

# CONTINUIDAD DE GOBIERNO Y COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: IMPLICACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA

Cuaderno Fundación *ESYS* | Dr. Rafael José de Espona – Febrero de 2022

---

CONTINUIDAD DE GOBIERNO Y COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA:  
IMPLICACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA

## INDICE

Introducción.

### **1. La empresa privada ante el escenario de Continuidad de Gobierno.**

- 1.1. Situación de las AAPP.
- 1.2. Posicionamiento de la empresa privada.

### **2. Principales problemas de concordancia.**

- 2.1. Inadecuación normativa.
- 2.2. Metodología heterogénea e incompatibilidades técnicas.
- 2.3. Libre mercado, marco competitivo y Seguridad Nacional.

### **3. Potenciales vías solutorias.**

- 3.1. Conciliación del interés público y privado. Incentivos.
- 3.2. Armonización técnica.
- 3.3. Estructuraciones de contratación público-privada.

### **4. Perspectiva práctica sobre áreas transversales: energía y telecomunicaciones.**

- 4.1. Energía.
- 4.2. Telecomunicaciones.

### **5. Conclusiones – hacia un estudio de caso**

Bibliografía

## Introducción.

Al plantear la cuestión de dar una respuesta institucionalizada al reto de la Continuidad de Gobierno (COG) y gestión de crisis prolongada en el marco jurídico-constitucional español, se han expuesto una serie de consideraciones sobre una propuesta práctica institucional<sup>1</sup>. Entre ellas, la orientación sobre un modelo institucional novedoso, que sea útil para todos los organismos de la Administración Pública (aparte de aquellos pertenecientes al Sistema de Seguridad Nacional)- y capaz de afrontar un período prolongado de tiempo, en un escenario de crisis y persistencia funcional degradada masiva de la estructura funcionarial ejecutiva en sus órganos centrales. La configuración institucional de un órgano (o estructura inter-orgánica) especializado en gestionar la preparación y activación de la Continuidad de Gobierno para la Administración Civil del Estado ante una emergencia prolongada de alcance masivo temporal y funcional, ha de sincronizar con el sector empresarial privado múltiples aspectos, para una adecuada aplicación práctica.

Todo programa de Continuidad de Gobierno requiere la concurrencia colaborativa del sector privado con la Administración Pública, tanto para su planificación como para su implementación práctica. A este respecto, la concreción del principio de cooperación público-privada es imprescindible, aspecto que resaltan tanto la Ley de Seguridad Nacional (2015) como las sucesivas estrategias de Seguridad Nacional (de 2013, 2017 y 2021), según ya venía proclamando la normativa del Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas (Sistema PIC) desde 2011.

Partiendo de la compatibilidad de los sistemas de continuidad operativa públicos y privados, se podrán aprovechar las sinergias entre ambos para contribuir conjuntamente a la Continuidad de Gobierno, al tiempo que se evitarán las múltiples ineficiencias o problemas potenciales que podrían suscitarse en caso contrario. Para hacer compatibles los modelos organizativos de continuidad de gobierno, servicio y negocio se requerirá, de un lado, la configuración de una red de compañías preparadas para la continuidad -compuesta por Operadores Críticos y Estratégicos, de Servicios Esenciales y entidades interdependientes, operadores de instalaciones de interés para la Seguridad Nacional y empresas con programas de Continuidad de Negocio- y, de otro, la asunción de procedimientos comunes y armonizados, tanto técnicos como jurídicos, con una metodología homogénea o común, por parte de todas las entidades implicadas en la contribución a la función COG.

---

<sup>1</sup> ABA CATOIRA, Ana y ESPONA, Rafael José de, "Continuidad de Gobierno y Gestión de Crisis prolongada en el marco jurídico-constitucional español: consideraciones sobre una propuesta práctica institucional", Fundación ESYS, Abril de 2021.

Con el propósito de avanzar en el desarrollo específico de la cooperación público-privada con eficacia práctica en el ámbito de la Continuidad de Gobierno convendría, ante todo, solventar los principales obstáculos que actualmente se presentan al respecto del estado de la cuestión en España; entre ellos, sobresalen los siguientes: la asimetría jurídico-normativa entre la consideración de la Continuidad de Servicio y de Negocio, la falta de incentivos a la empresa privada para potenciar sus capacidades de continuidad operativa, la baja preparación anticipada de borradores de normativa de emergencia -contemplando variantes, según la incidencia producida- para aplicarla dinámicamente a la situación sobrevenida de Gobierno de Continuidad (alcanzando aspectos como la nueva gestión de competencias y potestades administrativas, reglamentación sectorial, inspección, potestad sancionadora, procedimientos administrativos y recursos). Para que esta temprana planificación normativa de contingencia sea eventualmente aplicable con eficacia, se requiere que, en su proceso técnico de confección, se cuente con la participación proactiva de la empresa, desde la debida perspectiva de la continuidad funcional de las empresas y las AA.PP. De esta manera, la implicación del sector privado interaccionará con las AA.PP. a las que preste servicio, adecuando la dinámica práctica en el supuesto de presentarse una situación de Gobierno de Continuidad no sólo respecto de las empresas y entes que gestionen procesos que coadyuven al funcionamiento de la gestión pública sino también, en términos generales, respecto de todo el sector empresarial privado en tanto se altere la mecánica Administración Pública – administrado).

Con el desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional se ha reiterado tanto en el ordenamiento jurídico (especialmente en la Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, arts.7.1, 18.2 y 27.5) como en los instrumentos de planificación estratégica ejecutiva (Estrategias de Seguridad Nacional 2017 y 2021) la alusión al principio de cooperación público-privada.

En el caso concreto de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (promulgada el 28 de Diciembre), sin entrar específicamente en el asunto, se apunta a la funcionalidad COG al incidir sobre las capacidades de gestión de crisis, el principio de resiliencia, el Sistema de Alerta Temprana, la base industrial en el Catálogo de Recursos de Contribución a la Seguridad Nacional, la Reserva Estratégica Nacional, la conveniencia de paliar la dependencia exterior y la necesidad hacer frente a las amenazas contra las Infraestructuras Críticas<sup>2</sup>.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 se ha promulgado precisamente a los pocos meses de haber completado la incorporación de instalaciones correspondientes a todos los sectores del Sistema PIC, culminando con el Plan Estratégico Sectorial (PES) de la Administración. Dentro del contexto del Sistema de Seguridad Nacional, es quizá en el Sistema PIC donde se encuentra un considerable recorrido de implementación práctica concreta del principio de

---

<sup>2</sup> Estrategia de Seguridad Nacional 2021, pp. 20, 75, 58 78-80 y 104-107.

cooperación público-privada<sup>3</sup>. Ello es así porque la cooperación público-privada en el ámbito PIC es imprescindible, considerando que aproximadamente el 85% de las Infraestructuras Críticas son gestionadas por Operadores Críticos privados. Consecuentemente, el marco regulador del Sistema PIC -que parte de las prescripciones de la UE en su 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- estipula en la Ley 8/2011 de 28 de abril sobre medidas para la Protección de Infraestructuras Críticas que “se requiere implicar al sector privado”. Dicha implicación público-privada aplicada al Sistema PIC y compañías gestoras de Servicios Esenciales viene siendo resaltada por la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (RD 1008/2017), la cual pretende potenciar la colaboración público-privada en el ámbito de las amenazas a Servicios Esenciales como son las comunicaciones (pues la mayoría de estos servicios se prestan por operadores privados). Respecto de los ámbitos de especial interés para la Seguridad Nacional, las distintas Estrategias de Seguridad Nacional reiteran que la respuesta no puede sino involucrar a las Empresas Estratégicas y a los Operadores de Infraestructuras Críticas<sup>4</sup>.

Procede resaltar el hecho de que toda estructura organizativa de Continuidad de Gobierno, mucho antes de activarse, requiere necesariamente sustentarse en el apoyo e interacción con múltiples compañías y entidades privadas. Por lo tanto, han de predeterminarse una serie de mecanismos previstos para organizar, gestionar e implementar dicha interacción de manera adecuada para, de un lado, servir eficientemente a la funcionalidad COG y, de otro, conciliar la atipicidad del marco operativo que se presentaría en tal situación con los legítimos intereses empresariales y las reglas de libre mercado y competencia conforme a Derecho.

El objetivo del presente estudio (continuación del anteriormente elaborado para la Fundación ESYS) consiste, respecto de la Continuidad de Gobierno, en identificar factores de compatibilización, armonización, sincronización y sinergias entre la Administración Pública especializada en la funcionalidad COG y la empresa privada para, a partir de ello, definir requisitos y ventajas para las empresas contratistas del Gobierno de Continuidad, fijar

---

3 Como es sabido, el Sistema PIC ha sido conformado para proteger los Servicios Esenciales, que son los necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salubridad, la seguridad, el bienestar socio-económico de los ciudadanos y el eficaz funcionamiento de instituciones y administraciones públicas. La normativa española que regula el Sistema PIC contempla 12 sectores estratégicos que gestionan Servicios Esenciales, a saber: Administración, Espacio, Industria Nuclear, Industria Química, Instalaciones de Investigación, Agua, Energía, Salud, Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs), Transporte, Alimentación, Sistema Financiero-Tributario (ver Ley 8/2011 de 28 de Abril, por la que se establecen las medidas de protección de las infraestructuras críticas; RD 704/2011 de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Protección de las Infraestructuras Críticas).

4 A nivel específico sectorial respecto del Ámbito Cibernético, cabe resaltar que Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2019 recalca que la colaboración público-privada es un elemento clave para la Seguridad Nacional y, en este sentido, incorpora la creación de un novedoso elemento orgánico de colaboración público privada que denomina el Foro Nacional de Ciberseguridad. La finalidad concreta de este último es potenciar y crear sinergias público privadas, particularmente en la generación de conocimiento sobre las oportunidades, desafíos y amenazas para la seguridad en el ciberespacio.

parámetros de cooperación público-privada en tal contexto y proponer incentivos para que la empresa privada incorpore capacidades de continuidad operativa. Se pretende, asimismo, que este análisis sirva de preámbulo para un estudio de caso que permita evaluar la funcionalidad práctica concreta respecto de una compañía prototípica de las que apoyarían la función COG, o incluso de un área industrial delimitada caracterizada por constituir un enclave de alta seguridad operativa especialmente capacitada para la continuidad funcional.

## 1.

### 1. La empresa privada ante el escenario de Continuidad de Gobierno.

#### 1.1

##### Situación de las Administraciones Públicas.

Cual sea el modelo institucional de la función COG -constitución de un organismos específico como “Agencia de Continuidad de Gobierno” (propuesta elaborada de lege ferenda, siguiendo el modelo de EE.UU. de la agencia federal US FEMA) o estructura inter-orgánica- en todo caso, parecería acertado que la parte de la Administración Pública estructurada para activarse en modalidad funcional COG habría de encontrarse enmarcada en el Sistema de Seguridad Nacional, bajo el DSN como órgano de coordinación.

Elemento clave para la identificación de las instalaciones esenciales dentro del organigrama de la Administración Pública es el elenco del Sistema PIC. A propuesta del CNPIC, la Comisión de Protección de Infraestructuras Críticas aprobó el Plan Estratégico Sectorial (PES) del Sector Administración (el cual incumbe a AA.PP. de distinto nivel) el 30 de junio de 2021. Con ello, culminó el proceso de creación del Sistema PIC iniciado en 2014, completando la incorporación al Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas de las instalaciones correspondientes a dicho Sector. Considerando que el Sistema PIC contempla un modelo de planificación escalonada -en constante evolución- y con un enfoque inherente de cooperación público-privada, el PES Administración incorpora instalaciones en las que se desarrollan Servicios Esenciales. En sí mismo, esto no constituye una institución de Continuidad de Gobierno, sino que agrupa distintos elementos infraestructurales que constituyen activos los cuales habrían de formar parte de los medios a disposición de una Agencia de Continuidad de Gobierno o análoga estructura inter-orgánica funcional para los cometidos COG.

Lo que aquí denominamos “Gobierno de Continuidad” se presentaría en una situación totalmente atípica y en un escenario trastocado respecto de los parámetros normales de relación entre la empresa privada y la Administración Pública (derivado de un evento negativo masivo, de índole catastrófica). De esta manera, las AA.PP. se encontrarían en un estadio atípico, operativamente no convencional, con profundos problemas y retos de mantenimiento operativo. A efectos operativos, junto a las AA.PP. en sentido estricto, cabe considerar implícitamente a los Poderes Públicos en sentido amplio<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, las AA.PP. estarían frente al sector empresarial privado en condiciones asimétricas, respecto de las capacidades de las compañías para asistir a las AA.PP. en la funcionalidad COG en la que se encontrarían inmersas. Bajo esta premisa, se presentaría un conjunto empresarial heterogéneo, que integraría al menos 3 subconjuntos:

- Ante todo, destacarían aquellas compañías que ya forman parte del Sistema PIC o que hayan incorporado capacidades de Continuidad de Negocio.
- Otras empresas estarían en una situación de prestación de servicio activo a las AA.PP. independientemente de su capacitación operativa para afrontar el escenario COG sobrevenido.
- Por último, habría entidades que tendrían capacidad específica para erigirse en contratistas especializados ante nuevas necesidades de las AA.PP. o cubriendo fallidos de terceros, pero con una insuficiente o incompatible capacitación operativa para sincronizarse con la función COG.

Por lo tanto, cabe concluir que, dentro del total de las empresas con recursos y capacidades requeridas por el Gobierno de Continuidad, buena parte de ellas no estarían previamente preparadas para interactuar eficientemente en este formato de continuidad operativa.

---

<sup>5</sup> US FEMA, **Guide to Continuity of Government For State, Local, Tribal and Territorial Government**, July 2021.

## 1.2

### Posicionamiento de la empresa privada

Aplicando la perspectiva de la empresa privada ante un Gobierno de Continuidad, se presenta un reto de interacción que requiere necesariamente la integración de una serie de factores que repercuten en la funcionalidad empresarial. Para ello, procede antes recordar la existencia de una relación de entidades corporativas cualificadas en razón de la singularidad de los activos que operan.

De un lado, las compañías vinculadas a 4 catálogos especiales de activos empresariales:

- Operadoras de Infraestructuras Críticas.
- Operadoras de Infraestructuras Estratégicas.
- Operadoras de instalaciones de interés para la Defensa.
- Titulares de Recursos de Contribución a la Seguridad Nacional<sup>6</sup>.

Cabe considerar también las instalaciones interdependientes del Sistema PIC, que son aquellas que interactúan en virtud de relaciones de dependencia con Infraestructuras Críticas. Para una explotación competitiva de este *status* de interdependencia, se requiere dotar a dichas instalaciones de los planes y capacidades adecuados. Así mismo, han de contemplarse las compañías que prestan servicios a los procesos críticos de Agentes del Sistema PIC.

De otro, las empresas que cuentan con capacidades de continuidad de negocio:

- Estructuradas en base a una certificación formal, como la ISO22301.
- Cualificadas en la práctica, pero con heterogeneidad informal respecto de su configuración.

La fiabilidad corporativa necesita disponer de mecanismos de continuidad operativa, pues la capacidad de reacción empresarial ante un impacto disruptivo, o incluso una catástrofe, será

---

<sup>6</sup> La consideración como tales supone la potenciación de la relevancia corporativa de cara a situaciones de inestabilidad, desabastecimiento, merma logística, reducción de importaciones o necesidades urgentes de material. En este sentido, cabe considerar que el actual Sistema de Protección Civil permite disponer de recursos de las empresas llegado el caso, y que también se realizan periódicamente ejercicios de gestión de crisis (organizados por la UME, el INCIBE, el CCN-CERT y otros organismos), con empresas prestatarias de Servicios Esenciales.



más eficaz para la población e industria- y de menor tiempo de respuesta en tanto exista una dotación de mecanismos inmediatos de respuesta, con un diseño y estructura previamente verificados. Aunque las instalaciones que forman parte del Sistema PIC están legalmente obligadas a ello, las interdependencias de sus Agentes con empresas no catalogadas en el Sistema conducen a éstas al reto de nivelarse en cuanto a sus capacidades de protección de instalaciones y continuidad operativa. Por otra parte, el interés público sobre el Sistema PIC no atiende a aspectos de rentabilidad ni valoración de activos, sino de garantías de la mera continuidad *del servicio*; por ello, la empresa necesita de la armonización entre la continuidad de servicio y de negocio.

La cooperación público-privada adecuada para servir a la funcionalidad COG requiere que la empresa haya armonizado sus mecanismos de continuidad operativa con las AA.PP. a las que apoya (lo cual, en sí mismo, perfila un segmento empresarial diferencial por cuanto está cualificado para ello). Así, se presenta una concatenación entre las capacidades propias de Continuidad de Negocio y Servicio (conforme a la obligatoriedad de aplicación de PPEs del Sistema PIC), las oportunidades de diversificación de negocio por razones de Seguridad Nacional, y la interacción cualificada con la Continuidad de Gobierno.

La interacción empresarial con la Continuidad de Gobierno requiere soluciones que pasan por identificar primero prioridades del mapa organizacional y competencial de los distintos órganos, áreas y niveles administrativos<sup>7</sup>. En todo este espectro, la empresa privada debidamente preparada podrá proporcionar servicios (incluyendo el apoyo a la propia planificación COG para las AA.PP.), recibir concesiones y armonizar su actividad propia en tal atípico contexto. Las interacciones de contratistas de las AA.PP. respecto de los mecanismos de Continuidad de Gobierno (posteriormente proyectables a múltiples compañías, sean o no proveedores de las AA.PP.) habría de comenzar por el Sistema PIC respecto de las interdependencias en el marco del PES Administración Pública, lo cual supone identificar las infraestructuras esenciales actuales en las AA.PP. que habrán de integrarse en el elenco de instalaciones del Gobierno de Continuidad.

Es evidente que, para que la implementación de un programa de Continuidad de Gobierno tenga eficacia práctica, se requiere la concurrencia colaborativa del sector privado con las AA.PP., en términos concretos de armonización del formato jurídico cooperativo y de concordancia de medios operativos.

La cooperación público-privada respecto de la Continuidad de Gobierno incumbe especialmente a aquellas empresas vinculadas a la continuidad de procesos económico-empresariales de impacto institucional, por ser proveedores de las AA.PP. o concesionarios de Servicios Públicos.

---

<sup>7</sup> Aunque los Planes de Protección Civil para gestión de crisis introducen mecanismos de ajuste en los parámetros de la dinámica social que también atañen a las empresas, esto no hace sino modificar transitoria y parcialmente los procesos convencionales, más que introducir capacidades completas de continuidad funcional.

Aunque la incidencia o crisis que impacta en las AA.PP. -bloqueando la operatividad normal del Gobierno- afectara fácticamente en menor grado a las empresas vinculadas a dichas AA.PP. (las cuales, en todo caso, podrían activar sus propios protocolos de Continuidad de Servicio / Negocio), la relación público-privada quedaría desequilibrada respecto de los términos contractuales o concesionales. Así, en tanto en cuanto el marco, medios y procedimientos del Gobierno de Continuidad difiera (i.e. por concentración de competencias, reducción de medios, reasignación de recursos) del inicialmente establecido con las compañías contratistas prestadoras de servicios o concesionarias, los parámetros de Continuidad de Negocio -en la medida en que se vean afectados por la interacción con las AA.PP. operando en formato de Continuidad de Gobierno- quedarían modificados por los cambios introducidos en las AA.PP. Es por ello por lo que, al menos a este respecto, las AA.PP. deberían adoptar procedimientos de índole empresarial en su proceso de contratación, exigiendo que su proveedor (la empresa) disponga de un sistema de continuidad de negocio que pueda ser auditado por el contratante, contando con un compromiso en colaborar en *ejercicios de escritorio* o reales.

La forma en la que la implicación del sector privado interaccione con las AA.PP., va a repercutir decisivamente en el supuesto de presentarse una situación de Gobierno de Continuidad, siendo fundamental acompasar su aplicación del principio de resiliencia organizacional<sup>8</sup>. Considérense recientes lecciones aprendidas sobre la reorientación industrial productiva ante la carencia de equipamiento y material sanitario durante la crisis epidémica de 2020, los retos logísticos ante los problemas de suministro derivados de las alteraciones de mercados internacionales en 2021 (i.e. microchips).

---

<sup>8</sup> POWLEY, Edward H., CAZA, Brianna Barker, CAZA, Arran (eds.), *Research Handbook on Organizational Resilience*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UH), 2020.

## 2.

**2. Principales problemas de concordancia.**

**Se cuentan diversos obstáculos para la interacción público-privada en la funcionalidad COG.**

**2.1****Inadecuada normativa**

En general:

- Falta de concreción y aplicabilidad práctica del principio de cooperación público-privada (tanto en el plano de coordinación como en el económico), de manera que fomente la implicación de la empresa privada en soluciones propuestas a las AA.PP.
- Desconocimiento del legislador del concepto de *continuidad* operativa en las funciones empresariales, procesos de negocio y ecosistema industrial, con sus componentes técnicos inherentes.
- Vacío legal institucional en materia COG, salvo crisis acotadas en extensión y alcance temporal, ante emergencias

En el Sistema PIC (ámbito más desarrollado en la legislación):

- Discrepancias entre la concepción de continuidad de servicio y de negocio.
- Lagunas respecto del tratamiento de activos (i.e. salto agua respecto de los sectores eléctrico y de agua) y concurrencias o interacciones de distintas instalaciones (i.e. solapamiento de planes logísticos de continuidad).
- Falta de consideración concreta del alcance de las interdependencias entre instalaciones no pertenecientes a alguno de los catálogos especiales vinculados al Sistema de Seguridad Nacional.

- Ausencia del requisito de homologación de suministradores para prestar servicio cualificado a instalaciones pertenecientes a alguno de los catálogos especiales vinculados al Sistema de Seguridad Nacional
- Inexistencia de régimen sancionador respecto del incumplimiento de obligaciones del Operador Crítico.

En el campo jurídico-mercantil, en España está todavía considerablemente infrautilizada la consideración a las certificaciones de continuidad de negocio (ISO22301), que deberían ser más atendidas en la contratación al menos para determinados sectores (i.e. militar, Servicios Esenciales, logística vinculada a Infraestructuras Críticas de transporte) y para fomentar la reducción de pólizas de seguro.

En el ámbito jurídico-administrativo, está infrautilizado el recurso a la exigibilidad o ponderación de favorable en la contratación de compañías que dispongan de certificación (o, al menos, capacitación acreditada) para la continuidad de negocio y otros estándares relacionados con gestión de emergencias, gestión de crisis y resiliencia organizacional.

## 2.2

### Metodología heterogénea e incompatibilidades técnicas

- Diferenciación de modelos de organización entre las entidades corporativas / industriales y las instituciones públicas, que dificulta su interacción (con distinto régimen de personal).
- Distintos procesos operativos burocrático, corporativo e industrial, que repercute en retrasos funcionales o costes incrementados.
- Equipamientos técnicos disímiles y/o incompatibles (i.e. problemas de conectividad).

## 2.3

### Libre mercado, marco competitivo y Seguridad Nacional

Es presumible que, ante un escenario de Gobierno de Continuidad, el contexto real conllevaría profundas transformaciones socioeconómicas, o en todo caso alteraciones significativas de su habitual dinámica. Partiendo del mantenimiento del marco jurídico-constitucional sustancialmente (en una primera fase, al menos), los principios reguladores de la concurrencia competitiva en libre mercado permanecerían como parámetros mercantiles de las compañías privadas. Ahora bien, simultáneamente, resulta evidente la necesidad de proteger las compañías calificadas por las AAPP. o por su potencial y capacidades de apoyo al Gobierno de Continuidad. Así, en razón de la Seguridad Nacional, procedería un tratamiento diferencial a éstas. Sin duda, esto acontecería en situación de activación del contexto COG, pero no sería operativamente viable si no se hubiese aplicado retrospectivamente, de manera anticipada. Por ello, no es disconforme a Derecho que compañías calificadas por su potencial participación en procesos COG reciban un tratamiento beneficioso para ellas, de manera proporcionada.

## 3.

### 3.Vías solutorias.

Para resolver los problemas descritos anteriormente, y poder avanzar en el camino del desarrollo de la cooperación público-privada con eficacia práctica en el ámbito de la Continuidad de Gobierno, se requiere primeramente solventar los principales obstáculos que actualmente se presentan:

- La asimetría jurídico-normativa entre la consideración de la Continuidad de Servicio y de Negocio que provoca pérdida de rentabilidad e ineficiencia operativa.
- Paliar la falta de incentivos a la empresa privada para potenciar sus capacidades de continuidad operativa (sin necesidad de gravar el gasto público o reducir la fiscalidad, sino introduciendo facilidades en tramitaciones y gestiones ante las AA.PP.).
- Preparar anticipadamente de borradores de normativa de emergencia -con variantes según la incidencia y contingencia producida- para las tareas de gestión de

competencias y potestades administrativas, reglamentación sectorial, inspección, potestad sancionadora, procedimientos administrativos y recursos, contando con la participación proactiva del administrado, ajustables todas ellas al contexto de Continuidad de Gobierno de forma anticipada y al máximo posible.

### 3.1

#### Conciliación del interés público y privado. Incentivos

Para una solución al problema de concreción, implementación y desarrollo del principio de cooperación público-privada en el ámbito COG, se requiere una armonización conceptual reflejada en la normativa aplicable específicamente a las compañías que apoyen la funcionalidad COG, con medidas prácticas asociadas a un tratamiento diferencial por parte de las AA.PP., sin necesariamente incrementar el gasto público ni privilegiar con exención fiscal en todos los casos<sup>9</sup>, incluyendo los siguientes incentivos:

- Facilitar procedimientos administrativos, agilizando tramitaciones y acortando plazos.
- Aplicar la máxima discrecionalidad administrativa favorable a la empresa.
- Introducir ciertas prerrogativas funcionales corporativas.
- Apoyar una metodología de continuidad homogénea ajustando la actividad pública y la privada.
- Armonizar los modelos de Continuidad de Servicio y de Negocio, en su contenido y alcance.
- Establecer parámetros de contratación pública diferenciados para compañías cualificadas.

---

<sup>9</sup> Un aspecto relevante es que la diferencia entre las exigencias de continuidad de *servicio* y continuidad de *negocio* tienen un posible coste económico para las empresas. Este extra coste viene de dos vías: de un lado, medidas de continuidad de servicio pueden llevar costes extra a las medidas de continuidad de negocio, pues dificulten su propia implementación (por ejemplo mantener producción no rentable en un escenario de crisis de la empresa); de otro, inversamente medidas de continuidad de servicio que generan costes extra y que no son necesarias para la continuidad de negocio. Estos costes extra debieran ser identificados y evaluados por las empresas y ser compensados desde las AA.PP. (mediante exenciones fiscales, subvenciones u otros instrumentos).

## 3.2

### Armonización técnica

La compatibilidad de los sistemas de continuidad operativa -públicos y privados- permitirá aprovechar sinergias para la Continuidad de Gobierno. Para ello se requiere la asunción de procedimientos comunes y armonizados, tanto de índole técnica como jurídica (especialmente en los órdenes administrativo y mercantil), con una metodología común o al menos homogénea y compatible.

La configuración de una red de compañías preparadas para la continuidad operativa confluyente en la funcionalidad COG ha de estar compuesta, cuando menos, por todos los Operadores Críticos y Estratégicos, los operadores de Servicios Esenciales en general -así como las entidades interdependientes con ellos (algo generalmente evidente en logística, servicios de tipo *back-office* y servicios de mantenimiento, entre otros)- , operadores de instalaciones industriales de interés para la Defensa (abarca tecnólogos militares, de seguridad y duales) y titulares de Recursos de Contribución a la Seguridad Nacional. Junto a estas empresas cualificadas por la pertenencia a catálogos especiales del Sistema de Seguridad Nacional, se añadiría el conjunto selectivo de compañías capacitadas específicamente para la continuidad de negocio y, más concretamente, enfocadas a la contribución al ámbito COG.

La aplicación práctica de dicha red de compañías preparadas para la continuidad operativa confluyente en la funcionalidad COG será posible en tanto en cuanto exista una armonización técnica -respecto de los procesos y los elementos organizativos y materiales que hacen posible su interacción (incluyendo la cadena logística y los sistemas de comunicación, mando y control)- entre ellas y las AA.PP. implicadas en el Gobierno de Continuidad.

Así, en la práctica, procederá definir desde la perspectiva empresarial, qué funciones de las AA.PP. en concreto en lo que concierne a su actividad y negocio les importa priorizar, qué cambios procedimentales -plazos, competencias, secuencias administrativas- cambiarían en tal contexto, qué metodología de Continuidad de Gobierno consideran armonizada con sus propios modelos de Continuidad de Negocio, qué condiciones de contratación pública o régimen concesional se podrían flexibilizar o configurar de manera adaptativa, qué órganos de las AA.PP. se consideran superfluos o subsumibles en otros para racionalizar medios en caso de Gobierno de Continuidad, nuevos criterios de discrecionalidad administrativa y estándares técnicos respecto de sistemas de gestión y comunicación, procesos y material<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Como ejemplos, pueden citarse el cambio de los criterios de prioridad de acceso al oleoducto ROTAZA; la conectividad integrativa de medios tecnológicos civiles IT con los militares C4ISR; la modificación de las condiciones de explotación de redes de

### 3.3

#### Estructuraciones de contratación público-privada

La estructuración del modelo concesional o público-privado (el PPP anglosajón) habrá de tener en cuenta el contexto de inestabilidad y las fluctuaciones de las condiciones normales inicialmente contempladas que se produce en situación funcional COG. Así, los concesionarios y contratistas deberían reajustar su posición al respecto, lo que se justifica por el cambio sobrevenido en las condiciones de explotación y prestación del servicio.

La conformación de nuevos modelos y formatos de pliegos de estructuraciones de contratación público-privada permitirá armonizar los criterios de conformación del Gobierno de Continuidad con los Sistemas de Continuidad de Negocio del sector privado, facilitando las sinergias con entidades privadas que hayan incorporado instrumentos de planificación y medidas de este tipo (ISO22301 o similar), con un enfoque más completo que la mera Continuidad de Servicio propia del Sistema PIC. Cabría considerar una posible evolución de los derechos (y no solo obligaciones) de los Operadores Críticos -y asimilados- afectados por estas nuevas necesidades

Es tendencia en el ámbito OCDE incorporar directivos ejecutivos corporativos que aglutinan funciones que les permiten erigirse en Punto de Contacto para la gestión de crisis y continuidad de negocio (Chief Resilience Officer), lo que los caracteriza como idóneos para interactuar con el Gobierno de Continuidad.

---

transporte, telecomunicación, energía y agua; el procedimiento de elaboración e impartición de la orden diaria del Banco de España sobre el sistema financiero, etc.



**4.****4. Perspectiva práctica sobre áreas transversales: energía y telecomunicaciones.****4.1****Energía**

El sector más transversal a todo el tejido industrial y administrativo es el Sector Energético, pues la práctica totalidad de las instalaciones, equipamientos técnicos y procesos industriales requieren suministro energético para su funcionamiento. En un escenario de activación funcional COG hay que considerar la probable concurrencia de la afectación -por sobrecarga, alteración o degradación- del sistema energético y sus correctas condiciones operativas. La multiplicidad de fuentes energéticas existentes y los distintos elementos del sistema (de recepción, producción, almacenamiento, transformación, transporte o distribución) se comportan de distinta forma, respecto de dichas alteraciones. Así, en algunos casos, se produciría un fallo de suministro por falta de importaciones (i.e. recepción de hidrocarburos por vía marítima) y, en otros, la afectación de una instalación impediría acceder a una fuente operativa (i.e. subestación eléctrica, respecto de un parque eólico). Aunque el evento negativo no afecte directamente a la infraestructura o procesos energéticos, múltiples hechos disruptivos pueden desequilibrar el sistema, como ha acontecido con la crisis sanitaria de 2020-2021 debida al SARS-CoV-2<sup>11</sup>. Señalamos factores, adicionales a los generalmente considerados para todo el ámbito empresarial privado, a considerar en un marco de situación COG al respecto de las compañías del sector energético:

- El escenario geopolítico y las políticas de transición energética, en tanto que afectan a la capacidad de generación, a la seguridad del suministro desde el exterior (gas, petróleo y uranio) y a la disponibilidad interior, junto a la vulnerabilidad ante las fluctuaciones climáticas de las fuentes renovables (eólica, solar e hidráulica), conduce a la conveniencia de articular rápidos mecanismos de exención de penalizaciones a determinadas fuentes energéticas.

---

<sup>11</sup> GRIKINYTE, Ugnė, JUUTILAINEN, K.H., "Impact of COVID-19 on NATO Energy Security – view on fuels, gas and renewable energy", Energy Highlights nº 8, NATO ENSEC CoE, 2021.

- Dado que, en un contexto de funcionalidad COG sería más que difícil mantener los servicios acordados a los clientes con la disponibilidad y calidad acordada, el mecanismo tarifario, ante un mix energético alterado, debería encontrarse previsto para estas situaciones.
- La autarquía energética debería ser priorizada, puesto que las necesidades acuciantes conducirían a soslayar aspectos que sólo son asumibles en condiciones estables (i.e. incentivación a determinadas fuentes y ponderación en base a criterios de política medioambiental). El posible racionamiento energético debería ser previsto, mediante unas reglas de asignación.

## 4.2

### Telecomunicaciones

El Sector de Telecomunicación, en un contexto de digitalización e interconectividad telemática creciente, alcanza una crecientemente amplia proyección a numerosos procesos y ámbitos de la actividad de toda la población y el tejido industrial, máxime con la proliferación del Internet de las Cosas (IoT) y del Internet de los Cuerpos (IoB). Lo que es posible en condiciones técnicas convencionales, resultaría dudosamente asumible en un escenario del tipo que enmarca un Gobierno de Continuidad. Partiendo de la definición de la arquitectura de sistemas de alerta, de comunicación segura y de los sistemas redundados de comunicación, en un escenario de activación funcional COG hay que considerar la posible concurrencia de la degradación del sistema y red de telecomunicaciones y sus condiciones operativas (i.e. debido a una catástrofe o impacto masivo). Por lo tanto, sería necesario limitar el acceso a la red y priorizar las comunicaciones del Gobierno de Continuidad sobre todo (considerando acudir supletoriamente a la red militar). Procede predeterminar instrumentos técnicos alternativos de telecomunicación -con tecnologías antiguas o de menores prestaciones- contando con reservas técnicas para equipamiento y despliegue de red. El recurso a sistemas de control industrial analógico y otros medios técnicos, aunque ello suponga un retraso de transmisión de información considerable, así como una merma de volumen de datos, ha de contemplarse como un medio supletorio a emplear durante un período considerable de tiempo. Para el sector privado, han de plantearse criterios de jerarquización de derecho de acceso a la red de telecomunicación, en base al status de las instalaciones o procesos operados por las compañías, respecto de sus implicaciones y contribución al Gobierno de Continuidad.

## 5. Conclusiones – hacia un estudio de caso.

En la Introducción se anticipaba la pretensión de que el presente estudio sirva de preámbulo para un estudio de caso que permita evaluar su funcionalidad práctica concreta. Ello podría efectuarse de manera individualizada, respecto de una compañía prototípica de las que apoyarían la función COG, o de manera colectiva, considerando un área industrial delimitada caracterizada por constituir un enclave de alta seguridad operativa especialmente capacitada para la continuidad funcional.

Para el año 2022 se espera que una propuesta de nueva Directiva UE sobre el Sistema PIC conduzca a cambiar el modelo actual, de manera que se incremente el enfoque de resiliencia holística (denominado “modelo CER”<sup>12</sup>). Presumiblemente, las instalaciones del Sistema PIC pasarán a denominarse “Entidades Críticas”, pues se ha entendido que la resiliencia de una infraestructura está soportada por las capacidades de la entidad y no de la infraestructura por sí sola.

Para concluir, estimamos que la empresa privada, respecto de la problemática de la Continuidad de Gobierno (cuestión pendiente de resolver en España), se encuentra en una posición actual bastante heterogénea, la cual adolece de la falta de capacidades de continuidad *de negocio*; además, la concepción normativa e institucional de la continuidad *de servicio* -asimétrica respecto de la anterior- suscita importantes problemas prácticos y desventajas corporativas. Así, se presentan múltiples problemas de concordancia operativa respecto de la eventual continuidad de Gobierno y de negocio, derivados de la inadecuación normativa, la profusión de metodología heterogénea e incompatibilidades técnicas que se encontrarían, de un lado, entre los órganos y procesos de las AA.PP. y, de otro, en las empresas privadas.

Estimamos que las potenciales vías solutorias a estos problemas deben ser pragmáticas y, partiendo de su adecuación a los parámetros del libre mercado y del marco competitivo salvaguardando la Seguridad Nacional, hacer viable, eficiente y eficaz la contribución empresarial al Gobierno de Continuidad. De esta manera, se lograría una conciliación de los intereses públicos y privados, introduciendo incentivos para las compañías, favoreciendo su armonización en planificación operativa con las AA.PP., y estableciendo anticipadamente las variables para reconfigurar los parámetros de estructuraciones PPP respecto de las interacciones público-privadas en un contexto de funcionalidad COG.

---

<sup>12</sup> Acrónimo de la expresión en Inglés *Critical Entities Resilience*.

Como propuesta de esquematización de un posible estudio de caso para evaluar la problemática concreta de la problemática de continuidad de la empresa privada respecto de la funcionalidad COG gubernamental, se apuntan los siguientes elementos:

- Selección de un supuesto de escenario de activación COG derivado de un evento concreto.
- Descripción de los impactos y efectos de degradación funcional de las AA.PP.
- Ponderación de la desestabilización del contexto social, económico y tecnológico.
- Identificación de una compañía concreta y repercusiones de lo anterior sobre ésta
- Señalamiento de necesidades de la AA.PP. en demanda de servicio externo por la empresa.
- Indicación de alteraciones sobrevenidas y modificación de parámetros de prestación del servicio.
- Requisitos de la compañía para poder asumir el reto en condiciones mínimamente aceptables.
- Factores de interacción entre el Gobierno de Continuidad y la compañía:
  - Marco normativo y condiciones económicas
  - Metodología de continuidad (ponderación homogénea de análisis de riesgos e impactos).
  - Compatibilidad de procesos y de equipos técnicos.

## Bibliografía

- DSN, *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, Diciembre 2021.
  - ABA CATOIRA, Ana y ESPONA, Rafael José de, “Continuidad de Gobierno y Gestión de Crisis prolongada en el marco jurídico-constitucional español: consideraciones sobre una propuesta práctica institucional”, Fundación ESYS, Abril de 2021.
  - POWLEY, Edward H., CAZA, Brianna Barker, CAZA, Arran (eds.), *Research Handbook on Organizational Resilience*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UH), 2020.
  - BALIBEK, Emre, STORKEY, Ian, YAY, H. Hakan, *Business Continuity Planning for Government Cash and Debt Management*, International Monetary Fund, 2021
  - GRIKINYTE, Ugnė, JUUTILAINEN, K.H., “Impact of COVID-19 on NATO Energy Security – view on fuels, gas and renewable energy”, Energy Highlights nº 8, NATO ENSEC CoE, 2021.
  - US FEMA, *COVID-19 Guidance Document*, March 2020.
  - US FEMA, *Guide to Continuity of Government For State, Local, Tribal and Territorial Government*, July 2021.
  - US Homeland Security Council, *National Continuity Policy Implementation Plan*, August 2007.
-

## Glosario

- AA.PP. = Administraciones Públicas
  - C4ISR= Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance
  - COG = Continuity of Government
  - IoB = Internet of Bodies
  - IoT = Internet of Things
  - IT = Information Technologies
  - PES = Plan Estratégico Sectorial
  - PIC = Protección de Infraestructuras Críticas
  - PPE = Plan de Protección Específico
  - PPP = Public-Private Partnership
  - PSO = Plan de Seguridad del operador
  - US FEMA = United States Federal Emergency Management Agency
-