



El permiso de paternidad en España

por M^a José Serrano García

Desde hace años, a nivel interno, supranacional e internacional, se han elaborado instrumentos jurídicos destinados a dar una respuesta a las exigencias derivadas de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. En España, la Ley 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, consagró el permiso de paternidad de los funcionarios públicos, de los trabajadores asalariados y de los trabajadores autónomos, tras afirmar que era su medida más innovadora en materia de conciliación. Con anterioridad, ciertos convenios colectivos y normas encargadas de regular el régimen jurídico de algunas categorías de funcionarios públicos preveían permisos que solo eran similares y que no estaban acompañados de una prestación pública.

Ahora bien, a pesar del avance que supuso la consagración del permiso de paternidad en la Ley 3/2007, su puesta en práctica ha dejado ver que su regulación posee ciertas deficiencias. De hecho, han surgido iniciativas que pretenden impulsar una reforma que asegure que los permisos vinculados al cuidado de los hijos son iguales para ambos géneros, obligatorios, intransferibles y remunerados. Esta es la razón de que, en las siguientes páginas, se expongan las iniciativas más importantes que se han elaborado en esa dirección, tras delimitar los elementos más destacados del permiso de paternidad y prestar una atención especial a su duración.

I. La delimitación de los elementos más destacados del permiso de paternidad

El permiso de paternidad es una suspensión del contrato de trabajo con reserva de puesto de trabajo¹, durante cuyo transcurso su titular posee derecho a percibir una prestación de la Seguridad Social, si cumple los requisitos establecidos normativamente². La finalidad de este permiso es facilitar que los trabajadores atiendan a los supuestos de nacimiento de hijo, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, con independencia de que hayan disfrutado el permiso retribuido vinculado al nacimiento de un hijo³ y/o, de manera compartida, el permiso de maternidad. Además, para identificar a sus titulares, el legislador utiliza la expresión “*progenitor*”. Lo que pone de manifiesto que atiende a una realidad social y familiar en la que existen parejas del mismo sexo.

A diferencia de lo que sucede con la suspensión del contrato de trabajo por maternidad biológica⁴, la titularidad del permiso de paternidad no deriva de la titularidad de la madre, sino que pertenece originariamente al otro progenitor y es intransferible. En cambio, en los supuestos de adopción,

¹ Art. 48.1 y 7 Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, *Estatuto de los Trabajadores*; en adelante, ET.

² Arts. 183 a 185 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*; y Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, *por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural*.

³ Este permiso, en función de que el trabajador deba o no hacer un desplazamiento con ocasión del nacimiento, posee una duración de dos o cuatro días, salvo que sea mejorada vía convenio colectivo.

⁴ Cuya titularidad originaria pertenece a la madre, que puede ceder parte del tiempo de su disfrute al otro progenitor, siempre que ella descansa seis semanas después del parto (art. 48.4 y 7 ET).

guarda con fines de adopción o acogimiento, son los dos progenitores los que deciden quién de ellos va a utilizar el permiso de paternidad; y, para favorecer la corresponsabilidad, si el permiso de maternidad es disfrutado en su totalidad por uno, el de paternidad únicamente podrá ser utilizado por el otro (art. 48.5 y 7 ET).

De igual modo, un rasgo característico del permiso de paternidad es la flexibilidad con la que puede concretarse su disfrute. Así, debe utilizarse, después del permiso por nacimiento de hijo o la constitución de la adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento; pero, en función de lo que desee el trabajador, bien durante la vigencia del permiso por maternidad biológica, adopción guarda o acogimiento, o bien una vez finalizados éstos (art. 48.7 ET). Con ello, se facilita que los progenitores atiendan al menor de manera simultánea o sucesiva, alargando, en este último caso, el tiempo durante el que se encuentra bajo el cuidado de uno de ellos. Además, el permiso de paternidad puede concretarse, en régimen de jornada partida o en régimen de jornada parcial, aunque previo acuerdo con el empresario y con una reducción de la jornada de trabajo de un mínimo del 50 %.

II. El inicial estancamiento de la extensión temporal del permiso de paternidad

Al objeto de reducir la carga económica que para las arcas públicas conllevaba la implantación del permiso de paternidad acompañado de una prestación pagada por la Seguridad Social, su duración inicial fue de 13 días ininterrumpidos, ampliables en los supuestos de parto, adopción o acogimiento múltiples, en dos días más, por cada hijo a partir del segundo. Esta duración era claramente insuficiente, para atender adecuadamente a la finalidad a la que se encontraba destinada. De ello fue consciente el creador de la Ley 3/2007, ya que estableció que el Gobierno la ampliaría, de forma progresiva y gradual, hasta alcanzar cuatro semanas, a los seis años de su entrada en vigor (Disposición Transitoria Novena Ley 3/2007).

Antes de que llegara la fecha estipulada, se elaboró la Ley 9/2009, de 6 de octubre, *de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida*, precisando que esta ampliación entraría en vigor el día 1 de enero de 2011 (art. 1 y Disposición Final Segunda Ley 9/2009). Sin embargo, nuevamente para evitar un incremento del gasto público y, en esta ocasión, durante una clara situación de crisis económica, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado fueron posponiendo su aplicación, frenando, con ello, la mayor implicación de los hombres en las responsabilidades familiares y, por lo tanto, el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de ambos géneros en el ámbito laboral. Finalmente, la duración de cuatro semanas entró en vigor, el día 1 de enero de 2017.

Al año siguiente, gracias al acuerdo suscrito entre el Grupo Parlamentario Ciudadanos y el Partido Popular, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2018*, amplió la duración del permiso de paternidad a cinco semanas, desde el día 5 de julio de 2018 (Disposición Final 38.º Ley 6/2018). Esta duración puede ser mejorada vía convenio colectivo, aunque la correspondiente prestación pública no alcanzará al tiempo en el que se concrete la mejora.

III. Las principales iniciativas destinadas a reformar el permiso de paternidad

En los últimos años, se están presentando iniciativas que ponen de manifiesto que los políticos y las instancias públicas son conscientes de la necesidad de que el régimen jurídico de los permisos destinados al cuidado de los hijos sea reformado, al objeto de conseguir una verdadera corresponsabilidad y, derivadamente, poner fin a la diferente forma en la que están y son tratados en el ámbito laboral los hombres y las mujeres.

A nivel de la Unión Europea, cabe destacar que el Parlamento Europeo y el Consejo, el pasado 24 de enero de 2019, lograron un acuerdo provisional sobre la propuesta de la Comisión Europea de una nueva directiva relativa a la conciliación. En esta propuesta, se recoge un permiso de paternidad mínimo de diez días y remunerado, al menos, al mismo nivel que la baja por enfermedad. Y, de otra

parte, se mejora el permiso parental, al señalarse que, de los cuatro meses a los que se extiende, dos han de ser intransferibles entre los progenitores y compensados económicamente, al nivel que determinen los Estados miembros.

Ahora bien, las iniciativas presentadas en España son más ambiciosas que las reflejadas en este acuerdo provisional. Así, el 7 de mayo de 2018, el Grupo Parlamentario Podemos presentó una Proposición de Ley tendente a equiparar los permisos de maternidad y de paternidad, que fue admitida a trámite por la unanimidad del Pleno del Congreso de los Diputados, en junio de 2018⁵. Este documento parte de la necesidad de que los permisos sean iguales para ambos géneros, intransferibles y remunerados al 100%, a la vez que contempla la supresión del apartado 7 del art. 48 ET, que es el que regula el permiso de paternidad en el ámbito del trabajo asalariado. Paralelamente, recoge la creación de un permiso con una duración que estipula que se ha de incrementar progresivamente y que, en 2021, debería ser de 16 semanas, para cada progenitor. Dos de estas semanas tendrían que ser disfrutadas obligatoriamente por los trabajadores, a partir del nacimiento, la adopción, la guarda con fines de adopción o el acogimiento; mientras que el resto se utilizarían, durante el primer año, previo acuerdo con el empresario, de manera continua o discontinua y, en su caso, a tiempo parcial. Dentro de este segundo bloque, cuatro semanas deberían ser disfrutadas obligatoriamente y diez sólo voluntariamente.

La preocupación por mejorar los permisos destinados al cuidado de los hijos también se ha hecho patente en otros Grupos Parlamentarios. Por ejemplo, el Grupo Parlamentario Ciudadanos presentó una proposición de ley el pasado 22 de junio de 2018⁶ que equipara los permisos de maternidad y de paternidad, y que atribuye a cada uno de ellos una duración de diez semanas, a las que suma otras diez, a compartir por ambos progenitores y a disfrutar a lo largo del primer año del menor, a tiempo completo o parcial. De igual forma, esta proposición de ley apuesta por la creación de un “bonus” en cuya virtud los progenitores tendrían derecho a dos semanas adicionales, si utilizan sus permisos de forma equitativa.

Por otro lado, el Gobierno y el Grupo Parlamentario Podemos han firmado un acuerdo, al objeto de que, en 2019, los permisos de paternidad suban a ocho semanas; en 2020, a 12; y, en 2021, a 16. Siguiendo este calendario, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019⁷, presentado el día 14 de enero de 2019, extiende la duración del permiso de paternidad hasta ocho semanas, ampliables en los supuestos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiples, en dos días más, por cada hijo a partir del segundo. Y, asimismo, prevé que esta duración se verá ampliada en siete días, cuando el nacimiento, la adopción, la guarda con fines de adopción o el acogimiento afecten a una familia numerosa, la familia adquiera esta condición a raíz de la llegada del hijo, o bien uno de los miembros de la familia o el hijo tengan una discapacidad en un grado igual o superior al 33 %. Además, el período de suspensión será ininterrumpido, salvo las cuatro últimas semanas, que, en aras de conseguir una adecuada conciliación, podrán disfrutarse de forma independiente, previo acuerdo con el empresario, dentro de los nueve meses siguientes a la fecha del nacimiento o, según los casos, a la fecha de la constitución de la adopción, la guarda con fines de adopción o el acogimiento (Disposición Final Vigésima Novena).

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 también pretende modificar el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, para aplicar, en este ámbito, el mismo calendario de ampliación de la extensión temporal del permiso de paternidad que en el sector privado. Y ello, con base en el acuerdo suscrito, en octubre de 2018, entre la Ministra de Política Territorial y Función Pública y los representantes sindicales de la Administración General.

⁵ http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-254-1.PDF.

⁶ http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-278-1.PDF.

⁷ <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2019Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/MnSerieRoja.htm>.

IV. La traducción práctica de la vigente regulación del permiso de paternidad

Tras unos momentos iniciales en los que la regulación del permiso de paternidad casi no se encontraba acompañado de su articulación práctica, a día de hoy, este permiso está totalmente consolidado. Además, se disfruta, en un mayor número de ocasiones que aquellas en las que es compartido el permiso de maternidad. Claramente, ello se deduce de las estadísticas elaboradas por la Seguridad Social en materia de prestaciones por maternidad y paternidad⁸.

No obstante, en el incremento de la utilización del permiso de paternidad no ha incidido significativamente la negociación colectiva, en tanto en cuanto la mayoría de los convenios colectivos no lo regulan y un gran número de los que sí lo hacen se limita a reproducir los mandatos del legislador. Además, la puesta en práctica del permiso de paternidad ha dejado ver que su configuración como un permiso contrapuesto al permiso de maternidad, con una duración inferior que la que corresponde a éste, y el carácter voluntario de su disfrute entorpecen el camino que se ha de seguir para que mujeres y hombres se dediquen, en idéntica medida, al cuidado de los hijos. Asimismo, su vigente regulación no atiende a ciertas cuestiones importantes, entre las que se sitúan las necesidades que poseen las familias monoparentales en el ámbito de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Por todo ello, no es de extrañar que hayan surgido iniciativas como las mencionadas en el anterior apartado que lo que pretenden es terminar, de un modo u otro, con este conjunto de deficiencias y, significativamente, conseguir que los permisos vinculados al cuidado de los hijos sean iguales para ambos géneros, obligatorios, intransferibles y remunerados.

M^a José Serrano García

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social UCM
Subdirectora de la Escuela de Relaciones Laborales UCM

⁸ Así, limitándonos a los últimos años, el número de personas que disfrutó la prestación por paternidad, en 2016, fue de 244.468; en 2017, de 264.632; y, de enero a septiembre de 2018, de 190.053. Por otro lado, si nos centramos en la prestación por maternidad, se observa que las madres que no compartieron el permiso de maternidad, en 2016, fueron 258,067; en 2017, 249.870; y de enero a septiembre de 2018, 81.004. Sin embargo, el número de las que sí compartieron este permiso, en 2016, fue de 3.357; en 2017, de 2.523; y de enero a septiembre de 2018, de 2.035; *vid.* <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST45>.