiva, si finalmente se considera que no ha sido transpuesta correctamente.

Por último, resulta necesario precisar que el RDL 9/2025 ha escalonado la entrada en vigor de estas semanas para su implementación progresiva. Según la disposición transitoria única, la 17ª semana (una de las 3 ampliadas) solo podrá ser solicitada para nacimientos/adopciones a partir del 1 de enero de 2026, y se disfrutará con el mismo régimen que las semanas flexibles del primer año. En cambio, las dos semanas hasta los 8 años se anticiparon retroactivamente: la norma dispuso que tienen efectos para nacimientos ocurridos desde el 2 de agosto de 2024. Esta solución híbrida obedece a razones tanto políticas (mostrar que se cubría el periodo desde la fecha en que inicialmente debió completarse la transposición) como financieras (es menos costoso retrasar la implantación plena hasta 2026). En cualquier caso, a partir de 2026 todos los progenitores tendrán acceso a las 19 semanas completas en las condiciones indicadas.

3.4.1 La ampliación del permiso por nacimiento.

La medida central del RDL 9/2025 ha sido la ampliación en 3 semanas del permiso por nacimiento y cuidado de menor, pasando de 16 a 19 semanas por progenitor. Tanto el Estatuto de los Trabajadores (sector privado) como el EBEP (empleados públicos) han sido modificados en este sentido. El nuevo esquema queda así: cada progenitor dispone de 19 semanas de suspensión del contrato por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento. De ellas, 6 semanas se disfrutan de forma obligatoria e ininterrumpida inmediatamente tras el parto (o resolución judicial/administrativa en casos de adopción/guarda), a jornada completa, para garantizar el cuidado inicial y recuperación de la madre biológica. Las 11 semanas siguientes (semanas 7ª a 17ª) pueden ser tomadas voluntariamente por cada progenitor en periodos semanales, acumulados o intercalados, hasta que el menor cumpla 12 meses de edad. Finalmente, las 2 semanas adicionales (semanas 18ª y 19ª) se configuran como un “permiso parental” dentro del permiso de nacimiento, pues se disfrutan en cualquier momento hasta que el menor cumpla 8 años. Estas 2 semanas pueden tomarse juntas o separadas, a elección de la persona trabajadora, en periodos semanales incluso *discontinuos*,

ley 9/2025, de 29 de julio. Entre compromisos europeos, eslóganes apresurados y confusión de conceptos, una luz: la solución para las familias monoparentales”, Briefs AEDTSS, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 89 (2025). <https://www.aedtss.com/las-claves-del-rd-ley-9-2025-de-29-de-julio-entre-compromisos-europeos-esloganes-apresurados-y-confusion-de-conceptos-una-luz-la-solucion-para-las-familias-monoparentales/>.

y suponen la gran novedad orientada a la conciliación en etapas más tardías de la infancia.

El aspecto, sin duda, más relevante de la nueva configuración de los permisos de nacimiento y cuidado se sitúa en que durante estas tres semanas ampliadas (una antes del año y dos hasta los 8 años) el trabajador percibe prestación de la Seguridad Social sin merma de ingresos, igual que en las 16 semanas originales. En otras palabras, la cobertura económica del permiso por nacimiento se extiende a esas semanas adicionales, garantizando el 100% de la base reguladora como prestación por cuidado del menor.

En consecuencia, España ha optado por remunerar el permiso parental exigido por la Directiva integrándolo dentro de la prestación por nacimiento existente, en lugar de crear un subsidio nuevo vinculado al art. 48 bis ET.

La nueva configuración de los permisos por nacimiento y cuidado no ha estado exenta de crítica. Sin perjuicio de un análisis más detallado, baste señalar que la técnica española -ampliar el permiso por nacimiento sin desvincularlo nítidamente de ese evento- desvirtúa el espíritu y finalidad de la norma europea, pues concentra prácticamente todo el permiso parental retribuido en el primer año de vida del menor (11 de las 13 semanas “parentales” deben usarse antes de los 12 meses, y solo 2 se reservan para hasta los 8 años). Esto contrasta con la idea de la Directiva de facilitar cuidados más allá de la etapa de bebé, y podría limitar la efectividad del derecho en la práctica³³ porque la solución elegida mantiene de facto 6 semanas del permiso parental español sin retribución (las 8 del art. 48 bis menos las 2 que ahora se pagan vía art. 48.4). Ello seguirá condicionando negativamente su uso, previsiblemente mayoritario por mujeres. Como se ha señalado en este sentido la ampliación era “necesaria, pero tardía” y se quedó corta, pues el legislador optó por el mínimo imprescindible para evitar sanciones, sin garantizar plenamente la finalidad material de corresponsabilidad³⁴.

En definitiva, formalmente España ha incorporado el permiso parental de la Directiva (el art. 48 bis ET lo contempla expresamente, y el art. 48.4 ET modificado asegura 8 semanas pagadas sumando distintos permisos), pero materialmente existen dudas sobre su eficacia real. La fragmentación del derecho puede generar confusión, y la escasa compensación económica (solo 2 semanas nuevas específicas) difícilmente fomentará que los padres varones tomen una parte equitativa del cuidado más allá del permiso de nacimiento.

³³ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: “Ofelia y el permiso parental español. Parte II”, *Briefs Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social AEDTSS*, 92, (2025).

³⁴ LÓPEZ RUBIA, M.E.: “La ampliación (necesaria, pero tardía) de los permisos por nacimiento y cuidado de menor”. *ob.cit.*

España cumple a regañadientes con el art. 5 y 8 de la Directiva, solucionando el cumplimiento formal pero aún lejos de colmar el espíritu de apoyo decidido a la conciliación equilibrada. Será necesario seguir de cerca el despliegue práctico de este permiso parental “sui generis” para poder valorar si resulta obligatorio un refuerzo normativo futuro para alcanzar los objetivos de corresponsabilidad.

En otro orden de consideraciones, junto a la extensión del permiso general, el RDL 9/2025 ha abordado la cuestión de las familias monoparentales, tal como exigía la STC 140/2024. Se ha establecido que, en caso de familia con un único progenitor, la duración del permiso de nacimiento y cuidado será de 32 semanas en total. Este cálculo equivale a sumar a las 19 semanas propias de un progenitor las 13 semanas (11 + 2) que habría disfrutado el otro progenitor de existir. En concreto, el art. 48.4 ET reformado indica que en familia monoparental corresponden 32 semanas: las mismas 6 semanas obligatorias iniciales, más 22 semanas adicionales durante el primer año (que equivalen a las 11+11 que tendría una pareja) y 4 semanas de permiso parental flexible hasta los 8 años (suma de 2+2). De este modo, se asegura que el hijo de familia monoparental cuente con igual tiempo de cuidado parental que un hijo de familia biparental, satisfaciendo el principio de igualdad y protección a la infancia.

Esta solución dada para las familias monoparentales es positiva y necesaria, al corregir un vacío legal que incluso había motivado respuestas discrepantes de los tribunales antes de la intervención del TC. La importancia de esta medida es evidente. Antes de la reforma, las personas en hogares monoparentales se encontraban en situación muy desventajosa (16 semanas frente a 32 posibles en una pareja), lo cual afectaba mayoritariamente a mujeres (pues más del 80% de familias monoparentales están encabezadas por mujeres). Ahora, con 32 semanas pagadas, se refuerza tanto la protección del menor como la igualdad de oportunidades de esas progenitoras, eliminando una discriminación por razón de estado familiar.

3.4.2 La aplicación de la “cláusula pasarela”: La integración del permiso parental en el permiso por nacimiento

Uno de los elementos más singulares de la Directiva 2019/1158 es la denominada “cláusula pasarela” recogida en su artículo 20.6, que flexibiliza la transposición al permitir a cada Estado miembro utilizar determinados derechos nacionales preexistentes de conciliación para cumplir las exigencias de la Directiva.

En el caso de España, el RDL 9/2025, acude, de nuevo, a la cláusula pasarela del artículo 20.6 de la Directiva para entender culminada la transposición de la Directiva de conciliación, en cuanto a la compensación económica de las ocho semanas del permiso parental.

Cabe destacar que el RDL 9/2025 no ha modificado en absoluto el art. 48 bis ET introducido en 2023. Es decir, el llamado permiso parental autónomo de 8 semanas sigue existiendo en la ley con las mismas características originales: un derecho individual e intransferible, de hasta 8 semanas totales por progenitor, *pero sin retribución* (salvo mejora convencional), utilizable de forma flexible hasta los 8 años del menor. Resulta sorprendente que la nueva regulación, por tanto, no haya transformado ese permiso parental en retribuido, ni lo haya fusionado formalmente con el de nacimiento; simplemente añadió semanas remuneradas dentro del permiso de nacimiento para así cumplir el requisito europeo. En términos prácticos, tras la reforma, cada progenitor dispone de 19 semanas de permiso retribuido (las 17 primeras concentradas en el primer año de vida del menor y 2 pospuestas hasta los 8 años) más 8 semanas adicionales no remuneradas (las del art. 48 bis) si decide usarlas. La urgencia y necesidad de transposición quizá sea la causa de haber perdido la oportunidad para modificar este precepto. No obstante, se trata de una oportunidad perdida para configurar de forma más coherente el permiso parental.

La Exposición de Motivos del RDL 9/2025 afirma que, con la suma de las nuevas semanas, “*se completa íntegramente la transposición del permiso parental retribuido*” de la Directiva. Antes de la reforma, señala el Gobierno, España ya computaba 5 semanas con igual finalidad (2 semanas excedentes del permiso de maternidad + el permiso de lactancia acumulada) y ahora, “*al añadirse tres semanas más en el permiso de nacimiento y cuidados -dos de ellas flexibles hasta los 8 años- [...] se completa íntegramente la transposición*”. De este modo, haciendo uso de la cláusula de flexibilidad del art. 20.6 de la Directiva, España da por cubierto el mínimo de 8 semanas remuneradas por progenitor sin crear un permiso parental separado. Las nuevas semanas estarán financiadas mediante la prestación pública de Seguridad Social, al igual que el resto del permiso de nacimiento, garantizando que la persona trabajadora mantenga el 100% de sus ingresos ordinarios durante esas ausencias. Con ello, el Gobierno sostiene que queda evitado el expediente sancionador de la UE por incumplimiento, al satisfacerse ya las exigencias en beneficio de todas las personas progenitoras, incluidas las madres biológicas que antes carecían de 8 semanas pagadas adicionales. De hecho, desde Bruselas se habían iniciado trámites de infracción inéditos en esta materia, que presumiblemente quedarían archivados una vez comunicada la reforma nacional.

No obstante, la doctrina especializada ha puesto de relieve que esta técnica de compensación mediante la cláusula pasarela encuentra límites importantes, y que España no logra colmar totalmente las obligaciones de la Directiva solo con derechos nacionales previos³⁵. La doctrina académica ha señalado que la Directiva pretendía claramente que cada progenitor tuviera 8 semanas propias remuneradas (además del permiso de maternidad en el caso de la madre), y que la cláusula de pasarela se pensó para reconocer excesos preexistentes en los ordenamientos nacionales, no para subsanar a posteriori deficiencias mediante *mejoras ligadas al periodo inicial postparto*³⁶. En definitiva, la estrategia de transposición por absorción, manteniendo *de iure* un permiso parental sin remuneración, puede verse como una solución pragmática pero poco ambiciosa desde el punto de vista conceptual.

La cláusula de pasarela no debe interpretarse como una vía para eludir obligaciones, sino como un recurso excepcional para reconocer valor a los derechos nacionales ya existentes. A este respecto, tal y como subraya el Parlamento Europeo, estas cláusulas de flexibilización no pueden menoscabar los objetivos normativos, y su activación depende en última instancia de la voluntad política de ir más allá del mínimo legal³⁷. En un contexto en el que los mercados laborales están evolucionando, es cada vez más importante que la Unión apoye y complemente las acciones de los Estados miembros para abordar cuestiones sociales y subraya la necesidad de utilizar las cláusulas pasarela generales para las medidas de no discriminación previstas en el artículo 19 del TFUE. No obstante, matiza que cualquier activación de cláusulas pasarela en estos ámbitos debe incorporar el diálogo con los interlocutores sociales europeos, con pleno respeto de su función y sus acuerdos, y debe incluir medidas para proteger el acervo social.

En el contexto de la Directiva, la experiencia española demuestra que la cláusula pasarela es útil pero limitada. No sustituye la necesidad de políticas públicas más ambiciosas de corresponsabilidad, ni elimina la obligación jurídica de garantizar a ambos progenitores un periodo adecuado de permiso parental pagado conforme a los estándares europeos. Las autoridades españolas, por consiguiente, deberán adoptar las medidas pendientes para que la igualdad en la conciliación sea una realidad efectiva y no meramente formal, cumpliendo plenamente con el Derecho de la Unión³⁸.

³⁵ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Avanzando en la corresponsabilidad familiar: apuntes sobre el Real Decreto-Ley 9/2025 y la importancia de la negociación colectiva”. ob. cit.

³⁶ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: “Ofelia y el permiso parental español. Parte II”...ob. cit.

³⁷ Parlamento Europeo. Informe sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión. 2022/2142(INI) 1 de junio de 2023, citado.

³⁸ LÓPEZ ÁLVAREZ, M.J.: “Por qué el nuevo permiso parental no cumple con los plazos de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158”...ob.cit.

3.5. Evaluación del cumplimiento ¿transposición cumplida u oportunidad perdida?

3.5.1. Transposición real o formal

La solución española de absorber el permiso parental en el de nacimiento ha suscitado un intenso debate doctrinal. Por un lado, se valora positivamente la ampliación de los permisos y la igualdad de derechos entre padres y madres que se ha alcanzado, lo que redundará en una mayor *corresponsabilidad* en los cuidados. Sin embargo, muchos expertos han criticado el enfoque jurídico-técnico adoptado, tildándolo de formalista y apresurado, pues “confunde conceptos y vacía de contenido la figura del permiso parental autónomo”, señalando incluso que el RDL 9/2025 incurre en una “confusión intencionada” entre *permiso por nacimiento* y *permiso parental*, motivada quizás por las prisas políticas de dar una respuesta antes de las vacaciones de verano de 2025³⁹.

En esencia España ha cumplido la letra de la exigencia comunitaria (8 semanas pagadas por progenitor) no creando un verdadero permiso parental remunerado diferenciado del de nacimiento, sino simplemente absorbiendo ese tiempo dentro del permiso de nacimiento existente. Se trataría de una *transposición* “de mínimos” que aprovecha la cláusula pasarela para computar como “parental remunerado” semanas de otros permisos (nacimiento, lactancia) que excedían los estándares previos.

En otro orden de consideraciones, la doctrina académica considera la reforma de 2025 como una “confusión intencionada” entre el permiso por nacimiento y el permiso parental. Estiman que la incorporación de las 2 semanas hasta los 8 años (claramente de naturaleza parental) dentro de la suspensión por nacimiento obedeció al deseo de no tocar el art. 48 bis ET, ni afrontar la creación y financiación de un permiso parental pagado autónomo⁴⁰. Esta técnica legislativa, si bien eficaz para sortear duplicidades, desnaturaliza las instituciones clásicas de los permisos: el permiso por nacimiento (pensado para el cuidado del menor en sus primeros meses de vida y la recuperación de la madre) y el permiso parental (concebido para el cuidado durante la primera infancia, hasta los 8 años) tienen lógicas y finalidades distintas; al *incrustar uno dentro de otro*, se produce una distorsión competencial y terminológica. De hecho, la reforma ha dejado intacto el art. 48 bis ET, que sigue regulando un permiso parental no remunerado como si nada hubiera cambiado, mientras que las semanas que en la práctica funcionan como permiso parental remunerado quedaron “ocultas” bajo la etiqueta de permiso de nacimiento. Así, podría afirmarse

³⁹ BLASCO JOVER, C., “Las claves del RD Ley 9/2025, de 29 de julio. Entre compromisos europeos, eslóganes apresurados y confusión de conceptos...”, o.c.

⁴⁰ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., “Ofelia y el permiso parental español. Parte II...”, o.c.

que el RDL 9/2025 despoja de contenido propio al permiso parental del art. 48 bis -y en cierto modo a la propia Directiva-, al seguir existiendo solo en teoría pero sin mención alguna a remuneración, ya que las semanas parentales efectivamente pagadas se han desplazado fuera de él.

En consecuencia, como se ha señalado, España termina ofreciendo a cada progenitor solo 2 semanas de permiso parental remunerado “real”, las cuales son precisamente esas semanas flexibles hasta los 8 años integradas en el permiso por nacimiento. Esto no coincide con el “verdadero espíritu” de la Directiva, que pretendía que cada progenitor dispusiera de 8 semanas remuneradas +8 semanas no remuneradas para cuidado de menores hasta 8 años. La Directiva permitía, ciertamente, computar excesos de permisos de maternidad/paternidad preexistentes para evitar duplicidades -es decir, no obligaba a duplicar tiempo si ya había permisos pagados equivalentes-, *“pero no para aprobar mejoras ligadas únicamente al periodo inicial del nacimiento”*, como advierte la profesora Menéndez Sebastián⁴¹. En otras palabras, el mecanismo de flexibilidad no debía utilizarse para subsumir el permiso parental en la fase neonatal, sino para articular ambos tipos de permisos sin reducir el nivel de protección general ni vaciar su finalidad propia.

Otro aspecto crítico señalado por la doctrina es el déficit de protección a la madre biológica en el modelo resultante. Si bien ahora tanto el padre como la madre cuentan formalmente con 19 semanas pagadas, se subraya que en el caso de la madre no se alcanzan plenamente las 22 semanas totales (14+8) que sumaría la combinación de permiso de maternidad y parental según el estándar europeo. En España la madre dispone de 16 semanas de baja por nacimiento, a las que se pueden sumar el permiso de lactancia (remunerado por la empresa) y desde 2026 las 2 semanas adicionales hasta los 8 años; pero la acumulación real del permiso de lactancia suele equivaler a solo 12-15 días efectivos, no a 3 semanas completas⁴². Por tanto, ni siquiera tras el RDL 9/2025 muchas madres llegarán a disfrutar de 22 semanas pagadas en total. De hecho, se ha cuestionado abiertamente la afirmación oficial de que se “cumple” con la Directiva sumando esas supuestas 3 semanas de lactancia, calificándolo de “sencilla y llanamente, faltar a la verdad”⁴³. Con las cifras reales, indica, “de nuevo, no alcanzan los números para la madre biológica”. Esta crítica recuerda que la Directiva de

⁴¹ Ibidem.

⁴² LAHERA FORTEZA, J., “Los nuevos permisos de conciliación familiar: RD-Ley 9/2025”. Observatorio de recursos humanos”, *Blog Observatorios de recursos humanos* (2025): <https://www.observatoriorh.com/orh/los-nuevos-permisos-de-conciliacion-familiar-rd-ley-9-2025>.

⁴³ BLASCO JOVER, C., “Las claves del RD Ley 9/2025, de 29 de julio..., o.c. Véase también, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Avanzando en la corresponsabilidad familiar: apuntes sobre el Real Decreto-Ley 9/2025 y la importancia de la negociación colectiva”..., o.c.

conciliación distingue entre permiso de maternidad/paternidad y permiso parental, asignando a la madre un derecho a ambos (14 sem + 8 sem pagadas), de modo que la protección de la mujer tras el parto (que implica también tiempo de recuperación física y psicológica) no debería verse erosionada por las medidas de corresponsabilidad.

Desde una perspectiva formal, no cabe duda de que España ha incorporado a su ordenamiento interno la letra de la Directiva 2019/1158: existe un permiso parental de 8 semanas (art. 48 bis ET) y, vía cláusula pasarela, se garantiza que 8 semanas de ausencia por cuidados de cada progenitor están cubiertas con prestaciones o salario. Esto ha llevado a considerar *formalmente culminada* la transposición y ha motivado el cierre (o suspensión) del procedimiento de infracción europeo. Incluso a nivel cuantitativo, el resultado coloca a España entre los países con mayor duración total de permisos por nacimiento/parentales combinados. No obstante, materialmente persisten *interrogantes sobre el “cumplimiento” real* de los objetivos de la Directiva. La opción española fue pragmática pero poco ambiciosa conceptualmente: se satisfizo el mínimo europeo sin desarrollar un permiso parental remunerado propio, lo que algunos califican de “ocasión perdida” para delimitar mejor esta figura y favorecer su uso efectivo a largo plazo⁴⁴.

Además, la rapidez de la reforma (vía decreto-ley en periodo pre-vacacional) impidió un debate parlamentario pausado en el que quizás podrían haberse explorado diseños alternativos más claros -por ejemplo, reformar el art. 48 bis ET para convertir al menos una parte de esas 8 semanas en pagadas mediante prestación pública-. La falta de ese debate también dejó flecos normativos sin resolver: por ejemplo, el art. 48 bis ET sigue sin desarrollo reglamentario y con redacción confusa, lo que ya ha originado interpretaciones judiciales divergentes sobre aspectos como el modo de disfrute fraccionado o a tiempo parcial, el preaviso exigible o la posibilidad de aplazamiento por necesidades organizativas en la empresa. Esta incertidumbre genera complicaciones prácticas para trabajadores y empleadores, requiriendo probablemente ajustes o precisiones futuras (vía reglamento o negociación colectiva) para garantizar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho.

3.5.2. Impacto práctico y comparación internacional

A pesar de las reservas apuntadas, la reforma de 2025 refuerza un modelo de corresponsabilidad familiar en España que ya venía mostrando resultados positivos. Desde que en 2019-2021 se igualaron progresivamente los permisos

⁴⁴ MORENO SOLANA, A., “La nueva regulación del Permiso por Nacimiento y Cuidado del Menor y el relativo cumplimiento de la Directiva (UE) 2019/1158”..., o.c.

de paternidad con los de maternidad (16 semanas cada uno), la participación de los padres varones en los permisos por nacimiento en España aumentó exponencialmente. Hoy España es el país de Europa con mayor implicación de los hombres en este ámbito. La propia Exposición de Motivos del RDL 9/2025 destaca este dato comparativo para respaldar la importancia de la remuneración completa: allí se menciona que España presenta una alta participación masculina en los permisos por nacimiento en comparación con otros países, precisamente porque aquí la prestación cubre el salario íntegro, evitando el desincentivo económico que en otros lugares disuade a los padres de tomar sus permisos.

Tras la ampliación a 19 semanas pagadas por progenitor, España se consolida entre los países con políticas de permiso familiar más avanzadas. Paradójicamente, ha pasado de ser de los últimos en transponer la Directiva (bajo la presión de una sanción europea sin precedentes) a situarse en la vanguardia en cuanto a duración y cobertura de los permisos por cuidado. Muchos Estados miembros se limitaron a la transposición mínima de la Directiva: por ejemplo, han establecido las 8 semanas de permiso parental remunerado pero con subsidios de baja cuantía (equiparados a una prestación por enfermedad o inferiores al salario). Ello hace que, en la práctica, el incentivo para que los padres utilicen esos permisos sea bajo en esos países. España, en cambio, ha optado por garantizar una remuneración prácticamente total: las 17 semanas iniciales + 2 semanas parentales flexibles nuevas serán cubiertas al 100% de la base reguladora por la Seguridad Social, y las 3 semanas de lactancia acumulada corren a cargo del empleador (al ser tiempo de trabajo remunerado). Este reparto mixto de costes -mayoritariamente sobre la Seguridad Social pública, en menor medida sobre empresas (salario de lactancia) y con una parte opcional a cargo de las familias si toman las 8 semanas no pagadas- en la práctica debe suponer que ningún progenitor en España deja de ejercer su derecho por razones económicas, a diferencia de otros ordenamientos donde el permiso parental/paternal es meramente nominal o insuficientemente remunerado.

Ahora bien, queda por ver cómo se utilizará el esquema resultante en la realidad. Una incógnita es cuántos trabajadores aprovecharán efectivamente el permiso parental no retribuido de 8 semanas (art. 48 bis) más allá de las semanas pagadas. Dado que supone un “sacrificio salarial”, es previsible que solo algunos progenitores lo agoten, posiblemente en mayor proporción madres que padres (como ha ocurrido con las excedencias por cuidado). Las 2 semanas parentales pagadas integradas en el permiso de nacimiento podrían ser, en la práctica, las únicas usadas por la mayoría de progenitores una vez consumidas las semanas iniciales remuneradas. Esto plantea el desafío de si se logrará el objetivo de la Directiva de incentivar la participación de ambos progenitores en los cuidados más allá del periodo neonatal. La reforma ha dado un gran

paso al equiparar derechos y blindar la compensación económica, pero persiste cierto sesgo de género en el uso de medidas no pagadas. La experiencia sugiere que, mientras no se ofrezca alguna cobertura o incentivo adicional, los hombres difícilmente tomarán una licencia sin sueldo tras agotar la parte remunerada (en tanto que algunas madres, por motivos biológicos o culturales, podrían estar más dispuestas a prolongar la ausencia a costa de su salario).

En definitiva, España cumple en lo sustancial al asegurar un tramo parental remunerado integrado en un esquema de alta protección y corresponsabilidad; pero la opción técnica -que difumina el permiso parental autónomo y deja lagunas en la protección de la madre biológica- revela una oportunidad perdida para dotar de identidad y uso efectivo del permiso hasta los ocho años. En otros términos, la transposición es una realidad cumplida en términos de cobertura y utilización probable y de oportunidad perdida en la construcción institucional y en la efectividad futura del derecho.

IV. CONCLUSIONES

En síntesis, tras el RDL 9/2025 España ha completado formalmente la transposición de la Directiva 2019/1158. Se ha logrado encajar en nuestro ordenamiento el “*mínimo obligatorio*” europeo -16 semanas de permiso parental por progenitor, con 8 semanas remuneradas- mediante una técnica de integración por absorción: las semanas remuneradas adicionales se han incorporado al permiso por nacimiento existente, haciendo uso de la flexibilidad normativa europea. Esto ha permitido cumplir con los requisitos legales, aunque no ha podido evitar sanciones europeas, al tiempo que refuerza un modelo igualitario de permisos de cuidado (19 semanas pagadas cada progenitor, intransferibles) que sitúa a España a la cabeza de Europa en corresponsabilidad sobre el papel.

No obstante, diversos indicadores cualitativos sugieren que la transposición ha sido en buena medida formalista, logrando el cumplimiento normativo a costa de cierta complejidad y ambigüedad en el diseño. La crítica académica señala que se ha sacrificado claridad conceptual -diferenciación entre permiso de nacimiento y parental-, dejando al permiso parental autónomo sin desarrollo real (un derecho “vacío” de contenido remuneratorio). Asimismo, persiste una asimetría material respecto al estándar ideal de protección de la madre biológica, y quedan aspectos prácticos sujetos a interpretaciones y futuros ajustes. En términos de eficacia social, habrá que observar si el nuevo esquema consigue que ambos progenitores sigan implicados en el cuidado durante los primeros años de vida del menor, o si una vez agotadas las semanas pagadas la implicación paterna decae significativamente.

En cualquier caso, la reforma de 2025 representa un avance notable en la normativa española de conciliación: amplía la duración de los permisos, asegura su pago íntegro y atiende a situaciones especiales (monoparentales). España ha pasado de la infracción a la innovación, adoptando una solución singular que combina pragmatismo y máximos de protección económica. A futuro, cabría plantearse dotar de contenido real al permiso parental del art. 48 bis ET - por ejemplo, mediante alguna fórmula de remuneración parcial o gradual de esas 8 semanas- para incentivar su uso efectivo, especialmente por parte de los padres. Ello completaría la evolución hacia un sistema más corresponsable también en la práctica, evitando que el cuidado de los hijos recaiga desproporcionadamente en las madres una vez consumidos los períodos remunerados. Por lo pronto, España ha logrado transponer la Directiva de conciliación tanto formal como sustancialmente en sus aspectos principales, si bien con un enfoque propio cuyo éxito final dependerá de cómo sea utilizado y perfeccionado en la realidad social y jurídica venidera.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTER PASTOR, M^a A., “De los permisos parentales a la conciliación: expectativas creadas por la Directiva 2019/1158 y su transposición al ordenamiento español”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, 11(2019) 1126.
- BLASCO JOVER, C., “Las claves del RD ley 9/2025, de 29 de julio. Entre compromisos europeos, eslóganes apresurados y confusión de conceptos, una luz: la solución para las familias monoparentales”, en *Briefs AEDTSS. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 89 (2025).
- CABEZA PEREIRO, J., “La Directiva de conciliación de la vida familiar y laboral”, en *Revista de Derecho Social*, 92 (2020) 52.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J., “Un análisis normativo de la evolución de las políticas de conciliación en la unión europea. De la maternidad a la corresponsabilidad”, en *Femeris*, 2 (2022) 28.
- LAHERA FORTEZA, J., “Los nuevos permisos de conciliación familiar: RD-Ley 9/2025”. Observatorio de recursos humanos”, en *Blog Observatorios de recursos humanos* (2025).
- LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J.,
 - “La adaptación de la Directiva de conciliación de la vida familiar y profesional al ordenamiento español”, en *Femeris*, 2 (2022) 70.

- “Por qué el nuevo permiso parental no cumple con los plazos de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158”, en *Briefs AEDTSS*, 52 (2023).
- LÓPEZ RUBIA, M.E., “La ampliación (necesaria, pero tardía) de los permisos por nacimiento y cuidado de menor”, en *Briefs AEDTSS. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 87 (2025).
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.
 - “Ofelia y el permiso parental”, en *Briefs AEDTSS. Asociación española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 62 (2024).
 - “Ofelia y el permiso parental español. Parte II”, en *Briefs AEDTSS. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 92 (2025).
- MORENO SOLANA, A., “La nueva regulación del Permiso por Nacimiento y Cuidado del Menor y el relativo cumplimiento de la Directiva (UE) 2019/1158”. Blog. Foro de Labos, (2025).
- NIETO ROJAS, P., “La transposición de la Directiva 2019/1158 de conciliación de la vida familiar y la vida profesional a través del RD LEY 5/2023”, en *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, 7 (2023) 9.
- PÉREZ CAMPOS, A.I., “Los permisos retribuidos por razones familiares y de cuidado. Situación actual y propuestas de mejora”, en AA.VV., *Transformaciones recientes del tiempo de trabajo*. Coord. por Carolina San Martín Mazzucconi, Dykinson, Madrid 2023.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.,
 - “Avanzando en la corresponsabilidad familiar: apuntes sobre el Real Decreto-Ley 9/2025 y la importancia de la negociación colectiva”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 488 (2025) 12.
 - “Tiempo de trabajo y conciliación: premisas de un reparto equilibrado bajo el principio de corresponsabilidad”, en *Trabajo y Derecho*. Monográfico, 3 (2021)12.
 - “Trabajo y corresponsabilidad familiar: análisis a la luz de la Directiva 2019/1158”, en *Diario La Ley*, 9600 (2020).
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S., Los derechos de conciliación corresponsable en el derecho español a la luz de la Directiva 2019/1158”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 154 (2022) 147.