

ENTRE LA TRANSPOSICIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN: LA NUEVA ARQUITECTURA JURÍDICA TRAS EL RDL 9/2025 EN DERECHOS DE CONCILIACIÓN

MARÍA JOSÉ ROMERO RODENAS

NET21 NÚMERO 26, septiembre 2025

El 30 de julio se publicaba en el BOE el Real Decreto-Ley 9/2025, de 29 de julio, que obedece a la extraordinaria y urgente necesidad de culminar 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 profesional de progenitores y cuidadores. Dicha Directiva impulsaba un cambio estructural en materia de igualdad y protección a la familia, redefiniendo el estándar europeo de permisos parentales: universales, retribuidos, intransferibles y diseñados para derribar los estereotipos de género aún arraigados en la asunción de tareas de cuidado. Si bien formalmente logra cubrir los mínimos exigidos por el Derecho europeo en materia de permisos parentales, su diseño y articulación suscitan interrogantes fundamentales tanto desde una perspectiva de teoría constitucional como desde los estándares de derecho social no exentos de interpretación de nuestra normativa interna.

Es significativo el avance normativo de los últimos años –destacando el RDL 6/2019, de 1 de marzo, y reformas intermedias como el RDL 5/2023–, no obstante, la Comisión Europea había incoado sendos procedimientos de infracción por el parcial desarrollo en la regulación española del permiso parental retribuido, así como por la discriminación indirecta persistente hacia las familias monoparentales y la infraprotección de situaciones de adopción, guarda o acogimiento. Con posterioridad a la publicación del RDL 9/2025, el TJUE se ha pronunciado en la STJUE 1 de agosto 2025, Asunto C -70/24 con ocasión de la carecía de trasposición de dicha Directiva.

Vaya por delante que, a nuestro juicio, el RDL 9/2025 corrige estos déficits y robustece el compromiso estatal con la corresponsabilidad, la igualdad y la transposición debida de la Directiva mencionada, con algunas puntualizaciones.

La estructura del RDL 9/2025 consta de tres artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, por razones de limitación formal destacamos de su contenido normativo lo siguiente:

1. ARTICULO PRIMERO DEL RDL 9/2025, MODIFICA EL ART. 48 APARTADOS 4 Y 5 ET: SUSPENSIÓN DEL CONTRATO POR PERMISO DE NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR

La duración de la suspensión del contrato de trabajo por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento pasa a ser de diecinueve semanas, y para las familias monoparentales (en adelante, FM) se les reconoce treinta y dos semanas. Esta suspensión del contrato de trabajo sigue siendo flexible su disfrute y el siguiente:

- No existe cambio normativo en la duración de las 6 semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, la resolución judicial por la que se constituye la adopción o bien de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento. Estas semanas serán obligatorias y habrán de disfrutarse a jornada completa por ambos progenitores.
- 11 semanas o 22 semanas en el caso de FM que podrán distribuirse a voluntad de la persona trabajadora, en períodos semanales a disfrutar de forma acumulada o interrumpida y efectuarse de la siguiente manera:
 - En los supuestos de nacimiento, desde la finalización de la suspensión obligatoria posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses. No obstante, la madre biológica podrá anticipar su ejercicio hasta cuatro semanas antes de la fecha previsible del parto. Hay que tener en cuenta que adicionalmente y en los supuestos de anticipo del descanso con prestación, la legislación de Seguridad Social reconoce el derecho de una prestación “especial” de incapacidad temporal a todas las mujeres embarazadas, introducida por la Ley Orgánica Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, a partir de la semana 39 de embarazo hasta el parto.
 - En los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, dentro de los doce meses siguientes a la resolución judicial por la que se constituya la adopción o bien a la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento.

- El cambio normativo sustantivo y que seguramente será objeto de numerosos estudios es el relativo a la nueva ampliación de 2 semanas o 4 semanas en el caso de FM para el cuidado del menor que pueden distribuirse a voluntad de la persona trabajadora, en períodos semanales de forma acumulada o interrumpida hasta que el hijo/a o el menor cumpla los ocho años. Esta modificación legal puede permitir que el disfrute de estas semanas se pueda realizar a continuación de las 11 semanas anteriormente señaladas o de las 22 semanas en caso de FM. En cuyo caso la duración se extiende (6+11+2) ó (6+22+4) respectivamente, hasta que el hijo/a cumpla 8 años. El RD-L 9/2025 no solo amplía a 2 ó 4 semanas, sino que también permite ampliar el tiempo de su disfrute hasta que el (menor) cumpla 8 años. De las disposiciones transitorias se deduce claramente que no es necesario haber agotado las 11 semanas/22 semanas de cuidado de hijo/a, para disfrutar las mismas (2 ó 4) cuya conceptualización se vincula al “cuidado de menor”.

Así pues, la modificación señalada del art. 48 ET conlleva automáticamente a la modificación entre otros artículos del art 177 TRLGSS pasando la prestación económica de 16 a 19 semanas o de 26 a 32 en FM, pudiendo disfrutarse las 2 últimas semanas o las 4 últimas semanas FM hasta que el hijo/a, o menor alcancen los 8 años. El permiso parental recogido en el art. 48 bis ET y no retribuido, no se ve afectado por el RDL 9/2025. En nuestra opinión, el nuevo RDL amplía exclusivamente el permiso por nacimiento y cuidado del menor, incorporando semanas retribuidas, sin modificar el permiso parental ya existente, cuya verdadera naturaleza jurídica es una suspensión del contrato de trabajo (art. 45.1.o ET).

El RD-Ley 9/2025 especial relevancia reviste la aplicación de la jurisprudencia constitucional, destacando la STC 140/2024 que declara discriminatoria la situación de las FM bajo la normativa anterior, concretando la obligación constitucional de equiparar materialmente sus derechos a los de las familias biparentales en materia de permisos de cuidado. En este sentido, el RD-Ley 9/2025 cumple, este mandato, aunque al condicionar el disfrute efectivo de parte de los permisos ampliados a partir de 2026 creemos que introduce una paradoja: entre el derecho reconocido por el legislador y la posibilidad cierta de ejercicio, abre una brecha temporal injustificada que restringe la eficacia real del avance constitucional. No obstante, dicha previsión específica para FM es acertada al responder adicionalmente a una realidad de mayor

riesgo de pobreza y exclusión social en estos hogares (el 52,7% frente al 26,5% del total, según el INE en 2023), reconociendo la necesidad constitucional de garantizar un trato equitativo para todos los menores, independientemente del tipo de familia en que crezcan. Dado que la mayoría de las FM están encabezadas por mujeres, esta extensión del reconocimiento es también un avance estructural importante en materia de igualdad de género, a la espera de la nueva extensión y ámbitos formule la futura reforma de la Ley de familias.

2.LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA: APLICACIÓN A HECHOS CAUSANTES ANTERIORES AL 31 DE JULIO.

La reforma efectuada en los apartados 4 y 5 del art. 48 ET respecto a la nueva adición de las 2 semanas o 4 semanas FM de suspensión del contrato de trabajo o del permiso por nacimiento y cuidado de menor que se pueden disfrutar hasta que el hijo/a o menor cumpla los 8 años, será de aplicación exclusivamente a los hechos causantes producidos a partir del 2 de agosto de 2024. Fecha tope que marca la Directiva 2019/1158 para el reconocimiento de la remuneración o la prestación económica correspondientes a las últimas dos semanas del permiso parental previsto en el artículo 8, apartado 3 de dicha Directiva.

La misma Disposición Transitoria señala que el disfrute de dichas semanas (18-19/29-32 FM) de suspensión de contrato de trabajo o del permios por nacimiento y cuidado del menor, así como la prestación económica correspondiente, podrá solicitarse a partir del 1 de enero de 2026, sin requerir un nuevo reconocimiento del derecho, lo que facilitará su gestión y agilidad administrativa por los servicios de la Seguridad Social, siendo de aplicación la normativa reguladora del disfrute del periodo de descanso voluntario por nacimiento y cuidado de menor. Ahora bien, la semana adicional, hasta el momento no se encuentra incluida dentro de la disposición transitoria, por lo que no se podrá solicitar su disfrute y prestación para nacimientos, adopciones, guardas con fines de adopción o acogimientos producidos entre el 2 de agosto de 2024 y el 30 de julio de 2025.

3. BREVE APUNTE EN EL EMPLEO PÚBLICO: PERMISO PARENTAL NO RETRIBUIDO

El artículo segundo del RD-Ley 9/2025, modifica el art. 49 g) Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP): “g) Permiso parental para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, hasta el momento en que el menor cumpla ocho años: no tendrá carácter retribuido y tendrá una duración no superior a ocho semanas, continuas o discontinuas, podrá disfrutarse a tiempo completo, o en régimen de jornada a tiempo parcial, cuando las necesidades del servicio lo permitan y conforme a los términos que reglamentariamente se establezcan...” dejando así de aplicar las resoluciones judiciales que venían a reconocer el permiso parental retribuido.

La entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2023 suscitó una serie de obstáculos interpretativos, tanto en el sector público como en el privado, en torno al derecho al disfrute del permiso parental fundamentalmente en la determinación de su carácter retribuido o no. En efecto, determinadas AAPP y -empresas- privaron a su personal de dicho permiso, invocando la supeditación de su eficacia a la pendiente aprobación de la normativa reglamentaria, una postura reflejada, por ejemplo, en la STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de noviembre de 2024, rec. 152/2024. Sin embargo, tal desarrollo reglamentario ha cerrado la posibilidad de que dicho permiso sea retribuido con la modificación del art. 49.g) EBEP.

Antes de la publicación del RD-L 9/2025, en la práctica judicial, hemos observado una tendencia al reconocimiento del derecho al disfrute del permiso parental, sin que la falta de regulación sobre su retribución constituyera obstáculo alguno. Singularmente, cuando la negativa empresarial carece de fundamento razonable, los tribunales han estimado indemnizaciones por daños y perjuicios en favor de la persona trabajadora, a la luz de la vulneración de derechos fundamentales. Así lo recoge la STSJ de Cataluña de 26 de abril de 2024 (rec. 7066/2023), que, tras reconocer el derecho al permiso indebidamente denegado, condenó a la empresa al pago de 20.000 euros por lesión de tales derechos. Este pronunciamiento refuerza la doctrina que vincula la negativa injustificada al disfrute del permiso parental con una discriminación directa o indirecta por razón de género y constituía una vulneración del derecho a la conciliación y a la igualdad efectiva.

No obstante, el aspecto más controvertido ha sido el relativo a la retribución del permiso parental. La modificación del art. 49.g) EBEP pone fin a varias resoluciones

judiciales que, basándose en la aplicación directa de la Directivas Comunitarias por no haber sido transpuestas en plazo, reconocían el derecho a la retribución de dicho permiso (SJCA núm. 1 de Barcelona de 28 de noviembre de 2024, proce.332/2024; SSJCA núm. 1 de Cuenca de 27 de enero y 30 de abril de 2025, procs. 380 y 465/2024; SJCA núm. 4 de Murcia de 25 de marzo de 2025, proc 205/2024; SJCA núm. 17 de Barcelona de 20 de junio de 2025, proc. 276/2024. El RD-L 9/2025 corrige estos pronunciamientos y establece que el permiso parental no será retribuido.

4. ADAPTACIÓN AL DERECHO EUROPEO

En el plano conceptual, el RD-Ley 9/2025, avanza en la consolidación del modelo de corresponsabilidad en las relaciones laborales, introduciendo mejoras cruciales como la ampliación de los permisos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento a 19 semanas para cada progenitor (32 semanas FM), así como 2 semanas adicionales de permiso parental retribuido (4 FM), como anteriormente hemos descrito, representando un paso relevante hacia la igualdad de derechos en la protección del menor y en la corresponsabilidad en los cuidados.

Aunque resulte obvio, es necesario precisar los términos de Directiva 2019/1158 y sus definiciones. Así se entiende por “permiso parental” definido en el artículo 3.1.b, como la *“ausencia del trabajo a la que pueden acogerse los trabajadores que sean progenitores por motivo del nacimiento o la adopción de un hijo, para cuidar de este”*, fijando en el artículo 5.1 que *“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que cada trabajador tenga un derecho individual a disfrutar de un permiso parental de cuatro meses que debe disfrutarse antes de que el hijo alcance una determinada edad, como máximo ocho años, que se especificará por cada Estado miembro o por los convenios colectivos. Los Estados miembros o los interlocutores sociales determinarán dicha edad de modo que se garantice que cada progenitor pueda ejercer efectivamente su derecho a un permiso parental de manera efectiva y en condiciones equitativas”*. Además, el art. 5.2, expresamente señala que *“Los Estados miembros se asegurarán de que dos de los meses de permiso parental no puedan ser transferidos”*. El RD-Ley 9/2025, haciendo uso del art. 20.6 de la Directiva citada, permite a los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en sus artículos 4, 5, 6 y 8 que *“los Estados miembros podrán tener en cuenta cualquier período de ausencia del trabajo relacionada con la familia y cualquier remuneración o prestación económica por esta, entre otros por permisos de maternidad, paternidad,*

parental o para cuidadores a que pueda acogerse el trabajador en el ámbito nacional y que supere los estándares mínimos previstos en la presente Directiva o en la Directiva 92/85/CEE, siempre que se respeten los requisitos mínimos para dichos permisos y que no se reduzca el nivel general de protección garantizado a los trabajadores en los ámbitos de aplicación de dichas Directivas". Por tanto, nuestro ordenamiento debe de reconocer un permiso parental individual de cuatro meses por cada progenitor para el cuidado de hijos menores de ocho años, con al menos dos meses intransferibles. Además, tienen la opción de adoptar medidas que incrementen estos derechos mínimos en función de las necesidades de sus sistemas internos. Esta es la clave y a la que el RDL 9/2025 responde transponiendo la Directiva 2019/1158 y transformando la configuración de ciertos derechos de conciliación.

Dicho lo anterior, el problema fundamental -y la confusión interpretativa por algunos sectores iuslaboralistas- radica en el recurso de forma maximalista a la llamada «cláusula pasarela» o de absorción, prevista en el artículo 20.6 de la Directiva, para justificar que los distintos permisos puedan sumarse en el cómputo del derecho parental retribuido, y así se debería de haber explicado en la extensa y doctrinal Exposición de Motivos. Esta técnica permite considerar cumplido el mínimo de semanas retribuidas si, en el marco jurídico estatal, existe un conglomerado de permisos que, interpretados funcionalmente, equivalen a la suma temporal y económica exigida. La Directiva introduce una auténtica "constitución" de mínimos para las políticas de conciliación en la UE. Hemos señalado como el art. 5, impone a los Estados miembros la obligación de reconocer a toda persona trabajadora un derecho individual a un permiso parental de cuatro meses, intransferible en, al menos, dos meses y retribuido por un período mínimo de ocho semanas, a disfrutar antes de que el hijo alcance una edad fijada por el Estado, como máximo de ocho años. Y en los arts. 8 y 20 de la Directiva prevén la "cláusula pasarela" ("bridge provisión"), permitiendo a los Estados satisfacer estas exigencias computando otros periodos de permiso relacionados con la familia como veremos que impliquen una ausencia del trabajo y una prestación económica, siempre que cumplan con los fines y límites mínimos contemplados. Este punto es esencial para entender la arquitectura española del permiso parental y el modo en que el RD-L 9/2025 opera con el resto del sistema nacional de permisos retribuidos y no retribuidos y a nuestro juicio da cumplimiento a la transposición de la Directiva. Sin embargo, este procedimiento, aunque ajustado literalmente a la Directiva, ha eliminado las amplias expectativas generadas con la posibilidad autónoma del permiso parental, que según cierta doctrina debía de ser una herramienta propia, separada e identificable, con lógica de corresponsabilidad y

fomento de la igualdad efectiva en el reparto de tareas de cuidado. Este permiso parental recogido en el art. 48 bis ET como hemos reiterado no forma parte de los cambios normativos introducidos en el ET.

Así:

¿Qué señala la Directiva?

Un permiso parental retribuido tanto para mujeres como hombres de 8 semanas; Un permiso por nacimiento de 14 semanas mujeres y 10 días para hombres, por lo que la Directiva reconoce 22 semanas para las madres y 8 semanas y 10 días para los padres.

¿Qué reconoce nuestra legislación con anterioridad a la reforma del RDL 9/2025?

Tanto para mujeres como para hombres 16 semanas de permiso por cuidado de menor y 3 semanas de permiso por lactancia acumulado (art. 37.4 ET) como señala la Exposición de Motivos del RD-L9/2025 y para la determinación de su cálculo hay que tener en consideración la STS 21 de noviembre de 2023, rec. 2978/2022. Total 19 semanas. Esta legislación no cumplía la Directiva que reconocía 22 semanas, pero si cumplía el mínimo establecido como permiso de 8 semanas y 10 días que señala la Directiva.

¿Qué cambios normativos incorpora el RD-Ley 9/2025?

Tanto para el padre o madre o ambos progenitores 17 semanas por cuidado de menor hasta que el menor cumpla 12 meses, más 3 semanas de permiso por lactancia acumulado hasta que el menor cumpla 9 meses, más 2 semanas del nuevo permiso por nacimiento hasta que el menor cumpla 8 años, en total 22 semanas. También reconoce la ampliación del permiso a 32 semanas en FM.

Desde una óptica dogmática, el modelo español preserva la escisión entre el permiso de nacimiento, vinculado primordialmente a la recuperación materna y la protección durante las primeras semanas del hijo/a y el parental, orientado a responder más a las necesidades de cuidado de menor hasta la edad de ocho años. Sin embargo, desde algunos sectores vienen a entender que la transposición legislativa oscurece la autonomía de este último, sin comprender la subsunción legal y práctica en distintas figuras y sumas de derechos como correctamente se hace en el RD-Ley 9/2025.

No obstante, los avances materiales y la positiva alineación parcial con la lógica de la Directiva, algunas sombras deben de ser reinterpretadas por la crítica doctrinal. Una de las más certeras atañe a la insuficiente “visibilización” del permiso parental: el derecho aparece y desaparece entre figuras diversas, imposibilitando definirlo como un derecho subjetivo independiente, inequívoco y de ejercicio sencillo. Esta situación puede afectar negativamente a la seguridad jurídica tanto de las personas trabajadoras como de las empresas y, sobre todo, obstaculiza el objetivo político y social de transformar los usos y roles de género en los cuidados infantiles. Es decir, si el permiso parental no es plenamente autónomo, su uso no va a difuminarse, ni reiterar patrones de desigualdad estructural.

Desde la óptica constitucional y europea, el RD-Ley 9/2025 debe ser visto como una norma de transposición con una “solución de emergencia” correcta, y con una Exposición de Motivos que no ha facilitado la comprensión del ejecutivo en la evidente transposición de la Directiva, al materializar *ad hoc* un amplio y excelente estudio de la conciliación y corresponsabilidad en nuestro país. Es más, esta norma, se sustenta en la legitimidad de la legislación de urgencia (art. 86 CE) y responde a un procedimiento de infracción grave instado por las instituciones europeas, su contenido presenta debilidades estructurales que el legislador está llamado a superar a corto plazo y se hubiera requerido una Exposición de Motivos más pragmática.

El nuevo diseño flexible “a voluntad de la persona trabajadora” en el reparto de semanas permite una distribución más racional de los cuidados, adaptada a las necesidades evolutivas de las familias y los menores. El derecho a disfrutar 2 ó 4 semanas en supuestos de monoparentalidad hasta que el menor cumpla los ocho años incide directamente en la posibilidad de acompañar la crianza/el cuidado en momentos clave del desarrollo infantil, avanzando desde una concepción exclusivamente biologicista o centrada en la recuperación posparto hacia una noción de cuidado extendido, compartido, de desarrollo y de apego. El beneficio social es doble: por un lado, se protege el vínculo afectivo y el desarrollo temprano del menor, lo que tiene efectos positivos; por otro, se refuerza el mensaje social del derecho al cuidado como valor colectivo, no solo familiar, promoviendo así una sociedad más igualitaria y cohesionada. El diseño retributivo, asumiendo la Seguridad Social el coste de estos nuevos periodos de permiso y garantizando el 100% de la base reguladora, elimina barreras económicas al acceso igualitario y mejora la equidad social al no trasladar el impacto a las empresas ni a las propias personas trabajadoras, lo que favorece la universalidad del derecho y reduce posibles resistencias tanto en el tejido productivo como en el seno de los hogares.

El sistema mixto, en que la Seguridad Social asume la mayor carga de los permisos retribuidos y la empresa se responsabiliza por permisos de menor duración (como el de lactancia acumulada), distribuye de modo más equitativo la protección social y evita sobrecostes excesivos en el tejido productivo. Asimismo, la existencia de semanas de permiso parental no retribuido (ocho semanas adicionales art 48 bis ET) que el RD-L 9/2025 no modifica, da un margen de flexibilidad y autoorganización a las familias, aunque la falta de dotación económica puede limitar su ejercicio en familias más vulnerables, abriendo un debate futuro sobre la universalización de la protección y que la Exposición de Motivos deja abierta.

En definitiva, el RD-L 9/2025 implica la transposición y transformación de los derechos de conciliación, colocándolos en el centro de la agenda social y condicionando positivamente la igualdad, la justicia y la cohesión en la sociedad española y transpone la Directiva (UE) 2019/1158. No obstante, su éxito en el impacto social dependerá de la voluntad política, el acompañamiento institucional y la capacidad de la sociedad civil para exigir y ejercer el pleno despliegue de los nuevos derechos reconocidos. El permiso retribuido ampliado alcanza tanto a asalariados, empleados públicos como autónomos, lo que garantiza que prácticamente todas las configuraciones de familias se benefician por igual.