

I. DISPOSICIONS GENERALS

CAP DE L'ESTAT

- 24446** *Reial decret llei 15/2025, de 2 de desembre, pel qual s'adopten mesures urgents per afavorir l'activitat inversora de les entitats locals i de les comunitats autònomes i pel qual es modifica el Reial decret 1007/2023, de 5 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament que estableix els requisits que han d'adoptar els sistemes i els programes informàtics o electrònics que suportin els processos de facturació d'empresaris i professionals, i l'estandardització de formats dels registres de facturació.*

I

La situació financera de moltes comunitats autònomes i entitats locals els ha permès generar superàvit i romanents de tresoreria en aquests últims anys. Amb aquest Reial decret llei es persegueix l'objectiu de possibilitar que utilitzin els recursos generats per a inversions financerament sostenibles. Aquestes mesures han de contribuir a l'impuls de projectes d'interès públic importants.

D'altra banda, l'article 29.2.j) de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, va introduir una obligació formal relativa als sistemes informàtics que suporten els processos de facturació, el desplegament del qual es va efectuar mitjançant el Reial decret 1007/2023, de 5 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament que estableix els requisits que han d'adoptar els sistemes i els programes informàtics o electrònics que suportin els processos de facturació d'empresaris i professionals, i l'estandardització de formats dels registres de facturació. La posterior Ordre HAC/1177/2024, de 17 d'octubre, va precisar les especificacions tècniques imprescindibles per a la seva implementació.

La modificació efectuada pel Reial decret 254/2025, d'1 d'abril, pel qual es modifica el Reial decret 1007/2023, de 5 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament que estableix els requisits que han d'adoptar els sistemes i els programes informàtics o electrònics que suportin els processos de facturació d'empresaris i professionals, i l'estandardització de formats dels registres de facturació, va respondre a la necessitat de compassar l'entrada en vigor del reglament al calendari de desplegament tècnic i normatiu existent. Tanmateix, subsisteixen circumstàncies que justifiquen una nova ampliació del termini d'exigibilitat, motivades tant per l'adequació necessària dels sistemes informàtics de facturació com per la conveniència de garantir una implantació ordenada i homogènia en el conjunt del teixit empresarial.

La concurrència d'aquestes raons constitueix una circumstància d'extraordinària i urgent necessitat, que habilita a recórrer al reial decret llei de conformitat amb l'article 86 de la Constitució espanyola.

Adicionalment, és imprescindible mantenir el rang reglamentari del Reial decret 1007/2023, malgrat que la seva modificació s'articuli mitjançant una norma amb rang de llei. A aquest efecte, aquesta disposició incorpora una clàusula expressa, que en preserva la naturalesa reglamentària i evita alteracions competencials o materials en el seu grau jeràrquic.

II

Aquest Reial decret llei consta d'una part expositiva i una part dispositiva estructurada en dos articles i quatre disposicions finals.

L'article 1 prorroga l'aplicació de la disposició addicional sisena de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i possibilita la destinació del superàvit de 2024 que han obtingut les entitats locals per

finançar inversions financerament sostenibles en els exercicis 2025, 2026 i 2027, com a mesura alternativa a la regla general de l'article 32 de la Llei orgànica 2/2012, per la qual aquest superàvit s'ha de dedicar a la reducció del deute públic, en termes PDE (protocol de dèficit excessiu).

L'article 2 habilita la destinació del superàvit de 2024 que han obtingut les comunitats autònomes per finançar inversions financerament sostenibles en els exercicis 2025, 2026 i 2027, com a excepció i com a alternativa a la regla general de l'article 32 de la Llei orgànica 2/2012, per la qual aquest superàvit s'ha de dedicar a la reducció del deute públic en termes PDE.

L'article 2 té com a antecedent legal la disposició addicional cent setzena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018.

Ambdós articles preveuen mesures que tenen la finalitat d'afavorir l'activitat inversora de les entitats locals i de les comunitats autònomes finançada amb els seus propis superàvits de 2024, sense que computi en la regla de despesa de 2025, 2026 i 2027, encara que sí a l'efecte de l'estabilitat pressupostària. No obstant això, es limita l'aplicació de la mesura, de manera que no pot generar dèficit.

L'article 3 d'aquest Reial decret llei modifica la disposició final quarta del Reial decret 1007/2023, ampliant els terminis d'adaptació dels sistemes informàtics de facturació als requisits que preveu el reglament: per als obligats de l'article 3.1.a): 1 de gener de 2027, i per a la resta dels obligats de l'article 3.1: 1 de juliol de 2027.

Així mateix, s'adequa el termini previst per a productors i comercialitzadors de sistemes informàtics, i es manté la regla dels nou mesos des de l'entrada en vigor de l'Ordre ministerial HAC/1177/2024, sense perjudici de l'adaptació obligatòria abans de les noves dates límit assenyalades. El Reial decret llei es completa amb una addicional única i tres disposicions finals.

La disposició final primera modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, amb la finalitat d'atribuir a la Comunitat Autònoma de Catalunya, en l'àmbit de les seves competències, la gestió de les funcions relatives als funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional. Aquesta modificació es fonamenta en els principis d'autonomia i descentralització, en coherència amb el que disposen els articles 5, 136 i 160 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

La Llei 27/2013, de 27 de desembre, va introduir una reforma substancial en el règim jurídic d'aquests funcionaris, de manera que s'atribueix a l'Estat les competències exclusives en matèria de selecció, formació, habilitació i potestat sancionadora en els supòsits d'infraccions greus. Aquesta modificació va suposar que la Generalitat perdés determinades atribucions prèviament reconegudes a les comunitats autònomes per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, com ara la creació, la classificació i la supressió de llocs reservats, així com la convocatòria i la selecció d'aquests funcionaris, situant el marc competencial autonòmic en els termes anteriors a aquesta última llei.

La Generalitat ha reivindicat reiteradament la recuperació d'aquestes competències, atenent raons d'interès general: garantir l'organització adequada de l'administració local d'acord amb les seves prioritats, pal·liar el dèficit estructural d'habilitats en els ens locals, agilitzar els procediments de provisió i cobrir les vacants existents, així com atendre les especificitats lingüístiques i territorials i reforçar la proximitat en la gestió.

Per tot això, es considera necessari reconèixer a la Generalitat la competència per aprovar l'oferta pública d'ocupació i seleccionar els funcionaris esmentats, de manera que s'asseguri l'eficàcia i la continuïtat en el funcionament de les entitats locals en el seu àmbit territorial.

Les altres dues disposicions finals són les relatives als títols competencials i a l'entrada en vigor de la norma.

III

L'article 86 de la Constitució espanyola permet al Govern dictar decrets lleis «en cas d'extraordinària i urgent necessitat», sempre que no afectin l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I de la Constitució espanyola, el règim de les comunitats autònomes, ni el dret electoral general. Aquesta norma es configura, per tant, com un instrument amb uns contorns ben definits en què el judici polític d'oportunitat i necessitat gaudeix d'un marge ampli, sempre que s'orienti a assolir un resultat concret davant una situació d'urgència ineludible.

El reial decret llei constitueix un instrument lícit constitucionalment, sempre que, tal com reiteradament ha exigít el nostre Tribunal Constitucional (sentències 6/1983, de 4 de febrer, F. 5; 11/2002, de 17 de gener, F. 4; 137/2003, de 3 de juliol, F. 3, i 189/2005, de 7 de juliol, F. 3; 68/2007, F. 10, i 137/2011, F. 7), el fi que justifica la legislació d'urgència sigui subvenir a una situació concreta, dins dels objectius governamentals que, per raons difícils de preveure, requereix una acció normativa immediata en un termini més breu que el requerit per la via ordinària o pel procediment d'urgència per a la tramitació parlamentària de les lleis, sobretot quan la determinació del procediment esmentat no depèn del Govern.

Per tant, ha de quedar acreditada «l'existència d'una connexió necessària entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta adoptada per subvenir-hi (STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3; 182/1997, de 20 d'octubre, FJ 3, i 137/2003, de 3 de juliol, FJ 4)».

La situació actual presenta una conjuntura excepcional que justifica l'adopció de mesures extraordinàries i urgents en l'àmbit de la inversió pública, el reforçament dels serveis públics i la garantia de prestació de funcions essencials per al compliment de les funcions que han d'exercir les entitats locals.

En aquest sentit, habilitar que les comunitats autònomes i les entitats locals puguin destinar el superàvit de 2024, el 2025, 2026 i 2027 a finançar inversions financerament sostenibles permet que incorporin els crèdits necessaris per licitar les inversions, que redunden en una millora dels serveis públics. Atès que l'exercici pressupostari 2025 està a punt d'acabar, cal adoptar aquesta mesura, ja que, una vegada conclòs, la norma vigent aplicaria als superàvits en el moment que es produeixin. Per aquest motiu, l'adopció immediata d'aquesta mesura permet utilitzar els fons que integren el superàvit de 2025 a les finalitats que preveu aquesta norma i portar a terme aquestes inversions financerament sostenibles que no es podrien executar d'altra manera.

D'altra banda, en el cas dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional, es justifica la necessitat en garantir la continuïtat en la prestació de funcions essencials en les entitats locals catalanes –secretaria, intervenció i tresoreria– davant el dèficit estructural d'habilitats nacionals i el risc de paralització administrativa. La urgència es justifica per la impossibilitat d'esperar la tramitació parlamentària ordinària sense comprometre l'estabilitat institucional i financera dels ens locals.

Pel que fa a la modificació dels terminis d'adaptació als sistemes informàtics de facturació als requisits que preveu el Reial decret 1007/2023, de 5 de desembre, la urgència es justifica per la impossibilitat de tramitar la modificació normativa necessària amb anterioritat a l'exigibilitat d'aquests requisits que, si no es tramiten i d'acord amb la seva disposició final quarta, són exigibles l'1 de gener de 2026.

Aquest Reial decret llei representa, per tant, un instrument constitucionalment necessari, ja que és pertinent i adequat per a la consecució del fi que justifica la legislació d'urgència, atès que atén una situació concreta dins dels objectius governamentals i requereix una acció normativa immediata en un termini més breu que el que requereix la via normal o el procediment d'urgència per a la tramitació parlamentària de les lleis.

El contingut material del Reial decret llei s'ajusta a les exigències del precepte constitucional i no en sobrepassa els límits, ja que no regula matèries relatives a l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, als drets, deures i llibertats dels

ciutadans que regula el títol I de la Constitució espanyola, al règim de les comunitats autònomes ni al dret electoral general.

D'aquesta manera, no hi ha afectació a l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat i al dret electoral general, ja que es tracta de matèries alienes a l'objecte del Reial decret llei. Així mateix, pel que fa a l'afectació al règim de les comunitats autònomes cal indicar que, en la mesura que el Reial decret llei no afecta la seva posició institucional, ni delimita de manera directa i positiva les competències que tenen atribuïdes i, en tot cas, es dicta en l'àmbit propi de les competències exclusives que l'article 149.1 de la Constitució espanyola reconeix a l'Estat, cal concloure que no afecta el règim de les comunitats autònomes.

Finalment, i en relació amb la prohibició d'afectació als drets, deures i llibertats dels ciutadans que regula el títol I de la Constitució espanyola, la consolidada doctrina constitucional es resumeix en la STC 139/2016, de 21 de juliol (FJ 6), «1r) (...) aquest Tribunal ha rebutjat una interpretació extensiva del límit esmentat que suposaria el buidatge de la figura del Decret llei, fent-lo «inservible per regular amb més o menys incidència qualsevol aspecte relacionat amb les matèries que inclou el títol I de la Constitució; 2n) La clàusula restrictiva s'ha d'entendre de manera que no es redueixi a no res la figura del decret llei, de manera que el que es prohibeix constitucionalment és que es reguli un règim general d'aquests drets, deures i llibertats o que vagi en contra del contingut o dels elements essencials d'alguns d'aquests drets» (STC 111/1983, de 2 de desembre, FJ 8, confirmada per d'altres de posteriors); 3r) El Tribunal no s'ha de fixar únicament en la manera com es manifesta el principi de reserva de llei en una matèria determinada, sinó que més aviat ha d'examinar si hi ha hagut «afectació» pel decret llei d'un dret, un deure o una llibertat regulats en el títol I de la CE, la qual cosa exigeix tenir en compte la configuració constitucional del dret, el deure o la llibertat afectats en cada cas, i fins i tot la seva ubicació sistemàtica en el text constitucional i la naturalesa i l'abast de la regulació concreta de què es tracti (...)».

En definitiva, per l'objecte, per la finalitat i pel context d'urgència i exigència temporal en què es dicta la norma, es pot concloure que s'hi respecten els pressupòsits i els límits que estableix l'article 86 de la Constitució espanyola.

IV

Concorren en aquest Reial decret llei, a més, els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència que exigeix l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Pel que fa als principis de seguretat jurídica, proporcionalitat i eficàcia, cal destacar que les modificacions que incorpora aquest Reial decret llei es limiten estrictament a abordar de manera puntual, precisa i clara cadascun dels aspectes objecte d'aquest, tant en matèria de superàvit d'entitats locals i comunitats autònomes, com del règim de funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional i en relació amb les adaptacions de sistemes informàtics. En tots aquests casos les mesures s'aborden, mitjançant la millor alternativa possible, l'aprovació d'un Reial decret llei, atès el rang legal exigible i la urgent necessitat ja referida. D'acord amb el que s'ha exposat abans, aquesta norma està justificada, persegueix uns fins clars i determinats i és l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució. Així mateix, conté la regulació imprescindible per atendre la necessitat que es pretén cobrir i és coherent amb la resta de l'ordenament jurídic.

Quant al principi de transparència, queda justificat en definir clarament els objectius del Reial decret llei, tant en la part expositiva com en la memòria que l'acompanya.

Finalment, en relació amb el principi d'eficiència, aquest Reial decret llei no estableix càrregues administratives, contribueix a més a un ús més eficient dels recursos públics tant econòmics, com és el cas del superàvit d'entitats locals i comunitats autònomes, com dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional, la gestió dels quals és

més eficient, amb l'efecte innegable en la gestió dels fons públics que correspon a aquests empleats públics.

Aquest Reial decret llei es dicta a l'empara del que preveu l'article 149.1, apartats 13a, 14a i 18a, de la Constitució espanyola, que atribueixen a l'Estat les competències exclusives en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, Hisenda general i deute de l'Estat i bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris.

En virtut d'això, fent ús de l'autorització que conté l'article 86 de la Constitució espanyola, a proposta de la ministra d'Hisenda, del ministre de Política Territorial i Memòria Democràtica, i del ministre per a la Transformació Digital i de la Funció Pública, i amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres en la reunió del dia 2 de desembre de 2025,

DISPOSO:

Article 1. *Destinació del superàvit de les entitats locals corresponent a 2024.*

En relació amb la destinació del superàvit pressupostari de les corporacions locals corresponent a l'any 2024 es prorroga per al 2025, 2026 i 2027 l'aplicació de les regles que conté la disposició addicional sisena de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, per a la qual cosa s'ha de tenir en compte la disposició addicional setzena del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

En el supòsit que un projecte d'inversió no es pugui iniciar o executar el 2025, es pot iniciar o executar el 2026, i la despesa autoritzada el 2025 o el 2026 es pot comprometre i reconèixer, respectivament, en l'exercici 2026 o el 2027, finançant-se amb càrrec al romanent de tresoreria de l'exercici immediatament anterior, amb el límit del superàvit de 2024, que queda afectat a aquest fi per aquest import i la corporació local no pot incórrer en dèficit al final de cadascun d'aquests exercicis. En tot cas, els projectes d'inversió s'han d'haver iniciat abans del 31 de desembre de 2026.

Article 2. *Regles especials per a la destinació del superàvit pressupostari de les comunitats autònomes de 2024.*

En relació amb la destinació del superàvit pressupostari de les comunitats autònomes corresponent a l'exercici 2024, s'apliquen el 2025 i 2026 les regles que conté la disposició addicional cent setzena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, excepte el que estableix l'últim incís dels apartats u.a) i b) pel que fa al fet que no es requereix cap autorització per part de la Secretaria d'Estat de Pressupostos i Despeses o per part de la Secretaria d'Estat d'Hisenda, ni el que preveuen l'apartat sis i l'apartat set. Les referències al superàvit de 2017 que conté l'apartat dos d'aquesta disposició, s'han d'entendre efectuades als exercicis 2024 i les referències al dèficit de 2018, com a efectuades als exercicis 2025, 2026 i 2027.

L'inici de l'expedient corresponent de despesa i el reconeixement de la totalitat de les obligacions econòmiques derivades de la inversió executada s'ha de fer abans de finalitzar l'exercici 2026. No obstant això, en el supòsit que un projecte d'inversió no pugui executar-se íntegrament abans del 31 de desembre de 2026, la part restant de la despesa autoritzada es pot comprometre i reconèixer en l'exercici següent, de manera que es financi amb càrrec al romanent de tresoreria de l'any immediatament anterior, amb el límit de l'import del superàvit de 2024, el qual queda afectat amb aquest fi per aquest import restant, sense que la comunitat autònoma pugui incórrer en dèficit al final de l'exercici següent. En tot cas, els projectes d'inversió s'han d'haver iniciat abans del 31 de desembre de 2026.

Disposició final primera. *Modificació del Reial decret 1007/2023, de 5 de desembre.*

La disposició final quarta queda redactada en els termes següents:

«Disposició final quarta. *Entrada en vigor i efectes.*

Aquest Reial decret i el reglament entren en vigor l'endemà de la seva publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

No obstant això, els obligats tributaris a què fa referència l'article 3.1.a) han de tenir adaptats els sistemes informàtics a les característiques i els requisits que estableixen aquest reglament i la seva normativa de desplegament abans de l'1 de gener de 2027. La resta d'obligats tributaris esmentats a l'article 3.1 han de tenir operatius aquests sistemes informàtics abans de l'1 de juliol de 2027.

Els obligats tributaris de l'article 3.2, en relació amb les activitats de producció i comercialització dels sistemes informàtics, han d'oferir els seus productes plenament adaptats al reglament en el termini màxim de nou mesos des de l'entrada en vigor de l'Ordre ministerial a què fa referència la disposició final tercera d'aquest Reial decret, sense perjudici de l'adaptació obligada dels sistemes inclosos en contractes de manteniment plurianual d'acord amb les dates assenyalades anteriorment.

En el termini màxim de nou mesos des de l'entrada en vigor de l'Ordre ministerial a què es refereix la disposició final tercera d'aquest Reial decret, ha d'estar disponible a la seu de l'Agència Estatal d'Administració Tributària el servei per a la recepció dels registres de facturació remesos pels sistemes d'emissió de factures verificables.»

Disposició final segona. *Salvaguarda del rang.*

La modificació que introdueix l'article 3 d'aquest Reial decret llei no altera el rang reglamentari del Reial decret 1007/2023, de 5 de desembre, que manté plenament la seva naturalesa de reglament, així com la de les seves normes de desplegament.

Disposició final tercera. *Modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.*

S'afegeix una nova disposició addicional divuitena a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, amb el contingut següent:

«Disposició addicional divuitena. *Règim aplicable al personal funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter nacional a la Comunitat Autònoma de Catalunya.*

En l'àmbit de Catalunya, la normativa reguladora dels funcionaris de l'administració local amb habilitació de caràcter nacional que preveu l'article 92.bis i concordants d'aquesta Llei, s'aplica de conformitat amb l'article 149.1.18 de la Constitució i amb la Llei orgànica 6/2006 de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, tenint en compte que totes les facultats que preveu l'article 92.bis, pel que fa a aquest personal, s'assumeixen en els termes que estableix la normativa autonòmica, incloent-hi entre aquestes la creació, la classificació i la supressió de llocs de treball reservats a personal funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, l'aprovació de l'oferta pública d'ocupació per cobrir les places vacants existents de les places corresponents a aquestes en el seu àmbit territorial, la facultat de la seva selecció, la formació i l'habilitació, la convocatòria de manera coordinada amb l'Estat dels processos de provisió per a les places vacants i la seva resolució, l'assignació de la primera destinació i les situacions administratives.»

Disposició final quarta. *Títols competencials.*

Aquest Reial decret llei es dicta a l'empara del que preveu l'article 149.1, apartats 13a, 14a i 18a, de la Constitució espanyola, que atribueixen a l'Estat les competències exclusives en matèria de bases de l'ordenació del crèdit, la banca i les assegurances; les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i la Hisenda general i el deute de l'Estat i les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris.

Disposició final cinquena. *Entrada en vigor.*

Aquest Reial decret llei entra en vigor l'endemà de la publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

2 de desembre de 2025.

FELIPE R.

El president del Govern,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN