

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley de protección y resiliencia de las entidades críticas

[121/000088]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 59. Abril 2026

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 24 de marzo de 2025, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley de protección y resiliencia de las entidades críticas**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Interior.

Como se señala en la Exposición de Motivos, la **Unión Europea** ha manifestado reiteradamente que la protección de las infraestructuras críticas o esenciales y la resiliencia de las entidades clave que las gestionan, son vitales para las sociedades modernas¹. En esta línea la Comisión subraya que, sin un suministro fiable de energía, agua potable, servicios sanitarios, servicios bancarios y financieros, o un transporte predecible, entre otros, el actual modelo de vida sería inviable.

El primer marco normativo de actuación con objeto de establecer las estrategias y estructuras adecuadas que permitieran dirigir y coordinar las actuaciones en materia de protección de infraestructuras críticas se estableció en el año 2008 a través de la **Directiva 2008/114**², que establecía un proceso para la identificación y la designación de las mismas dentro de la UE y proponía un planteamiento para la mejora de su defensa.

Una **evaluación realizada en 2019** puso de manifiesto que, debido al carácter cada vez más interconectado y transfronterizo de las operaciones que utilizan infraestructuras críticas, las medidas de protección relativas únicamente a activos individuales no bastaban para evitar que se produjeran perturbaciones y que resultaba necesario modificar el enfoque para garantizar que se tuvieran más en cuenta posibles riesgos³.

¹ Las entidades críticas son aquellas entidades u organismos, públicos o privados, proveedores de servicios esenciales. En este contexto, entenderemos por resiliencia la capacidad de prevenir, proteger, responder, resistir, mitigar, absorber, acoger y recuperarse de incidentes, que pueden ser causados, entre otras, por catástrofes naturales, emergencias de salud pública, terrorismo, sabotaje o por amenazas híbridas.

² Directiva 2008/114, del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección. DOUE L. Núm. 345. 23 de diciembre, 2008. Derogada por la Directiva 2022/2557

³ El Consejo aprobó también en diciembre de 2022 una **Recomendación** sobre la adopción de un enfoque coordinado a nivel de la Unión para reforzar la resiliencia de las infraestructuras críticas.

Sobre estas premisas, en 2022 se aprobó la **Directiva sobre la resiliencia de las entidades críticas** (CER, por sus siglas en inglés)⁴. La norma tiene por objetivo crear un marco normativo de ayuda a los Estados miembros para garantizar que las entidades críticas puedan prevenir, resistir, absorber y recuperarse de incidentes disruptivos, incluidos los causados por desastres naturales, terrorismo, amenazas internas, sabotaje o emergencias de salud pública.

La Directiva CER entiende por servicios esenciales los que se encuadran en los sectores de la **energía**, el **transporte**, la **banca**⁵, la **infraestructura de los mercados financieros**, la **salud**, los proveedores y distribuidores de **agua potable**, la eliminación y el tratamiento de **aguas residuales**, las **infraestructuras digitales**⁶, las entidades de la **administración pública** a nivel del Gobierno central⁷, los **operadores espaciales** de infraestructuras terrestres y las **empresas alimentarias** que se dedican exclusivamente a la logística y a la distribución al por mayor, así como a la producción y transformación industriales a gran escala.

La Directiva establece que, antes del 17 de julio de 2026, cada Estado miembro deberá identificar sus entidades críticas; también indica que deberá adoptar una estrategia nacional que apoye a estas entidades identificadas en la mejora de su resiliencia y que realizará evaluaciones periódicas de los riesgos.

Las entidades críticas, por su parte, deberán llevar a cabo evaluaciones de riesgos propias, adoptar medidas técnicas, de seguridad y organizativas para mejorar su resiliencia y notificar los incidentes perturbadores significativos a las autoridades nacionales.

Desde la aprobación de la Directiva CER, la Unión ha seguido trabajando en la elaboración de medidas que faciliten tanto su aplicación como la coordinación de los trabajos realizados por los Estados miembros con las instituciones europeas y entre ellas. En esta línea, destacan las siguientes:

⁴ [Directiva 2022/2557](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114 del Consejo. DOUE L. Núm. 333. 27 de diciembre, 2022.

⁵ También sujeto al [Reglamento 2022/2554](#) sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y a la [Directiva 2022/2556](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifican las Directivas 2009/65, 2009/138, 2011/61, 2013/36, 2014/59, 2014/65, 2015/2366 y 2016/2341 en lo relativo a la resiliencia operativa digital del sector financiero.

⁶ Incluidos los servicios de comunicaciones electrónicas y los centros de datos, que también están sujetos a la Directiva 2022/2555.

⁷ A excepción de la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa y las fuerzas del orden.

- El **Reglamento Delegado 2023/2450 de la Comisión**⁸ de 25 de julio, que establece una lista no exhaustiva de servicios esenciales en todos los sectores y subsectores afectados por la Directiva.
- La **Recomendación del Consejo de 25 de junio de 2024**, donde se dispone de un plan estratégico para coordinar una respuesta a nivel de la Unión ante interrupciones de infraestructuras críticas con implicaciones transfronterizas.
- El **Grupo de Resiliencia de Entidades Críticas (CERG)**, presidido por la Comisión e integrado por representantes de las autoridades competentes de los Estados miembros, que facilita la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión, además del intercambio de información y buenas prácticas.
- Las **directrices**, publicadas en septiembre de 2025 por la Comisión, que ayudaran a los Estados miembros en la labor de identificación de las entidades críticas, además de poner a su disposición una plantilla para la elaboración de informes de evaluación de riesgos.

Por último, cabe señalar que la Directiva 2022/2557 actúa en estrecha relación con la **Directiva 2022/2555**⁹, conocida como SRI 2, que establece un marco regulador común de ciberseguridad cuyo objetivo es mejorar este aspecto en la Unión Europea, mediante la exigencia a los Estados miembros de que refuercen sus capacidades e introduzcan medidas de gestión de riesgos.

Mediante este Proyecto de Ley, que se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **cuarenta y un artículos**, distribuidos en **cinco capítulos**, **nueve disposiciones adicionales**, **una disposición transitoria**, **una disposición derogatoria** y **siete disposiciones finales**, se da cumplimiento al mandato de transposición de la Directiva (UE) 2022/2557¹⁰.

⁸ Reglamento Delegado 2023/2450 de la Comisión, de 25 de julio de 2023, por el que se completa la Directiva 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo estableciendo una lista de servicios esenciales. DOUE L. 30 de octubre, 2023.

⁹ **Directiva 2022/2555** del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento 910/2014 y la Directiva 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva 2016/1148. DOUE L. Núm. 333. 27 de diciembre, 2022.

¹⁰ La Directiva CER entró en vigor el 16 de enero de 2023, y los Estados miembros dispusieron hasta el 17 de octubre de 2024 para adoptar la legislación nacional que la transpusiera. La Comisión Europea indicó que España no había notificado su transposición completa y envió un **dictamen motivado** el 7 mayo de 2025 dentro del procedimiento de infracción.

El texto, en línea con lo que establece la Directiva CER, persigue los siguientes objetivos:

- **Reforzar la resiliencia de las entidades críticas:**
 - Garantizando que estas adoptan medidas para minimizar los riesgos de que se produzca una perturbación en la prestación de los servicios esenciales;
 - Extendiendo la protección a sectores esenciales diferentes de los de transporte y energía;
 - Mejorando el procedimiento de identificación de estas entidades armonizando los criterios de identificación en relación con los resultados de la futura Estrategia Nacional de Protección y Resiliencia de las Entidades Críticas y la Evaluación Nacional de Amenazas y Riesgos, previstas en los artículos 4 y 5 del Proyecto, que se actualizarán como mínimo cada cuatro años;
 - Regulando la notificación de incidentes que perturben o puedan perturbar la prestación de los servicios esenciales.
- Creación de un **catálogo nacional de entidades críticas y estratégicas**.

Aunque con algunos retrasos¹¹, en la **mayoría de los países de nuestro entorno**, la Directiva 2022/2557 ha sido transpuesta. En otros Estados, como es el caso de Francia, se encuentra en tramitación.

El 11 de marzo de 2026 **Alemania** aprobó la norma de transposición, el ***Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen***, que incluye la ley marco sobre esta materia, conocida como ***KRITIS-Dachgesetz***, y una serie de modificaciones relativas las normas que rigen diferentes sectores energéticos y económicos, seguridad de la información, telecomunicaciones, etc. La entidad competente de la coordinación en toda la federación designada como punto único de contacto es el ***Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe***.

¹¹ La Comisión envió dictámenes motivados a Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Francia, Chipre, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Finlandia y Suecia el **17 de julio de 2025** por no haber notificado las medidas nacionales que transponen la Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas, como tenían que haber hecho a más tardar el 17 de octubre de 2024.

En **Bélgica** la transposición se realizó por la *Loi du 19 décembre 2025*¹². El punto único de contacto, el órgano responsable de la coordinación, responsable de la política en esta materia a nivel federal y de la aplicación de la normativa es el *Centre de crise National*.

En **Francia** actualmente se está tramitando el *Projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité*. El texto abarca un ámbito más amplio que las vistas en los casos anteriores, ya que realiza conjuntamente la trasposición de tres directivas, ya citadas, relativas a la resiliencia y la ciberseguridad - 2022/2557, 2022/2555 y 2022/2556-, así como la adaptación al ordenamiento nacional del también citado Reglamento 2022/2554 (DORA). Se encuentra en primera lectura en la Asamblea Nacional, tras haber sido adoptado por el Senado en primera lectura el 12 de marzo de 2025.

Irlanda realizó la transposición mediante las *European Union (Resilience of Critical Entities) Regulations 2024*¹³, adoptadas en octubre de dicho año. Designa como punto único de contacto es la *Office of Emergency Planning* del Departamento de Defensa. La regulación en esta materia se ve complementada por la *Estrategia Nacional* de resiliencia de entidades críticas, que fue adoptada en marzo de 2026 y cubre los tres años siguientes, así como por la *Evaluación de riesgos* en esta misma materia, que también ha sido actualizada este año.

En el caso de **Italia** la norma encargada de realizar la transposición fue el *Decreto legislativo n. 134 del 2024*¹⁴. Crea como punto de contacto único en esta materia el *Punto di contatto unico in materia di resilienza dei soggetti critici*, dentro del ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En **Portugal** se aprobó el 19 de marzo de 2025 el *Decreto-Lei n.º 22/2025*¹⁵, encargado de transponer esta misma Directiva. El punto de contacto es el *Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência*.

A **nivel internacional** esta misma materia ha sido objeto de una atención muy especial en los últimos años.

¹² *Loi du 19 décembre 2025 relative à la résilience des entités critiques*.

¹³ *S.I. No. 559/2024 - European Union (Resilience of Critical Entities) Regulations 2024*. Además, se puede consultar la explicación proporcionada por la *Office of Emergency Planning* en la nota *Critical Entities Resilience (CER) Regulations*, actualizada en marzo de 2026.

¹⁴ *Decreto legislativo 4 settembre 2024, n. 134 di recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 2022/2557*. Se puede consultar el análisis del Decreto legislativo realizado por el *Servizio Studi* del Senado en el *Dossier* dedicado a su *Schema*, publicado el 25 de junio de 2024.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 22/2025, de 19 de março. Transpõe a Diretiva (UE) 2022/2557, relativa à identificação, designação e reforço da resiliência das entidades críticas.

En el ámbito de las **Naciones Unidas** destacan las actividades desarrolladas en el marco del **Objetivo de Desarrollo Sostenible 9** (ODS), dedicado a construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación, y fundamentalmente las llevadas a cabo por la **Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres** (UNDRR).

En 2015 la UNDRR adoptó el **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**, que plantea, entre otras prioridades, la necesidad de aumentar la preparación para casos de desastre. Para ello, según establece, se debe desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas múltiples que sean multisectoriales y estén centrados en las personas, mecanismos de comunicación de emergencias y riesgos de desastres, tecnologías sociales y sistemas de telecomunicaciones para la supervisión de amenazas. Igualmente se debe promover la resiliencia de la infraestructura vital nueva y existente, incluidas las de abastecimiento de agua, transporte y telecomunicaciones, las instalaciones educativas, los hospitales y otros establecimientos sanitarios, para asegurar que sigan siendo seguras, eficaces y operacionales durante y después de los desastres a fin de prestar servicios esenciales y de salvamento¹⁶.

Estas ideas se plasmaron en los **Principios para una Infraestructura Resiliente**, adoptados en 2022 por el UNDRR como apoyo a la implementación del Marco de Sendai y de los ODS, en los que se establece con claridad el concepto de “infraestructura resiliente” y sus elementos fundamentales. Este documento recoge un conjunto de principios, acciones clave y directrices para mejorar directamente la resiliencia a escala nacional y mejorar la continuidad de servicios críticos, como la energía, el transporte, el agua, las aguas residuales, los residuos y las comunicaciones digitales, que permiten el funcionamiento eficaz de otros servicios, tales como la sanidad y la educación.

Entre los estudios e informes más recientes de la UNDRR es especialmente importante el *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* de 2025, titulado **Resilience Pays: Investing and Financing for Our Future**. Además, la Oficina elabora y publica un amplio conjunto de **estudios y publicaciones** relativos a diferentes aspectos de la infraestructura crítica, su resiliencia y su protección en la *Knowledge Base*.

¹⁶ Párrafos 32 y 33.b) y 33.c) del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Por otra parte, las Naciones Unidas también han prestado atención a la necesidad de proteger la infraestructura crítica respecto a riesgos concretos, como el de los ataques terroristas. Este aspecto ha sido tratado detalladamente en el informe *Physical Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks*, elaborado conjuntamente por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad y por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y publicado en noviembre de 2025.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha estudiado diversos aspectos relativos al desarrollo de infraestructuras resilientes. Destacan, en este sentido, dos recomendaciones: la *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, de 2014¹⁷, y la *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructures*, de 2020¹⁸, que recomienda reforzar la resiliencia de las infraestructuras críticas a través de diversas acciones¹⁹.

¹⁷ *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks. Adopted on: 06/05/2014. OECD/LEGAL/0405.*

¹⁸ *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure. Adopted on: 17/07/2020. OECD/LEGAL/0460.*

¹⁹ II.x). Se recomienda lograr ese refuerzo de la resiliencia mediante:

“a) setting-up a cross-sector and multi-level governance structure for critical infrastructure resilience, monitoring implementation and progress in attaining resilience objectives, and defining an accountability framework for critical infrastructure operators.

b) adopting methodologies and metrics to understand complex interdependencies and vulnerabilities across infrastructure systems and prioritise resilience efforts.

c) establishing trust between government and operators by securing risk-related information-sharing.

d) building partnerships to agree on a common vision and achievable resilience objectives.

e) defining the policy mix to prioritise cost-effective resilience measures across the life-cycle.

f) addressing transboundary dependencies in critical infrastructure systems by coordinating policies with neighbouring countries and beyond.

g) developing requirements and specifications to promote resilient infrastructure to all-hazards, including climate related risks.”.

Además, la OCDE se ha ocupado por extenso de estudiar esta cuestión en estudios como OECD (2021). *Building resilience: New strategies for strengthening infrastructure resilience and maintenance. OECD Public Governance Policy Papers*, No. 5. La cuestión de la resiliencia de las infraestructuras sigue considerándose como prioritaria en la actualidad, como se puede observar a lo largo del *Compendium of Good Practices on Quality Infrastructure 2026*, publicado el 17 de marzo de 2026.

Además, se ha ocupado del desarrollo **infraestructuras sostenibles y resilientes** y de la gestión de riesgos críticos, especialmente a través del *Framework on management of emerging critical risks*, de junio de 2024²⁰.

Por último, debe señalarse que la Organización Internacional de Normalización (ISO) ha adoptado recientemente, en noviembre de 2025, la **ISO 22372:2025**, que constituye el primer estándar global sobre la materia. Ha sido elaborada por el comité técnico ISO/TC 292 (Seguridad y resiliencia) y ha contado con la contribución de la UNDRR, cuyos **Principios**, mencionados más arriba, han servido como base para el desarrollo de las recomendaciones de la ISO. Tiene el objetivo de ayudar a las organizaciones a reforzar la resiliencia de los servicios esenciales mediante un enfoque proactivo, colaborativo y sistémico, centrado en la anticipación y la adaptabilidad²¹.

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Interior, en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Exposición de Motivos: documentación citada**
- **Documento comparativo y texto derogado**
- **Directiva Transpuesta**
- **Estudios**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

²⁰ Para ver su desarrollo más reciente, se puede consultar el informe OECD (2025), [Managing Emerging Critical Risks: Case Studies and Cross-Country Synthesis Report](#).

²¹ Puede consultarse la nota de la UNDRR *New global standard on resilient infrastructure launched: ISO 22372 sets a benchmark for safer, risk-informed development*, de 26 de noviembre de 2025.