

TÍTULO: Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación

REGISTRO NORM@DOC:	93905
BOMEH:	49/2025
PUBLICADO EN:	BOE n.º 290, de 3 de diciembre de 2025
Disponible en:	
VIGENCIA:	En vigor desde 4 de diciembre de 2025
DEPARTAMENTO EMISOR:	Jefatura del Estado
ANÁLISIS JURÍDICO:	<p>Referencias anteriores</p> <p>MODIFICA la disposición final 4 del Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre</p> <p>AÑADE la disposición adicional 18 a la Ley 7/1985, de 2 de abril</p> <p>PRORROGA:</p> <p>para los años 2025 y 2026, la aplicación de lo indicado de la disposición adicional 116 de la Ley 6/2018, de 3 de julio</p> <p>para los años 2025, 2026 y 2027, la aplicación de la disposición adicional 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril</p>
MATERIAS:	Administración electrónica Administración Local Comunidad Autónoma de Cataluña Facturas electrónicas Haciendas Locales Personal al servicio del Sector Público Presupuestos de las Comunidades Autónomas

I

La situación financiera de muchas comunidades autónomas y entidades locales les ha permitido generar superávit y remanentes de tesorería en estos últimos años. Con este real decreto-ley se persigue el objetivo de posibilitar que utilicen los recursos generados para inversiones financieramente sostenibles. Estas medidas contribuirán al desarrollo de importantes proyectos de interés público.

Por otra parte, el artículo 29.2.j) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, introdujo una obligación formal relativa a los sistemas informáticos que soportan los procesos de facturación, cuyo desarrollo se efectuó mediante el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación. La posterior Orden HAC/1177/2024, de 17 de octubre, precisó las especificaciones técnicas imprescindibles para su implementación.

La modificación efectuada por el Real Decreto 254/2025, de 1 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación, respondió a la necesidad de acompasar la entrada en vigor del reglamento al calendario de desarrollo técnico y normativo existente. Sin embargo, subsisten circunstancias que justifican una nueva ampliación del plazo de exigibilidad, motivadas tanto por la necesaria adecuación de los sistemas informáticos de facturación como por la conveniencia de garantizar una implantación ordenada y homogénea en el conjunto del tejido empresarial.

La concurrencia de estas razones constituye circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad, habilitante para acudir al real decreto-ley conforme al artículo 86 de la Constitución Española.

Adicionalmente, resulta imprescindible mantener el rango reglamentario del Real Decreto 1007/2023, pese a que su modificación se articule mediante una norma con rango de ley. A tal efecto, esta disposición incorpora una cláusula expresa, preservando su naturaleza reglamentaria y evitando alteraciones competenciales o materiales en su grado jerárquico.

II

Este real decreto-ley consta de una parte expositiva y una parte dispositiva estructurada en dos artículos y cuatro disposiciones finales.

El artículo 1 prorroga la aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y posibilita el destino del superávit de 2024 obtenido por las entidades locales para financiar inversiones financieramente sostenibles en los ejercicios 2025, 2026 y 2027, como medida alternativa a la regla general del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, por la que dicho superávit se debe dedicar a la reducción de la deuda pública, en términos PDE (protocolo de déficit excesivo).

El artículo 2 habilita el destino del superávit de 2024 obtenido por las comunidades autónomas para financiar inversiones financieramente sostenibles en los ejercicios 2025, 2026 y 2027, como excepción y como alternativa a la regla general del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, por la que dicho superávit se debe dedicar a la reducción de la deuda pública en términos PDE.

El artículo 2 tiene como antecedente legal la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

Ambos artículos contemplan medidas que tienen la finalidad de favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas financiada con sus propios superávits de 2024, sin que compute en la regla de gasto de 2025, 2026 y 2027, aunque sí a efectos de la estabilidad presupuestaria. No obstante, se limita la aplicación de la medida, de modo que no puede generar déficit.

El artículo 3 de este real decreto-ley modifica la disposición final cuarta del Real Decreto 1007/2023, ampliando los plazos de adaptación de los sistemas informáticos de facturación a los requisitos previstos en el reglamento: para los obligados del artículo 3.1.a): 1 de enero de 2027, y para el resto de los obligados del artículo 3.1: 1 de julio de 2027.

Asimismo, se adecúa el plazo previsto para productores y comercializadores de sistemas informáticos, manteniendo la regla de los nueve meses desde la entrada en vigor de la Orden ministerial HAC/1177/2024, sin perjuicio de la adaptación obligatoria antes de las nuevas fechas límite señaladas. El real decreto-ley se completa con una adicional única y tres disposiciones finales.

La disposición final primera modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, con el fin de atribuir a la Comunidad Autónoma de Catalunya, en el ámbito de sus competencias, la gestión de las funciones relativas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. Esta modificación se fundamenta en los principios de autonomía y descentralización, en coherencia con lo dispuesto en los artículos 5, 136 y 160 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, introdujo una reforma sustancial en el régimen jurídico de dichos funcionarios, atribuyendo al Estado competencias exclusivas en materia de selección, formación, habilitación y potestad sancionadora en los supuestos de infracciones graves. Esta modificación supuso la pérdida por parte de la Generalitat de determinadas atribuciones previamente reconocidas a las comunidades autónomas por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, tales como la creación, clasificación y supresión de puestos reservados, así como la convocatoria y selección de estos funcionarios, situando el marco competencial autonómico en los términos anteriores a esta última ley.

La Generalitat ha reivindicado reiteradamente la recuperación de estas competencias, atendiendo a razones de interés general: garantizar la adecuada organización de la administración local conforme a sus prioridades, paliar el déficit estructural de habilitados en los entes locales, agilizar los procedimientos de provisión y cubrir las vacantes existentes, así como atender a las especificidades lingüísticas y territoriales y reforzar la proximidad en la gestión.

Por todo ello, se considera necesario reconocer a la Generalitat la competencia para la aprobación de la oferta pública de empleo y la selección de dichos funcionarios, asegurando la eficacia y continuidad en el funcionamiento de las entidades locales en su ámbito territorial.

Las otras dos disposiciones finales son las relativas a los títulos competenciales y a la entrada en vigor de la norma.

III

El artículo 86 de la Constitución Española permite al Gobierno dictar decretos-leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», siempre que no afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución Española, al régimen de las comunidades autónomas, ni al derecho electoral general. Se configura, por tanto, esta norma como un instrumento con unos contornos bien definidos en los que el juicio político de oportunidad y necesidad goza de un amplio margen, siempre que se oriente en alcanzar un resultado concreto ante una situación de urgencia ineludible.

El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que, tal y como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3, y 189/2005, de 7 julio, F. 3; 68/2007, F. 10, y 137/2011, F. 7), el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía ordinaria o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.

Debe quedar, por tanto, acreditada «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4)».

La situación actual presenta una coyuntura excepcional que justifica la adopción de medidas extraordinarias y urgentes en el ámbito de la inversión pública, el reforzamiento de los servicios públicos y la garantía de prestación de funciones esenciales para el cumplimiento de las funciones que han de ejercer las entidades locales.

En este sentido, habilitar que las comunidades autónomas y entidades locales puedan destinar su superávit de 2024, en 2025, 2026 y 2027, a financiar inversiones financieramente sostenibles permitirá que incorporen los créditos necesarios para licitar las inversiones, que redundarán en una mejora de los servicios públicos. Estando el ejercicio presupuestario 2025 a punto de terminar, se hace necesario adoptar esta medida toda vez que, una vez concluido aplicaría a los superávits la norma vigente en el momento de producirse estos. Por este motivo, la adopción inmediata de esta medida permitirá utilizar los fondos que integren el superávit de 2025 a los fines previstos en esta norma y llevar a cabo esas inversiones financieramente sostenibles que no podrían ejecutarse de otra manera.

Por otro lado, en el caso de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, se justifica la necesidad en garantizar la continuidad en la prestación de funciones esenciales en las entidades locales catalanas –secretaría, intervención y tesorería– ante el déficit estructural de habilitados nacionales y el riesgo de paralización administrativa. La urgencia se justifica por la imposibilidad de esperar la tramitación parlamentaria ordinaria sin comprometer la estabilidad institucional y financiera de los entes locales.

En lo que respecta a la modificación de los plazos de adaptación a los sistemas informáticos de facturación a los requisitos previstos en el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, la urgencia se justifica en la imposibilidad de tramitar la modificación normativa necesaria con anterioridad a la exigibilidad de dichos requisitos que, de no tramitarse y de acuerdo con su disposición final cuarta, serán exigibles el próximo 1 de enero de 2026.

Este real decreto-ley representa por tanto un instrumento constitucionalmente preciso, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, dado que atiende a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales y requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

El contenido material del real decreto-ley se ajusta a las exigencias del precepto constitucional, no sobrepasando sus límites al no regular materias relativas al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución Española, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general.

De este modo, no hay afectación al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado y al Derecho electoral general, pues se trata de materias ajenas al objeto del real decreto-ley. Asimismo, en cuanto a la afectación al régimen de las comunidades autónomas cabe indicar que, en la medida en que el real decreto-ley no afecta a la posición institucional de las mismas, ni delimita de forma directa y positiva las competencias que aquellas tienen atribuidas y, en todo caso, se dicta en el ámbito propio de las competencias exclusivas que el artículo 149.1 de la Constitución Española reconoce al Estado, cabe concluir su no afectación al régimen de las comunidades autónomas.

Finalmente, y en relación con la prohibición de afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución Española, la consolidada doctrina constitucional se resume en la STC 139/2016,

de 21 de julio (FJ 6), «1.º (...) este Tribunal ha rechazado una interpretación extensiva de dicho límite que supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, haciéndolo “inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución; 2.º) La cláusula restrictiva debe ser entendida de modo que no se reduzca a la nada la figura del decreto-ley, de suerte que lo que se prohíbe constitucionalmente es que se regule un régimen general de estos derechos, deberes y libertades o que vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, confirmada por otras posteriores); 3.º) El Tribunal no debe fijarse únicamente en el modo en que se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien ha de examinar si ha existido “afectación” por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I CE, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su ubicación sistemática en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (...)».

En definitiva, por su objeto, finalidad y por el contexto de urgencia y exigencia temporal en el que se dicta la norma, caben concluir que se respetan los presupuestos y límites establecidos en el artículo 86 de la Constitución Española.

IV

Concurren en este real decreto-ley, además, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En lo que concierne a los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y eficacia, debe destacarse que las modificaciones que incorpora el presente real decreto-ley se limitan estrictamente a abordar de forma puntual, precisa y clara cada uno de los aspectos objeto del mismo, tanto en materia de superávit de entidades locales y comunidades autónomas, como del régimen de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional y en relación con las adaptaciones de sistemas informáticos. En todos estos casos las medidas se abordan, mediante la mejor alternativa posible, la aprobación de un real decreto-ley, dado el rango legal exigible y la urgente necesidad ya referida. De acuerdo con lo antes expuesto, esta norma está justificada, persigue unos fines claros y determinados y es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Asimismo, contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad que se pretende cubrir y es coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto al principio de transparencia, el mismo queda justificado al quedar claramente definidos los objetivos del real decreto-ley, tanto en su parte expositiva como en la Memoria que lo acompaña.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, en este real decreto-ley no se establecen cargas administrativas, contribuyéndose además a un más eficiente uso de los recursos públicos tanto económicos, como es el caso del superávit de entidades locales y comunidades autónomas, como el de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, cuya gestión será más eficiente, con el innegable efecto en la gestión de los fondos públicos que a estos empleados públicos compete.

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, apartados 13.ª, 14.ª y 18.ª, de la Constitución Española, que atribuyen al Estado las competencias exclusivas en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda general y Deuda del Estado y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta de la Ministra de Hacienda, del Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática, y del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 2 de diciembre de 2025,

DISPONGO:

Artículo 1. Destino del superávit de las entidades locales correspondiente a 2024.

En relación con el destino del superávit presupuestario de las Corporaciones Locales correspondiente al año 2024 se prorroga para 2025, 2026 y 2027 la aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se deberá tener en cuenta la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

En el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda iniciarse o ejecutarse en 2025, podrá iniciarse o ejecutarse en 2026, y el gasto autorizado en 2025 o en 2026 se podrá comprometer y reconocer, respectivamente, en el ejercicio 2026 o en 2027, financiándose con cargo al remanente de tesorería del ejercicio inmediato anterior, con el límite del superávit de 2024, que quedará afectado a ese fin por ese importe y la corporación local no podrá incurrir en déficit al final de cada uno de esos ejercicios. En todo caso, los proyectos de inversión deberán haberse iniciado antes de 31 de diciembre de 2026.

Artículo 2. Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario de las comunidades autónomas de 2024.

En relación con el destino del superávit presupuestario de las comunidades autónomas correspondiente al ejercicio 2024, se aplicarán en 2025 y 2026 las reglas contenidas en la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, salvo lo establecido en el último inciso de los apartados uno.a) y b) en cuanto no se requerirá autorización por parte de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos o por parte de la Secretaría de Estado de Hacienda, ni lo previsto en el apartado seis y en el apartado siete. Las referencias al superávit de 2017 contenidas en el apartado dos de dicha disposición, deberán entenderse realizadas a los ejercicios 2024 y las referencias al déficit de 2018, como realizadas a los ejercicios 2025, 2026 y 2027.

El inicio del correspondiente expediente de gasto y el reconocimiento de la totalidad de las obligaciones económicas derivadas de la inversión ejecutada se deberá realizar antes de la finalización de ejercicio 2026. No obstante, en el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente antes del 31 de diciembre de 2026, la parte restante del gasto autorizado se podrá comprometer y reconocer en el ejercicio siguiente, financiándose con cargo al remanente de tesorería del año inmediatamente anterior, con el límite del importe del superávit de 2024, el cual quedará afectado a ese fin por ese importe restante, sin que se permita que la Comunidad Autónoma incurra en déficit al final del ejercicio siguiente. En todo caso, los proyectos de inversión deberán haberse iniciado antes de 31 de diciembre de 2026.

Disposición final primera. Modificación del Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre.

La disposición final cuarta queda redactada en los siguientes términos:

«Disposición final cuarta. Entrada en vigor y efectos.

El presente real decreto y el reglamento entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

No obstante, los obligados tributarios a que se refiere el artículo 3.1.a) deberán tener adaptados los sistemas informáticos a las características y requisitos establecidos en este reglamento y en su normativa de desarrollo antes del 1 de enero de 2027. El resto de obligados tributarios mencionados en el artículo 3.1 deberán tener operativos los citados sistemas informáticos antes del 1 de julio de 2027.

Los obligados tributarios del artículo 3.2, en relación con sus actividades de producción y comercialización de los sistemas informáticos, deberán ofrecer sus productos plenamente adaptados al reglamento en el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de la orden ministerial a que se refiere la disposición final tercera de este real decreto, sin perjuicio de la obligada adaptación de los sistemas incluidos en contratos de mantenimiento plurianual conforme a las fechas señaladas anteriormente.

En el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de la orden ministerial a que se refiere la disposición final tercera de este real decreto estará disponible en la sede de la Agencia Estatal de Administración Tributaria el servicio para la recepción de los registros de facturación remitidos por los Sistemas de emisión de facturas verificables.»

Disposición final segunda. Salvaguarda del rango.

La modificación introducida mediante el artículo 3 de este real decreto-ley no altera el rango reglamentario del Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, que mantiene plenamente su naturaleza de reglamento, así como la de sus normas de desarrollo.

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Se añade una nueva disposición adicional décimo octava a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con el siguiente contenido:

«Disposición adicional décimo octava. Régimen aplicable al personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional en la Comunidad Autónoma de Catalunya.

En el ámbito de Catalunya, la normativa reguladora de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92.bis y concordantes de esta ley, se aplicará de conformidad con el artículo 149.1.18 de la Constitución y con la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado artículo 92.bis, respecto a dicho personal, serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la creación, la clasificación y la supresión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las plazas vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, la facultad de su selección, formación y habilitación, convocar de forma coordinada con el Estado los procesos de provisión para las plazas vacantes y resolverlos, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.»

Disposición final cuarta. Títulos competenciales.

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, apartados 13.ª, 14.ª y 18.ª, de la Constitución Española, que atribuyen al Estado las competencias exclusivas en materia de bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y Hacienda general y Deuda del Estado y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

El presente real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado el 2 de diciembre de 2025.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,

PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN