CONGRESO DE
LOS DIPUTADOS

Departamento de Documentación

# Proyecto de Ley de protección y resiliencia de las entidades críticas

*[121/000088]*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA

Documento de trabajo preparado para la Comisión de Interior. Marzo 2026
913906311
documentacion.secretaria@congreso.es

I

La **Constitución Española** reconoce los derechos fundamentales y libertades públicas, que los poderes públicos deben garantizar. En el desarrollo de las medidas de protección que resulten adecuadas para garantizar estos derechos, se encuentran aquellas que permitan el funcionamiento efectivo de las entidades críticas, de forma que puedan prestar adecuadamente los servicios esenciales que demanda la ciudadanía.

Las entidades críticas son aquellas entidades u organismos, públicos o privados, proveedores de servicios esenciales y, en tal sentido, la **Ley 36/2015**, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, las considera como un ámbito de especial importancia para la seguridad nacional. Por su condición, las entidades críticas resultan indispensables para mantener las funciones sociales o las actividades económicas vitales, no solo en el ámbito nacional, sino también en el mercado interior, con una economía de la Unión Europea cada vez más interdependiente. La **Ley 8/2011**, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, incorporó a nuestro ordenamiento interno la **Directiva 2008/114/CE** 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, y estableció un primer marco normativo de actuación con objeto de establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitieran dirigir y coordinar las actuaciones de los distintos órganos de las Administraciones Públicas en materia de protección de infraestructuras críticas. Sin embargo, esta norma se centraba exclusivamente en la protección de tales infraestructuras, desvinculada de la actividad de la entidad de la que formaban parte.

No obstante, la evaluación realizada en 2019 de la Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, 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 bastan para evitar que se produzcan perturbaciones. Por tanto, resultaba necesario modificar el enfoque para garantizar que se tuvieran mejor en cuenta los riesgos, se mejorase la definición y la coherencia de las funciones y las obligaciones de las entidades críticas que presten servicios esenciales para el funcionamiento del mercado interior de la Unión Europea, y se adaptasen sus normas a fin de aumentar la resiliencia de las entidades críticas de forma que éstas pudieran reforzar su capacidad de prevención, protección, respuesta, resistencia, mitigación, absorción, adaptación y recuperación ante incidentes que afecten a la prestación de servicios esenciales.

Con ese objetivo se aprobó la **Directiva (UE) 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/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, que, con efectos de 18 de octubre de 2024, es aplicable dentro del ámbito de la Unión. Esta directiva viene a establecer que las entidades que explotan infraestructuras críticas han de estar mejor equipadas

para hacer frente a los riesgos que puedan dar lugar a una perturbación en la prestación de servicios esenciales. También se debe impulsar una mejora de su equipación, dada la existencia de un panorama dinámico de amenazas, entre las que figuran las amenazas híbridas y terroristas y las crecientes interdependencias entre estas infraestructuras y los sectores implicados. Además, debe tenerse en cuenta el aumento del riesgo físico derivado de las catástrofes naturales y del cambio climático, de modo que se han intensificado la frecuencia y la magnitud de los fenómenos meteorológicos extremos y los cambios a largo plazo en las condiciones climáticas medias que pueden mermar la capacidad, la eficiencia y la vida útil de determinados tipos de entidades e infraestructuras si no existen medidas de adaptación a dicho fenómeno.

El estado actual de estas entidades se caracteriza por la fragmentación en lo que respecta a la identificación y requisitos a cumplir por parte de las que se pueden considerar críticas, pues existen sectores y categorías de entidades que no se reconocen sistemáticamente como críticos en todos los Estados miembros de la Unión Europea y, del mismo modo, la existencia de distintos grados de exigencia en las medidas de protección hacen que no sólo existan distintos niveles de resiliencia, sino que también pueda afectar negativamente al mantenimiento de sus funciones sociales o actividades económicas y se obstaculice su correcto funcionamiento. Por consiguiente, lo que se pretende conseguir a través de la **Directiva UE) 2022/2557** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, es un nivel sustancial de armonización en los sectores y categorías de estas entidades.

II

La resiliencia, entendida como la capacidad de las entidades para la prevención, la protección, la respuesta, la resistencia, la mitigación, la absorción, la adaptación y la recuperación de sus funciones en casos de incidente, resulta una cualidad para cuya consecución es necesario, en primer lugar, contar con una estrategia nacional en la que se establezcan los objetivos estratégicos para la mejora de la resiliencia de las entidades críticas, así como la adopción de un enfoque basado en el riesgo que se centre en las entidades más pertinentes para el desempeño de funciones sociales o actividades económicas vitales, cuyos resultados hagan posible tanto la identificación de las entidades que deban ser consideradas críticas, como el impulso de las actuaciones orientadas a la implementación de las medidas adecuadas para ayudar a éstas a alcanzar sus objetivos de resiliencia frente a los riesgos pertinentes. Al realizar la evaluación de riesgos es necesario, además, considerar las relaciones de interdependencia que pueden existir entre distintos sectores. Dentro de este contexto, es también esencial determinar las autoridades competentes para supervisar la aplicación y, en su caso, hacer cumplir las obligaciones derivadas de la aplicación de este marco normativo, como, por otra

parte, lo es igualmente integrar adecuadamente estas actuaciones dentro de las políticas vigentes y de otras estrategias nacionales y sectoriales existentes en la materia, con la premisa de alcanzar un enfoque global.

En este sentido, dada la importancia de la ciberseguridad para la resiliencia de las entidades críticas, en aras de la coherencia y de la evitación de cargas administrativas excesivas, debe garantizarse, siempre que sea posible, un enfoque coherente entre la normativa aplicable en virtud de la **Directiva (UE) 2022/2557** de 14 de diciembre, y la **Directiva (UE) 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 (UE) n.º 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 (Directiva SRI 2). Teniendo en cuenta la mayor frecuencia y las características particulares de los riesgos cibernéticos, se debe tener en consideración que la **Directiva (UE) 2022/2555** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, impone unos requisitos exhaustivos a un amplio conjunto de entidades para garantizar su ciberseguridad.

Por ello, puesto que la ciberseguridad se encuentra suficientemente tratada en dicha norma comunitaria, las materias reguladas por la misma deben quedar excluidas del ámbito de aplicación de esta ley, sin perjuicio de determinadas peculiaridades contenidas en ella relativas a las entidades del sector de las infraestructuras digitales que puedan ser, asimismo, consideradas infraestructuras críticas. No obstante, a fin de alcanzar un enfoque global, se debe garantizar el establecimiento de un marco de actuación para mejorar la coordinación entre las autoridades competentes con arreglo a esta ley y las autoridades competentes con arreglo a la norma que transponga la Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, en el contexto del intercambio de información sobre los riesgos, amenazas e incidentes relacionados con la ciberseguridad y los riesgos, amenazas e incidentes no relacionados con ella y en el contexto del ejercicio de las tareas de supervisión. En la puesta en marcha de estas estrategias, se debe tener en cuenta, además, la naturaleza híbrida de las amenazas para las entidades críticas.

Asimismo, a fin de evitar duplicidades y cargas innecesarias, las disposiciones de esta ley no deben aplicarse si las disposiciones sectoriales obligan a las entidades críticas a adoptar medidas para aumentar su resiliencia que sean reconocidas como, al menos, equivalentes a las establecidas en esta norma. Tampoco afectan a las competencias públicas relativas al mantenimiento de la seguridad nacional y la defensa, o para salvaguardar otras funciones esenciales del Estado, en particular, por lo que atañe a la seguridad pública, la integridad territorial y el mantenimiento del orden público.

III

Esta ley consta de cuarenta y un artículos, estructurados en cinco capítulos, así como de nueve disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y siete finales.

En el capítulo I se regula el objeto y el ámbito de aplicación objetivo y subjetivo. Se incluyen las principales definiciones, de forma que todos los agentes implicados en su aplicación tengan conocimiento de los elementos básicos para encontrar el sentido y alcance de cada precepto.

El capítulo II establece el marco nacional para la resiliencia de las entidades críticas, en el que se define el entorno legal para la planificación y evaluación de la protección y resiliencia de las entidades críticas de manera que se garanticen los mayores estándares en las medidas y medios técnicos y organizativos de protección. Es relevante señalar que para ello se desarrolla una Estrategia Nacional de Protección y Resiliencia de las Entidades Críticas de forma que se obtenga un enfoque global de esta cualidad por parte de las entidades críticas para que, sobre la base de una Evaluación Nacional de las Amenazas y Riesgos a los que se encuentran sometidas las entidades, las citadas medidas se adapten al nivel resultante del análisis y sean eficientes, eficaces y se obligue a su implantación efectiva, más allá de posibles aplicaciones nominales de las medidas a adoptar.

Otras medidas para potenciar la resiliencia de las entidades críticas consisten en la realización de una evaluación individualizada del riesgo por parte de las distintas entidades, y detallar las actuaciones singulares a llevar a cabo por estas, para garantizar y elevar sus niveles de resiliencia mediante la adopción de medidas eficientes, eficaces y adecuadas al resultado de su análisis de riesgos, que deben quedar encuadradas en un plan de resiliencia específico. También se establece un sistema de comprobación de identidad de las personas que desempeñen determinados cometidos o deban acceder a instalaciones, información o sistemas de control de éstas y determina las obligaciones de notificación de incidentes.

La creación de un esquema nacional de certificación en materia de resiliencia de las entidades críticas constituye una novedad en esta norma. Esto permitirá a las entidades garantizar que sus medidas se acomodan a un esquema de certificación que analice los aspectos globales de su operativa, estandarizando y mostrando los niveles de calidad, seguridad y cumplimiento.

En este capítulo se incluye, igualmente, el sistema para la identificación de las entidades críticas, introduciéndose el concepto de efecto perturbador significativo, así como las particularidades de las entidades que pertenecen al sector bancario, de las infraestructuras de los mercados financieros y de las infraestructuras digitales. El asesoramiento a las entidades se convierte en una de las piedras angulares del sistema de protección y resiliencia a implementar.

Resulta relevante la creación de un Catálogo Nacional de Entidades Críticas y Estratégicas, que integra la información relativa a las infraestructuras críticas, preservando el carácter clasificado de estas últimas, de forma que se contenga la información de las entidades críticas que permita a las autoridades competentes cumplir con sus misiones y, de forma singularizada, específica y con la necesaria protección, la información sobre las concretas infraestructuras criticas pertenecientes a las distintas entidades. De esta forma, se facilita el cumplimiento de esta ley por parte de todos los agentes implicados y se mantiene el sistema de protección de la información relativa a elementos concretos que, por su importancia, sólo deben ser conocidos por un reducido número de personas.

En el capítulo III se regula el marco institucional para la protección y resiliencia de las entidades críticas, en el que se detallan las instituciones y órganos a través de los cuales se asumen las distintas responsabilidades en la aplicación del marco normativo para la protección y resiliencia de aquellas.

El capítulo IV aborda las entidades críticas de especial importancia europea, entendidas como aquellas entidades identificadas como críticas que, además, prestan los mismos o similares servicios esenciales a o en seis o más Estados miembros de la Unión Europea. Esta figura está concebida como un mecanismo para responder a la existencia real de una red cada vez más interconectada de prestación de servicios e infraestructuras que proporcionan servicios esenciales en más de un Estado miembro, garantizando en todos ellos un nivel homogéneo en las medidas destinadas a asegurar un elevado nivel de resiliencia. A tal fin, se prevé la posibilidad de organizar, por parte de la Comisión Europea, con participación de representantes de los Estados a o en los que se prestan dichos servicios, misiones de asesoramiento para evaluar las medidas adoptadas por estas entidades críticas de especial importancia europea.

El capítulo V, relativo al régimen sancionador, regula el ejercicio de competencias de supervisión para evaluar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, junto con el establecimiento del deber legal de colaboración por parte de las entidades críticas supervisadas, y la concreción de un marco específico de colaboración en este ámbito con las autoridades competentes en relación con las infraestructuras digitales.

La **Directiva (UE) 2022/2557** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre, dispone que los Estados establecerán el régimen de sanciones aplicables a cualquier incumplimiento de las normas adoptadas al amparo de su contenido y aprobarán las medidas necesarias para garantizar su ejecución, exigiéndose que el sistema de sanciones que se implemente sea efectivo, proporcionado y disuasorio. A tal fin, este capítulo incorpora las previsiones necesarias para el cumplimiento de lo expuesto, estableciéndose un sistema que, además de cumplir con las previsiones de la normativa de la Unión Europea, garantice, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, todos los derechos de las personas interesadas.

La parte final de la ley incorpora nueve disposiciones adicionales, entre las que puede destacarse la referencia al tratamiento denominado «Informes y comprobaciones para acreditaciones y antecedentes», destinado a posibilitar la realización de las comprobaciones necesarias en relación con la prevención de ilícitos penales y amenazas graves contra la seguridad pública en instalaciones y entidades críticas, entre otros ámbitos, emitiendo acreditaciones o informes de idoneidad, dando con ello respaldo al cumplimiento de la exigencia, prevista en la Directiva (UE) 2022/2557, del establecimiento de un procedimiento de comprobación de antecedentes personales. Traslada a la norma las obligaciones de comunicación a la Comisión de los distintos hitos relacionados con la implementación de las disposiciones de la Directiva.

Por medio de la disposición derogatoria se deroga la **Ley 8/2011**, de 28 de abril, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a esta ley.

Por último, en las disposiciones finales se lleva a cabo una modificación puntual del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 2/2011**, de 5 de septiembre, para adecuarla a esta norma; se recoge el título competencial habilitante; se salvaguarda la información en el ámbito de la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; se salvaguardan asimismo las competencias autonómicas en materia de protección civil; se señala que por medio de esta norma se incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022; se procede a habilitar al Gobierno para dictar el desarrollo reglamentario de esta norma; y se establece su entrada en vigor. En cuanto al desarrollo reglamentario, cabe destacar la previsión contenida en la disposición final sexta, relativa a la modificación mediante orden ministerial de la relación de sectores, subsectores y entidades recogidos en el anexo de la Ley, a fin de posibilitar progresivamente la incorporación de sectores adicionales o la cobertura de nuevas necesidades, como puede ser el caso de sectores tan significativos como la protección social, previa evaluación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2 y concordantes de la Ley.

IV

En la elaboración de esta ley se han observado los principios de buena regulación exigidos en el **artículo 129** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En primer lugar, se trata de una norma necesaria, dado que la transposición de la **Directiva (UE) 2022/2557** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, exige el desarrollo de una norma de rango legal, cumpliéndose con el principio de eficacia al

identificarse de manera clara los fines que persigue, a saber, garantizar la protección y resiliencia de las entidades críticas, y es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Se garantiza el principio de seguridad jurídica, por cuanto la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, y genera un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilita su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones por los destinatarios de la norma.

Respecto al principio de proporcionalidad, esta ley contempla las garantías necesarias para que las posibles afectaciones a los derechos que pudieran verse implicados y las obligaciones dirigidas a las entidades y personas afectadas resulten proporcionales, oportunas, mínimas y suficientes, a fin de cumplir con los objetivos que se persiguen, es decir, garantizar la prestación sin obstrucciones en el mercado interior de servicios esenciales para el mantenimiento de funciones sociales o actividades económicas vitales, identificar a las entidades críticas, apoyarlas en el cumplimiento de las obligaciones establecidas, muy en concreto las relativas a las implementadas para que se aumente su resiliencia y capacidad de prestar los servicios aludidos y garantizar la supervisión de la norma, lo que incluye el desarrollo de un régimen sancionador.

En cuanto al principio de eficiencia, la norma no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Se cumple, también, con el principio de transparencia, puesto que esta ley ha sido sometida a los correspondientes trámites de participación ciudadana, esto es, el de consulta pública y el de audiencia e información pública.

En su tramitación, además de los diversos Ministerios concernidos por razón de la materia, ha emitido informe la Agencia Española de Protección de Datos. Asimismo, ha sido objeto de dictamen por parte del Consejo de Estado.

Por último, la ley se dicta al amparo de la regla 29.ª del **artículo 149**.1 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.