

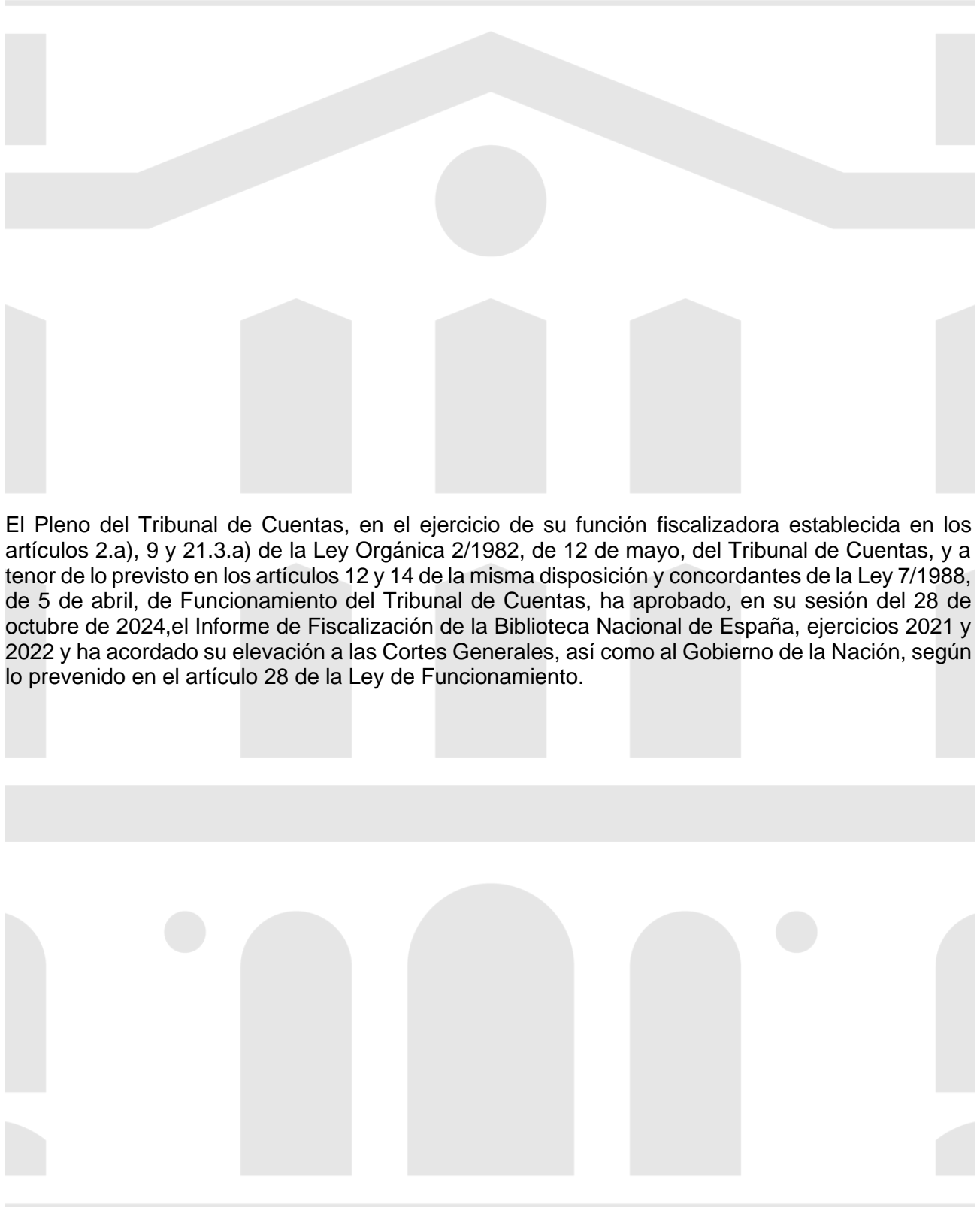


TRIBUNAL DE CUENTAS

**N.º 1.584**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA BIBLIOTECA NACIONAL  
DE ESPAÑA, EJERCICIOS 2021 Y 2022**





El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión del 28 de octubre de 2024, el Informe de Fiscalización de la Biblioteca Nacional de España, ejercicios 2021 y 2022 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....</b>	<b>11</b>
<b>I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL .....</b>	<b>11</b>
<b>I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE.....</b>	<b>12</b>
<b>I.4. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS.....</b>	<b>13</b>
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>II.1. PLANIFICACIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>II.1.1. Planificación de la actividad de la BNE .....</b>	<b>13</b>
<b>II.1.2. Supervisión continua.....</b>	<b>18</b>
<b>II.1.3. Planificación de la contratación pública .....</b>	<b>18</b>
<b>II.1.4. Planificación de la gestión de recursos humanos.....</b>	<b>19</b>
<b>II.2. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO.....</b>	<b>23</b>
<b>II.2.1. Procedimientos internos .....</b>	<b>23</b>
<b>II.2.2. Sistema de gestión y control de fondos. Equipamiento e inventario.....</b>	<b>24</b>
<b>II.2.3. Seguridad e interoperabilidad de la información.....</b>	<b>27</b>
<b>II.2.4. Control de la Intervención Delegada .....</b>	<b>29</b>
<b>II.3. GESTIÓN DE FONDOS BIBLIOGRÁFICOS .....</b>	<b>31</b>
<b>II.3.1. Procedimientos de entrada de fondos bibliográficos .....</b>	<b>31</b>
<b>II.3.2. Conservación de los fondos bibliográficos .....</b>	<b>38</b>
<b>II.3.3. Salida de fondos bibliográficos .....</b>	<b>42</b>
<b>II.4. GESTIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES.....</b>	<b>44</b>
<b>II.4.1. La BNE como infraestructura crítica .....</b>	<b>44</b>
<b>II.4.2. Situación y problemática específica de las edificaciones.....</b>	<b>45</b>
<b>II.5. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS .....</b>	<b>46</b>
<b>II.5.1. Efectivos con los que cuenta la BNE.....</b>	<b>46</b>
<b>II.5.2. Personal temporal.....</b>	<b>47</b>
<b>II.5.3. Cobertura de puestos mediante Oferta de Empleo Público (OEP).....</b>	<b>48</b>
<b>II.5.4. Otras formas de provisión de los puestos .....</b>	<b>49</b>
<b>II.5.5. Cambios en la RPT.....</b>	<b>49</b>
<b>II.5.6. La gestión de recursos compartidos y la problemática de la Gerencia.....</b>	<b>49</b>
<b>II.6. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y CONTABLE .....</b>	<b>50</b>
<b>II.6.1. Aspectos contables .....</b>	<b>50</b>
<b>II.6.2. Aspectos presupuestarios .....</b>	<b>57</b>
<b>II.7. PARTICIPACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL PRTR.....</b>	<b>60</b>

<b>II.8. CONTRATACIÓN EN LA BNE.....</b>	<b>62</b>
II.8.1. Servicio de limpieza.....	65
II.8.2. Servicio de recepción al público.....	66
II.8.3. Servicio de transporte y mensajería externa.....	67
II.8.4. Servicio de transportes y movimientos interiores.....	68
II.8.5. Servicio de seguridad y vigilancia.....	68
II.8.6. Servicio de soporte funcional y asistencia técnica para la gestión de nóminas y seguros sociales.....	69
II.8.7. Protección contra incendios.....	69
II.8.8. Servicio de cafetería y máquinas vending.....	70
II.8.9. Fotocopias al público.....	71
II.8.10. Mejora y rehabilitación del patrimonio histórico de uso turístico del jardín, patios y espacios interiores de la BNE.....	71
II.8.11. Suministro de energía eléctrica en las sedes de la BNE.....	72
II.8.12. Cesión de trabajadores.....	73
<b>II.9. SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL.....</b>	<b>73</b>
II.9.1. Medidas aprobadas en el marco normativo de 2022.....	73
II.9.2. El PE21-25 y el medioambiente.....	74
II.9.3. El impacto de la actividad de la BNE en el medioambiente.....	76
II.9.4. Condiciones especiales de carácter medioambiental en la contratación administrativa.....	77
<b>II.10. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN.....</b>	<b>78</b>
II.10.1. Análisis de la evaluabilidad del PE 21-25.....	78
II.10.2. Evaluación de los PAA.....	78
II.10.3. Eficacia.....	79
II.10.4. Eficiencia.....	80
II.10.5. Calidad en los servicios.....	80
II.10.6. La medición del desempeño en la gestión a través de indicadores.....	83
II.10.7. Valoración de los servicios que presta la BNE a la sociedad.....	86
<b>II.11. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.....</b>	<b>89</b>
II.11.1. Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.....	89
II.11.2. Seguimiento de las resoluciones de la Comisión Mixta.....	90
<b>II.12. TRANSPARENCIA E IGUALDAD DE GÉNERO.....</b>	<b>91</b>
II.12.1. Transparencia.....	91
II.12.2. Igualdad de género.....	92
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>94</b>
<b>III.1. CUENTAS ANUALES.....</b>	<b>94</b>

<b>III.2. PLANIFICACIÓN.....</b>	<b>94</b>
<b>III.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS.....</b>	<b>95</b>
<b>III.4. GESTIÓN DE FONDOS BIBLIOGRÁFICOS .....</b>	<b>97</b>
<b>III.5. GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES.....</b>	<b>98</b>
<b>III.6. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS .....</b>	<b>98</b>
<b>III.7. RELATIVAS AL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y CONTABLE.....</b>	<b>99</b>
<b>III.8. EJECUCIÓN DEL PRTR .....</b>	<b>100</b>
<b>III.9. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y A LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS .....</b>	<b>100</b>
<b>III.10. RELATIVAS A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.....</b>	<b>102</b>
<b>III.11. RELATIVAS AL ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN .....</b>	<b>103</b>
<b>III.12. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES .....</b>	<b>104</b>
<b>III.13. TRANSPARENCIA E IGUALDAD DE GÉNERO.....</b>	<b>104</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>105</b>



---

**RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS**


---

AGE	Administración General del Estado
BNE	Biblioteca Nacional de España
BPH	Bienes del patrimonio histórico
CCAA	Comunidades Autónomas
COPER	Comisión Permanente del Real Patronato de la Biblioteca Nacional de España
CPD	Centro de Procesamiento de Datos
DA	Disposición Adicional
DL	Depósito legal
DLL	Depósito legal en línea
DPSD	División de Procesos y Servicios Digitales
EBNE	Real Decreto 640/2016, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Biblioteca Nacional de España
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
ID	Intervención delegada
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGS	Inspección General de Servicios
LBNE	Ley 1/2015, de 24 de marzo, reguladora de la Biblioteca Nacional de España
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LDL	Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

MCU	Ministerio de Cultura
MCUD	Ministerio de Cultura y Deporte
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
NRV	Norma de Reconocimiento y Valoración
OA	Organismo Autónomo
ODL	Oficinas de Depósito Legal
OEP	Oferta de Empleo Público
PAA	Plan/Planes de actuaciones anual/anuales de la Biblioteca Nacional de España
PE21-25	Plan Estratégico 2021-2025 de la Biblioteca Nacional de España
PGCP	Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública
PPD	Política de Protección de Datos
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RD	Real Decreto
RDDL	RD 635/2015, de 10 de julio, por el que se regula el depósito legal de las publicaciones en línea
RDL	Real Decreto-ley
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SEGIPSA	Sociedad Mercantil Estatal de Gestión Inmobiliaria del Patrimonio, S.A.
SIA	Sistema de Información Administrativa
SIGB	Sistema Integrado de Gestión Bibliotecaria
SJE	Servicio Jurídico del Estado en el MCU
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UAH	Universidad de Alcalá de Henares
UCI	Unidad de Coordinación Informática
URL	Uniform Resource Locator

**RELACIÓN DE CUADROS**

CUADRO Nº 1	PARTICIPACIÓN BNE EN PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS.....	18
CUADRO Nº 2	EVOLUCIÓN EFECTIVOS FUNCIONES BIBLIOTECARIAS.....	22
CUADRO Nº 3	EXPEDIENTES FISCALIZADOS POR LA ID.....	30
CUADRO Nº 4	MEDIDAS PENDIENTES PARA SUBSANAR DEFICIENCIAS.....	30
CUADRO Nº 5	EJEMPLARES INGRESADOS EN 2021-2022.....	31
CUADRO Nº 6	IMPORTE DE COMPRAS DE FONDOS BIBLIOGRÁFICOS (2021 Y 2022).....	32
CUADRO Nº 7	EJEMPLARES INGRESADOS POR DONATIVOS.....	34
CUADRO Nº 8	IMPORTES REGISTRADOS EN CONCEPTO DE CANJE (2021-2022).....	35
CUADRO Nº 9	RECLAMACIONES DE LA BNE A LAS ODL (2021-2022).....	36
CUADRO Nº 10	EJEMPLARES INGRESADOS EN SOPORTE TANGIBLE.....	37
CUADRO Nº 11	RECOLECCIONES ELECTRÓNICAS.....	37
CUADRO Nº 12	RECUEENTOS.....	40
CUADRO Nº 13	EJEMPLARES PENDIENTES DE LOCALIZAR.....	41
CUADRO Nº 14	PUESTOS DOTADOS EN RPT Y CUBIERTOS. EJERCICIOS 2021 Y 2022.....	46
CUADRO Nº 15	CUERPOS BILIOTECARIOS.....	47
CUADRO Nº 16	FUNCIONARIOS ASIGNADOS A LA BNE TRAS LAS OEP 2015-2019 Y PREVISIONES DEL PLAN DE VIABILIDAD.....	49
CUADRO Nº 17	EVOLUCION COBERTURA PUESTOS TRABAJO.....	50
CUADRO Nº 18	CUENTAS DE BIENES DE PATRIMONIO HISTÓRICO.....	51
CUADRO Nº 19	ADICIONES AL FONDO MODERNO POR DL.....	55
CUADRO Nº 20	SALDO CUENTA INMOVILIZADO INTANGIBLE.....	56
CUADRO Nº 21	CONTRATACIÓN POR TIPO DE PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN Y CONTRATO.....	63
CUADRO Nº 22	PUBLICACIONES EN PAPEL Y EN LÍNEA.....	76
CUADRO Nº 23	EVALUACIÓN ACTUACIONES BNE 2021 Y 2022.....	79
CUADRO Nº 24	INDICADORES MEMORIA ANUAL 2021 Y REFERENCIA ISO.....	84
CUADRO Nº 25	NÚMERO INDICADORES MEMORIA ANUAL 2022.....	84
CUADRO Nº 26	VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS.....	87
CUADRO Nº 27	ROI DE LA BNE EN 2021 Y 2022.....	88
CUADRO Nº 28	ROI DE DIVERSAS ENTIDADES DE REFERENCIA.....	88
CUADRO Nº 29	RESULTADO DE LA VALORACIÓN CONTINGENTE DE LA BNE EXPRESADO A TRAVÉS DE LA ROI.....	89



**RELACIÓN DE GRÁFICOS**

---

GRÁFICO Nº 1	EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA 2009-2022 .....	58
GRÁFICO Nº 2	EVOLUCIÓN CAPÍTULO 3 TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS .....	59
GRÁFICO Nº 3	EVOLUCIÓN TRANSFERENCIAS CORRIENTES .....	59
GRÁFICO Nº 4	EVOLUCIÓN TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.....	60
GRÁFICO Nº 5	SATISFACCIÓN GENERAL DE LOS USUARIOS DE LA BNE .....	82
GRÁFICO Nº 6	SATISFACCIÓN GENERAL DE LOS SEGUIDORES DIGITALES DE LA BNE .....	82
GRÁFICO Nº 7	GÉNERO DEL FUNCIONARIADO .....	92
GRÁFICO Nº 8	GÉNERO DEL PERSONAL LABORAL.....	93



## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La *Fiscalización de la Biblioteca Nacional de España (BNE), ejercicios 2021 y 2022* figura incluida, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2023, aprobado por el Pleno de la Institución en su sesión del 21 de diciembre de 2022.

El referido Programa de Fiscalizaciones para el año 2023 se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas vigente en el momento de realización de los trabajos de fiscalización, en el que el Pleno estableció los objetivos de la función fiscalizadora. En particular, la presente actuación se vincula a los objetivos específicos 1.2, fomentar las buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas, a través de la fiscalización de actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad, 1.3, fiscalizar las principales áreas de riesgo y, finalmente, 1.5, agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores.

Las razones que han motivado la realización de esta actuación fiscalizadora son las siguientes:

- El tiempo transcurrido desde el último informe de fiscalización y la conveniencia de realizar un seguimiento de las recomendaciones pendientes de cumplimiento.
- La opinión desfavorable manifestada en los informes de auditoría de los ejercicios 2014 a 2021 sobre las respectivas cuentas anuales.
- La reiterada aprobación por la Comisión Permanente del Real Patronato de la BNE (COPER) de las cuentas anuales fuera del plazo legal establecido<sup>1</sup>.

### I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la BNE, Organismo Autónomo (OA), que tiene la función de ser el centro depositario del patrimonio bibliográfico y documental español generado en cualquier tipo de soporte o medio. Este OA está adscrito al Ministerio de Cultura (MCU)<sup>2</sup>.

Constituye el ámbito objetivo de esta fiscalización la gestión económico-financiera derivada de la actividad que tiene encomendada por la legislación aplicable, incluyendo los sistemas y procedimientos utilizados para la planificación de sus fines y ejecución de sus actuaciones, así como para la valoración de sus resultados.

El ámbito temporal de la fiscalización se refiere a los ejercicios 2021 y 2022, sin perjuicio de la extensión de las verificaciones a fechas anteriores o posteriores en la medida en que se considere necesario para el mejor cumplimiento de los objetivos previstos. En este sentido, el análisis del control interno se ha extendido hasta el momento de ejecución de los trabajos de fiscalización (abril de 2024).

---

<sup>1</sup> Las cuentas anuales de 2020 se aprobaron 235 días después de la fecha límite establecida en la legislación aplicable, las de 2021, 142 días y las de 2022, 156 días.

<sup>2</sup> Denominación establecida en el Real Decreto (RD) 829/2023, de 20 de noviembre, de reestructuración de los departamentos ministeriales, que deroga el RD 2/2020 de 12 de enero. Hasta el 21 de noviembre de 2023, Ministerio de Cultura y Deporte (MCUD).

### I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013. De acuerdo con lo dispuesto en la Norma Técnica 6, la fiscalización propuesta es de carácter operativo y de regularidad, tratándose, por tanto, de una fiscalización integral de la actividad económico-financiera de la BNE con los siguientes objetivos generales:

- Analizar la adecuación a los requisitos estratégicos y de estructura administrativa previstos para los OA en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y, en particular, determinar si se han establecido objetivos medibles e indicadores para la actividad.
- Analizar los efectivos (permanentes y temporales) con los que cuenta para el logro de su actividad y la recurrencia a la externalización de servicios.
- Comprobar que los saldos de la agrupación “Bienes del Patrimonio Histórico” (BPH), así como los de la cuenta 209 “otro inmovilizado intangible” del balance de los ejercicios 2021 y 2022 representan adecuadamente la realidad patrimonial de los activos de la BNE, así como que los ingresos por transferencias recibidas y otros gastos de gestión ordinaria de dichos ejercicios se han contabilizado en los estados financieros según las normas y criterios contables y presupuestarios de aplicación.
- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera del OA, en especial, las relativas a la Ley de Contratos del Sector Público.
- Evaluar los sistemas y procedimientos de gestión en cuanto a su racionalidad económico-financiera, su sometimiento a los principios de buena gestión (en particular, al de eficacia) y su adecuación para el cumplimiento de las actividades asignadas al OA.
- Analizar las medidas adoptadas para el adecuado desempeño de su responsabilidad como entidad ejecutora de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y la ejecución realizada durante los ejercicios fiscalizados.
- Comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes anteriores de fiscalización de la BNE y de las resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, que quedasen aún pendientes de culminar.

Asimismo, se ha verificado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y las medidas de fomento de dicha igualdad, así como las prescripciones de transparencia y de sostenibilidad ambiental en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, ha tenido relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Cabe señalar la existencia de una limitación al alcance en la comprobación de la representatividad de los saldos de la agrupación BPH, tal como se detalla en el epígrafe II.6.1.

### I.4. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN

La BNE es un OA que tiene la función de ser el centro depositario del patrimonio bibliográfico y documental español generado en cualquier tipo de soporte o medio. Su misión consiste en reunir, catalogar, incrementar, gestionar, difundir y transmitir el patrimonio bibliográfico y documental

español y sobre España publicado en el extranjero, como fuente de conocimiento para toda la sociedad española e internacional, garantizando su integridad y facilitando el acceso al mismo a toda la ciudadanía y a las generaciones futuras.

La BNE está adscrita al MCU, según dispone el Real Decreto (RD) 323/2024, de 26 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MCU, y se modifica el RD 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Este organismo forma parte del Sistema Español de Bibliotecas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, y se rige por lo dispuesto en la Ley 1/2015, de 24 de marzo, reguladora de la BNE (LBNE) y en la LRJSP.

En el [Anexo 1](#) se da mayor detalle sobre la entidad fiscalizada, su estructura y el régimen jurídico aplicable.

## **I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS**

Las cuentas anuales de la BNE correspondientes al ejercicio 2021 fueron formuladas el 30 de mayo de 2022. Por lo que se refiere a las de 2022, fueron objeto de reformulación el 27 de junio de 2023. En ambos casos, la formulación se produjo fuera del plazo que prevé la regla 34 de la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado, en concreto 60 y 88 días, respectivamente, más tarde de la previsión normativa.

Por su parte, las cuentas aprobadas se rindieron al Tribunal de Cuentas el 12 de enero de 2023 y el 11 de enero de 2024, fuera del plazo establecido en la regla 37 de la mencionada Orden (con 165 y 164 días de retraso, respectivamente)<sup>3</sup>.

Cabe señalar que los informes de auditoría que acompañan a las cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados emiten una opinión desfavorable.

## **II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

### **II.1. PLANIFICACIÓN**

El artículo 3 de la LRJSP establece como uno de los principios que debe respetar en su actuación cualquier administración pública el de la planificación y dirección por objetivos y el control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

#### **II.1.1. Planificación de la actividad de la BNE**

##### **II.1.1.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ANUAL**

Tal como dispone el artículo 85 de la LRJSP, todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal han de contar con un plan de actuación, con las líneas estratégicas de la actividad, que se completa con planes anuales que lo desarrollan. Así, en el periodo fiscalizado, la BNE contaba

---

<sup>3</sup> La BNE señala en las alegaciones que ha tomado medidas para la presentación de cuentas en plazo. Así, las cuentas anuales de 2023 fueron formuladas el 27 de marzo de 2024, de acuerdo con lo señalado en la citada orden.

con el Plan Estratégico 2021-2025 (PE21-25) y los planes de actuaciones anuales (PAA) de 2021 y 2022.

El PE21-25 fue aprobado por el Pleno del Real Patronato, según consta en acta de 16 abril de 2021, pese a que el artículo 5 de la LBNE dispone que corresponde al Presidente de la BNE (Ministro de Educación, Cultura y Deporte) la aprobación del plan estratégico plurianual y el plan anual de objetivos y, de igual forma, el artículo 4.2.b del RD 640/2016, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la BNE (EBNE). En el artículo 7.2.b del citado RD consta la función del Pleno del Real Patronato de “proponer al Presidente de la BNE, para su aprobación, el plan estratégico y el plan anual de objetivos”.

El PE21-25 se refiere a la misión de la BNE y los ejes estratégicos, desde una óptica general, sin incluir los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos del organismo, pese a lo indicado en el artículo 92.1.e) de la LRJSP.

El citado plan tiene una duración de cinco años, por lo que, según la LRJSP, debe revisarse a los tres, sin que el propio plan haga referencia a los mecanismos de revisión.

Los PAA de 2021 y 2022 se aprobaron por la COPER, correspondiendo al Presidente de la BNE el ejercicio de esta competencia, según establece la LBNE y el RD 640/2016.

Los PAA añaden al plan estratégico las actuaciones anuales cuantificadas y los indicadores de cumplimiento, confeccionándose a partir de las propuestas de cada una de las subdirecciones y divisiones de la BNE, tras el estudio y evaluación por parte de la directora general. No se dispone de manuales o procedimientos aprobados que instrumenten el proceso de planificación estratégica y su seguimiento.

Como novedad, el PAA del año 2022 incorpora a cada objetivo general el fin (de los recogidos en la LBNE) a cuyo logro contribuye.

En el PAA de 2022, las actuaciones definidas no van asociadas a un objetivo general sino a un eje estratégico, sin que se incluya en dicho documento información sobre la razón del cambio de referencias.

Las actuaciones se suelen asociar a indicadores de cumplimiento concretos y medibles, aunque hay actuaciones sin indicador definido o indicador pendiente de cuantificar<sup>4</sup>, pese a lo cual, aparecen

---

<sup>4</sup> En 2021, el indicador está pendiente de cuantificar en el objetivo 2.1.3 (Actuación-Digitalizar documentos de las diversas colecciones de la BNE); el indicador no está definido en el objetivo 2.2.2 (Actuación-Procesar la colección de catálogos comerciales existente en el servicio de valoración y en la sede de Alcalá), en el objetivo 2.2.3 (Actuación-Revisar la catalogación de las publicaciones locales, añadiendo puntos de acceso geográficas y nuevos términos género/forma para publicaciones seriadas), en el objetivo 4.2.2 (Actuación-Realización de concursos de traslados del personal funcionario), en el objetivo 4.3.1. (Actuación-Realización de obras menores y actuaciones de adecuación de espacios) y en el objetivo 4.3.3. (Actuación-Desarrollar la memoria digital de nuestra programación de exposiciones y actividades a través de soportes reutilizables digitalmente). En 2022, hay actuaciones sin indicador definido tanto en el eje 1 (desarrollar los trabajos previos necesarios para la migración a la nueva PSBI), eje 2 (ubicar en depósitos diversas colecciones para su mejor conservación o modificar y enriquecer registros bibliográficos y de autoridad) y eje 3 (Implantar la normativa RDA).

posteriormente evaluadas. Asimismo, algunos indicadores de los PAA no permiten estimar de forma adecuada el grado de eficacia en la ejecución de la actuación y su contribución al objetivo definido<sup>5</sup>.

Además, no se ha producido una diferenciación del grado en que cada una de las actuaciones contribuye al logro de los objetivos. También se aprecia que los planes carecen de información suficiente sobre los medios económicos y personales que se dedicarán a la realización de las actividades, pese a lo previsto en el artículo 92 de la LRJSP.

En el epígrafe II.10.6 de este informe se hace un análisis de la efectividad del sistema de indicadores para medir los resultados de la actividad de la BNE y la toma de decisiones.

Aunque el PE21-25 fue aprobado en el mes de abril de 2021, al igual que el PRTR, no hace ninguna referencia expresa al mismo, al igual que el PAA de 2021, aprobado en febrero de 2021, y ello pese a la trascendencia de estos fondos en la actividad de la BNE, sin que se realizaran las modificaciones oportunas. En el PAA de 2022, aprobado el 1 de febrero de 2022, sí aparecen referencias al PRTR.

Finalmente, hay que señalar que los objetivos generales del PE21-25 están vinculados con artículos de la LBNE y las actuaciones, desde el PAA de 2022, están vinculadas con los objetivos generales, estableciéndose la debida coherencia entre la planificación y la ley.

#### II.1.1.2. RECURSOS PARA PLANIFICAR

La BNE no tiene una oficina o unidad especializada que tenga a su cargo la planificación estratégica de la entidad. La planificación estratégica y su seguimiento se realizan por personas que deben compatibilizar las tareas propias de su puesto con las de la planificación. Esta cuestión ya fue destacada en el Informe número 1.475 del Tribunal de Cuentas, de fiscalización del estado de cumplimiento de las disposiciones 4ª y 6ª de la LRJSP con relación al control de eficacia, aprobado el 29 de junio de 2022, que incluyó una recomendación para la constitución de dicha oficina o unidad.

#### II.1.1.3. RELACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN (ESTRATÉGICA Y ANUAL) Y OTROS PLANES, PROGRAMAS E INSTRUMENTOS

Las distintas actuaciones descritas en los PAA de 2021 y 2022 respecto a catalogación, adquisición de fondos, preservación, conservación y digitalización no contienen referencias a los documentos precedentes en el tiempo, lo que permitiría apreciar la continuidad en las mismas. En los puntos siguientes se hace un análisis detallado de estas relaciones.

##### II.1.1.3.a) Política de gestión de las colecciones

La BNE ha aportado un documento denominado *Política de gestión de las colecciones de la BNE: selección, desestimación y expurgo*, del que no consta la firma y fecha. Los criterios de selección de fondos que aparecen en dicho documento no tienen reflejo en la planificación estratégica.

<sup>5</sup> Actuaciones, entre otras, cuyo indicador puede ser precisado: Actualización trimestral de datos para datos.bne.es; Mejorar el acceso al Archivo de la web española; Actualizar el depósito de las publicaciones electrónicas de ficción; Colaborar con las oficinas de Depósito Legal para contactar con las editoriales de facsímiles y libros de artista para el correcto depósito de estas publicaciones; Incentivar la relación con las Comunidades Autónomas para la producción y desarrollo de exposiciones y actividades culturales.

En el PAA de 2021 se definen actuaciones tales como “adquirir por compra fondos hasta alcanzar el 100 % del presupuesto disponible” que no responden con precisión a la política de selección de obras que interesa adquirir a la BNE.

#### *II.1.1.3.b) Planes de preservación*

El artículo 3.1.e) de la LBNE y el artículo 2.1, letras e) y f) del EBNE establecen que se ha de garantizar la preservación y conservación de las colecciones a través de la realización de los planes necesarios.

Los planes particulares con los que se ha contado han sido el Plan de preservación y acceso al documento 2011-2015 y el Plan de preservación de la BNE 2017-2020, de 21 de marzo de 2017. En el periodo fiscalizado, estas actuaciones se han incorporado en las líneas estratégicas y objetivos generales del PE21-25 y en los PAA.

A diferencia del Plan de preservación 2017-2020, el PE21-25 no incluye un cronograma pormenorizado que muestre la distribución de las tareas en su periodo de vigencia.

#### *II.1.1.3.c) Planes de digitalización*

El artículo 3.2.b) de la LBNE y el artículo 2.2.b) del EBNE establecen que la BNE debe desarrollar una política activa de digitalización de sus colecciones para garantizar su preservación y favorecer la creación de la biblioteca digital del patrimonio bibliográfico y documental del Estado español.

La BNE ha contado con las Líneas de digitalización 2015-2016 y las Líneas de digitalización 2017-2018. En el ejercicio fiscalizado estaban vigentes las Líneas de digitalización 2019-2022 y, posteriormente, la Estrategia digital 2023-2025.

Las líneas de digitalización de la BNE 2019-2022, documento sin fecha y sin firma, describen actuaciones de digitalización a realizar en ese periodo, en sentido amplio y sin cuantificar<sup>6</sup>.

Por su parte, el PE21-25 incorpora la digitalización de forma general, sin incluir una estrategia tecnológica o un plan director de estrategia. Por su parte, los PAA 2021 y 2022 reflejan múltiples actuaciones, aunque no es posible establecer una relación clara en todo caso entre las actuaciones recogidas en dichos planes y las Líneas de digitalización 2019-2022, como queda patente en el caso de la digitalización masiva de fondos gracias al PRTR<sup>7</sup>. En cualquier caso, parece oportuno que esta estrategia se hubiese integrado en el PE21-25, favoreciendo la visión estratégica unificada.

La Estrategia digital 2023-2025, considerada como un plan estratégico de la BNE, debió aprobarse por el Presidente de la BNE. En su lugar, fue aprobada por la COPER el 27 de abril 2023. En cuanto a su contenido, no incluye los indicadores para medir el logro de los objetivos ni los medios

---

<sup>6</sup> La BNE ha señalado que, en 2023, se corrige la descripción y cuantificación de la digitalización y se elabora un documento con las líneas completadas durante ese año y las propuestas para 2024. Este documento, cuya fecha de actualización es 25 de marzo de 2024, aparece en el portal de transparencia de la entidad.

<sup>7</sup> En el caso señalado, las líneas recogen la digitalización en dos años de cerca de ocho millones de páginas de distintas colecciones y más de un millón de minutos del patrimonio audiovisual de la Biblioteca. En el PAA de 2022, la digitalización masiva alcanzó 800.000 páginas de prensa y revistas; 950.000 páginas de fondo librario de distinto tipo, y 190.000 minutos de registros sonoros y audiovisuales.

económicos y personales para alcanzarlos. Además, el PAA de 2023, aprobado el 19 de enero de dicho año, no fue modificado para contemplar las actuaciones de esta estrategia.

La BNE tampoco dispone de un informe tecnológico actualizado<sup>8</sup> sobre la situación de sus sistemas y aplicativos, ni cuenta con un plan anual de inversiones necesarias relacionadas con los sistemas de información.

#### *II.1.1.3.d) Medidas para la reutilización de la información*

La BNE contó con el Plan de medidas de impulso de la reutilización de la información, de marzo de 2016, elaborado de conformidad con lo indicado en el preámbulo de la LBNE, que no ha tenido continuidad como documento independiente. Las líneas estratégicas y objetivos generales del PE21-25 y los PAA de 2021 y 2022 recogen la reutilización digital, en particular, con la creación de un nuevo Servicio de Innovación y Reutilización Digital dentro de la División de Procesos y Servicios Digitales (DPSD), lo que se hizo efectivo en diciembre de 2021.

#### *II.1.1.3.e) Catalogación*

El artículo 3.1.b) de la LBNE y el artículo 2.1.b) del EBNE establecen que la BNE debe catalogar y describir las colecciones físicas y digitales de tal manera que quede garantizado el acceso y la recuperación de toda la información sobre el patrimonio bibliográfico y documental.

En las recomendaciones del Informe 1.080 del Tribunal de Cuentas se instaba a la adopción de las medidas necesarias para la puesta al día de la catalogación de los fondos de la BNE, considerando necesaria la elaboración de un plan. Según el Informe 1.266 del Tribunal de Cuentas, de seguimiento de recomendaciones, la BNE realizó actuaciones para identificar las colecciones pendientes de catalogación e incorporó al Plan estratégico 2015-2020 un objetivo de elaboración de un plan de catalogación, aunque este plan no llegó a aprobarse formalmente.

Si bien el PE21-25 y los PAA de 2021 y 2022 incluyen la realización de actuaciones de catalogación, no es posible establecer una relación concreta con los fondos pendientes de incorporar al catálogo<sup>9, 10</sup>.

#### **II.1.1.4. RELACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO Y LOS PLANES APROBADOS**

El PE21-25 no asigna de manera específica recursos financieros para el desarrollo de cada uno de los grandes objetivos de la actividad de la entidad, ni se ha realizado este desglose para las actividades incluidas en los PAA.

En el siguiente cuadro se indica el porcentaje de participación de la BNE en los créditos asignados a los programas presupuestarios que gestiona.

<sup>8</sup> Como consecuencia de la fiscalización llevada a cabo actualmente por el Tribunal de Cuentas, la DPSD está elaborando un documento - aún en fase de borrador - sobre el estado de las infraestructuras TIC en la BNE.

<sup>9</sup> La BNE calcula que, en el ejercicio 2023, hay fondos de diversa naturaleza pendientes de incorporación al catálogo, en torno a los tres millones, con el detalle que se recoge en el epígrafe II.3.2.

<sup>10</sup> La BNE ha alegado que las prioridades de catalogación de cada año se hacen en base a un documento interno, que no ha sido aportado junto con las alegaciones, en el que se relacionan las colecciones pendientes de catalogación automatizada, sin haber acreditado la conexión entre el citado documento interno y los documentos de planificación.

**CUADRO Nº 1**  
**PARTICIPACIÓN BNE EN PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS**

<b>Año</b>	<b>Programa</b>	<b>Crédito total (euros)</b>	<b>BNE (euros)</b>	<b>Porcentaje Participación</b>	<b>Participación</b>
2021	332B Bibliotecas	49.474.800	31.036.500	62,73	Relevante
2021	330A Cultura. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	200.239.720	3.000.000	1,50	Poco relevante
2022	332B Bibliotecas	51.834.440	32.291.080	62,30	Relevante
2022	33XC.C24.I03 Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales	22.150.000	2.450.000	11,06	Poco relevante
2022	43ND.C14.I04 Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad	35.000.000	8.500.000	24,29	Intermedia

Fuente: Elaboración propia a partir los Presupuestos Generales del Estado 2021 y 2022

Como se aprecia en el cuadro, la BNE es un actor relevante en la ejecución del programa 332B.

**II.1.2. Supervisión continua**

De conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la LRJSP las entidades integrantes del sector público institucional estatal están sometidas al control de eficacia y supervisión continua. El plan de actuación de la entidad es un elemento clave para que puedan ejercitarse estos controles. Respecto a la supervisión continua encomendada a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), según regula el apartado 3 del citado artículo 85 y que se desarrolla reglamentariamente en la Orden HPF/371/2018, de 9 de abril, por la que se regulan las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua de las entidades integrantes del Sector Público Institucional Estatal, consta una valoración global de riesgos para 2021, fruto de la supervisión automatizada, de 1,53, puntuación que supone un riesgo medio (valor mayor a 1 y menor o igual a 2), de conformidad con la metodología diseñada por la IGAE, que clasifica los riesgos en tres niveles (bajo, medio y alto).

Según la Subsecretaría del MCU, tras la consulta a la Oficina Nacional de Auditoría de la IGAE, no hay informe de valoración de riesgos en el ejercicio 2022, al haberse fijado una periodicidad bienal.

**II.1.3. Planificación de la contratación pública**

El artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) impone que las entidades del sector público han de programar la actividad de contratación pública a desarrollar, dando a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa, que al menos recoja aquellos contratos que quedan sujetos a una regulación armonizada.

Se ha observado una inadecuada y deficiente planificación de las necesidades contractuales, al no haberse iniciado con la suficiente antelación, o no haberse tramitado con la debida diligencia, los expedientes de contratación que permitieran tener adjudicados algunos de los nuevos contratos antes del vencimiento de los anteriores. Esta falta de planificación o planificación deficiente, observada en los contratos que se analizan con más detalle en el subapartado II.8<sup>11</sup>, ha llevado al uso de procedimientos de adjudicación menos competitivos, normalmente al conllevar un menor número de licitadores. Asimismo, ante la necesidad de continuar con la prestación de servicios derivados de contratos ya concluidos, se ha acudido a la figura del contrato menor y, en algún caso, a la prolongación irregular de la ejecución de dichos contratos. Esta última circunstancia interfiere en el normal desarrollo de la función interventora y, por tanto, en la gestión presupuestaria. Igualmente, la BNE ha acudido a encargos a medios propios forzada por la situación de retraso en la tramitación de expedientes y efectiva adjudicación de contratos, en lugar de movida por la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia.

#### **II.1.4. Planificación de la gestión de recursos humanos**

##### **II.1.4.1. EL PLAN DE VIABILIDAD DE 2015**

La Secretaría de Estado de Cultura aprobó, el 7 de enero de 2015, el “Plan de Viabilidad de la BNE para suplir de forma progresiva la contratación externa de procesos y servicios básicos mediante la oferta de empleo público”. En este documento se refleja que “desde finales de los años noventa la BNE apostó por un modelo de gestión basado en la externalización de parte de sus procesos internos y servicios al público. La adopción de este modelo ha tenido como consecuencia inmediata que, desde hace más de quince años, la BNE no disponga de una plantilla de empleados públicos mínima e imprescindible para cumplir con su misión y por lo tanto se acuda a la externalización de procesos internos y servicios que deberían haber sido desempeñados por los Cuerpos Especiales de Facultativos de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos; Ayudantes de Archivos, Bibliotecas y Museos; y Escala de Auxiliares de Archivos, Bibliotecas y Museos. El desempeño de las tareas correspondientes a estos puestos actualmente externalizados es inherente a la misión de la institución”. Ello ha llevado, según el citado plan, a la pérdida del conocimiento adquirido por el capital humano que configura la plantilla de la Biblioteca y a la imposibilidad de cumplir adecuadamente la misión encomendada al organismo.

La dependencia de la externalización señalada se ha concentrado en torno a tres servicios contratados, que cubren funciones asignadas a las diferentes unidades de la Dirección Técnica<sup>12</sup>:

- El destinado a recibir todos los documentos en la institución. En esta fase, los documentos se sellan, se les pone código de barras, anti-hurto y se distribuyen entre las diferentes unidades responsables del posterior proceso técnico completo (catalogación).
- El destinado al proceso técnico completo de los diferentes tipos de materiales, excepto las publicaciones periódicas, por sus características. Esta catalogación permite identificar en el catálogo automatizado los documentos que han ingresado.

<sup>11</sup> Destacan en este sentido los expedientes 21/001, 23/027, 20/080C, 21/046 y 21/139.

<sup>12</sup> Áreas de Adquisiciones e incremento del Patrimonio; Bellas Artes y Cartografía; Coordinación de colecciones; Control bibliográfico de revistas; Manuscritos, Incunables y raros; Música y audiovisuales; Preservación y conservación del Patrimonio; y Proceso técnico.

- El destinado al control de los ingresos de publicaciones periódicas. Como se ha señalado, estas publicaciones tienen características propias que hacen que su tratamiento difiera sustancialmente del resto de los materiales.

Según declara el plan, “las funciones específicas encomendadas al personal bibliotecario ni pueden ser desarrolladas por el personal de los Cuerpos Generales (de la Administración) ni pueden ser encomendadas, en todos los casos, al personal contratado de empresas externas”.

A la vista de todo lo argumentado, este plan planteó la viabilidad del cambio de modelo, con una gestión de los servicios y actividades basada en la plantilla propia, lo que permitiría un incremento de la eficiencia, al disminuir los costes unitarios del personal aportado por las empresas de servicios contratadas por la BNE que realizan los procesos, contratos que se calificaban de elevado coste económico por un lado, y, por otro, generadores de problemas de “gestión presupuestaria interna al asignar recursos de otros capítulos para hacer frente a necesidades de personal, que vienen siendo suplidas desde hace años con contrataciones externas”.

#### II.1.4.2. DESARROLLO DE LAS FUNCIONES

La Inspección General de Servicios (IGS) de la Administración General del Estado (AGE) y Atención al Ciudadano, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas emitió, en noviembre de 2015, un informe de consultoría operativa de servicios con el objeto de analizar los procesos productivos definidos por la BNE según las tareas desempeñadas individualmente respecto a los objetivos y funciones de la institución, identificando a las personas que realizan dichas actividades y analizando los tiempos de dedicación. A la vista del informe, la BNE asumió algunas deficiencias allí manifestadas, entre las que destacan:

- La existencia de tareas duplicadas y responsabilidades poco definidas, cuya solución se fiaba a la aprobación de una futura Relación de Puestos de Trabajo (RPT), que no ha sido finalmente aprobada. Tampoco se ha realizado de forma específica un análisis de cargas de trabajo o de otra índole para determinar una asignación o reparto de recursos humanos, ni un análisis sobre si la asignación de los recursos es coherente con el esfuerzo que requieren los resultados esperados.
- La Dirección de Biblioteca Digital y Sistemas de Información (de la Dirección Técnica), a pesar de que entre sus funciones había algunas muy técnicas como el servicio web y la intranet, no contaba en su plantilla con personal informático, teniendo que acudir al asesoramiento de personal externo y de la Unidad de Coordinación Informática (UCI), situada por entonces bajo la dependencia de la Gerencia. La BNE entendió necesario tomar medidas al respecto, en especial para evitar la dependencia de empresas externas, por lo que ha reforzado esta dirección. Además, en 2023 se acordó la adscripción de la UCI a esta dirección, si bien ello no ha quedado formalizado mediante la oportuna modificación de la RPT y de la estructura interna del organismo.
- La estructura jerárquica y funcional de la Dirección Técnica se consideró inadecuada debido a la indefinición de sus funciones, al desarrollo cada vez mayor de proyectos transversales y a la existencia de múltiples unidades dependientes de ella que generaba algunas sobrecargas en puestos clave. La BNE esperaba solucionar estos problemas mediante una modificación sustancial de la RPT, que no se ha llevado a cabo.

La BNE, a la vista del citado informe, concluyó que la necesidad de una nueva RPT era urgente, debido a que parte importante de los problemas derivaban de la obsolescencia de dicho instrumento

de gestión de personal. Como se ha indicado, la RPT no ha sido modificada más que de modo muy puntual, sin abordar las cuestiones estructurales recogidas por la IGS. El informe también indicaba que el modelo anterior se basaba en una dependencia total de la externalización, aspecto ya advertido en el mencionado plan de viabilidad de 2015 y que se aborda en el subepígrafe II.1.4.3 siguiente.

La problemática puesta de manifiesto en 2015 ha sido señalada en trabajos de control de la Intervención delegada (ID) en el organismo concluidos en abril de 2023, al advertir que las tareas de gestión del inventario de los BPH de la BNE son susceptibles de mejora y que existen otras funciones en las que actúan “muchas personas de la organización, pero con escasa dedicación, resultando en este sentido un esfuerzo poco productivo, como sería el caso de (...) los 178 empleados que dicen dedicarse a la Gestión de las Colecciones pero emplean en ella menos del 14 % de su jornada laboral”; “debe aconsejarse a aquellos Departamentos que no se concentran con suficiencia en ninguna función sino que se dispersan porcentualmente entre varias, que revisen su diseño interno de tareas para mejor aprovechar la eficiencia de sus recursos humanos. Son especialmente revisables, en este sentido, el Departamento de Bellas Artes y Cartografía, que participa en 8 Funciones y en todas con bajos índices de concentración, y el Departamento de Control Bibliográfico de Revistas que participa de la misma manera en 9 Funciones”.

A ese respecto, en el curso de las actuaciones fiscalizadoras no se ha acreditado la adopción de medidas por la BNE a los efectos de implementar las medidas reflejadas en el citado informe.

El PE21-25 y los PAA para los años 2021 y 2023 incluían la revisión de la RPT, la definición de las tareas desempeñadas por cada puesto y la actualización de la RPT. Pese a ello, el indicador de cumplimiento para 2021 muestra esta actuación como “no iniciada”.

#### II.1.4.3. FUNCIONES DE LA BNE Y EXTERNALIZACIÓN DEL SERVICIO ENCOMENDADO

La recomendación quinta del Informe 1.080 del Tribunal de Cuentas se dirigió a la adopción, por parte del Gobierno, de medidas tendentes a dotar a la BNE de medios suficientes para hacer frente a sus funciones y competencias; en particular, se estimó necesario incrementar los medios personales propios de la BNE, a fin de limitar el recurso a la contratación externa de servicios bibliotecarios. En el mismo sentido, la Resolución de la Comisión Mixta instó a reducir la contratación externa de medios personales de la Biblioteca, aumentando la estructura de personal propio.

Como se ha indicado en el subepígrafe II.1.4.1 anterior, el Plan de Viabilidad de la BNE de 2015 indicaba que el desempeño de las tareas correspondientes a los puestos externalizados era inherente a la misión de la institución, sin que las funciones específicas encomendadas al personal de los cuerpos bibliotecarios debieran ser atribuidas a los contratados mediante empresas externas.

Según dispone la normativa aplicable, las funciones encomendadas a la BNE se desarrollan por personal con formación específica y titulación (en adelante cuerpos propios) perteneciente a los Cuerpos de Facultativos de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos (Subgrupo A1); Cuerpos de Ayudantes de Archivos, Bibliotecas y Museos (Subgrupo A2); y Escala de Auxiliares de Archivos, Bibliotecas y Museos (Subgrupo C1).

De acuerdo con la información recibida de la BNE, la evolución de efectivos ligados a funciones de biblioteca es la que se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 2**  
**EVOLUCIÓN EFECTIVOS FUNCIONES BIBLIOTECARIAS**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
(1) Funcionarios Bibliotecarios	120	142	197	193	187	193	191	196
(2) Personal Laboral Bibliotecario	105	103	95	110	104	101	77	75
(3) Empleados Públicos con funciones bibliotecarias (1+2)	225	245	292	303	291	294	268	271
(4) Personal Empresa Externa con funciones bibliotecarias	194	153	134	85	88	93	69	69
(5) Personal Bibliotecario Total (3+4)	419	398	426	388	379	387	337	340
(6) Total Personal Externo respecto Personal Total (4/5)	0,46	0,38	0,31	0,21	0,23	0,24	0,20	0,20

Fuente: BNE

En el caso del personal especializado, hay que tener en cuenta la persistencia de contratos de servicios para el proceso técnico de fondos, así como el incremento de funciones y servicios que derivan de la digitalización de la institución, lo que ha mantenido el recurso al personal externo. Del cuadro anterior se evidencia la importante reducción desde 2015 del número de personas externas contratadas con funciones bibliotecarias, pasando de constituir el 46 % del total de personal dedicado a funciones bibliotecarias, al 20 % en 2022.

Es destacable que la actividad de encuadernación (integrante de la función de preservación y conservación de las colecciones, como se señala en el subepígrafe II.3.2.1 de este informe) es desempeñada por personal laboral próximo a la edad de jubilación.

La Sentencia del Tribunal Supremo número 469/2023<sup>13</sup>, de 12 de abril, señala, en sus fundamentos jurídicos, que no cabe excluir la posibilidad de que, en determinadas circunstancias extraordinarias, una Administración que no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas pueda acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades, bien utilizando la figura de la encomienda de gestión o bien valiéndose de los servicios de una persona jurídica distinta que tenga la consideración de "medio propio de la administración", si es esta una opción más eficiente que la contratación pública o por concurrir razones de urgencia que exijan la necesidad de disponer de los servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

De lo anterior se deduce que, en determinadas circunstancias extraordinarias y cuando una Administración no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas, puede acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades. Esta colaboración puede ir en la línea de trabajos técnicos o materiales concretos y específicos o más allá, y puede obtenerse en el mercado o a través de la figura del medio propio.

<sup>13</sup> Según indica la sentencia: "los encargos ahora enjuiciados, a diferencia de la que presentaban las sentencias anteriores, no respondían a una colaboración habitual y continua sino al intento de dar una solución puntual a una situación extraordinaria, a una necesidad puramente coyuntural, motivada por la presentación de más de 15.000 solicitudes con motivo de la previsión contenida en la disposición transitoria única del Real Decreto Ley 13/2018, ante la imposibilidad de que la Dirección General de Transporte Terrestre pudiera tramitar por sí misma estas solicitudes en el plazo de seis meses marcado por la ley. Se trataba, por tanto, de la solicitud de colaboración puntual para tramitar estas solicitudes, que no se materializó en una colaboración permanente y estable respecto de la tramitación de todos los procedimientos administrativos encomendados a esta Dirección General".

Dejando a un lado la adquisición de suministros y servicios complementarios a las funciones para las que ha sido creada la BNE, por ser o bien accesoria (seguridad o servicio de cafetería, por ejemplo) o bien necesaria e instrumental para el ejercicio de sus funciones (por ejemplo, suministro de papel o adquisición de escáneres para digitalizar), parece admitirse que se acuda a la colaboración con otras entidades (públicas o privadas) para el ejercicio de sus competencias, de manera solo extraordinaria, cuando no se posean esos medios. Sin embargo, en el periodo 2015-2022, el recurso al personal externo para realizar las funciones propias de la BNE en relación con el manejo y gestión de los fondos bibliográficos ha sido constante y habitual, suponiendo hasta el 46 % de los efectivos dedicados a esta tarea en 2015 y, por tanto, de un orden relevante. Esta situación queda también patente en la actuación estratégica promovida por la Secretaría de Estado para el periodo 2015-2018, a través del Plan de Viabilidad de la BNE para suplir de forma progresiva la contratación externa de procesos y servicios básicos.

En 2020, el porcentaje mencionado se situó en el 24 % y, finalmente, en 2022, en el 20 %.

## II.2. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

### II.2.1. Procedimientos internos

La BNE cuenta, de forma mayoritaria, con políticas y procedimientos internos para la gestión de los fondos bibliográficos y el desempeño de sus funciones. Del análisis de estos se han apreciado las siguientes debilidades y deficiencias:

- Con carácter general los procedimientos no dejan constancia de la fecha en la que se aprobaron y de sus sucesivas actualizaciones.
- Respecto a su alojamiento en un repositorio específico, la web de la BNE recoge un número reducido de políticas y procedimientos en el apartado dedicado a estos, que abarcan la digitalización, la gestión de las colecciones, la preservación y la reutilización.
- En algunos casos, los procedimientos quedan identificados con los manuales de las herramientas informáticas que los soportan. Así, por ejemplo, no existe un manual del procedimiento de catalogación aparte del relativo al Sistema Integrado de Gestión Bibliotecaria (SIGB) que utiliza la Biblioteca (actualmente Symphony<sup>14</sup>).
- El expurgo no ha sido regulado formalmente hasta la Resolución de la Dirección de la BNE de 28 de abril de 2022, con los efectos que se recogen en el epígrafe II.3.3.
- Se carece de procedimientos reguladores de la compra y donativo de fondos que desarrollen y concreten para la BNE lo dispuesto en la legislación contractual y patrimonial del Estado, mientras que el procedimiento de canje se encontraba en estado de revisión en febrero de 2024.
- Respecto a los procedimientos en los que se soportan las medidas para la protección de las colecciones, la BNE cuenta con un borrador de plan de salvaguarda y gestión de emergencias patrimoniales para la sede de Recoletos, de fecha 21 de abril de 2022, que permite organizar la protección, conservación y salvamento del patrimonio bibliográfico y

<sup>14</sup> Los sistemas integrados de gestión bibliotecaria pertenecen al grupo de programas informáticos que automatizan operaciones, tareas y funciones relacionadas con el ámbito bibliotecario. La BNE utiliza actualmente Symphony como SIGB. En abril de 2013 se realizó la migración a este sistema, que supone una versión posterior y mejorada del precedente.

documental de la BNE en caso de siniestro por cualquier tipo de causa, sin aprobar formalmente en febrero de 2024. El citado borrador se complementa con una guía breve para actuaciones en siniestros, carente de fecha e igualmente sin aprobar.

- En febrero de 2024 no había sido aprobado el “Protocolo de actuaciones en materia de deontología profesional, de seguridad y de comunicación en el ámbito bibliotecario”, al que se hace referencia en el acta de la sesión del Pleno del Real Patronato de la BNE de fecha 16 de abril de 2021. El objetivo de ese protocolo debía ser garantizar la conservación y seguridad del patrimonio bibliográfico y mejorar los mecanismos de control, en relación con los funcionarios responsables o las personas que pudieran intervenir en la seguridad y conservación.
- En la fecha citada (febrero de 2024), no había sido iniciada la auditoría a la que se hace referencia en el apartado siete del “informe sobre medidas para la protección de las colecciones de la Biblioteca Nacional de España”, de 19 de abril de 2021. Esta auditoría estaba prevista para la mejora de “la tecnología de seguridad con la que cuenta la BNE, fundamentalmente una modernización de las cámaras, de la tecnología que gestiona la apertura de puertas y la evaluación de medidas de control adicionales que la tecnología pueda facilitar”.
- El número de registros de la BNE que se encuentran contenidos en el Catálogo colectivo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico, cuya elaboración corresponde a la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria del MCU, es de 169.246. Ese número representa un porcentaje muy reducido de los registros que contiene Symphony.
- No se ha iniciado la evaluación de los procedimientos de trabajo internos actuales, prevista en el PAA para 2021 dentro del objetivo general 4.1.3 del Eje 4, Eficiencia del PE21-25, a la que se hace referencia en el epígrafe II.10.4.

## **II.2.2. Sistema de gestión y control de fondos. Equipamiento e inventario**

### **II.2.2.1. ACTUAL SIGB**

Como se ha indicado, los SIGB son programas informáticos que automatizan operaciones, tareas y funciones relacionadas con el ámbito bibliotecario. Desde 2013, la BNE utiliza Symphony.

En 2021, la BNE estimó oportuno solventar las carencias de Symphony como SIGB, debido, entre otras razones, al modelo obsoleto de arquitectura del sistema, la futura implementación de un nuevo modelo de codificación bibliográfica y la posibilidad de que todos los servicios que proporcione el nuevo SIGB se lleven a cabo desde la nube.

Con la nueva plataforma de gestión, cuyo contrato fue adjudicado finalmente en agosto de 2023 por un importe de 407.358 euros y con un periodo de implantación de dos años, se busca incorporar mejoras como la posibilidad de introducir al menos dos lenguas diferentes, disponer de un área privada para los usuarios, proporcionar herramientas de análisis estadístico y de obtención de informes en tiempo real, obtener y lanzar listados e informes en formatos abiertos (opendata) o garantizar la confidencialidad de las comunicaciones entre aplicativos.

Del análisis del SIGB existente en el periodo fiscalizado y del resto de mecanismos para el control de fondos bibliográficos, cabe señalar las siguientes debilidades y deficiencias:

- La entrada de los elementos no supone la asignación automática de registro o etiqueta identificativa, sino que transcurre un tiempo hasta que ello se realiza, mediante el procedimiento denominado "precatalogación".
- El SIGB no permite realizar una búsqueda automática del número exacto de documentos asociados a los registros bibliográficos, debiendo, para ello, acceder de manera individualizada a cada registro.
- No todos los títulos, ejemplares y documentos se encuentran identificados en el SIGB, debiendo acudir a otros instrumentos no automatizados o físicos, como catálogos. Además, existe otro conjunto de bienes que no están aún registrados o catalogados, cuyo análisis más detallado aparece en el apartado II.3.2.

#### II.2.2.2. EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO

En cuanto al equipamiento de servidores, aplicaciones y sistemas en la BNE, hay que destacar que la institución cuenta con un amplio catálogo. Gran parte de este hardware y software presenta una antigüedad importante, encontrándose sistemas operativos desactualizados con versiones incluso fuera del soporte del fabricante. Además, la gran mayoría de aplicaciones obedecen a desarrollos "inhouse" y utilizan tecnologías y sistemas operativos muy diferentes entre sí, por lo que necesitan la utilización de extensiones (plugins o API) para garantizar su correcto funcionamiento e interoperabilidad con el resto de aplicativos de la entidad. Esta situación supone un riesgo de cara a la prevención de ciberataques<sup>15</sup>.

Aunque la BNE dispone de una adecuada arquitectura de seguridad de la información, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- La electrónica de red es operada por personal propio de la BNE. Como se señala en el subepígrafe II.2.2.3, la BNE presenta un número limitado de efectivos dedicado a las tareas informáticas.
- Uno de los sistemas informáticos de la entidad presenta ciertas vulnerabilidades ante terceros<sup>16</sup>.
- La estructura de almacenamiento y procesamiento de servidores de segundo nivel no contaba en los ejercicios fiscalizados con contrato de soporte de mantenimiento<sup>17</sup>.

#### II.2.2.3. ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (TIC)

Los servicios TIC de la BNE dependen en la actualidad de dos unidades administrativas: la UCI y la DPSD. Estas unidades presentan un bajo nivel de cobertura de los efectivos previstos en la RPT para

<sup>15</sup> La BNE señala en las alegaciones que actualmente se están tramitando varios contratos para actualizar software y renovar hardware que solucionarán estos problemas en gran medida. Igualmente, se señala que, en 2024, se está finalizando la integración de los servicios de ciberseguridad en el Centro de Operaciones de Ciberseguridad de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

<sup>16</sup> Para solventar este problema, la Biblioteca, en las alegaciones, ha señalado que en julio de 2024 ha sido adjudicado un contrato para renovar determinados sistemas informáticos debido a su obsolescencia.

<sup>17</sup> La BNE, en alegaciones, ha señalado que se ha adjudicado un contrato para el mantenimiento de los servidores de *segundo nivel*, fechado en diciembre de 2023.

su adecuado funcionamiento, lo que ocasiona un considerable número de contratos con empresas externas y/o encargos a medios propios para subsanar esas carencias.

A 31 de diciembre de 2022, la UCI disponía de diez empleados públicos de perfil técnico, siendo cuatro de ellos de los Subgrupos A1 y A2, sin que se cuente con profesionales expertos en ciberseguridad, tarea atendida actualmente por dos personas a tiempo parcial.

Por último, se ha apreciado un margen de mejora importante en la formación en tecnologías de la información para el personal de la BNE ya que no se contó con presupuesto dedicado a planes de formación propios en el ámbito TIC y de la seguridad de la información en 2021, mientras que, en 2022, se realizaron once cursos, a los que se destinaron 23.400 euros (IVA incluido).

#### II.2.2.4. PROCEDIMIENTOS RECOGIDOS EN SEDE ELECTRÓNICA Y PORTAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA (PAE)

El artículo 38 y siguientes de la LRJSP regulan la figura de la sede electrónica de las Administraciones Públicas. Además, la BNE dictó las resoluciones de 14 de abril y de 22 de septiembre de 2010, para regular, respectivamente, la sede y el registro electrónicos. Del análisis realizado se han detectado las siguientes cuestiones:

- Tan solo hay dos trámites disponibles a través del "catálogo oficial de la sede"<sup>18</sup>.
- Cinco trámites se declaran activos en el Sistema de Información Administrativa (SIA)<sup>19</sup>, aunque no están disponibles en la sede electrónica<sup>20</sup>.
- Siete trámites solo se encuentran disponibles a través de formularios accesibles desde la página web institucional, sin que aparezcan en el catálogo de trámites de la sede electrónica<sup>21</sup>.
- Cinco trámites de la BNE solo se encuentran disponibles a través de consultas a cuentas de correo institucionales a realizar por la parte interesada, sin que aparezcan en el catálogo de trámites de la sede electrónica<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Formulario para quejas y sugerencias y formulario para solicitudes genéricas, escritos o comunicaciones.

<sup>19</sup> El Sistema de Información Administrativa (SIA) es el inventario de información administrativa de la AGE, reglado por el artículo 9 del RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se aprueba el ENS, que debe ser actualizado de forma corresponsable por todos los organismos participantes.

<sup>20</sup> Becas de investigación; Premio Bibliografía: solicitud de prácticas en la BNE; bolsa de trabajo temporal; canje de publicaciones con otras instituciones.

<sup>21</sup> Solicitud del carné biblioteca (lector/investigador); solicitud del ISSN (Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas); solicitud de préstamo interbibliotecario; solicitud de reproducción de documentos por encargo; solicitud de petición anticipada de documentos; solicitud de sugerencias de compra; y solicitud de propuesta de donativo.

<sup>22</sup> Solicitud número ISNI (Estándar Internacional para Identificación de Nombres); préstamo de obras para exposiciones; alquiler de espacios y salas; visitas especializadas; e inscripción en cursos de formación de usuarios.

### II.2.3. Seguridad e interoperabilidad de la información

#### II.2.3.1. ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD (ENS)

La BNE se ha adherido a la Política de Seguridad de la Información del MCU establecida por Orden CUD/1313/2019<sup>23</sup>. En el marco de lo dispuesto por el ENS y la citada política, se categorizaron los sistemas de información, con un resultado de categorización media del total de sistemas (35 % de los sistemas en categoría baja y 65 % en categoría media).

Pese a la categorización realizada sobre sus sistemas, la BNE no ha cumplido con los protocolos de auditoría exigidos en el ENS, dado que el artículo 38 del RD 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el ENS<sup>24</sup> detalla que los sistemas de información de categoría media (65 % en el caso de la BNE) precisarán de una auditoría para la certificación de su conformidad, sin perjuicio de la auditoría de la seguridad prevista de forma bienal en el artículo 31. Además, los sistemas categorizados como básicos (35 % en el caso de la BNE) tampoco han sido objeto de la autoevaluación exigida en el citado artículo 38.

En febrero de 2024, se estaba desarrollando un proyecto de adecuación al ENS, con el objetivo de reforzar las capacidades de prevención, monitorización, vigilancia y respuesta a ciber incidentes. Este proyecto tiene relación con la condición de infraestructura crítica de la Biblioteca.

Del marco operacional y la normativa interna de seguridad de la BNE se echa en falta un plan de continuidad (o plan de contingencia) TIC y la programación anual del análisis de vulnerabilidades de sus sistemas, si bien se realizan actuaciones con determinadas herramientas y soluciones puestas a disposición por el Centro Criptológico Nacional.

Por otro lado, la BNE ha aportado un compendio de normas o procedimientos internos sobre la gestión de equipos, redes y uso de datos, que se encuentran desactualizados<sup>25</sup> y no ha puesto en marcha un plan de concienciación y formación del personal en materia de ciberseguridad. En este sentido, durante la fiscalización se localizaron 53 casos en que los trabajadores habían usado el correo electrónico corporativo para acreditarse en aplicaciones o redes sociales ajenas a la BNE, actuación que no está permitida según las normas de utilización de los recursos.

Por último, los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos TIC celebrados por la BNE no contemplaban requisitos para asegurar la conformidad con el ENS, pese a lo establecido en el artículo 2 del RD 311/2022.

#### II.2.3.2. ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD (ENI)

La BNE no ha acreditado suficientemente la interoperabilidad de sus aplicativos y sistemas conforme a las normas y requisitos establecidos en el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el ENI en el ámbito de la Administración Electrónica. Del proceso de revisión y análisis de las disposiciones relativas a la interoperabilidad de los sistemas, cabe destacar los siguientes aspectos:

---

<sup>23</sup> Derogada por la Orden CLT/832/2024, de 29 de julio, por la que se aprueba la Política de Seguridad de la Información en el ámbito de la administración electrónica del Ministerio de Cultura.

<sup>24</sup> Regulado con anterioridad en el RD 3/2010, de 8 de enero.

<sup>25</sup> A excepción de la breve nota informativa sobre el uso correcto de recursos e información de la BNE, elaborada y aprobada por la Gerencia del organismo con fecha del 30 de septiembre de 2021.

- No se dispone de un plan de seguimiento, adecuación y control del ENI en lo referente a los sistemas y aplicativos del organismo.
- En los pliegos de contratación de sistemas no se han incluido cláusulas relativas a la interoperabilidad de sus aplicaciones, pese a lo dispuesto en el artículo 5 del RD 4/2010<sup>26</sup>.
- La BNE realiza una importante labor de digitalización de documentación, aunque tan solo el 10 % de los documentos digitalizados cumplen las Normas Técnicas de Interoperabilidad relativas a esta materia. No obstante lo anterior, se ha empezado a elaborar una política de gestión relativa a las Normas Técnicas de Interoperabilidad en la gestión de documentos electrónicos, lo que se considera una buena práctica.
- El inventario de procedimientos y servicios está publicado en el SIA, al que se refiere el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), aunque no se incluyen todos aquellos procedimientos con que cuenta la BNE, como se indicó en el subepígrafe II.2.2.4.

### II.2.3.3. PROTECCIÓN DE DATOS

El Reglamento General de Protección de Datos<sup>27</sup> dispone que las organizaciones que tratan datos personales deben llevar a cabo una gestión de su tratamiento, comenzando por llevar un Registro de Actividades de Tratamiento. En el caso de entidades públicas, estas deben publicar un inventario de tratamiento e identificar y gestionar los riesgos para los derechos y libertades de las personas con el objetivo de seleccionar e implantar las medidas adecuadas para minimizar cada riesgo específico. En relación con la Política de Protección de Datos (PPD) de la BNE se observa:

- El documento relativo a la PPD no está fechado ni contiene información sobre los plazos de conservación de los datos personales en la institución.
- Ni en la página web del organismo ni en su sede electrónica aparece un formulario reglado para el ejercicio de los derechos de protección de datos personales y/o interponer una reclamación por vulneración de derechos en materia de protección de datos de carácter personal, disponiendo solo de una dirección de correo electrónico para el ejercicio de tales derechos<sup>28</sup>.
- El Registro de Actividades de Tratamiento, que se ha actualizado en el transcurso de la fiscalización (20 de marzo de 2024), no se encuentra disponible en la web del organismo ni ha sido aún comunicado a la Agencia de Protección de Datos.
- Si bien la BNE nombró un delegado de protección de datos el 4 de diciembre de 2023, se ha detectado que, entre el 30 de noviembre de 2022 y el 4 de diciembre de 2023, ninguna persona ejerció estas funciones. Además, el puesto de trabajo de la persona que ejerce las

<sup>26</sup> La BNE ha señalado tener prevista la incorporación en los pliegos que se redacten a partir de 2024, habiéndose comprobado que la licitación del nuevo SIGB contiene cláusulas relativas a garantizar la interoperabilidad del mismo.

<sup>27</sup> Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

<sup>28</sup> Si bien la actuación de la BNE está admitida en la norma, una gran parte de ministerios y organismos cuentan en sus páginas web con formularios de solicitud predefinidos para la presentación de estas reclamaciones. En particular, el propio MCU tiene en su sede electrónica un procedimiento reglado para el ejercicio de los derechos de protección de datos personales.

funciones de delegado<sup>29</sup> no se ajusta a la PPD disponible en la web de la institución, en la que figura como tal el titular de la Subdirección General de Gerencia.

- En relación con el análisis de riesgos y evaluaciones de impacto en los tratamientos de datos personales, la BNE ha aportado un informe sin fechar y sin firma alguna, realizado en el marco de un contrato de auditoría de riesgos en la protección de datos personales.

#### II.2.3.4. WEB INSTITUCIONAL

Según la información proporcionada, la BNE mantiene un total de 31 dominios diferentes, con un número muy elevado de subenlaces vinculados a los sitios web principales (más de 10.000 redireccionamientos). Esta estructura compleja dificulta el acceso a los contenidos de la BNE y la navegación eficiente por los usuarios, además de su control por el propio organismo.

De las pruebas realizadas sobre la web principal de la institución se deduce:

- La existencia de dominios web vulnerables y con poco tráfico.
- La ausencia de etiquetado de imágenes para personas con problemas de discapacidad visual.
- La existencia de información obsoleta o no actualizada.
- El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 del RD 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, sobre el periodo de revisión de la declaración de accesibilidad de la web, que no puede superar el año<sup>30</sup>.

#### II.2.4. Control de la Intervención Delegada

La BNE, como OA de la AGE, está sujeta al control de la IGAE mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

##### II.2.4.1. FUNCIÓN INTERVENTORA

Tal como establece el artículo 149 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), la función interventora se ejerce por la IGAE y sus interventores delegados respecto de los actos realizados por los organismos autónomos, antes de que estos sean aprobados. En el siguiente cuadro se muestran los principales datos del ejercicio de la función interventora por parte de la ID en el organismo, durante los ejercicios fiscalizados.

<sup>29</sup> Jefe de Área de Asuntos de Asuntos Jurídicos.

<sup>30</sup> En las alegaciones, la BNE acredita haber realizado la revisión de la declaración de accesibilidad en 2024, cerca de dos años después de la fecha establecida en la norma.

**CUADRO Nº 3**  
**EXPEDIENTES FISCALIZADOS POR LA ID**

Año	1. Fase Autorización y compromiso (AD/A/D)	2. Fase Disposición y Pago (ADOK/OK)	3. Total expedientes fiscalizados (1+2)	4. Expedientes reparados	5. Expedientes con observaciones complementarias	Expedientes con deficiencias detectadas (4+5)/3 (%)
2021	367	836	1.203	7	79	7,15
2022	343	698	1.041	2	112	10,95
2023	378	642	1.020	8	170	17,45
<b>Total 21-23</b>	<b>1.088</b>	<b>2.176</b>	<b>3.264</b>	<b>17</b>	<b>361</b>	<b>11,58</b>

Fuente: ID en la BNE

Tal como establece el artículo 154 de la LGP, la formulación del reparo suspende la tramitación del expediente hasta que las cuestiones advertidas sean solventadas, mientras las observaciones complementarias que se consideren convenientes no tienen efectos suspensivos. Como puede apreciarse, el número de expedientes en los que la ID encontró deficiencias al ejercer la función interventora se ha incrementado sustancialmente, al pasar del 7,15 % en 2021 al 17,45 % en 2023, debiéndose este aumento, en esencia, a las observaciones complementarias formuladas.

#### II.2.4.2. CONTROL FINANCIERO

En el artículo 161 de la LGP se indica que cada departamento ministerial ha de elaborar un plan de acción que determine las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de manifiesto en los informes de control financiero permanente elaborados por la IGAE, relativos tanto a la gestión del propio departamento como a la de los organismos dependientes.

Los planes de acción se remiten a la IGAE y deben contener las medidas adoptadas por el departamento, en el ámbito de sus competencias, para corregir las debilidades y deficiencias. Las que se cataloguen como más relevantes han de ser objeto de seguimiento a través de los oportunos informes. En el siguiente cuadro se recoge el resultado de dicho seguimiento, efectuado por la ID.

**CUADRO Nº 4**  
**MEDIDAS PENDIENTES PARA SUBSANAR DEFICIENCIAS**

Plan de control financiero del que procede la deficiencia detectada	Medidas pendientes de implantar por la BNE	Medidas pendientes de verificar por el órgano de control
2017 (AUDInet 2017/673)	3	1
2018 (AUDInet 2018/781)	2	0
2019 (AUDInet 2019/838)	1	1
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia

## II.3. GESTIÓN DE FONDOS BIBLIOGRÁFICOS

### II.3.1. Procedimientos de entrada de fondos bibliográficos

El artículo 3.1 de la LBNE señala que el organismo tiene, entre sus fines esenciales, el de reunir, describir y garantizar la protección, enriquecimiento, conservación y transmisión, en el ejercicio de sus funciones, del patrimonio bibliográfico y documental, tanto el producido en el Estado español como el generado sobre sus diferentes culturas. El fondo bibliográfico de la BNE se incrementa a través del depósito legal (DL), compra, donativo o canje, siendo el primero la forma principal, por lo que se refiere a número, seguido del donativo y la compra.

Según el artículo 15 del EBNE, corresponde a la Dirección Técnica la ejecución de la política de adquisiciones y, dentro de esta dirección, al Departamento de Adquisiciones e Incremento del Patrimonio, la gestión de los fondos ingresados. Por otro lado, la autorización de las adquisiciones y la aceptación de los donativos corresponde a la COPER<sup>31</sup>, según el artículo 8.3 del EBNE.

En materia de políticas y procedimientos, en la web del organismo aparece el documento *Política de gestión de las colecciones de la BNE: selección, desestimación y expurgo*, en el que constan las líneas de fondos cuya adquisición interesa, si bien no se hace referencia a la persona que aprobó el documento ni la fecha.

En el siguiente cuadro se recoge el total de ejemplares adquiridos en los ejercicios fiscalizados, atendiendo al procedimiento de ingreso.

**CUADRO Nº 5**  
**EJEMPLARES INGRESADOS EN 2021-2022**  
(en número)

Ejemplares	2021	2022
Ingresos por compra	4.566	2.066
Ingresos por donativo	64.686	36.757
Ingresos por canje	1.887	1.078
Ingresos por DL	383.090	384.644
<b>Total</b>	<b>454.229</b>	<b>424.545</b>

Fuente: Memoria actividades BNE 2022

#### II.3.1.1. COMPRA DE FONDOS

La BNE ingresa fondos mediante la compra en función de la disponibilidad en el mercado de las obras potencialmente interesantes para el patrimonio bibliográfico y documental y de la disponibilidad presupuestaria del organismo.

La compra de fondos se rige por la LCSP y la legislación patrimonial del Estado, sin que se cuente con instrucciones internas de desarrollo. El Departamento de Adquisiciones e Incremento del Patrimonio, a través del Servicio de Valoración e Incremento del Patrimonio y del Servicio de Compra,

<sup>31</sup> No obstante, es competencia del titular del MCU la formulación de la Orden Ministerial por la que se acepta la donación a favor del Estado, conforme a la DA octava de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE).

se encarga de la selección de las obras a adquirir, de la tramitación administrativa de la compra y del ingreso de las obras.

El importe destinado a la adquisición de material bibliográfico mediante compra ascendió a 560.376 euros en 2021 y a 314.045 euros en 2022, que se desglosan en función del tipo de fondos en el siguiente cuadro.

**CUADRO Nº 6**  
**IMPORTE DE COMPRAS DE FONDOS BIBLIOGRÁFICOS (2021 Y 2022)**  
(en euros)

Tipo de documento	2021	2022
Fondo Antiguo	417.153	286.280
Fondo Moderno	143.223	27.765
<b>Total ingresado por compra</b>	<b>560.376</b>	<b>314.045</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

De la revisión de la documentación de tres expedientes de compra y que han supuesto un gasto total de 500.000 euros en los ejercicios fiscalizados (el 57,18 % del total) se deduce que:

- Con carácter general, los informes que soportan las valoraciones no son homogéneos.
- En los informes que sirven de base a las adquisiciones no se hace una referencia directa a la categoría de publicaciones que interesan a la BNE, recogidas en la Política de gestión de las colecciones, en la que se encuadraría el correspondiente bien<sup>32</sup>.
- Al no existir un manual interno, no existen criterios o referencias preestablecidos para determinar la fijación del precio del fondo a adquirir, lo que queda patente en los informes. En este sentido, en el acta de la COPER de 22 de junio de 2021 ya figuraba la necesidad de contar con unos criterios claros para las compras, especialmente en el caso de las obras que tengan un valor relevante<sup>33</sup>.
- En el expediente de suministro por procedimiento negociado sin publicidad 2020/052C, cuya adjudicación se realizó el día 1 de diciembre de 2020, se hace diligencia administrativa, fechada el 30 de marzo de 2021, indicándose que se ha observado que se ha incurrido en error material al incluir la obra "Manuscrito del libro de Gerardo Diego, Viacrucis. Cuaderno con cuarenta páginas, con correcciones sobre los poemas manuscritos" en dicho expediente, cuando dicha obra corresponde a un expediente de donación de fecha de 28 de septiembre 2020. Según dicha diligencia, debe omitirse la información que aparece en la página 67 del Pliego de Prescripciones Técnicas, donde consta el citado manuscrito. Se afirma que "no interfiriendo la omisión de la misma en la valoración económica del expediente, puesto que la valoración de ese manuscrito ya se formalizó en el expediente de donación y nunca se tuvo en cuenta para la valoración de los documentos de compra, por lo que no procedería ninguna aminoración económica del expediente de compra".

<sup>32</sup> Pese a lo señalado en las alegaciones, las referencias a la Política de gestión de las colecciones son genéricas e inconcretas.

<sup>33</sup> La BNE señala que cuenta con un manual interno, el cual no se aportó ni durante la fiscalización ni acompañando a las alegaciones.

Se ha constatado que hay un expediente de donación de dicha obra (valorada en 50.000 euros) y que la compra anterior se produjo por 290.000 euros. Sin embargo, el informe de valoración de la compra aportado, que no está fechado ni firmado, incluye el manuscrito antes indicado. Además, se hace referencia a algunos ejemplos de colecciones similares adquiridas o valoradas por la BNE en los últimos años, oscilando estas entre 30.000 y 180.000 euros, sin que se aporte explicación adicional que sustente la conclusión que indica que el precio solicitado por el oferente (365.000 euros) se ajusta al volumen e importancia de las piezas<sup>34</sup>.

- En el expediente 2021/023C no hay detalle de la valoración realizada de la pieza (55.000 euros). Por otro lado, se señala que se trata de un ejemplar único y de gran rareza en el mercado del libro antiguo al no hallarse, tras búsquedas exhaustivas en los catálogos de librerías anticuarias, casas de subastas y plataformas online de venta de libros antiguos y materiales musicales, otras ofertas de ejemplares similares, pese a lo cual, el vendedor lo adquirió, en el año 2005, en un establecimiento dedicado a la venta de antigüedades ubicado en territorio español, según consta en la documentación adjunta.

La BNE también ingresa fondos comprados por el MCU a través de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de BPH<sup>35</sup>. En 2022 se contabilizaron adscripciones de fondo antiguo procedentes del Ministerio por importe de 76.908 euros, sin que consten anotaciones contables al respecto en 2021, pese a señalar la memoria de la BNE que sí se recibieron adscripciones, por importe de 241.023 euros.

### II.3.1.2. DONATIVO Y CANJE

El donativo como forma de ingreso de obras en la BNE se menciona en el Preámbulo de la LBN<sup>36</sup>. Además, la Política de gestión de las colecciones antes mencionada solo incluye algunos aspectos del donativo, sin que el Servicio de donativo y canje de la BNE cuente con instrucciones internas de desarrollo debidamente aprobadas. Adicionalmente, la información remitida por el organismo a la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de BPH Español no incluye un informe de valoración cuando el importe del bien donado no supera los 5.000 euros, sin que se haya aportado documentación soporte de la adopción de este criterio.

Por otro lado, en la web de la BNE aparece el documento denominado *Política de donativo*, que describe cómo hacer un donativo y qué donativos interesan a la Biblioteca, así como los que no son aceptados, sin que conste la persona que lo firma ni la fecha.

Como medida de fomento, el artículo 70 de la LPHE establece que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tienen derecho a deducir de la cuota el 20 por 100 de las

<sup>34</sup> La BNE señala en alegaciones que “el informe de valoración que consta en el expediente de esta compra en el archivo del Servicio de Valoración, que fue consultado por el Tribunal de Cuentas era un documento interno de trabajo de dicho Servicio, no el documento definitivo exigido para la tramitación”, sin aportar documentación soporte del documento definitivo al que alude.

<sup>35</sup> Órgano consultivo y colegiado adscrito a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes que tiene entre otras funciones la de valorar los bienes que el MCU proyecte adquirir con destino a bibliotecas, archivos y museos de titularidad estatal cuando estos carezcan de sus propios órganos de valoración e informar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración del Estado, en los términos previstos en el RD 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE.

<sup>36</sup> Según se recoge en la Política de gestión de las colecciones de la BNE, el concepto de donativo entendido en un contexto amplio recoge tres modalidades específicas: donativo, legado y dación, regulándose los dos primeros por el Código Civil y el último por el artículo 73 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

donaciones puras y simples que hicieren en bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español siempre que se realizaren en favor del Estado y demás entes públicos.

Los ejemplares ingresados en la BNE por donativos en los ejercicios fiscalizados y la valoración registrada se recogen en el siguiente cuadro.

**CUADRO Nº 7**  
**EJEMPLARES INGRESADOS POR DONATIVOS**

(en número y euros)

Año	Ejemplares (número)	Valor económico (euros)	Donantes (número)
2021	64.686	2.408.505	485
2022	36.757	479.147	152

Fuente: Memorias de actividades de la BNE correspondientes a 2021 y 2022

Del análisis de la documentación aportada se observa que:

- No se ha acreditado la formación de un expediente de cada donación que responda al formato electrónico exigido por el artículo 70 de la LPAC, en cuanto es necesaria la agregación ordenada de documentos, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga, con el detalle previsto en la Resolución de 19 de julio de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad del expediente electrónico.
- Se aportaron 493 certificados de donación expedidos emitidos en 2021 y 2022 por la BNE.
- En 2022 se contabilizaron donativos por importe de 477.239 euros, cifra que no coincide con la recogida en la memoria de actividades de 2022, que figura en el cuadro número 7, ni con la suministrada por la BNE durante la fiscalización<sup>37</sup>.
- La demora desde la aceptación previa por la COPER hasta la emisión de la Orden Ministerial por la que se acepta la donación a favor del Estado conforme establece la Disposición Adicional (DA) octava de la LPHE llega a ser, en un caso, de 67,2 meses (5,6 años). El promedio de la demora en los expedientes de donaciones realizadas en 2021 fue de 7,4 meses y de 4,1 en 2022, de acuerdo con los datos disponibles en el momento de realizar la fiscalización.

Por su parte, el canje es el intercambio gratuito de obras, en cualquier soporte documental, y publicaciones con otras bibliotecas e instituciones culturales y de investigación, fundamentalmente del ámbito internacional. Como contrapartida de los bienes recibidos, la BNE entrega las publicaciones que edita el organismo.

En el siguiente cuadro se recoge la valoración de los ejemplares ingresados por este procedimiento en 2021 y 2022.

<sup>37</sup> En las alegaciones, la BNE ha señalado que, por error, 35 publicaciones, valoradas en 1.907 euros, no fueron incluidas en la valoración del donativo que se remitió al Servicio de Contabilidad.

**CUADRO Nº 8**  
**IMPORTES REGISTRADOS EN CONCEPTO DE CANJE (2021-2022)**  
(en euros)

Tipo de documento	2021	2022
Fondo Antiguo	0	5.455
Fondo Moderno	15.271	4.360
<b>Total ingresado por canje</b>	<b>15.271</b>	<b>9.815</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

La regulación del canje se realizó el 4 de diciembre de 2018, estando el procedimiento en revisión en el ejercicio 2023.

### II.3.1.3. DÉPOSITO LEGAL TANGIBLE

El DL es la principal forma de ingreso de fondos y se encuentra regulado por la Ley 23/2011, de 29 de julio, de DL (LDL). Recientemente la Ley 8/2022<sup>38</sup>, de 4 de mayo, por la que se modifica la LDL, ha supuesto con carácter general la adecuación al panorama editorial actual<sup>39</sup>, y para la BNE, en particular, la supresión de la función de la alta inspección. En su lugar, la normativa, que entra en vigor el 2 de enero de 2023, atribuye al organismo un papel de coordinación y asesoramiento entre los centros conservadores. La alta inspección atribuida a la BNE en materia de DL no llegó a ejercerse efectivamente, al estarse a la espera del desarrollo reglamentario.

De acuerdo con la norma, son centros depositarios las Oficinas de DL (ODL) de las Comunidades Autónomas (CCAA) y centros de conservación del patrimonio bibliográfico tanto de la BNE como los que determinen las CCAA en el ámbito de sus competencias (en la actualidad 56 ODL). El procedimiento de comunicación entre las ODL y la BNE no se encuentra automatizado, realizándose de forma manual mediante albaranes de entrega, lo que conlleva riesgos para el cumplimiento del mandato legal de conservación del patrimonio bibliográfico que recae sobre la Biblioteca y no permite el completo seguimiento del cumplimiento de la normativa sobre DL que establece el apartado 3 del artículo 10 de la LDL.

En un informe del grupo de trabajo de DL y patrimonio digital del Consejo de Cooperación Bibliotecaria, de 1 de diciembre de 2021, se aludía al compromiso de la BNE de elaboración de un borrador con los requisitos iniciales para la automatización del proceso de envío de las CCAA a esta y se fijaba, entre los objetivos de los PAA para 2021 y 2022, el diseño de un procedimiento y una herramienta para proponer a las ODL una gestión automatizada de precatalogación de obras ingresadas por DL, sin que se haya ultimado esta actuación en febrero de 2024.

El seguimiento del cumplimiento del DL por los editores y de la trazabilidad de este desde la ODL hasta la BNE se realiza por el organismo mediante consultas a bases de datos (por ejemplo, DILVE<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Como consecuencia de la entrada en vigor el 2 de enero 2023, las modificaciones legislativas producidas no son objeto de análisis particular en la presente fiscalización.

<sup>39</sup> La nueva ley establece la obligación del editor de depositar (en el centro de conservación de la Comunidad Autónoma que corresponda y en el servidor de la BNE) el archivo digital previo a la impresión de libros y publicaciones seriadas, además de los ejemplares correspondientes en soporte físico.

<sup>40</sup> Distribuidor de información del libro español en venta: Plataforma, basada en Internet, para todos los profesionales de la cadena del libro, que permite la gestión y distribución de información bibliográfica y comercial del libro en venta.

e ISBN<sup>41</sup>) y catálogos de editoriales, siendo las CCAA las competentes para realizar las reclamaciones últimas que procedan.

Las comunicaciones realizadas por la BNE a las ODL a efectos de reclamación de ejemplares y el porcentaje de reclamaciones con respuesta positiva respecto al total figura, para los ejercicios fiscalizados, en el siguiente cuadro.

**CUADRO Nº 9**  
**RECLAMACIONES DE LA BNE A LAS ODL (2021-2022)**

	Dato de 2021	Variación en 2021 (%)	Dato de 2022	Variación en 2022 (%)
Reclamaciones trasladadas a las ODL y porcentaje de reclamaciones con respuesta positiva respecto al total	1.193 reclamaciones (62,15 % con respuesta positiva)	28,69	1.892 reclamaciones (60,15 % con respuesta positiva)	58,59

Fuente: Memoria de actividades de la BNE 2021 y 2022

Por otro lado, entre septiembre y noviembre de 2021, el servicio de transportes para trasladar las publicaciones desde las ODL hasta la BNE (analizado con más detalle en el epígrafe II.8.3) estuvo interrumpido, llegando solo los envíos de las oficinas de Madrid y Barcelona, lo que originó un retraso importante en el procesamiento del DL durante las últimas semanas del año.

Las entradas por DL representan en 2021 el 84,33 % del total de los ingresos de fondos bibliográficos, mientras que en 2022 han supuesto un 90,60 %. En el siguiente cuadro se muestran los ejemplares ingresados en soporte tangible atendiendo al tipo de documento.

<sup>41</sup> International Standard Book Number es el código normalizado internacional para libros.

**CUADRO Nº 10**  
**EJEMPLARES INGRESADOS EN SOPORTE TANGIBLE**  
(en número)

Ingresos en soporte tangible (en número) por DL	Ejemplares	
	2021	2022
Libros en cualquier soporte (ejemplares)	129.240	140.386
Publicaciones seriadas (ejemplares en cualquier soporte)	212.598	199.915
Publicaciones menores (ejemplares)	6.581	10.640
Audiovisuales (ejemplares)	2.086	3.148
Partituras (ejemplares)	21.413	17.289
Registros sonoros (ejemplares)	3.878	4.431
Materiales gráficos (ejemplares)	4.326	5.910
Materiales cartográficos (ejemplares)	2.968	2.925
<b>Documentos (ejemplares) ingresados por DL</b>	<b>383.090</b>	<b>384.644</b>

Fuente: Memoria de actividad de la BNE 2021 y 2022

II.3.1.4. DEPÓSITO LEGAL EN LÍNEA (DLL)

Las publicaciones en línea<sup>42</sup> forman parte del patrimonio bibliográfico y documental siendo objeto de DL. El procedimiento se recoge en el RD 635/2015, de 10 de julio, por el que se regula el DL de las publicaciones en línea (RDDLL).

El Archivo de la Web Española de la BNE es la colección formada por los sitios web (incluidos blogs, foros, documentos, imágenes y vídeos) que se recolectan mediante un modelo que combina recolecciones masivas y selectivas, al ser prácticamente imposible recolectar la totalidad de webs. En el siguiente cuadro se recogen los datos relativos al DLL.

**CUADRO Nº 11**  
**RECOLECCIONES ELECTRÓNICAS**

En soporte electrónico	2021	2022
Uniform Resource Locators (URL) recolectadas	2.072.537.056	3.646.753.289
Terabytes	312,26	414,68

Fuente: Memoria de actividad de la BNE 2021 y 2022

La web de la BNE aloja una Política de desarrollo de colecciones del Archivo de la Web Española, fechada el 24 de noviembre de 2023.

En la gestión del DLL, según el artículo 6 del RDDLL, los centros de conservación de las CCAA, al igual que la BNE, determinan qué sitios web y qué recursos son los que se deben capturar o depositar para ser conservados. De conformidad con la citada política, los criterios para la creación de una

<sup>42</sup> Publicación en línea: Información o contenido de cualquier naturaleza difundido en un soporte electrónico no tangible, archivado en un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado, que sea objeto de difusión. Los sitios web se consideran publicaciones en línea según el artículo 2.e) del RDDLL.

recolección selectiva<sup>43</sup> se basan fundamentalmente en la legislación y en las prioridades de selección marcadas en los objetivos del Servicio de Gestión del Depósito de Publicaciones en Línea de la BNE. Sin embargo, la ausencia de un procedimiento interno regulador deja este aspecto sin las oportunas instrucciones, adoleciendo de falta de criterios de actuación.

Respecto a los cauces de colaboración previstos en el RDDLL, tanto con entidades públicas o privadas, como con los centros de conservación designados por las CCAA, la BNE tiene actualmente acuerdos suscritos con la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y con la Corporación de Radio y Televisión Española, a efectos de conservación, al disponer estas de plataformas de distribución en línea de publicaciones y recursos digitales que ellas mismas publican y que son considerados “repositorios seguros”, mientras que, a nivel de las CCAA, la cooperación se articula a través del Consejo de Cooperación Bibliotecaria y del grupo de trabajo de DL y Patrimonio Digital, observándose en los informes emitidos en el periodo 2014-2023 que, a pesar de lo establecido en las letras a y b de la DA segunda<sup>44</sup> del RDDLL, las cargas administrativas no son abordadas. Asimismo, los sucesivos informes establecen objetivos cuyo cumplimiento no es evaluado y que carecen de medidas concretas para su consecución.

Finalmente, pese a lo establecido en el artículo 9.5 del RDDLL, donde se indica que la documentación generada en la gestión del DL de las publicaciones en línea será tratada conforme a los principios establecidos en el ENI, no se han acreditado actuaciones en este sentido.

## **II.3.2. Conservación de los fondos bibliográficos**

### **II.3.2.1. ASPECTOS GENERALES**

Entre los fines de la BNE, el artículo 3.1.a de la LBNE recoge el de actuar como centro de conservación de la producción cultural española en cualquier soporte, incluidas las publicaciones electrónicas y sitios web, en los términos fijados por la legislación sobre el DL. Por su parte, el artículo 2.1.f) del EBNE establece, entre los fines de la BNE, conservar los contenidos digitales sobre las culturas españolas y garantizar su conservación y accesibilidad. La Dirección Técnica de la Biblioteca tiene atribuida por el artículo 15 del EBNE la función de garantizar la preservación y conservación de sus colecciones a través de la realización de los planes necesarios y las medidas de seguridad oportunas.

Dentro de la Dirección Técnica, el Departamento de Preservación y Conservación de Fondos es responsable de la gestión, desarrollo, aplicación y actualización del conjunto de actividades de preservación.

La cobertura de las labores de conservación relacionadas con la encuadernación se encuentra afectada de forma relevante, a la vista de las circunstancias expuestas en el subepígrafe II.1.4.3 sobre el personal laboral encargado de ellas.

<sup>43</sup> Recogen con mayor profundidad y frecuencia una muestra más pequeña de sitios web seleccionados por su relevancia para la historia, la sociedad y la cultura.

<sup>44</sup> La BNE y los centros de conservación designados por las CCAA establecerán los cauces de colaboración necesarios para:

a) Evitar, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 19 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la imposición de cargas administrativas innecesarias o duplicadas por parte de los obligados a permitir el DL de las publicaciones en línea.  
b) Garantizar que las cargas administrativas que se impongan no supongan costes para los editores y productores de publicaciones en línea.

### II.3.2.2. RECUENTO DE FONDOS

La BNE realiza anualmente recuentos de los fondos para el control de la colección. Esta actuación se realiza de forma sistemática desde el año 2008 y, desde entonces, según información aportada por el organismo, se han recontado más de siete millones de documentos con una tasa media de colocación correcta del 99,82 %. Junto con los recuentos, la catalogación retrospectiva, la digitalización de fondos o el préstamo de obras para exposiciones implican, de una manera u otra, comprobaciones sobre los fondos, contribuyendo al control de la colección.

En lo referente a la metodología del recuento, la BNE ha aportado un documento sin aprobar denominado “propuesta y metodología para el recuento anual”, fechado el 6 de mayo de 2021. Los criterios para determinar los fondos objeto de recuento no se encuentran regulados, por lo que varían de un departamento o área a otro y de un año para otro. Además, ni la LBNE ni el EBNE establecen concreción al respecto.

La BNE ha aportado dos documentos sobre el tratamiento de los ejemplares no encontrados en los recuentos (de 25 de marzo de 2019 y de 26 de mayo de 2023). Ambos contienen el tratamiento que debe darse en el catálogo automatizado a los ejemplares detectados como pendientes de localizar y se realizan referencias solo a la operativa en el caso de detección de la falta de un documento valioso, sin sistematizar un protocolo de actuación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para reportar ausencias de especial relevancia<sup>45</sup>.

La evolución de la actividad de recuento en el periodo 2008-2022 se resume en el siguiente cuadro, que recoge en su última columna el porcentaje global de documentos correctamente colocados, de acuerdo con el Indicador A.3.2 de la norma ISO/TR 28118 de indicadores de rendimiento para bibliotecas nacionales:

---

<sup>45</sup> Según información aportada por la BNE, *la Brigada de Patrimonio de la Policía Nacional cuenta con un listado de obras valiosas remitido en 2021.*

**CUADRO Nº 12**  
**RECUEENTOS**

Año	Nº unidades físicas recontadas	Nº documentos pendientes de localizar	% documentos pendientes de localizar en el momento del recuento	% correctamente colocados
2008	1.646.872	1.685	0,10	99,90
2009	683.603	2.732	0,40	99,60
2010	816.354	1.520	0,19	99,81
2011	662.836	2.617	0,39	99,61
2012	721.857	1.936	0,27	99,73
2013	453.852	668	0,15	99,85
2014	369.420	756	0,21	99,79
2015	336.720	562	0,17	99,83
2016	311.578	290	0,09	99,91
2017	201.192	104	0,05	99,95
2018	100.950	119	0,11	99,88
2019	290.994	177	0,06	99,94
2020	117.934	43	0,03	99,97
2021	270.084	21	0,007	99,99
2022	167.554	339	0,20	99,80
<b>Total</b>	<b>7.151.800</b>	<b>13.569</b>	<b>0,16</b>	<b>99,84</b>

Fuente: Informe de recuento 2022 de la BNE

Destaca la disminución general en el número de documentos recontados en el periodo, que empezó en más de un millón y medio, para situarse en los 167.554 en 2022 (en torno al 10 %). Además, se observa que se ha pasado de 21 documentos pendientes de localizar en 2021 a 339 en 2022, indicando la BNE que ello se debe a la existencia de 257 “previamente identificados como pendientes de localizar”, si bien no se alude a esta circunstancia en ninguno de los informes anteriores al del citado año.

Los resultados de los recuentos se plasman en informes que no aparecen firmados por su autor (Director Técnico).

Finalmente, las ausencias detectadas en los recuentos no tienen reflejo en la contabilidad, pese a que el potencial de servicio de estos queda reducido, al no estar disponibles temporalmente los fondos.

### II.3.2.3. FONDOS PENDIENTES DE LOCALIZAR

La Biblioteca ha emitido un informe (sin fechar) específico sobre la situación en 2023 de los elementos que figuran como pendientes de localizar, partiendo de los fondos que se encontraban en dicha situación después del recuento realizado en 2021. Según dicho informe, el hecho de que un documento esté pendiente de localizar puede deberse a errores de colocación en el depósito o de un cambio de signatura que no ha sido consignado adecuadamente, o bien a errores en la propia información que ofrece el catálogo automatizado. El siguiente cuadro muestra la evolución de los ejemplares pendientes de localizar.

**CUADRO Nº 13**  
**EJEMPLARES PENDIENTES DE LOCALIZAR**

Año	Ejemplares pendientes de localizar
2021	14.809 <sup>46</sup>
2022	14.711
2023	14.500 <sup>47 48</sup>

Fuente: Informe de fondos pendientes de localizar 2023.

Según información aportada por la BNE, en estos dos años se han encontrado 1.032 obras de las 14.809 que estaban pendientes de localizar en 2021 y, por otra parte, se han identificado 723 como pendientes de localización.

**II.3.2.4. DIGITALIZACIÓN<sup>49</sup> DE FONDOS. PRESERVACIÓN<sup>50</sup> DIGITAL**

La LBNE recoge entre los fines del organismo garantizar el acceso y la difusión de sus colecciones con el fin de fomentar su utilización, como medio de enriquecimiento cultural, social y económico lo cual implica, entre otras funciones, el desarrollar una política activa de digitalización de sus colecciones para garantizar su preservación y favorecer la creación de la biblioteca digital del patrimonio bibliográfico y documental del Estado español. La web de la BNE contiene el documento “Proceso de digitalización en la BNE”.

Las líneas de digitalización de la BNE 2019-2022, describen actuaciones de digitalización a realizar en ese periodo, en sentido amplio y sin cuantificar y el PE21-25 incorpora la digitalización de forma general, sin incluir una estrategia tecnológica o un plan director de estrategia.

La memoria de actividades de 2022 recoge la digitalización de 932.582 páginas en 2021 y 1.001.416 en 2022. Los objetos preservados digitalmente fueron 17.424 en 2021, con un volumen de 73 Terabytes, y 11.591 en 2022, con 210 Terabytes.

En la Estrategia Digital 2023-2025 de la BNE se hace referencia a la puesta en marcha de “un nuevo gran proyecto de digitalización masiva que incluirá 2.500.000 páginas de prensa y revistas, cerca de 600.000 minutos de material audiovisual y en torno a 3.000.000 de fondo librario”, mientras que, en

<sup>46</sup> En 2020, en el SIGB de la BNE se tenía constancia de que existían 14.809 documentos pendientes de localizar, lo que suponía el 0,04 % del total de la colección. De ellos, 13.204 eran libros modernos publicados a partir de 1830. El Departamento de Valoración e Incremento del Patrimonio concluyó que solo 54 obras de las pendientes de localizar tenían un valor económico por encima de los 5.000 euros. Estas obras no se localizan desde los años ochenta.

<sup>47</sup> De estos 14.500, 723 se han identificado por la BNE como pendientes de localización entre 2021 y 2023.

<sup>48</sup> Esta cifra no implica que se hayan encontrado 309 documentos de los faltantes en 2021, ya que en el trabajo habitual de la Biblioteca (en recuentos, préstamos, catalogación retrospectiva, restauración, etc.) se encuentran obras que se consideraban pendientes de localización y se identifican otras nuevas como pendientes.

<sup>49</sup> Convertir o codificar en números dígitos datos o informaciones de carácter continuo, como una imagen fotográfica, un documento o un libro.

<sup>50</sup> Mantenimiento y cuidado a lo largo de la vida del documento.

anteriores contratos suscritos con esta finalidad, como el 2021/000034C, no llegó a cuantificarse el material pendiente de digitalizar<sup>51</sup>.

En los epígrafes II.1.1 y II.9.2 de este informe se analizan los aspectos relacionados con la planificación de la preservación y la conservación de las colecciones, mientras que el impacto de estas actividades en el medioambiente se analiza en el epígrafe II.9.3.

#### II.3.2.5. CATALOGACIÓN<sup>52</sup> DE FONDOS

Entre las funciones que el artículo 3.1.b) de la LBNE y el 2 del EBNE asigna al organismo se encuentran las de catalogar y describir las colecciones físicas y digitales de tal manera que quede garantizado el acceso y la recuperación de toda la información sobre el patrimonio bibliográfico y documental. La catalogación abarca tanto los documentos de nuevo ingreso (cerca de 450.000 documentos anuales) como la retrospectiva (aquellos que no se catalogaron en su momento).

Estas actividades se incluyen en el PE21-25 (línea estratégica 2.2). Por su parte, los PAA de 2021 y 2022 incluyen el detalle de la previsión de catalogación del ejercicio. Además, se ha aportado un borrador del “Plan de catalogación retrospectiva para 2024”.

En informe de 12 de julio de 2023, sobre el estado de catalogación de las colecciones bibliográficas, la BNE estimaba en torno a tres millones los documentos no incluidos en el SIGB, de los cuales 285.104 documentos aparecen en inventarios auxiliares, catálogos<sup>53</sup> o bases de datos alternativas, mientras que 1.400.000 documentos carecen de estos soportes adicionales o alternativos. Adicionalmente, se cifra la colección de fotografías pendientes de catalogación en el entorno de 1.300.000 y en 49 los archivos personales (14 sin inventario y 35 con inventario)<sup>54</sup>.

#### II.3.3. Salida de fondos bibliográficos

El expurgo o descarte puede entenderse como la acción derivada de la evaluación documental de la colección con vistas a la retirada de parte de la misma. Este proceso exige un análisis previo en el que se analicen razones, criterios, destino de los fondos y correcciones oportunas en el catálogo bibliográfico.

El RD 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas establece que, si resultara preciso, las bibliotecas públicas del Estado pueden iniciar expediente de expurgo, sin que pueda afectar a las obras a que

<sup>51</sup> Como se señala en las alegaciones, en el contrato se especifica, lógicamente, el material a digitalizar. Lo que destaca el informe es la ausencia de referencias al volumen total de fondos pendientes aún de digitalizar, que permitirían apreciar el grado de avance en esta tarea.

<sup>52</sup> Es el proceso por el que se transfieren, siguiendo unas determinadas reglas, los datos técnicos de un documento a un soporte documental. Su fin es facilitar la identificación física de los documentos y su producto final, el catálogo.

<sup>53</sup> La Biblioteca cuenta por ejemplo con catálogos impresos que han sido recopilados en la Guía de catálogos impresos de la BNE (2006).

<sup>54</sup> En las alegaciones realizadas al Informe de fiscalización número 1.080 de este Tribunal, la BNE indicó que, durante el año 2014, se había comenzado a recopilar información de los fondos pendientes de catalogar en cada departamento, con datos de ejemplares aproximados, calculando que, a 23 de septiembre de dicho año, la cifra ascendía a 11.094.019.

se refiere el párrafo 3 del artículo 4, del citado reglamento<sup>55</sup>, al estar sometidas a una especial protección.

La Política de gestión de las colecciones de la BNE, analizada en el subapartado II.3.1, aborda el expurgo. Además, las reglas particulares para el expurgo de ejemplares han sido reguladas mediante Resolución de la Dirección de la BNE, de 28 de abril de 2022 y, las de enajenación a entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro de ejemplares expurgados, por Resolución de la Dirección de 25 de octubre de 2023. Hasta el dictado de las citadas normas, teniendo los fondos objeto de expurgo consideración de bienes patrimoniales, había de acudir directamente a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

No se ha acreditado la formalización de expedientes de expurgo con anterioridad a 2023 y solo existirían, en su caso, como soporte de las enajenaciones que se realizaran, listados de los diferentes departamentos afectados, los cuales no han sido aportados. Esta práctica suponía un importante riesgo en relación con la salida de fondos de la BNE.

La entidad ha señalado que la COPER aprobó propuestas de expurgo el 8 de noviembre de 2022 y en diferentes fechas de 2023 (16 de febrero, 27 de abril, 18 de mayo, 22 de junio y 20 de julio). Del análisis de la documentación aportada y de la reciente regulación de esta actividad se ha observado que:

- Los expedientes de expurgo carecen de la documentación establecida en la Resolución de la Dirección de la BNE, de 28 de abril de 2022, en particular, del acuerdo de inicio del expediente firmado por la Dirección, de la memoria justificativa de la necesidad de expurgo y del acta de la reunión de la COPER donde se acuerda la tramitación del expurgo propuesto.
- Respecto a la enajenación de ejemplares expurgados, la Resolución de la Dirección, de 25 de octubre de 2023, que regula el proceso, es posterior a las actuaciones llevadas a cabo por la BNE con motivo de los expurgos aprobados por la COPER en las fechas arriba señaladas. Además, la citada resolución no regula el procedimiento de destrucción de las obras expurgadas por no permitir su estado de conservación el ofrecimiento a otras instituciones o haber quedado desierta su adjudicación.
- Hasta el 20 de julio de 2023, la COPER había aprobado el expurgo de 11.776 ejemplares (2.644 títulos), de los cuales 9.120 tenían que ser objeto de destrucción, habiéndose certificado la destrucción de 8.726 ejemplares.

---

<sup>55</sup> Los manuscritos, los incunables y las obras de las que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en Bibliotecas o servicios públicos, así como las que, por su relevancia, han sido declaradas Bienes de Interés Cultural, o están incluidas en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español, son objeto de especial protección, conforme a lo establecido en este Reglamento y normas de desarrollo. Estos fondos deberán ser incluidos en un inventario especial de la Biblioteca.

En la web de la BNE no se encuentra publicada la resolución administrativa de la Directora de la BNE para proceder a la enajenación gratuita de las obras expurgadas, a la que se refiere la Resolución de la Dirección de la BNE, de 28 de abril de 2022<sup>56</sup>.

Los expurgos autorizados no se encuentran valorados económicamente, por lo que esta información no se incluye en la memoria anual del organismo, en contra de lo que se indica en la citada política de gestión de las colecciones de la BNE. Adicionalmente, las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2022 no recogieron la baja de las obras cedidas gratuitamente.

## II.4. GESTIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES

La BNE dispone de dos edificios, el ubicado en la calle Recoletos de Madrid y el de Alcalá de Henares, ambos patrimonio del Estado.

### II.4.1. La BNE como infraestructura crítica

De acuerdo con la información de la memoria de la BNE correspondiente a 2022, alojada en el apartado de transparencia de su página web, las sedes del organismo han pasado a ser infraestructuras críticas del Estado. Tras la catalogación como tales por la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (órgano del Ministerio del Interior al que se refiere el artículo 11 del RD 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas), con fecha 30 de junio de 2021, la BNE tenía que dar cumplimiento a una serie de obligaciones impuestas en la normativa de referencia<sup>57</sup>, de cuya revisión cabe señalar:

- Tras la salida del organismo de las personas nombradas como responsable de seguridad y enlace en el ejercicio 2023, no consta el nombramiento del sustituto del nuevo responsable de seguridad, quien fue designado el 31 de octubre de 2023.
- Tampoco se ha informado de los nombramientos del delegado de seguridad para cada una de las infraestructuras consideradas críticas, ni de sus sustitutos, pese a lo señalado en la Resolución de 8 de septiembre de 2015.
- No se ha aportado documento formal mediante el que se acredite que los órganos de la BNE tomen en consideración las recomendaciones formuladas, en mayo de 2022, por la Secretaría de Estado de Seguridad, al aprobar el plan de seguridad del operador al que se refiere el artículo 22 del RD 704/2011, y propongan las medidas y calendario para su cumplimiento.

---

<sup>56</sup> Según se indica en la misma, a propuesta del Director Técnico, la Directora de la BNE, mediante resolución administrativa publicada en la página web del organismo, abrirá un plazo de dos meses para que la AGE, las CCAA, las entidades locales, las universidades públicas y cualesquiera organismos públicos vinculados o dependientes de las citadas administraciones, así como las fundaciones públicas puedan aplicar por los lotes. En las alegaciones, la BNE ha incluido el enlace a la Resolución de la Dirección por la que se determinan las reglas de la enajenación de ejemplares expurgados de la BNE a entidades públicas, de 25 de octubre de 2023, lo que no subsana la crítica señalada, referida a resoluciones particulares con motivo de la apertura de cada procedimiento de expurgo.

<sup>57</sup> La Ley 8/2011, de 28 abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y el RD 704/2011, de 20 mayo, que realiza el desarrollo reglamentario de la anterior norma. Además, la Resolución de 8 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, aprueba los nuevos contenidos mínimos de los Planes de Seguridad del Operador y de los Planes de Protección Específicos.

- Los planes de protección específicos de cada una de las sedes han sido aprobados con un año de retraso por el órgano competente, dados los plazos indicados en el artículo 26 del RD 704/2011.
- En el primer trimestre de 2024, los puestos de Jefe de Área de Seguridad y Mantenimiento y Jefe de Servicio de Seguridad no estaban cubiertos, lo que implica una debilidad de cara al establecimiento de los debidos protocolos y procedimientos de seguridad.

Al haber sido designada infraestructura crítica, la BNE está sujeta a determinadas obligaciones impuestas por el RD 43/2021, de 26 de enero, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 12/2018, de seguridad de las redes y sistemas de información, especialmente en sus artículos 6 y 7. A la vista de ello, cabe señalar que, la BNE se encuentra en un proceso de implantación y adecuación al ENS (señalándose algunas debilidades en el subepígrafe II.2.3.1), en el que se han apreciado, por el momento, tareas aún por realizar para garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos relacionados con las medidas de seguridad de los sistemas de información, como son, entre otras, la constitución de un equipo multidisciplinar en materia de seguridad de la información y protección de datos personales, la aprobación de la documentación que ha de conformar la gestión de seguridad de la información, la mejora de la capacitación y formación del personal en materia de seguridad tecnológica, la implementación de acciones técnicas sobre sus sistemas de información (tales como la actualización de los sistemas operativos, la securización completa de la web institucional o la encriptación de todas sus comunicaciones), además de la puesta en marcha de auditorías de seguridad de la información y la realización de evaluaciones continuadas relativas a la protección de datos.

## **II.4.2. Situación y problemática específica de las edificaciones**

### **II.4.2.1. SITUACIÓN GENERAL**

La BNE dispone de dos edificios. Por un lado, la sede ubicada en la calle Recoletos de Madrid, edificio con 130 años de antigüedad, patrimonio del Estado, cuya última reforma se realizó, en diversas fases, a principios de los años noventa y cuyo equipamiento de climatización y calefacción alcanza, a la fecha de la fiscalización, más de treinta años. Por otro lado, la sede de Alcalá de Henares, también patrimonio del Estado, fue construida en varias etapas entre 1993 y 2009, sin que disponga de licencia de funcionamiento ni el plan de urbanismo del municipio permita incrementar la edificación actual, pese a las necesidades de mayor espacio que tiene la BNE. Su equipamiento principal tiene más de 23 años de antigüedad.

### **II.4.2.2 Problemática actual**

En distintos informes internos emitidos desde el año 2019 se reflejan problemas de relevancia que afectan a los dos edificios con que cuenta la BNE para el desarrollo de sus actividades. En particular, en los relativos a los años 2021 y 2022, se detallan deficiencias graves en la instalación contraincendios de ambas sedes, siendo recomendable una revisión externa.

Según se recoge en dichos informes, la sede de Recoletos cuenta con unas instalaciones obsoletas para la producción de frío y calor, con equipos de más de treinta años de antigüedad. Por su parte, la carpintería exterior presenta mal estado, no cumpliendo los requisitos de estanqueidad y de aislamiento térmico con que se debe contar para alcanzar unos valores aceptables de confort y ahorro energéticos. Además, existen zonas en los patios centrales que no disponen del adecuado aislamiento térmico y sufren filtraciones de agua (goteras). Respecto al sistema contraincendios,

existen centrales obsoletas, sin repuestos disponibles y con detectores iónicos de necesaria sustitución, presentándose, adicionalmente, estructuras que no disponen del material contraincendios necesario.

En la sede de Alcalá de Henares se presentan problemas similares a los ya señalados para la otra sede en lo referente a la producción de frío y calor, dado el equipamiento de más de treinta años de antigüedad. Por su parte, los materiales de la carpintería exterior proporcionan escaso aislamiento térmico. Respecto de la envolvente del edificio, se dan problemas debidos al deterioro del aislamiento original, llegándose a episodios de desprendimiento de materiales. Respecto de la iluminación, predomina un sistema de control manual. Cabe también destacar que la instalación del sistema contraincendios no ha llegado a ser legalizada, generándose una problemática similar a la de la otra sede en relación con centrales contraincendios obsoletas y sin repuestos disponibles, además de gran cantidad de detectores iónicos cuya sustitución es necesaria.

En abril de 2022, la Dirección de la BNE solicitó a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura (organismo del MCU) la actualización a la normativa vigente de la instalación contraincendios de la sede de Alcalá de Henares, su legalización, además de otras necesidades de los edificios. En 2023, según los informes de mantenimiento preventivo aportados, el estado de la central de detección contra incendios en ambas sedes seguía siendo crítica.

En el mes de octubre de 2022, la BNE cuantificó las actuaciones necesarias para solventar la problemática expuesta, que ascenderían a 28.839.355 euros en la sede de Recoletos y a 17.706.203 euros en la sede de Alcalá, sin que se haya hecho efectivo el encargo o contratación de dichas actuaciones en febrero de 2024<sup>58</sup>. Cabe señalar que este coste supera el presupuesto total del que viene disponiendo el OA en los últimos ejercicios presupuestarios.

## II.5. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS

### II.5.1. Efectivos con los que cuenta la BNE

La dotación de puestos de trabajo de la BNE asciende, según su RPT, a un total de 526 puestos en 2021, de los cuales estaban ocupados 359 (233 funcionarios y 126 laborales), mientras que, en 2022, se encontraban dotados 525 puestos y 349 (240 funcionarios y 109 laborales) cubiertos.

**CUADRO Nº 14**  
**PUESTOS DOTADOS EN RPT Y CUBIERTOS. EJERCICIOS 2021 Y 2022**

Plantilla BNE	31/12/2021		31/12/2022		31/12/2021	31/12/2022
	Dotados	Efectivos	Dotados	Efectivos	% de	% de
	RPT 2021	RPT 2021	RPT 2022	RPT 2022	Ocupación	Ocupación
	BNE	BNE	BNE	BNE		RPT
Funcionarios	361	233	364	240	65	66
Laborales	165	126	161	109	76	68
<b>Total</b>	<b>526</b>	<b>359</b>	<b>525</b>	<b>349</b>	<b>68</b>	<b>66</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las RPT de 2021 y 2022 de la BNE

Estos datos no son coincidentes con la información que se incluye en la memoria de las cuentas anuales, donde las cifras, tanto de puestos dotados como de ocupados por funcionarios, son

<sup>58</sup> Ello sin perjuicio de las actuaciones puntuales, tanto realizadas como previstas para 2024, para paliar estas deficiencias.

menores. Igualmente, las cifras no coinciden con las reflejadas en el informe de eficacia de la IGS del MCU (353 efectivos en 2021 y 368 en 2022) mencionado en el epígrafe II.10.3.

A 31 de julio de 2023, se contaba con un efectivo menos que al cierre de 2022 (348), mientras los puestos que figuraban en la RPT ascendían a 529.

Por lo que se refiere, en particular, a los cuerpos de funcionarios propios de la BNE, su evolución muestra un ascenso de 50 efectivos en el periodo 2014-2022, como muestra el siguiente cuadro, y, si bien no se ha podido eliminar la dependencia externa (permaneciendo 69 trabajadores externos en 2021 y 2022), sí se ha reducido considerablemente respecto de 2015, como se detalla en el apartado II.1.4.3.

**CUADRO Nº 15**  
**CUERPOS BILIOTECARIOS**

Año	Facultativos de Bibliotecas (A1)	Ayudantes de Archivos de Bibliotecas y Museos (A2)	Auxiliares de Archivos de Bibliotecas y Museos (C1)	Total Efectivos
15/12/2014	57	56	17	130
31/12/2021	48	94	25	167
21/12/2022	46	87	47	180
<b>Diferencia 2022-2014</b>	<b>-11</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>50</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de viabilidad de 2015 y las RPT 2021 y 2022 de la BNE

## II.5.2. Personal temporal

La Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y para la Función Pública sobre procedimiento de autorización de contratos de personal laboral, nombramiento de funcionarios interinos y de personal estatutario temporal, de 17 de noviembre de 2010, establece que, en el mes de noviembre de cada año, los organismos autónomos deben enviar una previsión de necesidades de contratación y de nombramiento de funcionarios interinos, correspondiente al siguiente ejercicio, con indicación expresa de que la actividad de que se trate no puede ser atendida con los medios existentes. Estas necesidades de contratación se cubren, preferentemente, mediante un sistema de cupo de carácter anual coincidente con el ejercicio presupuestario.

Al cierre de 2021, la BNE tenía un efectivo contratado mediante la modalidad de cupo, adscrito al Departamento de Comunicación, además de otra persona cuyo contrato databa de octubre de 2013 y que obtuvo plaza fija en 2023 en el marco del proceso de estabilización de empleo temporal en las Administraciones públicas.

La contratación mediante el cupo anual se ha visto notablemente incrementada en el año 2022, con once efectivos al cierre de dicho año (cuatro en el Departamento de Comunicación, seis en la Sección de Asuntos Generales y uno en el Departamento de Preservación y Conservación).

La contratación de los citados efectivos en el año 2022 se realizó mediante Resolución de la Directora de la BNE de 20 de julio de 2022, por la que se convoca proceso selectivo para la cobertura de plazas de personal laboral temporal de los Subgrupos profesionales M2, E2 y E1, sujeto al convenio único para el personal laboral de la AGE, encomendando la preselección a los servicios públicos de empleo.

La información que consta en las memorias de las cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados no refleja adecuadamente los datos anteriores.

### **II.5.3. Cobertura de puestos mediante Oferta de Empleo Público (OEP)**

Los procesos selectivos correspondientes a las OEP de los años 2018 y 2019<sup>59</sup> respecto de los cuerpos propios de los que se nutre la BNE, señalados en el subepígrafe II.1.4.3, finalizaron con las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Función Pública de 24 de febrero y de 2 de marzo de 2023, que resolvían los procesos selectivos convocados para los Subgrupos A1 y A2, respectivamente, mientras que el relativo al Subgrupo C1 concluyó mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública de 10 de octubre de 2022. De las 435 plazas ofertadas (incluidas las de promoción interna) por el MCU para los cuerpos en cuestión, la BNE recibió un total de 66 funcionarios de carrera. De los datos anteriores se deduce que los tiempos necesarios para resolver las convocatorias han excedido los dos años y medio, lo que supone una debilidad desde un punto de vista de una gestión eficaz y económica de los recursos humanos, pues las necesidades advertidas en los ejercicios 2018 y 2019 no se satisfacen hasta 2023.

Recientemente, mediante sendas Resoluciones de 19 y 23 de junio de 2023, de la Subsecretaría del MCUD, se han convocado un total de 111 y 261 plazas para el ingreso en los Subgrupos A de los citados cuerpos propios y mediante Resolución de 8 de mayo de 2023, de la Subsecretaría, 169 plazas para el Subgrupo C1. Todas ellas proceden de las OEP de los años 2020, 2021 y 2022. Esta acumulación de ofertas supone incurrir de nuevo en la debilidad señalada en cuanto a una gestión eficaz y económica de los recursos humanos, al diferir en varios años el momento en que se aprecia la necesidad de los puestos y aquel en el que se le da finalmente cobertura.

El Plan de Viabilidad de la BNE para suplir de forma progresiva la contratación externa de procesos y servicios básicos, al que se hizo referencia en el subepígrafe II.1.4.1, incluía una previsión de plazas en las OEP para lograr sus objetivos. Si bien la previsión alcanzaba los 195 efectivos, en la práctica solo se han obtenido 98, de los que 14 corresponden a promoción interna, como muestra el cuadro siguiente.

---

<sup>59</sup> La OEP para el año 2018 se aprobó por el Real Decreto 955/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba la OEP para el año 2018, mientras que la de 2019 fue aprobada por el Real Decreto 211/2019, de 29 de marzo.

**CUADRO N° 16**  
**FUNCIÓNARIOS ASIGNADOS A LA BNE TRAS LAS OEP 2015-2019 Y PREVISIONES DEL PLAN DE VIABILIDAD**

OEP	A1		A2		C1		Total
	Libre	P. Interna	Libre	P. Interna	Libre	P. Interna	
2015	7	5	0	0	0	0	12
2016	0	0	0	0	5	0	5
2017	4	1	3	1	6	0	15
2018 y 2019	7	2	26	5	26	0	66
2020-2021-2022	en curso						
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>29</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>0</b>	<b>98</b>
<b>Total efectivos asignados por OEP</b>	<b>26</b>		<b>35</b>		<b>37</b>		<b>98</b>
Solicitud OEP según Plan de Viabilidad 2015-2018	20		91		84		195
<b>Diferencia Previsión Plan y Efectivos asignados</b>	<b>-6</b>		<b>56</b>		<b>47</b>		<b>97</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de Viabilidad y de las OEP

#### II.5.4. Otras formas de provisión de los puestos

Mediante Resolución de 30 de mayo de 2022, de la Subsecretaría del MCUD, se convoca concurso general para la provisión de 35 puestos de trabajo en la BNE, cubriéndose, por Resolución de 2 de diciembre de 2022, de este mismo órgano, 27 de los puestos ofertados. Entre los no cubiertos destaca el puesto de habilitado, cuya cobertura se ha intentado hasta en seis ocasiones en el periodo 2022-2023 y dos puestos de jefatura de sección de tecnologías de la información.

#### II.5.5. Cambios en la RPT

A raíz de la aprobación del EBNE en diciembre del año 2016, no se llevó a cabo la adecuación de las plantillas a las necesidades del organismo, mediante una reforma relevante de la RPT, recomendada tanto en el Plan de Viabilidad de 2015 como en el informe de consultoría operativa de la IGS de la AGE del mismo año, y cuya necesidad fue asumida por la propia BNE, sin que se haya completado posteriormente, como se ha señalado en el subepígrafe II.1.4.2.

Por otro lado, el nuevo EBNE sí reguló, bajo la denominación de DPSD y División Cultural, dos unidades que, hasta ese momento, constituían parte informal de la estructura organizativa de la Biblioteca.

#### II.5.6. La gestión de recursos compartidos y la problemática de la Gerencia

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la cobertura de los puestos asignados a cada una de las grandes áreas de la BNE.

**CUADRO Nº 17**  
**EVOLUCION COBERTURA PUESTOS TRABAJO**

Divisiones	2014	2018	2019	2020	2021	2022	Variación 2014-2022 (%)
Dirección	4	8	7	6	5	5	25
Dirección Técnica	256	254	269	259	240	239	-7
División Cultural	19	16	17	12	15	15	-21
División de Procesos y Servicios	27	24	26	21	23	23	-15
Gerencia	110	86	85	74	76	67	-39
<b>Total</b>	<b>416</b>	<b>388</b>	<b>404</b>	<b>372</b>	<b>359</b>	<b>349</b>	<b>-16</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos que se muestran en el informe de consultoría operativa de servicios de la IGS de la AGE y las RPT de 2018 a 2022 del organismo

Mientras que la plantilla de la BNE ha sufrido una disminución del 16 % en los puestos efectivamente cubiertos, el área de Gerencia ha experimentado una reducción de un 39,1 %. Las vacantes afectan significativamente a los puestos para funcionarios de los Subgrupos A1 y A2. En particular, ya se señaló la imposibilidad de la cobertura del puesto de Habilitado en el periodo 2022-2023.

Para dar cumplimiento a la previsión de la exposición de motivos de la LRJSP, al objeto de evitar la proliferación de centros encargados de la prestación de servicios administrativos en cada ente y facilitar así una provisión por órganos especializados en el ámbito de cada ministerio, la DA quinta de la LRJSP prevé que los organismos públicos deberían compartir la organización y gestión de sus servicios comunes, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique conforme al procedimiento previsto.

El artículo 95 de la LRJSP considera servicios comunes de los organismos públicos, entre otros, a los sistemas de información y comunicación y a la gestión económico-financiera, área, esta última, de la que se ocupa la Gerencia de la BNE, en la que se ha apreciado una insuficiencia de medios relevante, sin que el MCU haya acreditado la realización de estudios al respecto de la aplicación de esta figura, especialmente procedentes ante los problemas creados por las carencias advertidas.

## II.6. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

### II.6.1. Aspectos contables

#### II.6.1.1. LOS BIENES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO

Del total del activo del balance de la BNE en 2021 (300.143.634 euros) y 2022 (313.343.358 euros), el activo no corriente supone el 95 % y 92 %, respectivamente. Dentro de este, la agrupación de BPH representa el 82 % del saldo al cierre de 2021 y el 83 % en 2022.

Los BPH de la BNE están registrados en la cuenta 213, establecida en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), a través de cinco divisionarias: los terrenos y las construcciones (edificio de la calle Recoletos); el fondo bibliográfico moderno; el fondo bibliográfico antiguo; y, finalmente, los bienes procedentes del DL. Los importes son los siguientes:

**CUADRO Nº 18**  
**CUENTAS DE BIENES DE PATRIMONIO HISTÓRICO**  
(en euros)

Cuenta	Descripción	Saldo a	
		31/12/2021	31/12/2022
213000	BPH-Fondo Antiguo	39.864.636,26	40.409.183,36
213100	BPH_ Terrenos Sede Paseo Recoletos	46.781.086,05	46.781.086,05
213110	BPH_ Construcciones. Sede Paseo Recoletos	98.485.698,19	98.641.535,56
213200	BPH- Fondo Moderno	22.231.720,02	22.598.933,79
213300	Fondo Moderno. DLI	28.446.245,76	34.389.051,41
<b>213</b>	<b>BPH</b>	<b>235.809.386,28</b>	<b>242.819.790,17</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

*a. Terrenos y construcciones*

Por lo que se refiere a las subcuentas de terrenos y construcción del edificio de la calle Recoletos de Madrid, no se ha aportado respaldo suficiente de la adscripción de los bienes a la BNE y del valor contable atribuido.

Durante 2021, los activos resultantes del contrato de suministro e instalación de dos torres de refrigeración se contabilizaron en la cuenta 213110 (construcciones), por importe de 59.968 euros (IVA incluido). Debido a que los bienes son independientes y separables de la construcción, contando con su propia vida útil y siendo amortizables, debieron registrarse en la correspondiente cuenta de maquinaria. En 2022, se registraron en esta cuenta 155.837 euros derivados de la reparación de la instalación de climatización de distintas salas de la BNE. Dado que los desembolsos destinados a reparaciones y mantenimiento del inmovilizado material se realizaron para restaurar o mantener los rendimientos económicos futuros o potencial de servicio estimados originalmente para el activo, han de reconocerse como gastos en el resultado del ejercicio, sin que de la información ofrecida por la BNE pueda justificarse el cumplimiento de los requisitos necesarios para su activación.

*b. Fondos bibliográficos y otros elementos*

En relación con el resto de subcuentas, su saldo asciende a 90.542.602 euros, al cierre de 2021 y de 97.397.168 euros en 2022. Del análisis de este saldo se desprenden las siguientes cuestiones:

I. Inventario

Como ya se ha indicado, la BNE estima su colección en torno a los 35 millones de documentos<sup>60</sup>. En informe emitido el 29 de abril de 2022, el Director técnico de la BNE señalaba respecto al número total de documentos que conserva la BNE que “siempre que se da este dato hay que señalar que se trata de una cifra estimativa por diversos motivos. Los dos principales (más allá del enorme volumen de documentos de que se trata) son, por una parte, que en muchas ocasiones la catalogación que se hace no permite extraer automáticamente el número de documentos que se están describiendo. Por ejemplo, cuando se cataloga una caja con diversos documentos o un sobre o un álbum, etc., en el

<sup>60</sup> Documento es toda información o contenido, cualquiera que sea su soporte o formato, así como su naturaleza o la forma de expresión utilizada (gráfica, sonora, visual, audiovisual, multimedia, etc.).

registro se indica cuántos documentos se incluyen en dicho *contenedor* pero esta cifra no se puede extraer automáticamente del catálogo (si bien los documentos están adecuadamente descritos e identificados). Por otra parte, si bien la BNE lleva años haciendo un gran esfuerzo de catalogación retrospectiva, aún quedan colecciones sin incluir en el catálogo automatizado. La estimación, por tanto, se hace a partir de los datos que ofrecen los registros del catálogo, los inventarios manuales y la propia estimación en los depósitos”.

La representatividad del saldo de las tres subcuentas como fiel reflejo de la realidad patrimonial de los activos bibliográficos de la BNE descansaría en un adecuado inventario.

En consulta realizada en 2019 por la BNE a la IGAE, órgano que tiene encomendada la dirección y gestión de la contabilidad pública, se reconocía que la entidad fiscalizada nunca había recogido en su inventario de bienes y derechos como inmovilizado material los fondos bibliográficos y documentales reflejados en la cuenta 213, salvo los fondos adquiridos con cargo al capítulo 6 del presupuesto y las donaciones.

El SIGB de la BNE (Symphony) no está conectado con el inventario de bienes y derechos de la aplicación SOROLLA 2<sup>61</sup>.

Por lo que se refiere a Symphony, los fondos bibliográficos y documentales que recoge no se encuentran valorados ni están todos aquellos de que dispone la BNE, como se ha señalado en los epígrafes II.2.2 y II.3.2.

También es relevante indicar que, en el caso de ejemplares que tienen su entrada en la BNE por la obligación de entrega establecida en la legislación de DL (entre dos y cinco, según esta ha ido variando<sup>62</sup>), en Symphony solo se registra una entrada, quedando el resto de los ejemplares sin darse de alta de manera individualizada en el inventario. Por tanto, no todas las incorporaciones de fondos se han dado de alta en el inventario.

En la contabilidad, las altas deben ser todas aquellas correspondientes a bienes que hayan podido ser valorados, según dispone la Norma de Reconocimiento y Valoración (NRV) tercera del PGCP (debiendo informarse del resto en la memoria), independientemente de que, a efectos de DL, quede recogida una única referencia. Al tratarse de bienes que se reciben por mandato legal a título gratuito, corresponde asignarles su valor razonable, según la NRV 18ª del PGCP, pudiendo entenderse como tal, en este caso, el precio de mercado.

Cabe también referirse al informe de auditoría de cuentas anuales de la BNE, ejercicio 2021, donde se indica que, al menos desde julio de 2014, no se llevó a cabo un registro o inventario del inmovilizado en la entidad.

---

<sup>61</sup> El sistema SOROLLA2 se orienta a facilitar la gestión económico-presupuestaria que se realiza en los centros gestores del gasto de la AGE, sus Organismos Autónomos y otros Entes Públicos con Presupuesto limitativo que ajusten sus operaciones al Plan General de Contabilidad Pública. Se trata de una solución ofrecida por la IGAE a los Centros gestores del gasto, con el ánimo de favorecer la normalización de los procedimientos de gestión presupuestaria. El objetivo del sistema es facilitar la gestión administrativa y contable de las dotaciones presupuestarias a su cargo, sirviendo de registro y archivo de las operaciones (administrativas o contables) realizadas, siendo el punto de información de la situación de cada una de las actuaciones de gestión y proporcionando el avance de la ejecución presupuestaria. Dentro de su estructura figura el módulo para la gestión del inventario de bienes muebles y de aquellos otros bienes y derechos cuya gestión corresponda a departamentos ministeriales u organismos autónomos, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las AAPP y que sirve de base para la formación de las cuentas de inmovilizado.

<sup>62</sup> Además, en ocasiones, los obligados remiten más ejemplares de los señalados en la norma.

Dadas las debilidades y deficiencias señaladas en relación con un inventario completo y debidamente valorado, ante la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada, no puede opinarse sobre si el saldo contable de las divisionarias de la cuenta 213 responde a los fondos bibliográficos y documentales con que contaba la BNE en los ejercicios fiscalizados. De la realización de pruebas particulares sobre determinados activos bibliográficos no podría extraerse una conclusión general, dado el volumen antes señalado.

También cabe señalar que la memoria integrante de las cuentas anuales no ofrece información suficiente sobre los criterios seguidos para la contabilización de los BPH.

Finalmente, en relación con el inventario, es destacable que el artículo 18 de la LBNE fue modificado, con efectos 1 de enero de 2023, para incluir la obligación de la entidad de contar con dos inventarios diferenciados, el Inventario del Patrimonio Documental y Bibliográfico de la Biblioteca y el Inventario General del organismo<sup>63</sup>, tarea que tendrá que integrarse en la más general de dotarse de un inventario fiable y completo<sup>64</sup>.

## II. Amortización y deterioro de los fondos

La BNE señaló que todos los elementos que conforman los fondos bibliográficos y documentales, al responder al fin de la BNE de conservar y preservar el patrimonio bibliográfico de la Nación, no tienen límite temporal y su permanencia se extiende en el tiempo sin existir una fecha de fin de su permanencia y custodia, por lo que no se amortizan, lo cual se considera ajustado a lo dispuesto en el PGCP.

Por otro lado, la identificación de los fondos realizada en Symphony no contiene información sobre el estado de conservación de los bienes, lo que es relevante de cara al registro del correspondiente deterioro en caso de disminución del potencial del servicio, por ejemplo, en los casos en que los elementos lleguen a un estado que impida su préstamo y no se disponga de una réplica digital. Lo mismo ocurre en el caso en que no se localice temporalmente algún elemento.

## III. Ajuste realizado en 2021 sobre las divisionarias de la cuenta 213 dedicadas a gastos de proceso técnico

Los gastos por trabajos de catalogación y proceso técnico (actualización, registro y preservación) se han venido contabilizando hasta el ejercicio 2021 en las cuentas 213010, 213210 y 213310 (divisionarias de la cuenta 213), año en que se realizó un ajuste en estas, llevando todos sus saldos a resultados de ejercicios anteriores. Según la NRV 2 del PGCP, en la medida en que, de estos desembolsos posteriores al registro inicial deriven rendimientos económicos futuros o un potencial de servicio adicional, por ejemplo, por una puesta al día de componentes del elemento para conseguir un incremento sustancial en la calidad de los productos o servicios ofrecidos, pueden ser añadidos al importe del valor contable. En este caso sí procede su incorporación a la correspondiente divisionaria de la cuenta 213. En caso contrario, si se da el supuesto previsto en la Resolución de 22 de febrero de 2016, de la IGAE, por la que se dictan normas de registro, valoración e información de

<sup>63</sup> Los bienes que forman parte del Inventario del Patrimonio Documental y Bibliográfico son los que determine LPHE, y, en todo caso, los bienes que forman parte del DL tangible e intangible de la Biblioteca de conformidad con la normativa de aplicación. De estos bienes solo se realizará estimación económica cuando sean de nuevo ingreso en el inventario. Los bienes que no puedan ser integrados en el Inventario del Patrimonio Documental y Bibliográfico de la Biblioteca formarán parte del Inventario General.

<sup>64</sup> En relación con la cuenta 213 y la necesidad de hacer inventario, la BNE ha acreditado la realización de un encargo a TRAGSATEC para que realice esta tarea a lo largo del segundo semestre del año 2024 y durante el año 2025. Con este encargo también se pretende regularizar los saldos de las cuentas 213 y 209.

los BPH de naturaleza material a incluir en las cuentas anuales, en que los desembolsos se destinen a mantener los rendimientos económicos futuros o potencial de servicio estimados originalmente para los bienes, deben llevarse a la cuenta de resultados del ejercicio.

En el marco conceptual de la contabilidad del PGCP se indica la necesidad de operar bajo la aplicación sistemática y regular de los principios y criterios contables para que las cuentas anuales muestren la imagen fiel de la situación financiera de la entidad. Igualmente, se indica que la información debe responder a la condición de comparabilidad en diferentes periodos.

Como señala la NRV 22ª del PGCP, por la aplicación del principio de uniformidad no pueden modificarse los criterios contables de un ejercicio a otro, salvo casos excepcionales que se indicarán y justificarán en la memoria.

Como se ha indicado, la BNE estuvo activando, en particular, los citados gastos de catalogación y proceso técnico de forma habitual. Sin embargo, en 2021 se realizó el ajuste mencionado por el que gastos activados por importe de 2.259.474 euros se llevan a la cuenta 622300 *BPH por gastos del ejercicio* y 117.269.188 euros a la cuenta 120 *Resultado de ejercicios anteriores*, sin ofrecer la información suficiente en la memoria de lo que supone un cambio en la política contable mantenida por la entidad en los últimos años. En este mismo sentido se manifiestan los informes de control de la ID<sup>65</sup>.

#### IV. Variaciones del saldo de la cuenta de Fondo moderno (213200)

En 2021, la citada cuenta experimenta un incremento por importe de 80.991 euros, derivado de la adquisición de tejuelos, etiquetas, cajas de conservación y contenedores, que deberían haberse registrado en la cuenta 628 *Suministros* del PGCP o bien, si cumplieren las condiciones para ser activados (lo cual no aparece detallado en la memoria), en otro inmovilizado material, al no tener la condición de BPH.

En 2022, se reclasifican a esta cuenta 32.177 euros procedentes de cuatro expedientes registrados el año anterior en la cuenta 213300 "BPH. DL".

#### V. Variaciones del saldo de la cuenta de Fondo antiguo (213000)

En 2022, el MCU adquirió siete ejemplares impresos y tres manuscritos con destino a la BNE, registrados por 76.908 euros.

#### VI. Fondo Moderno. DL (213300)

En la cuenta 213300 se han contabilizado durante los ejercicios 2021 y 2022 adiciones por los siguientes importes:

<sup>65</sup> Así por ejemplo, en el informe de control de la ID sobre la gestión del inventario de BPH de la BNE, ejercicios 2014-2021, de fecha 28 de abril de 2023, se indica que "dichos ajustes han sido realizados sin poder acreditar la naturaleza y realidad de los costes que han sido contabilizados, lo que no sería conforme con el requisito de fiabilidad de la información a incluir en las cuentas anuales, que se contiene en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública".

**CUADRO Nº 19**  
**ADICIONES AL FONDO MODERNO POR DL**  
(en euros)

Desglose por tipo de documento ingresado por DL	2021	2022
Soporte Tangible	3.122.060,83	3.564.395,23
Soporte electrónico	1.820.609,85	2.521.929,62
<b>Total</b>	<b>4.942.670,68</b>	<b>6.086.324,85</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de actividades 2021 y 2022

Los bienes registrados en la rúbrica de patrimonio histórico procedente del DL, tangible o en línea, por aplicación de la NRV 18ª, dado que se trata de elementos que no se reciben a cambio de una contraprestación, deben contabilizarse por su valor razonable. Respecto de los bienes ingresados por DLL, cabe señalar que la valoración dada en las memorias de actividades de 2021 y 2022 y la que se desprende del informe de valoración utilizado por la BNE difieren en 66.391 euros. A ello hay que añadir la deficiencia sobre control de inventario realizada en el punto I anterior.

No existe una política contable aprobada por el organismo para la asignación de valores contables a los bienes que ingresan por DL. La práctica para asignar un valor razonable o de mercado a los libros en soporte papel (DL tangible), depende de si estos cuentan con ISBN o no, existiendo además una serie de categorías, que no están formalizadas ni explicitadas en la memoria de las cuentas anuales.

Para la valoración de los bienes ingresados por DLL, hay que atender a dos tipologías: la colección de publicaciones electrónicas de acceso restringido o de pago y la colección de sitios web en la que se ingresan las URL recolectadas (es decir, el Archivo de la Web Española de la BNE). Respecto a los bienes de la colección de sitios web (capturas realizadas por la BNE conforme dispone el RDDLL), la valoración descansaba, en 2021, en el estudio de costes efectuado en 2015 por la UCI de la BNE para el proyecto de recolección de sitios web a cuatro años, lo que no es acorde con el criterio recogido en el PGCP antes indicado. Lo mismo sucede en 2022, donde se ha informado de la existencia de un nuevo informe, que, al igual que el primero, no ha sido aportado.

Según informe de control de la ID antes citado, los servidores de la BNE no permiten conocer las URL totales depositadas en una fecha concreta, sin que sea posible verificar su realidad al cierre de los ejercicios 2021 y 2022.

#### II.6.1.2. CUENTA 209. DIGITALIZACIÓN DE LOS FONDOS FÍSICOS

En el siguiente cuadro se recoge el detalle de los saldos de la cuenta 209 *Otro inmovilizado intangible* al cierre de los ejercicios fiscalizados.

**CUADRO Nº 20**  
**SALDO CUENTA INMOVILIZADO INTANGIBLE**  
(en euros)

Cuenta	Descripción	Saldo a 31/12/2021	Saldo a 31/12/2022
208000	Anticipos para inmobilizaciones intangibles	240.233,18	240.233,18
209000	Otro inmobilizado intangible	8.935.544,45	9.243.059,48
280900	Amortización acumulada de otro inmobilizado intangible	4.834.837,92	5.275.660,08
<b>209</b>	<b>Otro inmobilizado intangible</b>	<b>4.340.939,71</b>	<b>4.207.632,58</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

Los costes de digitalización de los elementos físicos, si dan lugar a la generación de nuevos activos, en este caso de carácter intangible, pueden ser activados en la cuenta 209 *Otro Inmovilizado Intangible*, si reúnen las condiciones establecidas en el PGCP. Del análisis realizado sobre dicha cuenta, cabe señalar que, en 2021, se produjo la incorporación de 3.842.080 euros fruto de la reclasificación de los gastos por servicios de digitalización recogidos previamente en las divisionarias de la cuenta 213 *BPH*. Solicitada la documentación soporte a la entidad, esta no aportó el detalle suficiente que acredite la procedencia de la activación de este importe en la cuenta 209.

Además, derivada de esta reclasificación, se constituye un saldo en la cuenta 280900 *Amortización acumulada de otro inmobilizado intangible*, teniendo como contrapartida en su integridad un cargo a la cuenta 120 *Resultado de ejercicios anteriores*, pese a que determinados cargos por proceso técnico en la cuenta 213 estaban vinculados con la cuenta 130 *Subvenciones para la financiación del inmobilizado no financiero y de activos en estado de venta*, cuenta que debería haberse utilizado en el ajuste para conformar el saldo de la amortización acumulada del inmobilizado intangible.

Por otro lado, desde el cierre de 2019, la cuenta 208 *Anticipos para inmobilizaciones intangibles* presenta un saldo constante de 240.233 euros. Este saldo deriva de un convenio de colaboración firmado entre la BNE y la Entidad Empresarial RED.es el 10 de marzo de 2016, para el impulso de la reutilización de los fondos digitales de la BNE, que se extendía inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2018 (posteriormente ampliado mediante tres adendas hasta el cierre de 2022).

La cuenta no ha tenido movimientos en los ejercicios fiscalizados, pese a quedar una aportación pendiente de la BNE, según el citado convenio, de 113.804 euros, sin que la entidad haya aportado información que respalde la procedencia de mantener el referido saldo como un inmobilizado intangible.

Adicionalmente, cabe señalar que la cuenta 208 está prevista, según establece el PGCP, para las entregas a proveedores y otros suministradores de elementos de inmobilizado intangible, normalmente en efectivo, en concepto de «a cuenta» de suministros o de trabajos futuros. Sin embargo, del convenio firmado entre las partes se deduce que la BNE había de transferir a Red.es trimestralmente las cantidades económicas que le correspondieran en función del coeficiente de financiación establecido, solamente tras la ejecución y certificación de las actuaciones realizadas en dicho periodo de tiempo, de lo que se deduce que estas cantidades ya no eran a cuenta de trabajos futuros por realizar.

### II.6.1.3. OTROS GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA

De la agrupación mencionada, los suministros y servicios exteriores constituyen la principal partida, totalizando un importe de 9.577.360 euros en 2021 y 9.596.515 en 2022. De las comprobaciones realizadas se deducen las siguientes cuestiones:

- Gastos correspondientes a “comisariados de exposición” por importe de 13.500 euros en 2021 y 21.000 euros en 2022 no incluyeron la facturación del Impuesto sobre el Valor Añadido, sin que se aprecie el supuesto en que se basa la ausencia de tributación. En este sentido, la Resolución V1379-16, de 4 de abril de 2016, de la Dirección General de Tributos, señala que están sujetos y no exentos de este impuesto, los servicios de comisariado de exposiciones prestados por los comisarios.
- Durante el ejercicio, los trabajos de catalogación y proceso técnico se van activando y no es hasta el cierre del mismo cuando se regulariza la situación a través de asientos directos de ajuste, llevando los correspondientes importes a las cuentas de gastos a pesar del ajuste que tuvo que efectuarse en 2021 (descrito en el subepígrafe II.6.1.1).

## II.6.2. Aspectos presupuestarios

### II.6.2.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Durante los ejercicios fiscalizados, la BNE gestionó el programa presupuestario “332B Bibliotecas” y un programa específico del PRTR, financiado por el MRR europeo, cuya denominación fue, en 2021, “330A Cultura. MRR” y, en 2022, “33XC C24.I03. Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales. Cultura”, coincidente con la denominación incluida en el citado plan. En 2022, también dispuso de créditos consignados relativos al programa “43ND C14.I04 Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad”.

Los créditos definitivos del presupuesto de gasto de la BNE para el ejercicio 2021 ascendieron a 34.050.380 euros, de los cuales 3.000.000 euros correspondían al programa del PRTR, reconociéndose obligaciones por un importe total de 25.540.244 euros.

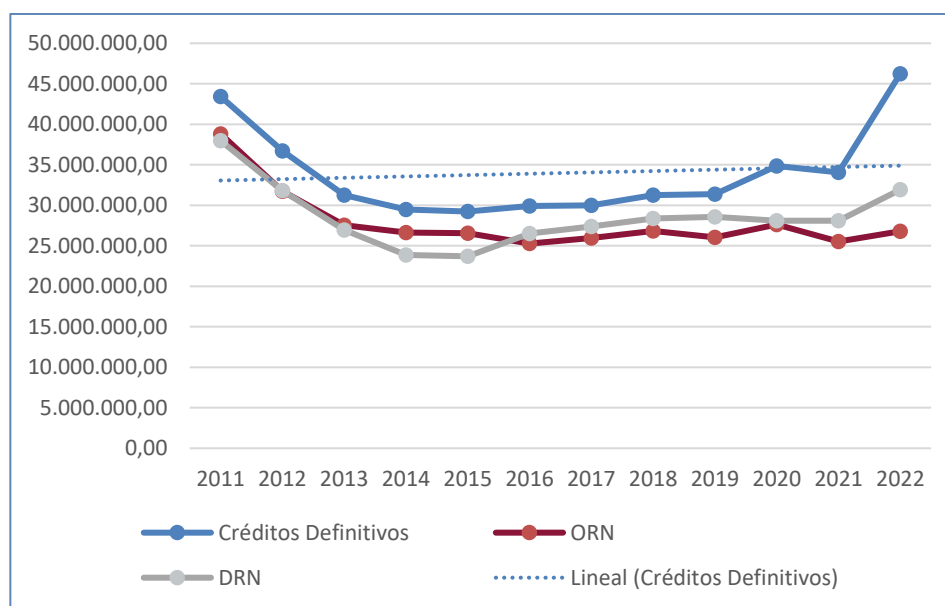
En el ejercicio 2022, los créditos definitivos se situaron en 46.231.331 euros (13.919.051 euros relativos al programa del PRTR) ascendiendo las obligaciones reconocidas a 26.791.890 euros.

La principal fuente de financiación de la BNE han sido las transferencias del MCU, con unos derechos reconocidos netos por importe de 27.988.380 euros en 2021 y 31.838.297 euros en 2022. En este último año, fruto de la transferencia de crédito del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo al presupuesto del MCU para financiar<sup>66</sup> intervenciones de mantenimiento y rehabilitación sostenible de bienes inmuebles de varias ciudades, la BNE recibe un crédito extraordinario en el capítulo 7 por 8.500.000 euros para la rehabilitación de su sede de Recoletos, que no llegó a ejecutarse en dicho año.

<sup>66</sup> Las actuaciones que se pretenden financiar se incardinan en la Submedida 3 de la Inversión 4 “Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad”, del Componente 14 “Plan de modernización y competitividad del sector turístico”, del PRTR. En concreto, estas actuaciones se encuadran en el objetivo 228 “Finalización de 50 actuaciones de rehabilitación del patrimonio histórico”, de la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. El 11 de mayo de 2022 se firma un Acuerdo entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el MCUD en el que se recogen el conjunto de intervenciones a realizar por este último.

Los datos de la ejecución de los presupuestos de gastos de ambos ejercicios se resumen en el [Anexo 2](#), mientras que en el siguiente gráfico se refleja la evolución presupuestaria de la BNE en los últimos 12 ejercicios.

**GRÁFICO Nº 1**  
**EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA 2009-2022**



Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

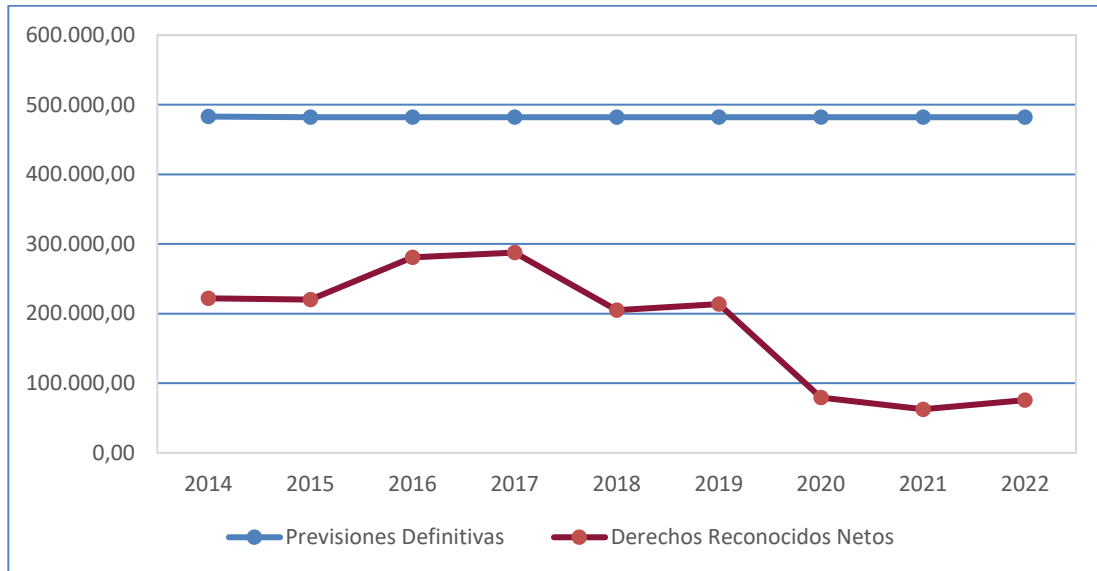
La ejecución se mantiene en torno al 87 % y es a partir de 2020 cuando se observa que esta desciende (79 % en 2020, 75 % en 2021 y 58 % en 2022), con motivo de la pandemia y de la incorporación del programa del PRTR.

Se ha detectado que los gastos incurridos en catalogación, servicio de gestión de materiales y servicio de control de ingreso, registro y mantenimiento de colecciones se han tramitado a través del capítulo 6 “Inversiones reales” (concepto 640, *Gastos en inversiones de carácter inmaterial*), pese a que gran parte de ellos presentan naturaleza de gasto corriente, por lo que habría de usarse el concepto presupuestario oportuno del capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”.

Las previsiones definitivas de ingresos procedentes del capítulo 3 (*tasas, precios públicos y otros ingresos*) se viene cifrando (al menos desde 2014) en 482.000 euros, sin embargo los derechos reconocidos en 2021 ascendieron a 62.644 euros (el 13 % de las previsiones realizadas) y en 2022 a 75.637 (el 16 %), como consecuencia del bajo cumplimiento del concepto presupuestario 319 (*otros precios públicos*<sup>67</sup>) cuyas previsiones se cifran sistemáticamente en 394.000 euros, siendo su cumplimiento de un 5,42 % (21.375 euros) en 2021 y 4,57 % (17.991 euros) en 2022.

<sup>67</sup> Incluye los subconceptos 319.01, “Servicios de reproducción”, 319.02 “Préstamo interbibliotecario” y 319.04 “Servicio de valoración bibliográfico”.

**GRÁFICO Nº 2**  
**EVOLUCIÓN CAPÍTULO 3 TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**

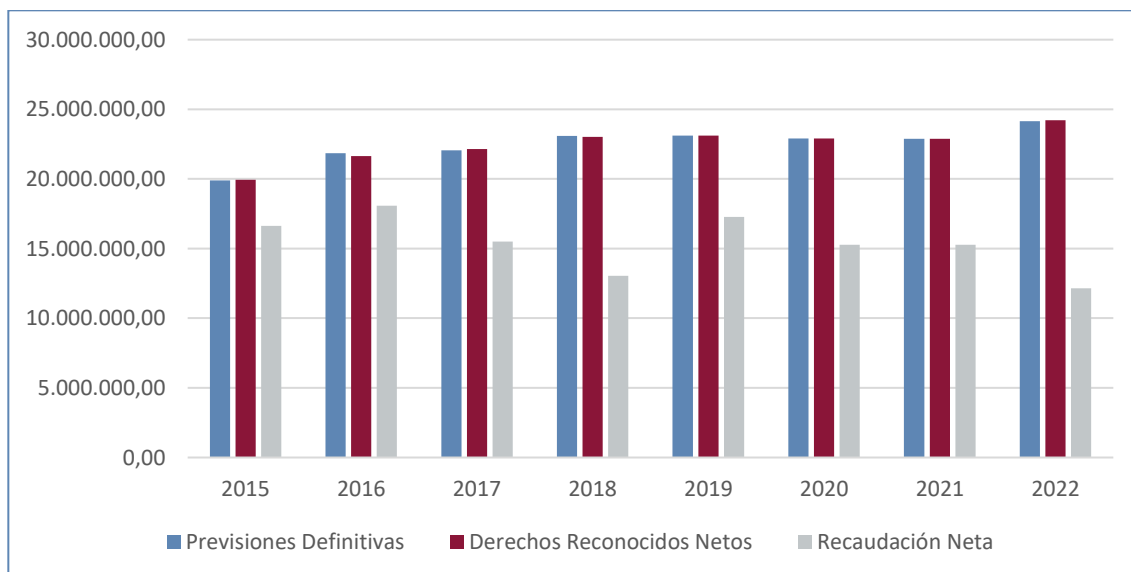


Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

### II.6.2.2. INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

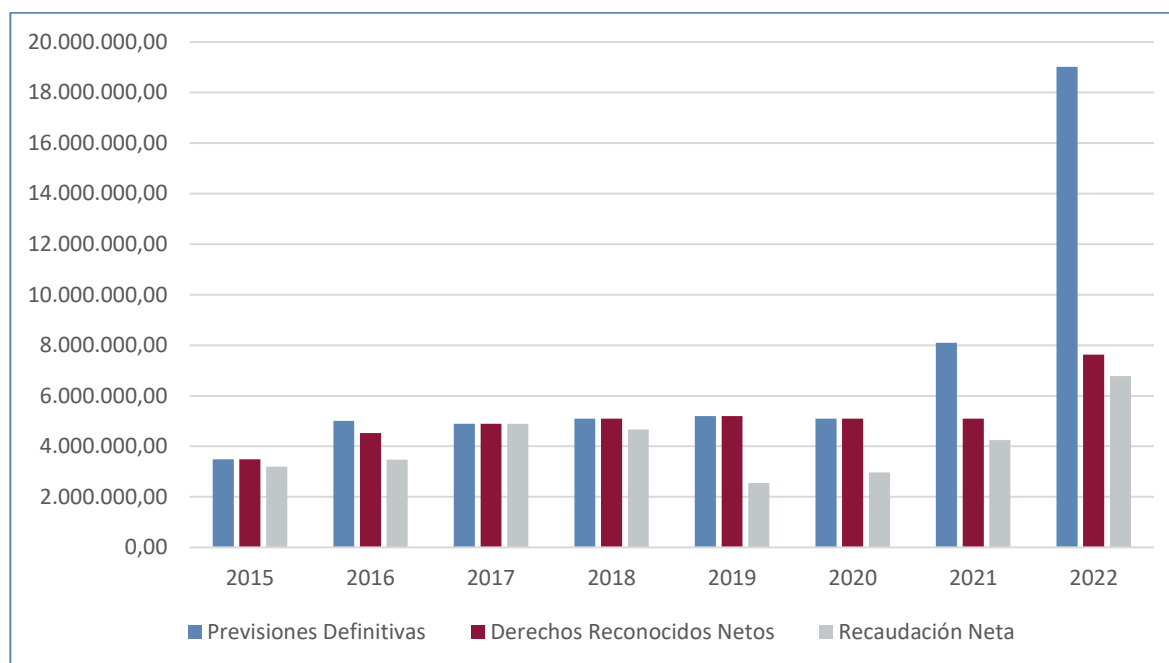
En los siguientes gráficos se recogen los ingresos por transferencias corrientes recibidos del MCU, principal fuente de financiación de la BNE.

**GRÁFICO Nº 3**  
**EVOLUCIÓN TRANSFERENCIAS CORRIENTES**



Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

**GRÁFICO Nº 4**  
**EVOLUCIÓN TRANSFERENCIAS DE CAPITAL**



Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de 2021 y 2022

En relación con las fuentes de financiación, el Eje 4 (*Eficiencia*) del PE21-25 incluye “el desarrollo de acciones orientadas a la mejora de financiación de la BNE tanto mediante fondos públicos como a través de la búsqueda de acuerdos con el sector privado y mediante el mecenazgo”. Tras situarse los derechos reconocidos netos en torno a los 28 millones de euros en 2018, se produjo un periodo de estancamiento hasta 2021 inclusive, superado en 2022, al alcanzarse cerca de 32 millones. Del análisis de los recursos presupuestarios se aprecia que no hay avances en los recursos procedentes del sector privado y mecenazgo, pese a lo indicado en el citado eje.

**II.7. PARTICIPACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL PRTR**

Dentro del componente 24, inversión 3 (C24.I3) del PRTR, cuyo desarrollo corresponde al Ministerio de Cultura y entidades vinculadas y dependientes, figura el proyecto 3 dirigido a fomentar el uso y la reutilización de los datos y las colecciones digitales de la BNE, como apoyo a la docencia, la investigación, las industrias culturales y el desarrollo tecnológico; minimizar la brecha digital favoreciendo la adquisición de habilidades digitales y deslocalizando los programas de formación y favorecer la cooperación interterritorial en proyectos digitales a través de un plan integral de digitalización, preservación y acceso que haga compatibles el derecho de acceso a la información con la protección de los derechos de autor.

El objetivo CID<sup>68</sup> 360, asociado al C24.I3, que debía cumplirse en el segundo trimestre de 2022, presenta como indicador un “presupuesto acumulado comprometido de al menos 40 millones de euros para contribuir, entre otras y por lo que se refiere a la BNE, a acciones para incrementar el número de usuarios anuales de la colección digital”. Por su parte, el objetivo CID 361, a cumplir en el

<sup>68</sup> CID es el acrónimo de Council Implementing Decision, o Decisión de Ejecución del Consejo. La Decisión del Consejo de la Unión Europea para aprobar el PRTR tuvo lugar el 13 de julio de 2021.

cuarto trimestre de 2023, se refiere a la “realización de al menos 200 proyectos para, entre otras acciones y por lo que se refiere a la BNE, incrementar el número de usuarios anuales de la colección digital de la BNE”. Por lo tanto, la BNE adquiere el carácter de ejecutor del PRTR, en el sentido establecido, entre otras normas, en la Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública 1030/2021 de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, y de estos objetivos, de forma conjunta con diversos organismos y servicios del MCU.

La Unidad de Seguimiento del PRTR del MCU ha señalado, en relación con el objetivo CID 360, que, de los 40 millones de euros totales (a ejecutar por los servicios del ministerio y sus organismos), 7,4 millones fueron asignados a la BNE, sin que exista ningún documento formal o acta de alguna reunión donde esta atribución quede plasmada. Pese a tal asignación, los créditos consignados para 2021 y 2022 en los programas presupuestarios de la BNE relativos a este objetivo del PRTR ascienden a tres millones de euros (2021) y 2,45 millones en 2022, por lo que la previsión de alcanzar 7,4 millones de euros en el segundo trimestre de 2022 no fue coherente con la dotación presupuestaria inicialmente asignada. Por otro lado, los compromisos de gasto de la BNE relativos al programa 330A *Cultura. MRR* (ejercicio 2021) fueron de 73.743 euros y de 847.126 euros en el programa presupuestario 33XC.C24.I03 *Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales* (ejercicio 2022), lo que supone un acumulado de 920.869 euros, lejos del importe asignado informalmente.

Por lo que se refiere al objetivo CID 361, en la única acta de seguimiento del PRTR-BNE aportada por la citada unidad de seguimiento, de 6 de febrero de 2024 (revisión del estado de situación del objetivo CID 361) se recogen siete proyectos de la BNE en progreso, sin que se indiquen cuántos corresponderían en total a este OA. El número cinco se denomina “Trabajos para la renovación del museo, sus elementos de iluminación e instalación de audiovisuales, 230.000 euros”, que no parece tener encaje en el tipo de acciones señaladas anteriormente, a implementar bajo este objetivo.

Entre los requisitos establecidos para la contratación financiada con fondos del MRR, aparece el de que los equipos adquiridos cumplan con la eficiencia de materiales en los términos de la Directiva 2009/125/ EC para servidores y almacenamiento de datos o computadoras y servidores de computadoras o pantallas electrónicas. Además, los equipos utilizados no pueden contener las sustancias restringidas enumeradas en el Anexo II de la Directiva 2011/65/UE, excepto cuando los valores de concentración en peso en materiales homogéneos no superen los enumerados en dicho anexo. Al final de su vida útil, los equipos han de someterse a una preparación para operaciones de reutilización, recuperación o reciclaje, o un tratamiento adecuado, incluida la eliminación de todos los fluidos y un tratamiento selectivo, de acuerdo con el Anexo VII de la Directiva 2012/19/ UE. En el subepígrafe II.9.4.5 se analizan estas condiciones especiales de contratación.

En relación con las obligaciones impuestas a los órganos ejecutores por la Orden HFP 1030/2021, la BNE no ha acreditado la remisión de las autoevaluaciones anuales mínimas de los años fiscalizados a la Unidad de Seguimiento del MCU. En el Informe de fiscalización número 1.545<sup>69</sup>, de este Tribunal, ya se indicó que la BNE no había elaborado, a 31 de mayo de 2022, las autoevaluaciones sobre conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción, que tampoco fueron aportadas durante la fiscalización.

Por otro lado, en relación con los principios horizontales que han de regir en la ejecución de los fondos del MRR, el artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, indica que la ayuda del mencionado mecanismo no debe sustituir a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios, habiéndose constatado la contratación de un servicio de

<sup>69</sup> Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora, aprobado el 20 de diciembre de 2023.

facilitación y tutorización de un curso masivo online sobre *BNESCOLAR*, por importe de 4.235 euros, a través del concepto presupuestario 684, *Gastos de inversiones de carácter inmaterial, MRR*. El citado proyecto ya existía en 2020, siendo desarrollado también dentro del convenio de la BNE con la entidad RED.es, lo que cuestiona el cumplimiento del artículo 5 referido.

Finalmente, hay que señalar que, en el procedimiento de auditoría realizado por los servicios de la Comisión Europea relativo a la tercera solicitud de pago realizada por España en noviembre de 2022 (en la que se incluyó el Objetivo CID 360), se pone de manifiesto que la BNE no dio la suficiente visibilidad a la financiación comunitaria en el contrato 2021/034C. Además, se señala el riesgo para los principios transversales del MRR (en particular, el conflicto de intereses) de la adjudicación de un servicio a una empresa sancionada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, según consta en el expediente S/0025/19, resuelto el 14 de septiembre de 2021, al ser este contratista responsable de una infracción única y continuada constitutiva de cártel en el mercado de prestación de servicios de biblioteca, gestión de archivos y documentos. Según recoge el escrito de esta comisión nacional, por aplicación del artículo 71.1.b) de la LCSP, esta empresa queda sujeta a prohibición de contratar, al haber sido sancionada con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia, si bien esta sanción fue recurrida ante los tribunales, por lo que no había adquirido firmeza al menos a febrero de 2024.

## II.8. CONTRATACIÓN EN LA BNE

En los cuadros siguientes se recogen los principales datos sobre la contratación de la BNE en el periodo fiscalizado y los [Anexos 3](#) y [4](#) reflejan el detalle de aquellos que han sido objeto de análisis específico (forman parte de la muestra seleccionada) y además se citan a lo largo del presente subapartado.

**CUADRO Nº 21**  
**CONTRATACIÓN POR TIPO DE PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN Y CONTRATO**  
(en número de contratos y euros)

Modalidad de contrato	Tipo de procedimiento	Contratación 2021-2022		Muestra de contratos analizada		Muestra analizada (porcentaje)	
		Número de contratos	Importe total	Número de contratos	Importe total	Número de contratos	Importe total
<b>CONTRATOS NO MENORES</b>							
<b>OBRAS</b>	Abierto Simplificado	1	136.068	0	0	0	0
<b>SERVICIOS:</b>		24	4.947.518	9	4.070.141	38	82
	Abierto criterios múltiples	4	2.462.728	4	2.462.728	100	100
	Abierto Simplificado	12	743.425	1	85.411	8	11
	Negociado sin publicidad	6	1.447.065	2	1.227.702	33	85
	Emergencia	2	294.301	2	294.301	100	100
<b>SUMINISTROS:</b>		42	5.245.657	4	2.164.083	10	41
	Abierto criterio precio	3	792.428	0	0	0	0
	Abierto Simplificado	13	935.633	0	0	0	0
	Basado en AM	19	2.461.388	3	1.436.150	16	58
	Negociado sin publicidad	6	328.275	0	0	0	0
	Emergencia	1	727.933	1	727.933	100	100
<b>ENCARGOS A MEDIO PROPIO</b>		4	2.599.035	4	2.599.035	100	100
<b>SUBTOTAL</b>	.....	71	12.928.278	17	8.833.259	24	68
<b>CONTRATOS MENORES</b>							
OBRAS		4	52.759	0	0	0	0
SERVICIOS		142	1.463.447	31	542.751	22	37
SUMINISTROS		140	932.890	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL</b>	.....	286	2.449.096	31	542.751	11	22
<b>TOTAL CONTRATOS</b>	.....	357	15.377.374	48	9.376.010	13	61

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Plataforma de Contratación del Sector Público

Se ha advertido que siete contratos de la BNE y un encargo no aparecen en la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>70</sup>.

Como puede apreciarse, se han seleccionado para su análisis contratos de todos los tipos de procedimiento, de acuerdo con el riesgo derivado de los mismos. La muestra de contratos fiscalizados no menores supone un 24 % de los contratos y un 68 % de su importe.

El artículo 335 de la LCSP regula la remisión de documentación contractual al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía. Por su parte, el artículo 40.2 de la LFTCu establece que los centros, organismos o entidades que hubieran celebrado contratos de los indicados en el artículo 39 de la misma Ley, enviarán anualmente al Tribunal una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir cualesquiera otros que aquel les requiera.

La Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018, por el que se aprueba la Instrucción General relativa a la Remisión Telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, dispone que los órganos, organismos y entidades del Sector Público Estatal y Autonómico deberán remitir anualmente al Tribunal de Cuentas las relaciones certificadas de los contratos formalizados en el periodo.

Igualmente, dispone que todas las relaciones certificadas deberán remitirse al Tribunal de Cuentas antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran. En el supuesto de que no se hubiera formalizado ningún contrato, convenio o encargo a medios propios en el ejercicio precedente, las entidades públicas del ámbito estatal y autonómico estarán obligadas en todo caso a remitir un certificado negativo que contenga esta declaración.

La BNE ha remitido las relaciones certificadas relativas a los años 2021 y 2022 en plazo, y, únicamente, no se ha remitido un certificado negativo de los encargos a medios propios celebrados durante el año 2021.

De la comprobación del grado de coherencia que presentan las relaciones anuales remitidas con los extractos de expedientes correspondientes a contratos formalizados en los ejercicios a fiscalizar que resultaban de remisión obligatoria, se deduce que, en el año 2022, no se relacionó el expediente de contratación 2021/00034C, el cual, sí fue remitido, mientras que los expedientes relacionados 22/037 y 22/106 no fueron remitidos.

Por último, en cuanto a la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas de copia certificada del documento en el que se hubiera formalizado el contrato o el acuerdo marco, siempre que el precio de adjudicación del contrato, o el valor estimado del acuerdo marco exceda de las cuantías que indica la Instrucción anteriormente citada, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato o el acuerdo marco, acompañada de un extracto del expediente integrado por los documentos que para las entidades que tienen la consideración de Administración Pública se especifican en el Anexo I de dicha Instrucción, de los nueve contratos remitidos por la BNE durante los años 2021 y 2022, solo en uno de ellos se cumplió el plazo de tres meses referido.

<sup>70</sup> Encargo a medio propio 22/029; contratos 22/013, 22/001, 20/047, 21/018, 20/83, 22/037, 22/106 y 21/000.

Como se ha indicado en el epígrafe II.1.3, la falta de planificación (o planificación deficiente) ha generado una serie de problemas relevantes en la actividad contractual de la BNE durante los ejercicios fiscalizados. En los siguientes epígrafes se analizan los contratos más significativos en función de un criterio de riesgo, así como otros aspectos destacados de cara a la actividad contractual.

### II.8.1. Servicio de limpieza

El contrato de limpieza de la BNE vigente desde el 1 de julio de 2017 vencía, tras dos años de prórroga, el 30 de junio de 2021, justificándose la necesidad del nuevo contrato de limpieza (expediente 21/001) el 22 de diciembre de 2020. La formalización se produjo el 20 de octubre de 2021, casi cuatro meses después del vencimiento del anterior, a pesar de la tramitación por urgencia. Este retraso en la formalización del nuevo contrato originó la celebración de dieciséis contratos menores entre el 1 de julio y el 20 de octubre de 2021, por importe conjunto de 290.148 euros. Las prestaciones de estos contratos menores constituyen una unidad operativa o funcional, por lo que se estaría incurrido en el supuesto del fraccionamiento recogido en el apartado 2 del artículo 99 y en el apartado 4 del artículo 101 de la LCSP. Precisamente por esta razón, la ID en el organismo puso de manifiesto la omisión de fiscalización previa, por lo que hubo de acudir al procedimiento de convalidación de gasto previsto en el artículo 156 de la LGP.

Además, en estos contratos menores no se respetó la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, la cual indica que han de solicitarse al menos tres presupuestos, de acuerdo con el principio de competencia y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción.

Posteriormente, el 11 de agosto de 2022, la BNE dictó resolución por la que se acordaba iniciar el procedimiento de resolución de este contrato, no iniciándose la tramitación de la nueva contratación del servicio de limpieza hasta julio de 2023, acogiéndose, pese al retraso, a un procedimiento de urgencia, sin que el nuevo contrato se hubiera adjudicado al cierre de 2023<sup>71</sup>.

Por lo que se refiere a la tramitación urgente, prevista en el artículo 119 de la LCSP para abordar los casos que respondan a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público, el Tribunal Supremo ha realizado una interpretación restrictiva de su uso al tener efectos sobre la concurrencia, considerando que no existe urgencia cuando la misma viene motivada por la pasividad o negligencia por parte del órgano contratante (STS 7525/2004).

La resolución del contrato fue debida a retrasos e impagos de las nóminas de los trabajadores por parte del adjudicatario. Constatados los retrasos desde el inicio del contrato en octubre de 2021 y los impagos desde la nómina de agosto de 2022, no consta la imposición de las penalidades previstas en la cláusula 19 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), ni la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los salarios, desde el impago de la nómina de agosto de 2022 hasta la resolución del contrato el 31 de enero de 2023, lo que ha motivado

---

<sup>71</sup> Pese a las razones esgrimidas por la BNE en sus alegaciones para el uso de la contratación menor, una adecuada planificación de la actividad contractual hubiese evitado el recurso a la misma, puesto que el único tiempo no imputable al órgano de contratación es el del mes de más que tarda el Tribunal de Recursos Contractuales en resolver el recurso especial en materia de contratación. En total, se celebraron dieciséis contratos menores con un evidente fraccionamiento. La crítica, por similares motivos, se mantiene, igualmente, para el caso del contrato analizado en el epígrafe II.8.2.

que la cuantía de los salarios debidos por el contratista ascendiese a 195.172 euros<sup>72</sup>. Pese a lo anterior, la BNE dio la conformidad mensual al servicio, sin reflejar incidencia alguna, desde octubre de 2021 a noviembre de 2022.

Tras la resolución el 31 de enero de 2023, del contrato de limpieza 21/001, la BNE acudió a un encargo a medio propio (23/000) para la continuidad en la prestación de este servicio, con un periodo previsto del 1 de febrero al 31 de mayo de 2023 e importe de 349.080 euros, que se fundamenta en el artículo 2. j<sup>73</sup> de los estatutos de TRAGSA.

Pese a que la entidad que acude al encargo debe motivar expresamente la inaplazable necesidad de interés público sobrevenida a raíz del fallo del recurso al mercado libre, en la memoria justificativa de 18 de enero de 2023 de la BNE solo se indica que cualquier otro procedimiento requeriría un tiempo de tramitación inasumible. Debe tenerse en cuenta que, desde el 11 de agosto de 2022, fecha en que se inicia la resolución del contrato, se contó con un margen temporal amplio para tramitar un procedimiento de licitación más ajustado a las circunstancias.

A la fecha de finalización del encargo, la licitación por procedimiento abierto de un nuevo contrato se encontraba todavía en tramitación, por lo que, estando prevista la prórroga, el 26 de mayo de 2023 se acuerda la misma, aunque el Servicio Jurídico del Estado en el MCU (SJE) señala que, teniendo en cuenta la excepcionalidad y urgencia del encargo, no es adecuado prever prórroga.

Finalizado el encargo 23/000 se acuerda un nuevo encargo a TRAGSA (23/101) con una duración de cuatro meses desde el 1 de octubre de 2023 e importe de 300.515 euros, también con posibilidad de prorrogarse por otros cuatro meses, sin que esta vez pueda encontrarse amparo en el artículo 2. j de los estatutos de esta empresa pública.

## II.8.2. Servicio de recepción al público

El contrato de recepción al público (17/078), formalizado el 17 de abril de 2018, concluyó el 4 de julio de 2022, tras los dos años de prórroga previstos. Llegado el vencimiento y mientras se tramitaba el contrato abierto 22/001 (iniciado en febrero de 2022), se inicia un procedimiento negociado sin publicidad (22/013) al amparo del artículo 168.b.1 de la LCSP, declarándose además la vía de urgencia del artículo 119, pese a que el primero de los artículos mencionados exige, para acudir al negociado sin publicidad, que la pronta ejecución del contrato no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en dicho artículo 119.

Los contratos 22/013 y 22/001 concluyen con el desistimiento de la BNE, debido a errores en la tramitación de ambos procedimientos, al no incluir los pliegos el listado del personal sujeto a

<sup>72</sup> Pese a que la BNE señala en las alegaciones que “el servicio de limpieza se prestó con normalidad, luego en principio no había motivo para dejar de pagar las facturas”, desde octubre de 2021 se tuvo conocimiento de impagos a los trabajadores y otras deficiencias en la prestación del servicio. Además, el artículo 130 de la LCSP indica que la Administración una vez acreditada la falta de pago de los salarios de los trabajadores ha de proceder a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios. Por tanto, en contra de lo manifestado por la BNE, con la retención de las cantidades debidas al contratista, lo que se pretende es garantizar el salario de los trabajadores, evitando que la empresa destine lo cobrado a otros gastos.

<sup>73</sup> El artículo 2.j de los estatutos de TRAGSA establece que constituye su objeto social “la realización de tareas para las que se le requiera por la vía de la urgencia o de emergencia, o actividades complementarias o accesorias a las citadas en las letras anteriores. En relación con cualquier obra o servicio, se considerará la vía de urgencia, independientemente de su ámbito territorial o de la tipología de la actuación, en los siguientes supuestos:

- Procedimientos de licitación que hayan quedado desiertos, por no haberse presentado ninguna oferta o por ser irregulares las presentadas.
- Contratos respecto de los que, por un incumplimiento del contratista, se haya incoado un procedimiento de resolución”.

subrogación y darse a conocer a los licitadores mediante nota informativa posterior. En el caso del 22/013 existía ya adjudicatario del contrato, al cual se le podían haber ocasionado daños conforme al artículo 152.2 de la LCSP.

Posteriormente, la orden de inicio del nuevo contrato de servicio de recepción al público (23/027) fue de fecha 28 de febrero de 2023, tramitándose por la vía de urgencia. La formalización del mismo se realizó el 16 de noviembre de 2023, entrando en vigor el día 1 del mes siguiente, casi un año y cinco meses después del vencimiento del anterior contrato. La deficiente planificación y los errores en la tramitación de las nuevas contrataciones determinaron que, para seguir prestando el servicio, se tuviera que acudir a la contratación menor, celebrándose hasta ocho contratos desde el 5 de julio de 2022 hasta el 31 de mayo de 2023, por importe conjunto de 144.794 euros, si bien desde el 5 de agosto de 2022 a 30 de septiembre de 2022 no se prestó el servicio, pese a que en la justificación de la tramitación de urgencia se indicaba la necesidad de evitar vacíos de continuidad en el mismo.

Las prestaciones de estos contratos menores constituyen una unidad operativa o funcional, por lo que se estaría incurrido en el supuesto del fraccionamiento recogido en el apartado 2 del artículo 99 y en el apartado 4 del artículo 101 de la LCSP. Precisamente por esta razón, la ID en el organismo puso de manifiesto la omisión de fiscalización previa, por lo que debió acudirse al procedimiento de convalidación de gasto previsto en el artículo 156 de la LGP, ascendiendo la cantidad a convalidar a 108.438 euros. Además, en al menos cinco de estos contratos menores no se respetó la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, citada anteriormente, al no solicitarse al menos tres presupuestos.

El contrato 23/027 impone la subrogación de los trabajadores del contrato 17/078. Hay que tener en cuenta que se rubricaron ocho contratos menores entre ambos contratos y que solo en el primero de ellos se hace mención a la subrogación. La imposición de dicha subrogación en el nuevo contrato supone el reconocimiento de que, en el periodo señalado, dichos trabajadores debieron continuar prestando servicios, con las consecuencias jurídicas y económicas correspondientes. Además, aunque dicho contrato se tramitó por la vía de urgencia, transcurrieron nueve meses desde el inicio a la formalización del contrato, lo que resulta incongruente con esta vía.

Por otro lado, cabe destacar que, con posterioridad a los contratos menores señalados y mientras se culminaba la adjudicación del contrato 23/027, se contrató a cuatro trabajadores de cupo (tipo de personal analizado en el epígrafe II.5.2), por plazo de seis meses (desde 1 de junio al 30 de noviembre de 2023) para prestar el servicio de atención al público. Ha de indicarse que la fórmula utilizada no está prevista para cubrir una necesidad permanente de la BNE, como es la recepción al público, que se encuentra externalizada.

### **II.8.3. Servicio de transporte y mensajería externa**

El contrato del servicio de transporte y mensajería externa para el ingreso de documentos por depósito legal y donativo en la BNE (2020/080C) se formaliza el 23 de noviembre de 2021, aunque el contrato precedente para este mismo servicio venció el 15 de septiembre de 2021, desconociéndose cómo se llevó a cabo esta prestación en el intervalo.

El contrato 2020/080C se tramita por urgencia, fundamentada en situaciones que no son imprevisibles, como la fecha de vencimiento del contrato anterior y las carencias de personal, por lo que no se encuentra justificada dicha tramitación<sup>74</sup>.

#### **II.8.4. Servicio de transportes y movimientos interiores**

El contrato para el servicio de transportes, movimientos interiores y traslado de enseres, recepción de mercancías, tratamiento y colocación sistemática de materiales bibliográficos en las dos sedes de la BNE (21/046) fue formalizado el 2 de noviembre de 2022, aunque el contrato anterior para esta prestación (17/036) venció el 16 de febrero de 2022, tramitándose ocho contratos menores en el intervalo, por importe conjunto de 133.682 euros. Respecto de estos contratos menores son predicables las mismas deficiencias que ya se han señalado en los epígrafes II.8.2 y II.8.3 (fraccionamiento de gasto y necesidad de convalidación de gastos). Además, se han apreciado retrasos no justificados en la tramitación del contrato 21/046, al transcurrir desde la orden de inicio hasta el anuncio de la licitación casi cinco meses.

Finalmente, cabe señalar que el servicio relativo a la primera quincena de junio de 2022 no fue cubierto por contratación alguna, realizándose un pago por caja fija por valor de 4.864 euros al proveedor del mismo.

#### **II.8.5. Servicio de seguridad y vigilancia**

El servicio de seguridad y vigilancia se formaliza el 12 de enero de 2023, pese a vencer el anterior contrato que daba soporte a esta prestación (17/057) el 28 de febrero de 2022. La carencia de una eficiente planificación, junto con los retrasos en la tramitación, dieron lugar a que, en el periodo entre el 1 de marzo de 2022 hasta el 12 de enero de 2023, se tramitara, en primer lugar, un procedimiento negociado sin publicidad (21/139) amparado en el artículo 168.b.1 de la LCSP, después de una declaración de urgencia incongruente de 23 de noviembre de 2021 (dadas las limitaciones al uso de esta figura establecidas por el Tribunal Supremo, expuestas en el epígrafe II.8.1), mediante el que se prestó el servicio desde el 1 de junio de 2022 hasta el 13 de enero de 2023, tras una prórroga del mismo.

Dado que este procedimiento negociado no se culminó hasta el 31 de mayo de 2022, para cubrir el periodo entre el 1 de marzo y el 1 de junio de 2022, hubo de tramitarse un procedimiento (22/014), esta vez de emergencia, declarada el 10 de febrero de 2022, que no responde indubitadamente a la concurrencia de alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la LCSP<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> La tramitación de un recurso especial en materia de contratación, en la que se fundan las alegaciones de la entidad para justificar el haber acudido a la contratación menor en este caso, no puede aceptarse, al ser una posibilidad prevista en la LCSP y que debe ser tenida en cuenta al planificar una nueva contratación.

<sup>75</sup> La BNE justifica en las alegaciones los motivos para acudir a la tramitación de emergencia. Cabe insistir en que la tramitación excepcional de emergencia requiere una actuación inmediata y absolutamente necesaria, en los supuestos habilitados en el artículo 120 de la LCSP, cuando no sea posible la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia, que se mantenga por el tiempo estrictamente necesario y que la causa no sea imputable al órgano de contratación. Por tanto, lo que se recomienda en el informe es que se acuda a procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia evitando la emergencia siempre que sea posible. En cualquier caso, debe indicarse que, en el contrato de seguridad y vigilancia se acaba declarando la emergencia por la paralización de una licitación por falta de crédito presupuestario, situación que la BNE no ha documentado adecuadamente, y por no terminarse a tiempo la licitación del procedimiento negociado iniciado, lo que viene a acreditar una deficiente planificación contractual.

### **II.8.6. Servicio de soporte funcional y asistencia técnica para la gestión de nóminas y seguros sociales**

El servicio de soporte funcional y asistencia técnica para la gestión de nóminas y seguros sociales de la BNE (a través de la aplicación NEDAES) encuentra su justificación en que el puesto de habilitado de personal queda vacante a partir del día 25 de junio de 2022. Sin embargo, no es hasta el 24 de abril de 2023 cuando se formaliza el contrato resultante del procedimiento abierto simplificado (22/118) para cubrir dicha necesidad, lo que ha dado lugar a cuatro contratos menores, por importe conjunto de 34.122 euros, para la prestación del servicio en el intervalo de diez meses. Estos contratos menores presentan un objeto que mantiene una unidad funcional y operativa y cuya tramitación no resulta conforme con el artículo 99.2 de la LCSP, existiendo un fraccionamiento en dicha contratación, por lo que, como señala la ID en el organismo, los gastos derivados de las mismas se han llevado a cabo omitiendo la fiscalización previa de los actos de autorización y compromiso de gasto. A diferencia de los casos señalados en los epígrafes precedentes aquejados de la misma deficiencia (fraccionamiento de gasto), en esta ocasión la omisión ha dado lugar a un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de los contratos e indemnizar al contratista por 22.748 euros (más intereses de demora). Este procedimiento no había concluido en febrero de 2024<sup>76</sup>.

El contrato menor 22/113 no se adjudicó a la oferta más ventajosa, justificándose solamente en razones de eficacia genéricas y sin especificar, lo que supone una falta de adecuada motivación.

### **II.8.7. Protección contra incendios**

En los contratos de dirección facultativa completa de la instalación contra incendios (21/071), de suministro e instalación de sistemas de detección de incendios en áreas desprotegidas, motorización de alarmas en puestos de gestión de mando y legalización de instalaciones (21/072) y en el de servicio de seguridad privada con motivo de la implementación de detección de incendios en áreas desprotegidas (21/073), se declaró la tramitación de emergencia.

La declaración de emergencia referida tuvo lugar el 19 de julio de 2021, pese a basarse en unas circunstancias básicamente coincidentes con las recogidas en el informe efectuado por la empresa de mantenimiento el 25 de mayo de 2020, resultando incongruente con la necesidad de una puesta en marcha de una actuación inmediata, conforme exige el artículo 120 de la LCSP para el caso de emergencia<sup>77</sup>. Así, el intervalo temporal transcurrido permitía la utilización de otros procedimientos contractuales menos restrictivos de la libre competencia. Además, del acuerdo de 25 de septiembre de 2023, por el que la Dirección de la BNE aprueba el proyecto para realizar la instalación contra incendios derivada del contrato 21/071, proyecto aprobado un día antes del acta de recepción (de 26 de septiembre de 2023) del contrato 21/072 de suministro e instalación, se deduce un plazo de

---

<sup>76</sup> En las alegaciones de la BNE se señala que el Consejo de Estado ha emitido dictamen favorable sobre la revisión de oficio de este expediente, con fecha 8 de marzo de 2024, si bien el mismo indica que no debe acudir por parte de la Administración, de forma recurrente, a la revisión de oficio en estos casos de fraccionamiento.

<sup>77</sup> Pese a hacer referencia la BNE en las alegaciones a lo señalado en un informe de la empresa de mantenimiento, emitido en 2021, para justificar la declaración de emergencia, el informe previo de dicha empresa, de 25 de mayo de 2020 (citado en el texto), ya advertía de deficiencias similares.

ejecución final de 25 meses, frente a los siete inicialmente previstos, lo que resulta incompatible con la señalada tramitación excepcional de emergencia<sup>78</sup>.

#### **II.8.8. Servicio de cafetería y máquinas vending**

En el servicio de cafetería y comedor-autoservicio en la sede del Paseo de Recoletos y máquinas de vending en Recoletos y Alcalá de Henares, el adjudicatario solicitó el 25 de enero de 2022 la resolución del contrato (19/011) debido a su falta de liquidez, lo que había supuesto impagos de las nóminas de los trabajadores desde noviembre de 2021. Constatados los impagos por la BNE al menos desde el 25 de enero de 2022, no se resolvió el contrato hasta el 30 de junio de 2022 habiendo resultado imposible retener las cantidades al contratista para garantizar el pago de los salarios al no suponer dicho contrato coste para la BNE.

En relación con el mantenimiento de las máquinas de vending en ambas sedes, se suscribió un contrato menor, con un plazo de seis meses, sin gastos para la BNE, sin respetar la Instrucción 1/2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en lo referente a la solicitud de tres presupuestos, al menos. Desde el 1 de enero de 2023, se desconoce si este servicio se sigue prestando mediante un negocio jurídico que lo ampare.

Tras la resolución del contrato para el servicio de cafetería y vending mencionado, se efectuó un encargo a medio propio para la prestación del servicio (22/029), del 1 de julio de 2022 al 31 de diciembre de 2022. Como en el caso analizado del servicio de limpieza, el encargo se fundamenta en el artículo 2.j de los estatutos de TRAGSA, al no ser una de las actividades especificadas por naturaleza dentro de su objeto social. A la vista de ello, el SJE indicó que debía reforzarse la motivación y la necesidad y urgencia de prestación del servicio, recomendando a la BNE que iniciase, cuanto antes, la licitación pública del servicio, para que pudiera ser adjudicado a la conclusión del encargo.

La memoria justificativa del organismo, de 13 de junio de 2022, ampara el encargo en su carácter de operador crítico de servicio esencial, sin que se aprecie una relación consistente entre los servicios a prestar como operador crítico y el de cafetería.

Casi dos años después del acuerdo de inicio de la resolución del contrato de cafetería (30 de mayo de 2022), dicho servicio se viene prestando mediante una sucesión de encargos a medio propio, lo que no se compadece con el carácter excepcional de esta figura. Dichos encargos incluían habitualmente la posibilidad de prórroga, lo que, como se indicó en el epígrafe II.8.1, no se considera adecuado.

Una de las causas por las que se ha prolongado el recurso al encargo a medio propio durante el periodo señalado deriva de la tramitación del expediente de concesión de servicio 22/076, tramitado de urgencia durante el periodo de vigencia del primer encargo (22/029). Así, tras la propuesta de adjudicación, de 29 de noviembre de 2022, la empresa propuesta no presentó la documentación pertinente y, al ser la única licitadora, el procedimiento se declaró desierto el 24 de julio de 2023, siete meses después de la propuesta de adjudicación. Cabe resaltar que la BNE no reclamó el 3 %

---

<sup>78</sup> También se incumple el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones previsto en el mencionado artículo 120 de la LCSP (un mes). La BNE indica que el informe de la empresa de mantenimiento es de mayo de 2021, sin que haya procedido a su remisión ni durante la fiscalización ni en la fase de alegaciones.

del presupuesto base de licitación a la citada empresa en concepto de penalidad<sup>79</sup>, actuación prevista en el artículo 150.2 de la LCSP, ni hizo constar las razones de ello en la declaración de resolución, tal como destaca el informe del SJE de 26 de junio de 2023<sup>80</sup>.

### **II.8.9. Fotocopias al público**

El contrato para el arrendamiento de equipos multifuncionales de reprografía al público (20/047), por el que la BNE pone a disposición de sus usuarios un sistema de autoservicio de reproducciones directas, se adjudicó el 23 de noviembre de 2020, al amparo del Acuerdo Marco 05/2018. El servicio, que no se inició hasta el 1 de marzo de 2021, ha devenido imposible por una serie de acontecimientos, quedando la reprografía disponible únicamente para el personal de la BNE, para lo cual ya se contaba con el contrato 21/018, adjudicado el 21 de junio de 2021, por lo que desde esa fecha existieron dos contratos con el mismo objeto, sin que se tramitara la rescisión del primero.

Con cargo al contrato 20/047 se realizó un número de copias muy inferior a las 150.000 páginas por año previstas en el mismo, pagándose una cantidad trimestral por el mantenimiento y arrendamiento de los equipos, ajena a los principios de buena gestión de eficiencia y economía.

### **II.8.10. Mejora y rehabilitación del patrimonio histórico de uso turístico del jardín, patios y espacios interiores de la BNE**

En el ejercicio 2022 se llevó a cabo el encargo (22/126) a la Sociedad Mercantil Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, M.P. S.A. (SEGIPSA) para la mejora y rehabilitación del patrimonio histórico de uso turístico del jardín, patios y espacios interiores de la BNE, en el Paseo de Recoletos de Madrid, por importe de 8.499.354 euros.

La BNE motivó el encargo en la insuficiencia de personal adecuado para llevar a cabo la gestión y tramitación de los contratos tendentes a cubrir estas necesidades. No obstante, debe ponerse de manifiesto que, entre las funciones de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura, organismo también adscrito al MCU, se encuentra la tramitación de los procedimientos administrativos de ejecución de infraestructuras, en especial, los relativos a la gestión de la contratación de obras precisas para la creación o adecuación de infraestructuras y la contratación de los equipamientos, así como el inventario, la conservación y control de las existencias almacenadas.

En el Plan de Actuación Anual de 2022 de la citada gerencia de infraestructuras se recoge la actuación denominada “revalorización paisajística de los jardines de la Biblioteca Nacional-Redacción de proyectos”, actuación que presenta similitudes con el objeto del encargo realizado, pese a lo cual no hay constancia de que se realizaran las acciones oportunas para encomendarle ambos trabajos.

---

<sup>79</sup> Si bien la resolución no recoge ninguna penalidad, el contrato, de acuerdo con el PCAP no supone gasto para la BNE, puesto que el importe de los servicios debía ser satisfecho directamente por los usuarios de la cafetería mediante tarifas o precios unitarios, y tampoco se establece canon alguno.

<sup>80</sup> En cuanto a los impagos de las nóminas cabe reiterar lo señalado para el contrato de limpieza, con la diferencia de que como se indica en el informe, este contrato no supone gasto para la BNE. Por lo que respecta a la justificación de los sucesivos encargos a medios propios que se hace en las alegaciones (no se puede acudir a una nueva licitación por el riesgo para el potencial adjudicatario de ser condenado de forma solidaria en el impago de las nóminas), debe indicarse que tanto el PCAP como el artículo 130.6 de la LCSP excluyen de dicha obligación al nuevo contratista, por lo que no era necesario esperar a la sentencia condenatoria (que se cita pero no aporta con las alegaciones) para haber iniciado una nueva licitación.

Por su parte, SEGIPSA tramitó un concurso de proyecto con intervención de jurado, desarrollado en dos fases, para la selección de la mejor propuesta y posterior contratación de los servicios de redacción de los proyectos básico y de ejecución, y la dirección facultativa de las obras para el mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico de uso turístico en determinados espacios de la sede de la BNE. En este sentido, si el objeto de un encargo es, como prevé la legislación, “la realización de una determinada prestación”, no puede considerarse que la realice quien se limita a trasladar a un tercero su ejecución.

### **II.8.11. Suministro de energía eléctrica en las sedes de la BNE**

El contrato 20/083, de suministro de energía eléctrica en las sedes de la BNE, derivado del Acuerdo Marco 23/17, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021. La ID formuló cuatro reparos suspensivos al reconocimiento de la obligación derivado de las facturas, basándose en que estas no respondían a la estructura tarifaria vigente. Estos reparos fueron elevados, a través del procedimiento de discrepancia previsto en el artículo 155 de la LGP, a la Intervención General del Estado, que resolvió a favor del organismo, por lo que el reconocimiento y pago se hizo efectivo.

En relación con el contrato siguiente (22/037), la ID planteó un reparo suspensivo a la aprobación del gasto, de nuevo basándose en la estructura tarifaria, acudiéndose al procedimiento de discrepancia ante la Intervención General, que resolvió, al igual que en el caso del contrato 20/083, a favor del organismo. El tiempo consumido en la tramitación y resolución de la discrepancia planteada fue determinante para que, en el periodo transcurrido entre el 1 de enero y el 14 de junio de 2022, la BNE acudiera al último recurso energético como forma de proveerse de energía eléctrica. Para el pago de las facturas asociadas fue necesaria la convalidación del gasto, por importe de 828.439 euros, por parte del Consejo de Ministros.

El contrato 22/037 fue adjudicado el 9 de junio de 2022, entrando en vigor el 14 de junio, con una duración prevista de cuatro meses (con otros dos de posible prórroga). Debido a la evolución de los precios de la energía, en los cuatro meses de duración inicial de este contrato se pagaron 543.110 euros por encima de las previsiones del contrato. Además, el adjudicatario rechazó hacer efectiva la prórroga.

La ID volvió a plantear reparo suspensivo en relación con el pago de las facturas asociadas a este contrato, dado que la BNE no tramitó en tiempo y forma la modificación del 20 %, prevista en los pliegos, para el pago del precio. No obstante lo anterior, para dar cobertura legal al incremento acaecido, de importe superior al 20 % del precio del contrato, la BNE pudo haber acudido a la modificación regulada en el artículo 205.2 b) de la LCSP, debido a las circunstancias sobrevenidas e impredecibles acaecidas en 2022 sobre la energía<sup>81</sup>.

Como el siguiente contrato de suministro de energía eléctrica (22/106) se adjudicó el 1 de diciembre de 2022, por un periodo de cuatro meses (más otros cuatro de posible prórroga), y el anterior contrato finalizó el 30 de septiembre, desde el 1 de octubre al 30 de noviembre, la BNE acudió al suministro mediante el último recurso energético, sin que, para el pago de las facturas, se siguiera esta vez el procedimiento de convalidación del gasto.

Una vez en vigor el contrato 22/106, la Biblioteca no dispuso de crédito para el pago íntegro de la última factura amparada por el mismo (correspondiente al mes de julio de 2023).

---

<sup>81</sup> El precio medio final anual de la electricidad en España en 2022 fue de 204,3 euros por megavatio-hora, el valor más alto entre los años 2010 y 2023.

Para hacer frente a los pagos pendientes por suministros de energía eléctrica que se han expuesto (incremento del precio derivado del contrato 22/037; facturas de energía bajo la fórmula del último recurso de octubre y noviembre de 2022; y factura del mes de julio de 2023 del contrato 22/106) más una factura pendiente relativa al ejercicio 2019, la BNE inició un procedimiento de revisión de oficio para así indemnizar al suministrador, por un importe conjunto que ascendía a 1.060.978 euros más 66.914 de intereses de demora, cuya tramitación no había finalizado a 31 de marzo de 2024<sup>82</sup>.

### **II.8.12. Cesión de trabajadores**

Son numerosos los contratos en los que la ID o el SJE requieren revisar las cláusulas de los pliegos a fin de adaptar su contenido a las Instrucciones dictadas con fecha 28 de diciembre de 2012 por las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos y Gastos, sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión, a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

Así por ejemplo, en el acuerdo de adjudicación del contrato de emergencia 22/014, de vigilancia y seguridad (vigente hasta que se adjudicó el procedimiento negociado 21/139), se hacía constar que el pago del mismo sería bimestral, como recomendaba el informe del SJE para evitar la cesión ilegal de trabajadores. Sin embargo, no se dio cumplimiento a ello y el pago se realizó mensualmente, habiéndose verificado facturas de marzo, abril y mayo.

Por su parte, en el contrato de servicio de transportes, movimientos interiores y traslado de enseres recepción de mercancías, tratamiento y colocación sistemática de materiales bibliográficos en las dos sedes de la BNE (21/046), la ID señala que el contenido de determinadas cláusulas del pliego de prescripciones técnicas no se adaptaría a las mencionadas instrucciones de 28 de diciembre de 2012, sin que la corrección efectuada alcanzase todos los aspectos necesarios.

## **II.9. SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL**

### **II.9.1. Medidas aprobadas en el marco normativo de 2022**

La Biblioteca, como organismo integrante de la AGE se encuentra dentro del marco de aplicación de la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional estatal, y es destinataria de las medidas establecidas en el título V del Real Decreto-ley (RDL) 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

La BNE no cumplía con las medidas establecidas en el RDL citado en lo relativo al establecimiento de limitaciones en los umbrales de temperatura y humedad, como consecuencia de las necesidades especiales sobre conservación de colecciones y la complejidad para compartimentar los espacios según su utilización (oficinas e instalaciones administrativas, por un lado, susceptibles de aplicar la normativa general, y, por otro, espacios dedicados al almacenamiento de colecciones, que pueden estar sujetos a condiciones especiales).

---

<sup>82</sup> El Consejo de Estado ha emitido, el 18 de julio de 2024, dictamen favorable en el expediente sobre revisión de oficio de actos administrativos para declarar la nulidad de pleno derecho del suministro de energía eléctrica de la Biblioteca Nacional de España sin crédito o sin contrato en vigor.

En relación con las medidas para la racionalización del uso de edificios administrativos y de sus instalaciones que contempla la Orden PCM/466/2022, las peculiaridades mencionadas de la sede de Recoletos (infraestructura de carácter histórico) dificultan su implantación. Respecto de aquellas que le serían de aplicación, la adopción de las medidas de trabajo a distancia establecidas no ha supuesto una reducción del consumo energético en los centros de trabajo, dadas las dificultades para compartimentar espacios antes señaladas. El principal efecto positivo de las mismas consiste en la reducción de desplazamientos. Por otro lado, respecto a las medidas de formación e información y sensibilización sobre ahorro de energía previstas, no constan campañas ni cursos de formación e-learning para los empleados.

El Plan Más Seguridad Energética (+SE), aprobado el 11 de octubre de 2022 para reforzar la protección de los ciudadanos frente a la subida de precios provocada por la guerra en Ucrania y reducir el consumo de gas, que contiene medidas de impacto dirigidas al invierno 2022/23 junto con otras de refuerzo estructural, recoge como recomendaciones generales la realización de auditorías energéticas para identificar las oportunidades de ahorro y las principales actuaciones a implantar en cada edificio y la designación del responsable energético, como persona de referencia para el seguimiento, las cuales no se habían implementado por la BNE; sin embargo, sí habrían sido observadas otras específicas como la sustitución de la iluminación tradicional por lámparas LED.

Por otro lado, la BNE no cuenta con una política en relación con los residuos<sup>83</sup>, aunque, en el plan de contratación de 2021, figuraba un contrato de servicio de retirada, destrucción y tratamiento de residuos y un convenio entre la asociación Ambilamp y la BNE para implantar mecanismos que faciliten la recogida selectiva de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

## II.9.2. El PE21-25 y el medioambiente

La responsabilidad medioambiental figura entre los principios mencionados en el PE21-25 de la BNE. Entre los objetivos generales de su eje cuarto se cita el desarrollo de una política responsable con el medio ambiente (4.3.2). A través de los PAA de 2021, 2022 y 2023 en los que se concreta el PE21-25 y sus correspondientes evaluaciones se ha observado que:

- El PE21-25 se aprueba el 16 de abril de 2021 y el PAA de 2022 el 1 de febrero de 2022, sin que se modificaran de cara a tener en cuenta lo señalado en la Orden PCM 466/2022, de 25 mayo, y en el RDL 14/2022, de 1 de agosto, anteriormente citados.
- La actuación prevista para 2021, destinada a definir y redactar un plan de eficiencia energética para la BNE figuraba en estado *finalizada*, aunque solo ha quedado constancia de diversos informes parciales<sup>84</sup>. Además, en el PAA de 2023 se vuelve a consignar la puesta “en marcha de un Plan de Eficiencia Energética, que va a definir pequeñas actuaciones encaminadas al necesario ahorro energético”, constando solo, como respuesta al mismo, el documento sin firmar denominado “Acciones con impacto en el ahorro energético por parte de UCI (2022-2023)” fechado el 27 de diciembre de 2023, que comprende actuaciones llevadas a cabo en el Centro de Procesamiento de Datos (CPD).

<sup>83</sup> En el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 no se alude expresamente a la BNE, a diferencia de lo que ocurre con otros organismos del MCU.

<sup>84</sup> Estudio Eficiencia energética de la BNE de Elecnor 2021; Informe técnico final estado instalaciones FCC de 30 de noviembre de 2020; informe sobre Regeneración energética de edificios BNE; Informe de la jefa de mantenimiento de la BNE sobre eficiencia energética de los edificios de 25 de octubre de 2022; Propuestas de mejoras de eficiencia energética sede Alcalá diciembre 2021; Propuestas de mejoras de eficiencia energética sede Recoletos de diciembre 2021 y febrero 2023.

- En 2021 estaba prevista la implantación de la ISO 14001 relativa a la gestión ambiental, que no se llevó a cabo.
- La actuación planeada para 2022 de poner en marcha el encargo a SEGIPSA, como medio propio de la Administración, para la realización de la reforma integral de Recoletos, así como para la modernización energética de la sede de Recoletos y Alcalá, se ha materializado en la presentación por parte de la mercantil estatal de un proyecto para acondicionar la seguridad contra incendios y mejoras de eficiencia energética de los edificios.
- En la memoria de la BNE de actividades de 2021 se recogía la elaboración de documentación para la solicitud de ayudas al Instituto de Ahorro Energético (IDAE) para un aparcamiento de bicicletas<sup>85</sup> con techo y dos puntos de recarga de vehículos eléctricos en cada sede y ayudas para regeneración energética de los edificios, sin que, a 1 de febrero de 2024, se haya acreditado ser beneficiario de dichas ayudas.
- Finalmente, en el PAA de 2023 se incluyó la elaboración y ejecución de un plan de racionalización, retirada y virtualización de máquinas del CPD en aras de la eficiencia energética. Bajo esta actuación se adjudicó un contrato menor el 8 de mayo de 2023 por importe de 11.325 euros (IVA incluido) para el servicio de virtualización y configuración del servidor de Symphony, y otros servicios para racionalizar el uso de máquinas en el CPD de la BNE.

Según el estudio de eficiencia económica y energética emitido en el año 2021 por una empresa privada, las sedes de la BNE cuentan con pocos recursos informatizados que permitan disponer de información sobre los consumos y las deficiencias en cuanto a sus instalaciones (algunas de ellas reseñadas en el epígrafe II.4.2). A medida que pasa el tiempo y debido a carencias anteriores en el mantenimiento, estas deficiencias repercuten en la necesidad de renovación de muchos equipos.

El informe sobre eficiencia energética de ambas sedes, efectuado por la jefa del servicio de mantenimiento de la Biblioteca el 25 de octubre de 2022, incluye propuestas de mejora cuantificadas y analiza cómo pueden adaptarse las instalaciones eléctricas y la climatización al teletrabajo. Así, se proponen grandes actuaciones a realizar en las dos sedes sobre mejora en la envolvente, cambio de equipos de frío y calor, instalación de ventilación con recuperadores de calor o instalación fotovoltaica, que supondría en la sede de Recoletos una inversión de más de 28 millones de euros y de 17 millones en la sede de Alcalá. Además, se plantean actuaciones menores como incorporación de sensores de presencia, cambio de iluminación, sustitución de cuadros eléctricos y de la red de control climático, con un coste que superaría los 185.000 euros, teniendo en cuenta que hay actuaciones sin valorar.

Las grandes actuaciones se han materializado en un proyecto de SEGIPSA para mejoras de eficiencia energética en las dos sedes, que incluye la sustitución de las carpinterías exteriores, el aislamiento de la envolvente y la renovación de instalaciones (climatización y alumbrado) de cerca de veinte millones de euros para la sede de Alcalá y casi treinta y dos millones para Recoletos. Respecto a las actuaciones menores, se han llevado a cabo, a través de varios contratos menores, el cambio de luces tradicionales a led, la instalación del punto de recarga del vehículo eléctrico y el suministro de filtros de alta eficacia para los climatizadores en ambas sedes.

---

<sup>85</sup> En 2024, la BNE cuenta con un aparcamiento para cuarenta bicicletas.

### II.9.3. El impacto de la actividad de la BNE en el medioambiente

Se valoran, a continuación, los impactos ambientales generados por la actividad de la BNE.

#### II.9.3.1. POLÍTICA DE PAPEL

Al cierre de 2023, la BNE cuenta con 215 publicaciones propias que se agrupan en catálogos (133), estudios razonados sobre una obra o colección singular (51), publicaciones técnicas (30) y la bibliografía española (1). En los últimos años, se está impulsando la publicación digital, de forma complementaria a las publicaciones en papel, con una tendencia al aumento progresivo de las publicaciones en línea. Además, existen publicaciones con versión simultáneamente digital y en papel (versión gratuita).

**CUADRO Nº 22**  
**PUBLICACIONES EN PAPEL Y EN LÍNEA**  
(en número)

Año	Papel	En Línea
2020	25	-
2021	7	33
2022	13	25

Fuente: Departamento de actividades culturales y publicaciones de la BNE

En los contratos de impresión de publicaciones de la BNE se exige el uso de papel reciclado y el certificado de Ecoembes.

La BNE tiene implementadas medidas de control interno en las impresoras para el personal (informes de contabilidad mensuales del gasto generado o los informes anuales del número de impresiones realizadas y páginas utilizadas, a nivel de recurso y de usuario) y consta una campaña interna para concienciar a los trabajadores en el ahorro de energía y recursos en la BNE, si bien data de 2013.

#### II.9.3.2. ESTRATEGIA DIGITAL 2023-2025 Y EL MEDIOAMBIENTE

Según señala el cuarto eje (eficiencia) de la Estrategia digital, aprobada el 27 de abril de 2023, la BNE debe asegurar la sostenibilidad tecnológica de todo su ecosistema digital y se destaca el despliegue de un plan de eficiencia y ahorro energético que implica medidas como virtualización de máquinas, racionalización de servidores y cabinas de almacenamiento, modernización y sustitución de equipos, renovación de la red de comunicaciones y la aplicación de buenas prácticas.

#### II.9.3.3. EFECTOS DE LA PRESERVACIÓN DIGITAL

La preservación digital se basa en una infraestructura tecnológica (tecnologías de la información y la comunicación) que tiene repercusiones negativas en el medio ambiente. La sostenibilidad medioambiental en este campo implica aspectos tales como decisiones sobre el tamaño y contenidos almacenados, los recursos tecnológicos requeridos para capturar contenidos digitales, el establecimiento de procedimientos para la retirada en caso de que de que una parte o la totalidad del contenido digital no sea valioso tras una reevaluación, determinar la necesidad específica o demostrada de digitalización de toda una colección, etc.

La BNE no cuenta actualmente con una política de preservación digital, no obstante, la entidad ha señalado considerar, de cara a esta actividad, la sostenibilidad y la eficiencia energética a la hora de tomar decisiones como el tamaño de las recolecciones web, el tipo de almacenamiento empleado en preservación, la creación de copias de respaldo, el uso de servidores, la automatización de tareas y la racionalización de recursos informáticos.

#### **II.9.4. Condiciones especiales de carácter medioambiental en la contratación administrativa**

##### **II.9.4.1 CONTRATOS DE LIMPIEZA, CAFETERÍA Y SEGURIDAD**

En los pliegos de los contratos de limpieza (21/001), cafetería (19/011) y seguridad y vigilancia (21/139) se establecen condiciones especiales de ejecución de carácter medioambiental<sup>86</sup>. No obstante, no se especifica en los pliegos cómo debe el adjudicatario acreditar el cumplimiento de estas condiciones, ni cómo el responsable del contrato puede verificar que se han cumplido, pese a que dichas condiciones son de carácter esencial y de su incumplimiento puede resultar la resolución del contrato.

##### **II.9.4.2. CONTRATOS EJECUTADOS CON CRÉDITOS DEL PRTR**

De acuerdo con la normativa de referencia para los contratos de determinados servicios y suministros incluidos en el ámbito del PRTR (señalada en el subapartado II.7), el clausulado de los mismos debe hacer alusión a la necesidad de que:

- Los equipos cumplan con los requisitos de eficiencia de materiales establecidos de acuerdo con la Directiva 2009/125/EC para servidores y almacenamiento de datos o computadoras y servidores de computadoras o pantallas electrónicas. Los equipos utilizados no contienen las sustancias restringidas enumeradas en el Anexo II de la Directiva 2011/65/UE, excepto cuando los valores de concentración en peso en materiales homogéneos no superen los enumerados en dicho anexo.
- Al final de su vida útil, los equipos se sometan a una preparación para operaciones de reutilización, recuperación o reciclaje, o un tratamiento adecuado, incluida la eliminación de todos los fluidos y un tratamiento selectivo de acuerdo con el Anexo VII de la Directiva 2012/19/UE.

Del análisis realizado, cabe señalar:

- Los pliegos de cláusulas del contrato para el servicio de digitalización masiva de colecciones de la BNE (2021/0000034C) y el encargo a medio propio para el servicio de digitalización/volcado de soportes informáticos, y servicio de apoyo a la digitalización, acceso, reutilización y preservación de recursos digitales de la BNE (2022/0000059C) no incluyen estas condiciones, aunque los adjudicatarios sí hacen mención expresa en las declaraciones de compromiso en la ejecución.

<sup>86</sup> Las condiciones especiales establecidas en estos tres contratos son, respectivamente: que todos los productos y útiles fueran biodegradables o, en su caso, reciclables en la medida de lo posible, y en caso contrario eliminados de acuerdo con observancia de la normativa de protección del medio ambiente; que se favoreciera la compra de productos frescos de temporada y el uso de productos de papel y materiales ecológicos en manteles, servilletas o vasitos con respeto al medio ambiente; que las baterías de los equipos, las pilas, las cámaras, y los lectores de metales sean biodegradables o reciclables en la medida de lo posible y, en caso contrario, eliminados con la más estricta observancia de la normativa medioambiental.

- Ni los pliegos del contrato de compra de escáneres para el Servicio de Fotografía y Digitalización de la BNE (2022/0000003C) ni ningún otro documento de los que figuran en el expediente hacen referencia a estas condiciones.

## II.10. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN

### II.10.1. Análisis de la evaluabilidad del PE 21-25

El preámbulo de la LBNE señala que el organismo debe adoptar los mecanismos de evaluación necesarios que le faciliten la máxima eficacia en su gestión<sup>87</sup> y el artículo 3 de la LRJSP establece como uno de los principios que debe respetar en su actuación cualquier administración pública el de evaluación de los resultados de las políticas públicas. En este sentido, el PE21-25 no incluye la metodología ni los instrumentos para su evaluación, ni tampoco hace referencia a los responsables de su seguimiento y evaluación. Tampoco se ha aportado una evaluación formal del grado de cumplimiento del Plan estratégico 2015-2020, que sirviera como punto de partida del PE21-25.

Como ya se ha indicado, la BNE no dispone de una unidad especializada para el seguimiento y evaluación de los planes estratégicos, sino que estas tareas se realizan por los diferentes directores de área o departamento y se coordina desde las subdirecciones y divisiones de la BNE, quienes informan a la dirección general.

### II.10.2. Evaluación de los PAA

La evaluación del PAA de 2021 se aprobó por la COPER el 1 de febrero de 2022, sin que se haya acreditado la aprobación de la evaluación del plan de 2022. No obstante lo anterior, según el artículo 7 del RD 640/2016, corresponde al Pleno del Real Patronato la función de solicitar, a través de la persona titular de la dirección, información para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la BNE.

Respecto de la evaluación del PAA de 2021, algunos de los objetivos y actuaciones no responden a los incluidos en dicho plan. Además, se han detectado actuaciones que aparecen como no iniciadas, sin que se aporte información adicional suficiente. Por otro lado, las actuaciones no realizadas en 2021 no se recogen en su totalidad en el PAA de 2022. Además, hay actuaciones calificadas como finalizadas en la evaluación que no se han realizado<sup>88</sup>.

En cuanto a los indicadores de cumplimiento de las actuaciones, se apreciaron debilidades en cuanto a su diseño, pues algunos no permiten estimar de forma adecuada el grado de eficacia en la ejecución de la actuación, al no tener un valor de referencia. En otros casos, el indicador ofrece un porcentaje muy superior o inferior a lo previsto, factor que está relacionado con la deficiente planificación. Por último, en los casos donde aparece la indicación de actuaciones “en elaboración”, no se aporta más detalle de su situación.

---

<sup>87</sup> El artículo 11 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE señala que, en los análisis de evaluabilidad de todo tipo de documento de planificación estratégica, se valorará la calidad de la planificación, la existencia de un sistema de información, seguimiento y evaluación que posibilite la monitorización periódica y sistemática de la ejecución de la política pública.

<sup>88</sup> En este sentido, en el PAA de 2021 aparece “Definir y redactar un plan de eficiencia energética para la BNE” y, en el correspondiente a 2022, “Realizar una auditoría de seguridad en Alcalá de Henares y Recoletos”.

Respecto de la evaluación del PAA de 2022, pueden indicarse similares debilidades a las antes señaladas. El siguiente cuadro muestra el grado de ejecución de las actuaciones planificadas para 2021 y 2022.

**CUADRO Nº 23**  
**EVALUACIÓN ACTUACIONES BNE 2021 Y 2022**  
(en número)

Indicador	Actuaciones 2021						Actuaciones 2022					
	EJE	EJE	EJE	EJE	Total	%	EJE	EJE	EJE	EJE	Total	%
	1	2	3	4		Total	1	2	3	4		Total
No iniciado	12	11	7	10	40	14,49	3	5	1	0	9	7,38
En elaboración / pendiente	17	46	7	12	82	29,71	14	20	4	11	49	40,16
Finalizado	39	69	13	33	154	55,80	14	23	4	19	60	49,18
Otros (renuncia, sin indicador)	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	4	3,28
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>126</b>	<b>27</b>	<b>55</b>	<b>276</b>	<b>100</b>	<b>33</b>	<b>48</b>	<b>10</b>	<b>31</b>	<b>122</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación de actuaciones de 2021 y 2022

Las actuaciones finalizadas alcanzaron un 55,80 % en 2021 y un 49,18 % en 2022, las que estaban en elaboración un 29,71 % y 40,16 % y las no iniciadas un 14,49 % y 7,38 %, respectivamente, lo que supone que alrededor del 50 % de las actuaciones planificadas en ambos años se han finalizado.

La evaluación descrita no indica de forma clara en qué medida contribuyen las actividades a desarrollar al cumplimiento de los objetivos generales o estratégicos. Tampoco los indicadores de cumplimiento definidos para las actuaciones permiten estimar de forma adecuada el grado de eficacia en su ejecución y, además, dicha evaluación no dispone de instrumentos de seguimiento que permitan corregir las desviaciones detectadas, formulando propuestas de modificación y mejora.

### II.10.3. Eficacia

Según dispone el artículo 98 de la LRJSP, los organismos autónomos dependen de la AGE a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia, detallando el artículo 85 de la LRJSP este control. En el caso de la BNE, la aplicación del régimen de control previsto en los artículos 85 y 92.2 de la LRJSP (control de eficacia y supervisión continua) se produce como consecuencia de lo establecido en la Disposición Transitoria segunda del citado texto legal al tratarse de un organismo público existente en el momento de la entrada en vigor de esta ley, por tanto, desde el 2 de octubre 2016, ya que la LBNE entró en vigor el 26 de marzo de 2015.

Del Informe de fiscalización n.º 1.475 del Tribunal de Cuentas, aprobado el 29 de junio de 2022, en lo que afecta al Plan Estratégico 2015-2020 y a los PAA desde 2017 a 2020 de la BNE, se desprende que la citada entidad se encontraba en una situación en la que los planes aprobados incluyen programación plurianual y/o anual, si bien solo contemplan razonablemente los requisitos más básicos del artículo 92.1.e) de la LRJSP, esto es, objetivos e indicadores, careciendo de los demás, o con importantes deficiencias y falta de continuidad, por lo que no se consideran suficientes para soportar un control de eficacia apropiado.

A la vista de las recomendaciones recogidas en el informe mencionado, el MCU ha previsto acciones de control de eficacia sobre la BNE. Como resultado, consta un informe provisional de la IGS en el MCU de noviembre de 2023, donde se detalla que este control no se puede efectuar con los elementos de que se dispone, al no haberse asignado de forma precisa y concreta los recursos materiales, humanos y presupuestarios destinados a cada una de las actividades a desarrollar u objetivos generales de la planificación estratégica, ni haberse establecido unos estándares de rendimiento estimativos que permitan apreciar la rentabilidad económica-social derivadas de las iniciativas aprobadas por los órganos directivos de la BNE.

Sin embargo, el Ministerio no ha puesto en práctica un sistema de dirección, asistencia técnica y supervisión en la BNE para favorecer el cumplimiento de las obligaciones de los artículos 85 y 92 del LRJSP, ni se ha creado oficina o unidad especializada que tenga a su cargo la planificación estratégica de la entidad y el seguimiento de las recomendaciones formuladas por los distintos informes.

Por su parte, la ID realizó un informe de control de aspectos estratégicos, fechado el 11 de marzo de 2022. Las comprobaciones se han realizado sobre los planes estratégicos 2015-2020 y 2021-2025, además de los PAA de 2018 a 2021. El resultado de la valoración global respecto a la planificación estratégica es de funcionamiento parcial y las principales conclusiones del informe son las siguientes:

- Los instrumentos de planificación de la BNE deberían someterse a la regulación de los artículos 85 y 92 de la LRJSP y su contenido ser conforme con estos artículos.
- La definición de los objetivos estratégicos debería reforzar su naturaleza finalista, focalizando el fin buscado en lugar del medio para conseguirlo.
- Deben incorporarse referencias concretas de resultados esperados que permitan evaluar a posteriori el impacto de la realización de las actuaciones.
- Los indicadores de gestión han de proporcionar información válida para el seguimiento de los objetivos establecidos y para la toma de decisiones por parte de los órganos rectores.
- La memoria anual debería potenciarse para que constituya un elemento adecuado de examen de los procesos internos y del servicio que se presta a la ciudadanía.

#### **II.10.4. Eficiencia**

El PE21-25 dedica su eje cuarto a la eficiencia, centrado en encontrar los mejores procedimientos y herramientas dirigidas a la toma de decisión, así como mantener un sistema de evaluación permanente de los procesos y de los servicios de la BNE. De las 55 actuaciones previstas en 2021, 33 aparecen como finalizadas (60 %). En 2022, de las 31 actuaciones previstas en relación con este eje, se finalizaron 19 (61 %).

#### **II.10.5. Calidad en los servicios**

##### **II.10.5.1. CARTA DE SERVICIOS DE LA BNE**

De acuerdo con el artículo 3 del RD 951/2005, de 29 de julio, las cartas de servicios son parte integrante del marco general para la mejora de la calidad en la AGE. Las citadas cartas son documentos a través de los cuales los diferentes órganos y organismos informan a los ciudadanos y

usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, los derechos que les asisten y los compromisos de calidad en su prestación.

La BNE ha contado, en el periodo fiscalizado, con dos cartas de servicios (2018-2021 y 2022-2025). Del análisis realizado se deducen las siguientes cuestiones:

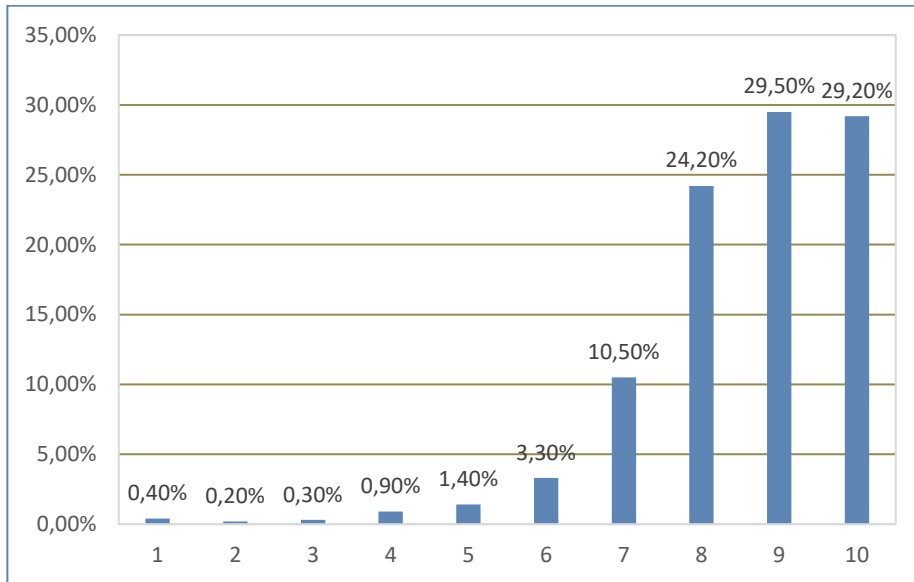
- No se ha recibido ninguna reclamación de los ciudadanos por el incumplimiento de los compromisos asumidos en la carta de servicios.
- La publicidad de la evaluación de los compromisos asumidos en las cartas de servicios es insuficiente, al no aparecer en la web del organismo.
- Los compromisos asumidos han sido cumplidos, generándose, en algunos casos, desviaciones poco significativas.
- Pese a cumplirse al 100 % diversos compromisos recogidos en la carta de servicios del periodo 2018-2021, no se han establecido objetivos más ambiciosos en la carta siguiente, que pudieran suponer un impulso de la calidad en las prestaciones a los usuarios. Este caso se da, por ejemplo, en el compromiso noveno (cursar las solicitudes de préstamo interbibliotecario o informar de las posibles causas de cancelación en un plazo máximo de 3 días hábiles desde la recepción de la solicitud).
- La medición de diversos compromisos se hace mediante muestreo, pudiendo los resultados verse afectados por la selección invariable de dos semanas en el mes de noviembre para llevar a cabo dicha medición.
- La medición del compromiso sexto (*Servir la petición anticipada de fondos en la fecha solicitada por el usuario. La solicitud debe efectuarse al menos con 24 horas de antelación, excluidos sábados, domingos y festivos. Los fondos ubicados en la sede de Alcalá de Henares se servirán en las salas de la sede de Recoletos en los mismos plazos, a partir de las 16:00 h. del día siguiente a la petición*) se realiza por muestreo, cuando parece viable la consideración de todo el universo.

#### II.10.5.2.LA CALIDAD SEGÚN OPINIÓN DE LOS USUARIOS

La visión anterior de la calidad de los servicios puede complementarse con la opinión de los ciudadanos, recabada mediante encuestas. Así, a lo largo de la segunda quincena del mes de julio de 2018, la Universidad de Alcalá de Henares (UAH) realizó una encuesta<sup>89</sup> sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos (usuarios y seguidores digitales) con los servicios que prestaba la BNE, con los resultados que se muestran en los siguientes gráficos. A efectos de ese estudio, se consideró *usuario* a aquellas personas que tenían vigente algún tipo de carnet de la BNE y *seguidor* a aquellas que accedían a los servicios de la Biblioteca exclusivamente de manera digital, esto es, a través de la web de la institución y de las redes sociales, no disponiendo de carnet de ningún tipo.

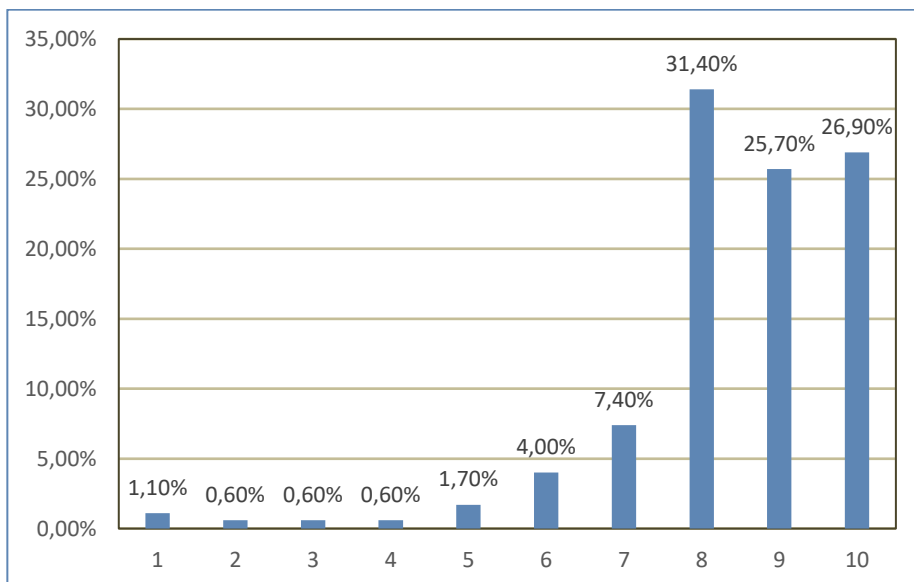
<sup>89</sup> Para la realización de la encuesta se emplearon dos tipos de formato. Uno, digital, utilizando el programa SurveyMonkey, que se difundió por tres vías: a través del listado de correos electrónicos de los usuarios con carnet “vivo” de la BNE, a través de la web [www.bne.es](http://www.bne.es), y a través de las dos principales redes sociales en las que está presente la institución (Facebook y Twitter). El segundo formato fue en papel, encuestando directamente a los visitantes presenciales de la BNE. En total se recopilaron 1.970 encuestas contestadas (el 91,1 % en soporte digital y el 10,9 % en soporte papel).

**GRÁFICO Nº 5**  
**SATISFACCIÓN GENERAL DE LOS USUARIOS DE LA BNE**



Fuente: Encuesta de la UAH 2018 (respuestas a la pregunta “indique de 1 a 10 su valoración sobre los servicios que presta la BNE”)

**GRÁFICO Nº 6**  
**SATISFACCIÓN GENERAL DE LOS SEGUIDORES DIGITALES DE LA BNE**



Fuente: Encuesta de la UAH 2018 (respuestas a la pregunta “indique de 1 a 10 su valoración sobre los servicios que presta la BNE”)

## II.10.6. La medición del desempeño en la gestión a través de indicadores

La entidad cuenta con una multiplicidad de indicadores, analizada en los subepígrafes siguientes, que traslada una imagen de dispersión y falta de enfoque hacia los objetivos principales que se han de medir de cara a la toma de decisiones.

### II.10.6.1. INDICADORES EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El PE21-25 no contiene indicadores, siendo los PAA de 2021 y 2022 los que los definen. Estos indicadores no se basan en la metodología ISO para bibliotecas nacionales. También se ha apreciado que algunas actuaciones no tienen indicador asociado, mientras que otras no lo tienen cuantificado.

Los indicadores en muchos casos no permiten estimar de forma adecuada el grado de eficacia en la ejecución de la actuación y su contribución al objetivo definido.

Además, no se dispone de instrumentos de seguimiento que permitan corregir las desviaciones detectadas y formular propuestas de modificación y mejora.

### II.10.6.2. INDICADORES DE LA MEMORIA ANUAL DE ACTIVIDAD

La BNE incorporó la evaluación mediante indicadores de rendimiento en el año 2009 con el Informe Técnico ISO/TR 28118:2009, sobre indicadores de rendimiento para bibliotecas nacionales<sup>90</sup>. Dentro del elenco de indicadores, cada biblioteca puede escoger aquellos más relevantes para su actividad.

Tras la adopción del informe técnico se definieron 73 indicadores en cuatro bloques (evaluación de colecciones; evaluación de servicios de la BNE; evaluación de medios humanos; y evaluación de la proyección externa de la institución). Es destacable que estos indicadores contaban con una ficha individualizada donde aparecían, entre otros aspectos, contexto, definición, objetivos del indicador, método (con el modo en que se obtienen los datos y se calculan los resultados), interpretación y uso de resultados (conclusiones que se pueden extraer de los resultados del indicador), posibles desviaciones, justificación y acciones de mejora para corregirlas. Posteriormente, la Biblioteca ha abandonado este sistema de fichas y es la herramienta informática de gestión de indicadores internos (denominada *cuadro de mando*), la que recoge la información, si bien de una forma mucho menos exhaustiva y, en particular, sin contener referencias al seguimiento del indicador, valor a alcanzar, posibles desviaciones y acciones de mejora, pese a ser estos aspectos de gran relevancia.

Las áreas valoradas a través de las memorias de actividad de la BNE no han sufrido cambios significativos desde el año 2015 hasta el año 2022. No obstante, la referencia en los indicadores a las normas ISO, incluida en el año 2014, se suprime en el año 2022. Además, los indicadores con referencia ISO supusieron un 46 % del total en los primeros años, mientras que, en 2021, alcanzaban solo el 37 %.

---

<sup>90</sup> En 2019 se aprobó la ISO 21248:2019. *Información y documentación: evaluación de la calidad de las bibliotecas nacionales*, que proporciona 34 indicadores de rendimiento para evaluar la calidad de los servicios bibliotecarios nacionales. El estándar trata de abarcar todo el espectro de tareas de bibliotecas nacionales, desde la colección y la bibliografía nacionales hasta eventos culturales y servicios educativos.

**CUADRO Nº 24**  
**INDICADORES MEMORIA ANUAL 2021 Y REFERENCIA ISO**  
(en número)

Área	Número de indicadores	Indicadores con referencia ISO
Evaluación de las colecciones	65	24
Evaluación de los servicios bibliotecarios	49	27
Difusión cultural	12	0
Potencial y Desarrollo	17	2
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>53</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de actividades de 2021

Los indicadores utilizados en el año 2022, recogidos en el siguiente cuadro, no informan sobre su adaptación a las normas ISO ni la fuente de obtención del dato, lo que supone una pérdida relevante de información.

**CUADRO Nº 25**  
**NÚMERO INDICADORES MEMORIA ANUAL 2022**  
(en número)

Área	Número de indicadores
Colecciones	99
Actividades culturales y publicaciones	7
Cooperación	10
Presencia en los medios y redes sociales	1
<b>Total</b>	<b>167</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de actividades 2021

Del análisis de los indicadores de 2022, cabe destacar:

- La creación de una nueva área (*presencia en los medios y redes sociales*) antes incluida en otra área.
- Un cambio de criterio en la obtención de datos para la selección de registros en bibliografía española de monografías modernas.
- Las revisiones de datos incorrectos bien por error involuntario o por cambio de procedimiento de extracción del dato.
- La falta de incorporación para cada indicador de un valor de referencia que permita hacer un análisis y establecer propuestas de mejora.
- El informe de control de eficacia de la IGS del MCU (de noviembre de 2023) señala la conveniencia de introducir indicadores para poder evaluar el rendimiento (eficacia) en la asignación de espacios y recursos disponibles para los servicios de la BNE.
- Las memorias anuales de actividades de la BNE de 2021 y 2022 describen de manera detallada todas las actividades ejecutadas por sus diferentes unidades en el año, pero no

realizan comparaciones entre lo previsto y lo logrado, junto con un análisis de dichas desviaciones.

- Se aprecia una falta de vinculación directa entre estos indicadores y los objetivos determinados en la planificación estratégica.

### II.10.6.3.INDICADORES BÁSICOS DE GESTIÓN

El artículo 8 del EBNE indica que le corresponde a la COPER realizar trimestralmente el seguimiento de los “indicadores de gestión básicos de la institución”. Dichos indicadores han pasado de 42 en 2021 a 36 en 2022, sin que conste su definición y aprobación formal. Estos indicadores no se encuentran vinculados a la planificación estratégica en sentido estricto.

En el documento remitido por la BNE a la COPER para que realice el seguimiento, no se incluye ninguna explicación de las variaciones en los valores de los indicadores.

### II.10.6.4.INDICADORES DE CALIDAD DE LA CARTA DE SERVICIOS DE LA BNE

Son indicadores de calidad relacionados con los compromisos referidos a los servicios que se prestan de forma presencial y en línea, asumidos en la carta de servicios por la BNE, que fueron objeto de análisis en el subepígrafe II.10.5.1. Su seguimiento se hace anualmente, junto con la IGS del MCU.

Los indicadores han tenido en cuenta la normativa ISO 21248:2019 como referencia, pero no se ha utilizado de manera literal. De los catorce indicadores que aparecen en la carta de servicios 2022-2025 solo dos (*disponibilidad de 24 horas por siete días a la semana de los servicios de acceso a los catálogos, web y otros recursos en línea y quejas y sugerencias respondidas en un plazo inferior a 15 días hábiles desde su recepción en la Biblioteca y porcentaje sobre el total*) no son indicadores ISO.

### II.10.6.5.INDICADORES EN LAS CUENTAS ANUALES Y EN LOS PRESUPUESTOS DE LA BNE

Según indican los informes de auditoría de las cuentas anuales de 2021 y 2022, dichas cuentas no incluyen el estado número 26. Indicadores de gestión (eficacia, eficiencia, de economía y medios de producción) de la memoria.

Respecto a los indicadores en los programas presupuestarios de la BNE en los ejercicios fiscalizados, solo constan indicadores de seguimiento en el programa 332B, *Bibliotecas*. Los indicadores, en número de 38, coinciden casi en su totalidad con los indicadores básicos de gestión y están, en general, incluidos en la memoria de actividad de la BNE.

Se ha apreciado una diferencia entre el indicador presupuestario “documentos digitalizados descargados” (7.893.550) y el que aparece con el mismo nombre en la memoria de actividad en el año 2021 (6.472.751).

Los programas presupuestarios relativos a la ejecución del PRTR no tienen indicadores particularizados para las actividades de la BNE.

### **II.10.7. Valoración de los servicios que presta la BNE a la sociedad**

El valor de las bibliotecas nacionales, englobando en él los servicios que estas prestan a los ciudadanos y otros colectivos, es susceptible de ser cuantificado en términos monetarios. Para ello se debe evaluar cómo las bibliotecas interactúan con el entorno económico y social que le rodea, teniendo presente los recursos públicos obtenidos por medio de los impuestos y que estas instituciones reciben, en general, a través de las dotaciones presupuestarias.

El 27 de julio de 2018, la UAH realizó un estudio sobre el valor económico de la BNE, que ha sido tenido en cuenta a los efectos de este epígrafe.

#### **II.10.7.1. VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA BNE**

Se realiza, en este subepígrafe, una aproximación económica al valor de los distintos servicios que ofrece la BNE a la sociedad, tomando en consideración la metodología del estudio de la UAH antes señalado, y que se expone en el [Anexo 5](#). En dicho anexo se señala el criterio que se ha utilizado para valorar cada uno de los servicios que presta la BNE a la ciudadanía en sentido amplio (usuarios, investigadores, visitantes u otras bibliotecas). También se recoge un caso en el que no ha sido posible obtener una referencia consistente en términos económicos y que, por tanto, queda sin valorar, pese a la relevancia que puede presentar. La valoración realizada se detalla en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 26**  
**VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA BNE**  
(en número y euros)

	En 2021 (número)	En 2022 (número)	Criterio y valor unitario (en euros)	Valor total (en euros)	
				Año 2021	Año 2022
Préstamos de obras en salas	80.850	86.725	Artículo 7 RD 624/2014 *(0,004 por obra prestada y 0,05 por usuario con carnet)	1.405	1.166
Consultas recibidas (Información bibliográfica en línea)	2.047	2.154	Coste del personal que resuelva las tareas (19,53)	39.978	42.068
Asistentes a cursos de formación de usuarios	36	158	Precio de mercado de cursos similares (6)	216	948
Asistentes a visitas guiadas	864	3.845	Precio de mercado de servicios similares (8)	6.912	30.760
Visitantes a las exposiciones	173.987	156.649	Precio de mercado de exposiciones similares (8)	1.391.896	1.253.192
Reprografía: solicitudes gestionadas	7.318	7.703	Precio de las prestaciones realizadas por el servicio de suministro de documentos** (0,41)	3.000	3.158
Consultas de registros bibliotecarios	4.423.730	3.886.863	Coste de efectuar un registro, según contrato licitado (9,9)	43.794.923	38.479.946
Consultas Hemeroteca digital	4.263.260	5.866.398	Precio mercado ponderado periódico y revista (1,808)	7.707.974	10.606.448
Descargas de la Biblioteca Digital Hispánica	2.209.491	1.883.352	Precio medio de un libro digital (7)	15.466.437	13.183.464
Descargas de libros alojados en una plataforma comercial	156.769	156.769***	Precio medio de un libro digital (7)	1.097.383	1.097.383
<b>Total</b>				<b>69.510.125</b>	<b>64.698.532</b>

\* Real Decreto 624/2014, de 18 de julio, por el que se desarrolla el derecho de remuneración a los autores por los préstamos de sus obras realizados en determinados establecimientos accesibles al público.

\*\* Resolución de 22 de marzo de 2022, de la BNE, O.A., por la que se aprueban los precios públicos de aplicación a los servicios prestados por dicho organismo.

\*\*\*Al no contar con el dato de 2022, se ha utilizado también el de 2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la BNE

Una vez obtenida la valoración económica de los servicios a precio de mercado, se ha procedido a contrastar con los costes en que incurre la BNE para su prestación y que vienen reflejados por las obligaciones reconocidas en el presupuesto. Así, se forma el indicador denominado *Tasa de Retorno de la Inversión (ROI)*, que refleja cuántos euros “devuelve” la BNE en forma de valor para la sociedad,

en relación con el coste de los recursos que esta ha puesto a su disposición (a través de su presupuesto). En el siguiente cuadro se ofrece esa información para los ejercicios fiscalizados.

**CUADRO Nº 27**  
**ROI DE LA BNE EN 2021 Y 2022**  
(en euros)

Año	Valor económico generado (1)	Obligaciones Reconocidas (2)	Valor de la ROI (1)/(2)
2021	69.510.125	25.540.244	2,72
2022	64.698.532	26.791.899	2,41

Fuente: Elaboración propia

Por tanto, de la lectura de la ROI en los ejercicios fiscalizados, se deduce que, por cada euro invertido en la actividad de la BNE esta genera entre 2,41 y 2,72 euros en valor para la sociedad durante este periodo. A través de la ROI se puede comparar (teniendo en cuenta que pueden existir diferencias achacables a los criterios de medición empleados) la tasa de retorno que ha ido ofreciendo la BNE en el tiempo, así como la de otras instituciones similares, tal como se refleja en el siguiente cuadro.

**CUADRO Nº 28**  
**ROI DE DIVERSAS ENTIDADES DE REFERENCIA**  
(en unidades monetarias)

Año	Entidad	Valor de la ROI
2013	Biblioteca Nacional de Reino Unido ( <i>National Library</i> )	4,4
2014	Red de bibliotecas públicas españolas	Entre 2,8 y 3,8
2015	BNE	2,91
2017	BNE	4,03

Fuente: Informe de valoración de la BNE. UAH 2018

**II.10.7.2. VALORACIÓN ECONÓMICA POR LOS CIUDADANOS DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA BNE**

A través de la encuesta señalada en el subepígrafe II.10.5.2, se obtuvo una valoración económica por parte de usuarios y seguidores de la BNE de los servicios que esta presta (lo que se conoce como *valoración contingente*). Confrontados con los gastos presupuestarios del organismo, se calculó la ROI, con los resultados que se muestran en el siguiente cuadro.

**CUADRO Nº 29**  
**RESULTADO DE LA VALORACIÓN CONTINGENTE DE LA BNE EXPRESADO A TRAVÉS DE LA ROI**

(euros generados para la sociedad por euro invertido en su presupuesto)

Colectivo	Tasa de retorno de la inversión (ROI) (en euros)		
	2015	2016	2017
Seguidores	0,30	0,32	0,37
Usuarios	0,95	0,98	0,89
<b>Total</b>	<b>1,25</b>	<b>1,30</b>	<b>1,26</b>

Fuente: Estudio de la UAH 2018 sobre la BNE. A efectos de ese estudio, se consideran *usuarios* aquellas personas que tenían vigente algún tipo de carnet de la BNE y *seguidores* aquellas que accedían a los servicios de la Biblioteca exclusivamente de manera digital, esto es, a través de la web de la institución y de las redes sociales, no disponiendo de carnet de ningún tipo. La metodología utilizada aparece en la nota al pie número 60.

Por tanto, los encuestados consideraron que, por cada euro invertido en la BNE, las actividades y actuaciones de esta generaban más de un euro para la sociedad (en el entorno de 1,27 euros en este periodo), lo que supone una tasa de retorno positiva.

## II.11. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

En el Informe número 1.080, de fiscalización de la BNE, aprobado por el Pleno del Tribunal el 26 de febrero de 2015, se formularon una serie de recomendaciones dirigidas al organismo. Posteriormente, el seguimiento de estas se plasmó en el Informe número 1.266, de fiscalización del seguimiento de las recomendaciones contenidas en informes aprobados en el período 2013-2015 relativos al área político-administrativa del Estado, aprobado el 26 de febrero de 2018. A la vista de los informes anteriores, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas realizó sus correspondientes resoluciones (de 21 de diciembre de 2016 y de 9 de mayo de 2018, respectivamente).

Adicionalmente, el Informe del Tribunal de Cuentas número 1.475, de análisis de la evaluación de la adaptación de la planificación de las entidades del sector público institucional estatal a lo establecido en los artículos 85 y 92 de la LRJSP, hacía referencia a la BNE.

### II.11.1. Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas

El Informe 1.266 se pronuncia sobre las cinco recomendaciones que se formularon en el Informe 1.080, concluyendo que se habían cumplido dos, otra estaba parcialmente cumplida y dos en proceso de cumplimiento. Por lo que se refiere a las tres últimas, cabe señalar lo siguiente:

- Recomendación número 1 (parcialmente cumplida según el Informe 1.266): “En relación con los procedimientos de adquisición de fondos bibliotecarios, el Tribunal recomienda al Gobierno el desarrollo normativo de las competencias de alta inspección atribuidas a la BNE en materia de DL. Asimismo, se recomienda a la BNE la mejora de los procedimientos de seguimiento y control de la documentación recibida de las Oficinas de DL, la elaboración de un plan de adquisiciones de fondos y la revisión de los procedimientos de compra, donativo y canje a fin de superar las deficiencias detectadas”.

Dado que el cambio legislativo recientemente operado ha sustituido la alta inspección por una función coordinadora, este aspecto de la recomendación deviene en inaplicable. En el resto de aspectos, el estado de esta recomendación permanece inalterado, a la vista de lo expuesto principalmente en el subapartado II.3.1 de este informe.

- Recomendación número 4 (en proceso de cumplimiento, según el Informe 1.266): “El Tribunal de Cuentas recomienda a la BNE la consideración sistemática de la variable de sexo en las estadísticas que elabora, para garantizar la integración efectiva de la perspectiva de género en su actividad ordinaria”.

El estado de esta recomendación permanece inalterado porque, si bien figuran desagregados por sexo los datos de la plantilla en la memoria que acompaña a las cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados, la BNE no ha incorporado de manera sistemática la variable de sexo a sus estadísticas<sup>91</sup>.

- Recomendación número 5 (en proceso de cumplimiento, según Informe el 1.266): “El Tribunal de Cuentas recomienda asimismo al Gobierno la adopción de medidas tendentes a dotar a la BNE de medios suficientes para hacer frente a sus funciones y competencias; en particular, se estima necesario incrementar los medios personales propios de la BNE, a fin de limitar el recurso a la contratación externa de servicios bibliotecarios”.

El estado de esta recomendación permanece inalterado a la vista de lo expuesto en los subapartados II.1.4 y II.5.3 de este informe.

Por lo que se refiere al Informe número 1.475, su recomendación tercera indica que “se recomienda el establecimiento (o refuerzo, en su caso) de oficinas y unidades especializadas que tengan a su cargo la planificación estratégica de la entidad, abarcando y cohesionando la exigida por los artículos 85 y 92 de la LRJSP, la derivada de cualquier otra normativa sectorial y la programación presupuestaria”. A la vista de lo expuesto en el presente informe, esencialmente en el epígrafe II.10.3, se considera no cumplida, existiendo un amplio margen de mejora.

### **II.11.2. Seguimiento de las resoluciones de la Comisión Mixta**

El contenido de las resoluciones de la Comisión Mixta a la vista de los informes de fiscalización detallados en el epígrafe II.11.1 es básicamente coincidente con las recomendaciones formuladas en los mismos. En ese epígrafe se realiza el seguimiento del resto de pronunciamientos efectuados por dicha comisión y cuyo cumplimiento íntegro no se hubiera constatado en informes precedentes.

- “Incorporar todos los documentos pendientes al Sistema Integrado de Gestión Bibliotecaria”. Se mantiene en curso de cumplimiento, dado lo expuesto en los subepígrafes II.2.2.1 y II.3.2.5 de este informe.
- “Establecer un sistema de información sobre el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía obtenidos por la Biblioteca en la gestión de los fondos bibliográficos”. Se mantiene en curso de implementación, al no haberse apreciado avances en la materia, como se deduce de lo señalado en el epígrafe II.3.1.

<sup>91</sup> La memoria de actividades no recoge la variable de sexo en estadísticas sobre carnés de lectores e investigadores, préstamos de fondos, visitas a exposiciones y guiadas, entre susceptibles de incorporarla. En las que se ubican en el portal de transparencia la relativa a dotación de efectivos tampoco la estaría incluyendo.

- “Fijar los recursos económicos necesarios para la implantación del Plan de Conservación y Acceso al Documento que debe ser aprobado por el órgano competente y debe tener un seguimiento del cumplimiento de los objetivos”. Según lo indicado en el punto II.1.1.3.b) de este informe, se considera cumplida.
- “Reducir la contratación externa de medios personales de la Biblioteca, aumentando la estructura de personal propio”. Se mantiene en proceso de implementación, como consecuencia de que se ha reducido la contratación externa de medios personales y continuado con el incremento de personal propio, si bien este proceso no ha finalizado, como se indica en el epígrafe II.1.4.

## II.12. TRANSPARENCIA E IGUALDAD DE GÉNERO

### II.12.1. Transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), regula en sus artículos 5 y siguientes, la obligación de publicidad activa de las instituciones públicas.

Los formatos utilizados por la BNE responden al principio de accesibilidad universal, aunque no incluyen modelos que faciliten el acceso universal, como audios para personas con discapacidad visual.

Respecto a la información institucional, organizativa y de planificación en la web de la BNE, no se da publicidad a las agendas de los responsables públicos, a pesar de la Recomendación 1/2017, de 23 de abril, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Además, no se facilita el perfil y trayectoria profesional de los responsables identificados en el organigrama.

Las deficiencias detectadas en materia de tratamiento de protección de datos y, en concreto sobre el registro de actividades de tratamiento, se detallan en el subepígrafe II.2.3.3.

En cuanto a la publicidad de la información económica, presupuestaria y estadística a la que se refiere el artículo de la 8 de la LTAIBG, se observa lo siguiente:

- La información sobre las encomiendas de gestión y encargos firmados se encuentra desfasada.
- No figuran las retribuciones percibidas anualmente por la directora general, aunque estas se encuentran disponibles en el Portal de Transparencia de la AGE.
- La BNE tiene publicada amplia información estadística relativa al desarrollo de su actividad y funciones, si bien estas estadísticas no se encuentran agrupadas en una sección única del portal. Además, la multiplicidad y falta de agrupación dificulta la valoración del grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos competencia de la Biblioteca a que se refiere el artículo 8.1.i de la LTAIBG.
- Como aspecto positivo, las evaluaciones de los PAA de 2021 y 2022 están publicadas en la web de la BNE. También se ha incorporado la evaluación de los indicadores básicos de gestión.

- Los PAA 2022 y 2023 publicados en la web BNE presentan actuaciones repetidas, lo que parece ser un defecto formal.

## II.12.2. Igualdad de género

### II.12.2.1. REPRESENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

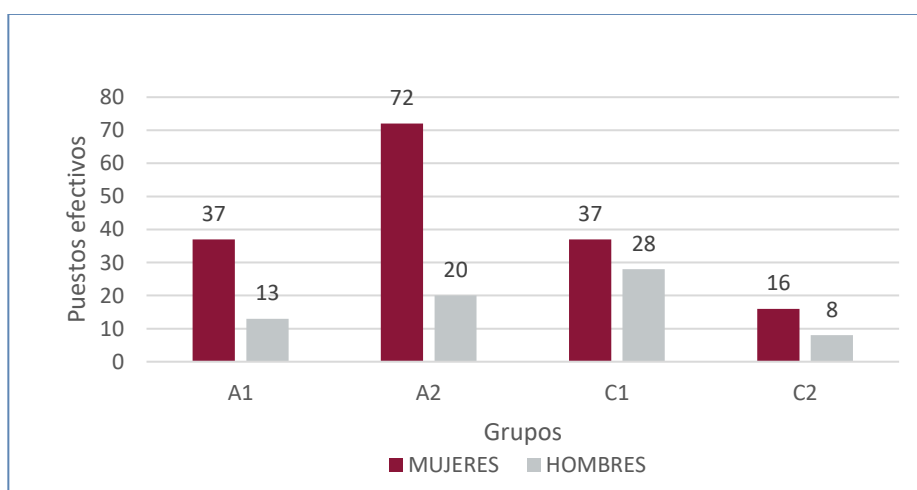
La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recoge el principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad, entendiéndose por tal composición la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento, según aclara la DA primera.

Durante el periodo fiscalizado, la persona que ocupó el puesto de dirección de la BNE fue una mujer. Por lo que se refiere a la composición del Real Patronato en el momento de realizarse los trabajos de fiscalización, se apreció el cumplimiento del principio de composición equilibrada, al situarse en el entorno del 50 % la presencia de hombres y mujeres. En la COPER, las mujeres alcanzaban el 57 % del total de miembros y los hombres el 43 %, por tanto, también dentro de los límites marcados en la citada DA primera.

### II.12.2.2. EFECTIVOS EN LA BNE

Existe una presencia mayoritaria de mujeres en los subgrupos de funcionarios de la BNE (desde el A1 hasta el C2), como se evidencia en el siguiente gráfico.

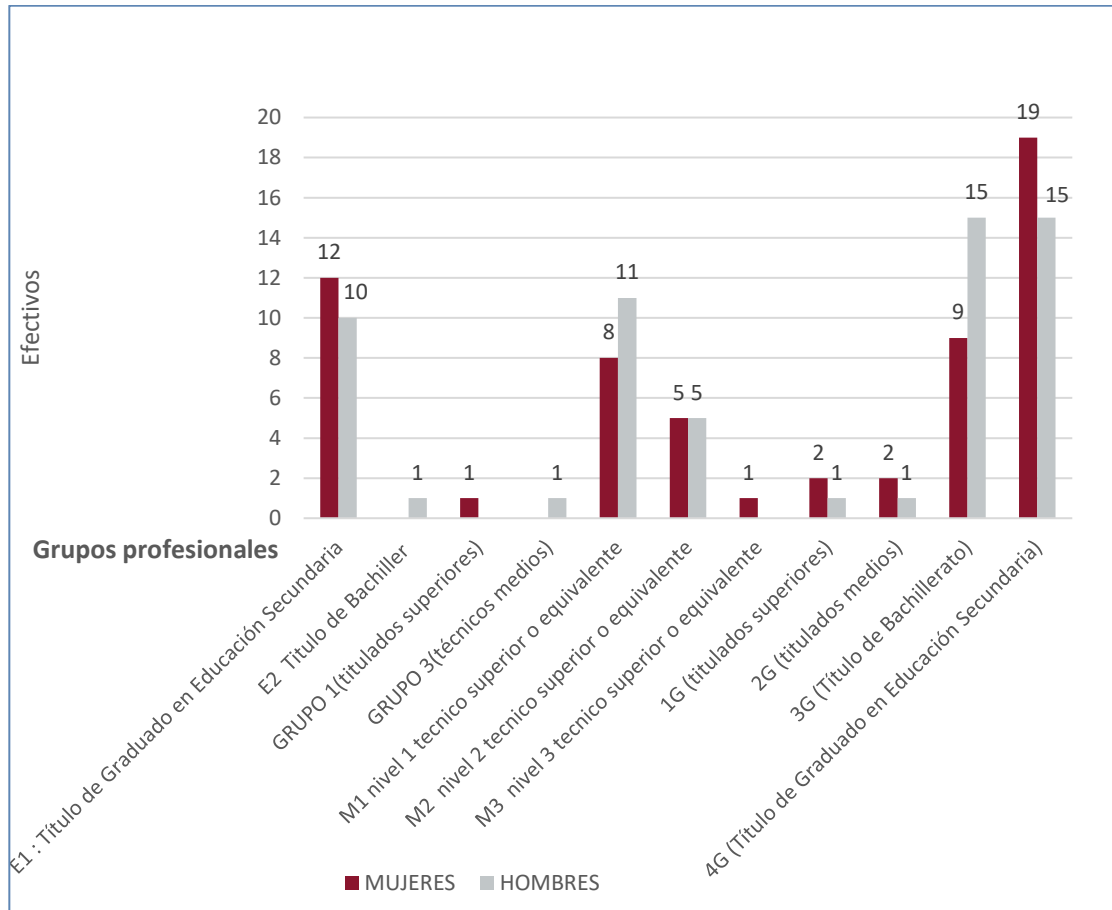
**GRÁFICO Nº 7**  
**GÉNERO DEL FUNCIONARIADO**



Fuente: Memoria de las cuentas anuales de 2022 aprobadas

En el caso de personal laboral, el 50 % de los efectivos son mujeres, porcentaje que no disminuye si se toman como referencia los subgrupos profesionales con los puestos de mayor remuneración.

**GRÁFICO Nº 8**  
**GÉNERO DEL PERSONAL LABORAL**



Fuente: Memoria de las cuentas anuales de 2022 aprobadas

### II.12.2.3.PLANIFICACIÓN Y PROCEDIMIENTOS EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD

El PE21-25 recogió, en su línea estratégica 1.1, el objetivo de impulsar actividades que fomenten valores como la igualdad, el respeto a la diversidad, el cuidado del medio ambiente y la inclusión social. Asimismo, en la línea 4.2 se incluyó la adopción de medidas que favorezcan la promoción, conciliación e igualdad de sus trabajadores.

Por otro lado, cabe destacar que se dispone de un protocolo de actuación frente al acoso laboral, aprobado en 2012, pero el protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo, previsto en el artículo 62 de la citada ley orgánica, se encontraba en proceso de elaboración a 31 de marzo de 2024.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### III.1. CUENTAS ANUALES

1. Las cuentas de 2021 y 2022 se rindieron al Tribunal de Cuentas el 12 de enero de 2023 y el 11 de enero de 2024, respectivamente, con 165 y 164 días de retraso, respectivamente, respecto al plazo establecido en la Orden EHA/2045/2011. Además, los informes de auditoría que las acompañan ofrecen una opinión desfavorable (subapartado I.5).

#### III.2. PLANIFICACIÓN

2. En el periodo fiscalizado, la Biblioteca Nacional de España (BNE) contaba con el Plan Estratégico 2021-2025 (PE21-25) y los planes de actuaciones anuales (PAA) de 2021 y 2022. El PE21-25 fue aprobado por el Pleno de Real Patronato, pese a que el artículo 5 de la Ley 1/2015, de 24 de marzo, reguladora de la Biblioteca Nacional de España (LBNE) dispone que corresponde al Presidente de la BNE (Ministro de Educación, Cultura y Deporte). Además, el PE21-25 no se adecúa plenamente a lo indicado en el artículo 92.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al no incluir los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos.

Los PAA de 2021 y 2022 se aprobaron por la Comisión Permanente del Real Patronato de la BNE (COPER), correspondiendo al Presidente de la BNE, según establece la LBNE y el Estatuto de la BNE (EBNE), el ejercicio de esta competencia. También se apreciaron deficiencias en el diseño de dichos planes, dado lo previsto en el artículo 92 de la LRJSP, entre otros aspectos, en los indicadores y el grado de contribución de las actuaciones al logro de los objetivos.

Ni el PE21-25 ni el PAA de 2021 contienen referencias al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) (subepígrafe II.1.1.1).

3. La BNE no tiene una unidad especializada que tenga a su cargo la planificación estratégica de la entidad (subepígrafe II.1.1.2).
4. Las distintas actuaciones descritas en los PAA de 2021 y 2022 respecto a catalogación, adquisición de fondos, preservación, conservación y digitalización no contienen referencias a los documentos precedentes en el tiempo, lo que habría permitido apreciar la continuidad en las mismas.

Las líneas de digitalización de la BNE 2019-2022, documento sin fecha y sin firma, describen actuaciones a realizar en ese periodo, en sentido amplio y sin cuantificar. Por otra parte, la COPER, en lugar del Presidente de la BNE, aprobó la Estrategia digital 2023-2025.

Si bien el PE21-25 y los PAA de 2021 y 2022 incluyen la realización de actuaciones de catalogación, no es posible establecer una relación con los tres millones de elementos pendientes de incorporar al catálogo (subepígrafe II.1.1.3).

5. El PE21-25 no asigna de manera específica recursos financieros para el desarrollo de cada uno de los grandes objetivos de la actividad de la entidad, ni se ha realizado este desglose para las actividades incluidas en los PAA (subepígrafe II.1.1.4).

**RECOMENDACIÓN 1**

Se recomienda a la BNE mejorar el proceso de planificación y los documentos en que se plasma dicha actividad, conforme al contenido previsto para los mismos en la LRJSP y en su normativa específica. Además, la aprobación de los documentos de planificación debería realizarse por el órgano competente.

6. El Plan de Viabilidad de la BNE aprobado en 2015 para suplir de forma progresiva la contratación externa de procesos y servicios básicos mediante la oferta de empleo público (OEP) refleja que, desde finales de los años noventa, la BNE apostó por un modelo de gestión basado en la externalización de parte de sus procesos internos y servicios que ha generado una plantilla de empleados públicos insuficiente para cumplir con su misión, siendo necesario un cambio de modelo (subepígrafe II.1.4.1).
7. En 2015, la Inspección General de Servicios (IGS) de la Administración General del Estado (AGE) puso de manifiesto la existencia de tareas duplicadas y responsabilidades poco definidas, además de la dependencia del organismo de la externalización. La BNE, a la vista del citado informe, concluyó que gran parte de las deficiencias podrían solventarse a través de una nueva Relación de Puestos de Trabajo (RPT), sin que esta se haya plasmado en la práctica, ni tampoco se haya realizado un análisis de cargas de trabajo para determinar una asignación o reparto de recursos humanos (subepígrafe II.1.4.2).
8. El Plan de Viabilidad de 2015 señalaba que las funciones específicas encomendadas al personal de los cuerpos bibliotecarios no debieran ser atribuidas a las personas contratadas mediante empresas terceras (externalización del servicio). Paralelamente, la Sentencia del Tribunal Supremo número 469/2023 señala que la colaboración con otras entidades (públicas o privadas) para el ejercicio de las competencias propias puede llevarse a cabo siempre que, por circunstancias extraordinarias, no se posean los medios necesarios. Pese a todo lo anterior, en el periodo 2015-2022, el recurso al personal externo para realizar las funciones propias de la BNE en relación con el manejo y gestión de los fondos bibliográficos ha sido constante y habitual, si bien se ha reducido en los últimos ejercicios (subepígrafe II.1.4.3).

**RECOMENDACIÓN 2**

La BNE y el Ministerio de Cultura (MCU) deberían valorar el modelo de producción de los procesos y servicios básicos del organismo, potenciando, en su caso, la línea que se estableció en el Plan de Viabilidad de 2015.

**III.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS**

9. La BNE cuenta con políticas y procedimientos internos para la gestión de los fondos bibliográficos y el desempeño de sus funciones, si bien no se suele dejar constancia de la fecha de aprobación y, en ocasiones, como ocurre con el Sistema Integrado de Gestión Bibliotecaria (SIGB), el procedimiento queda identificado con el manual de la herramienta informática que lo soporta. El procedimiento de expurgo no ha sido regulado formalmente hasta el 28 de abril de 2022 y no se cuenta con uno relativo a la compra y donativo de fondos. En febrero de 2024, no estaba aprobado formalmente el relativo a la salvaguarda y gestión de emergencias patrimoniales para la sede de Recoletos (epígrafe II.2.1).

**RECOMENDACIÓN 3**

Deberían formalizarse los procedimientos internos con que cuenta la Biblioteca, dotándose de aquellos de los que aún carece.

10. El SIGB en funcionamiento en los ejercicios fiscalizados no permitía realizar una búsqueda automática del número exacto de documentos con que se cuenta, debiendo acudir para ello de forma individualizada a cada registro bibliográfico. Además, transcurre un tiempo entre la entrada de ejemplares en la BNE y la primera actividad de registro, denominada *precatalogación* (subepígrafe II.2.2.1).
11. Gran parte del equipamiento de servidores, aplicaciones y sistemas de la BNE presenta una antigüedad importante, encontrándose sistemas operativos desactualizados. Además, el relevante conjunto de aplicaciones desarrolladas "inhouse" utiliza tecnologías y sistemas operativos muy diferentes entre sí. Todo ello supone un riesgo de cara a la seguridad de los sistemas y una menor eficiencia (subepígrafe II.2.2.2).
12. Los servicios de tecnologías de la información (TIC) de la BNE dependen de dos unidades administrativas (la Unidad de Coordinación Informática y la División de Procesos y Servicios Digitales) que presentan un bajo nivel de cobertura de efectivos, lo que ocasiona un considerable número de contratos con empresas externas y encargos a medios propios, con el consiguiente riesgo de dependencia de terceros (subepígrafe II.2.2.3).
13. En relación con la sede electrónica de la BNE, cabe señalar que solo hay dos trámites disponibles a través del catálogo oficial de la sede, mientras se declaran activos en el Sistema de Información Administrativa cinco trámites, sin estar disponibles en la sede. Otros siete trámites solo se encuentran disponibles a través de formularios accesibles desde la página web institucional, sin que aparezcan en el catálogo de trámites de la sede electrónica (subepígrafe II.2.2.4).
14. Pese a haber realizado la categorización sobre sus sistemas tal como dispone la normativa reguladora del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), la BNE no ha cumplido con los protocolos de auditoría exigidos en el Real Decreto (RD) 311/2022, de 3 de mayo. Además, el organismo ha aportado un compendio de normas o procedimientos internos sobre la gestión tecnológica que se encuentran desactualizados. Asimismo, los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos TIC celebrados por la BNE no contemplaban requisitos para asegurar la conformidad con el ENS, pese a lo establecido en el artículo 2 del RD citado (subepígrafe II.2.3.1).
15. La BNE no ha acreditado suficientemente la interoperabilidad de sus aplicativos y sistemas conforme a las normas y requisitos establecidos en el RD 4/2010, de 8 de enero. En particular, pese a la importante labor de digitalización de documentación, tan solo el 10 % de los documentos digitalizados cumplían las Normas Técnicas de Interoperabilidad (subepígrafe II.2.3.2).

**RECOMENDACIÓN 4**

Deberían llevarse a cabo las actuaciones oportunas para lograr una plena adecuación a lo dispuesto en el ENS y en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), mitigando así los riesgos que afectan a los sistemas y aplicaciones del organismo y asegurando la digitalización documental conforme a las normas técnicas establecidas.

16. El documento relativo a la Política de Protección de Datos de la BNE no contiene información sobre los plazos de conservación de los datos personales. El Registro de Actividades de Tratamiento no ha sido aún comunicado a la Agencia de Protección de Datos (subepígrafe II.2.3.3).
17. La BNE mantiene un total de 31 dominios diferentes, con un número muy elevado de subenlaces vinculados a los sitios web principales, lo que dificulta el acceso a los contenidos y la navegación eficiente por los ciudadanos, además de su control por el propio organismo (subepígrafe II.2.3.4).
18. El número de expedientes en los que la Intervención Delegada (ID) en el organismo detectó deficiencias al ejercer la función interventora se ha incrementado sustancialmente, al pasar del 7,15 % en 2021 al 17,45 % en 2023, debiéndose este aumento, en esencia, a las observaciones complementarias formuladas, que no suponen un reparo suspensivo de la tramitación del gasto (subepígrafe II.2.4.1).

#### III.4. GESTIÓN DE FONDOS BIBLIOGRÁFICOS

19. Revisado el 57,18 % del gasto efectuado en los ejercicios fiscalizados se deduce que, con carácter general, los informes que soportan las valoraciones de las compras no son homogéneos. Al no existir un manual interno, no existen criterios o referencias preestablecidos para determinar la fijación del precio del fondo a adquirir, lo que queda patente en los informes (subepígrafe II.3.1.1).
20. La BNE no dispone de instrucciones internas sobre la figura del donativo debidamente detalladas y aprobadas (subepígrafe II.3.1.2).
21. Tras la reforma operada por la Ley 8/2022, de 4 de mayo, se suprime la función de la alta inspección en relación con el depósito legal (DL), encomendada a la BNE por la Ley 23/2011, de 29 de julio, función que no ha llegado a aplicarse efectivamente por falta de desarrollo reglamentario. En su lugar, corresponde al organismo, desde el 2 de enero de 2023, el ejercicio de un papel de coordinación y asesoramiento.

El procedimiento de comunicación entre los centros depositarios de las Comunidades Autónomas (Oficinas de DL) y la BNE no se encuentra automatizado, lo que conlleva riesgos para el cumplimiento del mandato legal de conservación del patrimonio bibliográfico que recae sobre esta última, sin que se haya ultimado la actuación prevista en relación con este aspecto en el PAA de 2022 (subepígrafe II.3.1.3).

#### **RECOMENDACIÓN 5**

La BNE debería priorizar la coordinación con las Oficinas del DL de la automatización de los flujos de información recibidos de estas.

22. La web de la BNE aloja una Política de desarrollo de colecciones del Archivo de la Web Española, fechada el 24 de noviembre de 2023, sin que se cuente con instrucciones concretas para determinar las páginas web a recopilar. Además, pese a lo establecido en el artículo 9.5 del RD 635/2015, de 10 de julio, por el que se regula el DL de las publicaciones en línea, no se ha acreditado que la documentación generada en la gestión del DL de las publicaciones en línea sea tratada conforme a los principios establecidos en el ENI (subepígrafe II.3.1.4).

23. En lo referente a la metodología del recuento de fondos, la BNE ha aportado un documento sin aprobar denominado “propuesta y metodología para el recuento anual”, fechado el 6 de mayo de 2021, donde no aparecen criterios determinados. El número de documentos objeto de recuento total en el periodo 2008-2022 ha ascendido a más de siete millones, empezando en más de un millón y medio en 2008 para situarse en los 167.554 en 2022. La media del porcentaje de los ejemplares correctamente colocados se sitúa en el 99,84 % (subepígrafe II.3.2.2).
24. Los fondos pendientes de localizar por la BNE ascendían a 14.500 al cierre de 2023 (subepígrafe II.3.2.3).
25. Con fecha 12 de julio de 2023, la BNE estimaba, respecto al estado de catalogación de las colecciones bibliográficas, en torno a tres millones los documentos no incluidos en el SIGB de los cuales, 285.104 documentos aparecen en inventarios o bases alternativos y 1.400.000 carecen de soporte alternativo. Adicionalmente, se cifra la colección de fotografías pendientes de catalogación en el entorno de 1.300.000 y en 49 los archivos personales. La cifra global de fondos por catalogar se ha reducido significativamente desde la anterior fiscalización de esta entidad, dado que, en 2014, se situaba en 11.094.019. Por lo que se refiere a la digitalización, la BNE viene informando sobre los fondos digitalizados cada año, aunque no indica aquellos aún pendientes de digitalizar (subepígrafe II.3.2.4 y II.3.4.5).
26. La BNE tiene publicada una política de gestión de sus colecciones, donde se aborda el expurgo, que está sin fechar. Además, las reglas para el expurgo de ejemplares y para su enajenación a entidades públicas no fueron aprobadas hasta 2022 y 2023, respectivamente. No se ha acreditado la formalización de expedientes de expurgo con anterioridad a 2023, y solo existirían, en su caso, como soporte de las enajenaciones que se hubieran realizado, listados de los diferentes departamentos afectados, los cuales no han sido aportados. Esta práctica suponía un importante riesgo en relación con la salida de fondos (epígrafe II.3.3).

### III.5. GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES

27. La sede de la BNE ubicada en la calle Recoletos de Madrid es un edificio con 130 años de antigüedad, cuya última reforma se realizó a principios de los años noventa. Por otro lado, la sede de Alcalá de Henares fue construida en varias etapas entre 1993 y 2009, sin que disponga de licencia de funcionamiento ni el plan de urbanismo del municipio permita incrementar la edificación actual. Los equipamientos e instalaciones de ambos edificios presentan una importante antigüedad y obsolescencia, derivándose de ello elevados riesgos en relación con incidentes ocasionados por fugas de agua, goteras e incendios, cuya solución, de un coste estimado superior a los cuarenta y cinco millones de euros, estaba pendiente de acometer, en febrero de 2024 (subapartado II.4).

### III.6. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS

28. La tasa de ocupación de los puestos de la BNE dotados en su RPT fue del 68 % y 66 %, respectivamente, en 2021 y 2022, con 359 y 349 personas, habiéndose producido una paulatina reducción de personal de la BNE (en torno al 16 % desde 2014). Los efectivos de cuerpos de funcionarios propios de la BNE pasaron de 130 a 180 personas en el periodo 2014-2022, con aumentos en los Subgrupos A2 y C1 y disminución en el A1, y, aunque no se ha eliminado la dependencia de los servicios externos, sí se ha reducido considerablemente, al reducirse de 194 personas en 2015 a 69 en 2022 (epígrafe II.5.1).

29. Las necesidades de recursos humanos advertidas en los ejercicios 2018 y 2019 no se satisfacen hasta 2023, lo que supone una debilidad desde un punto de vista de una gestión eficaz y económica de estos recursos. Lo mismo ocurre con la convocatoria de las plazas de las OEP de los años 2020, 2021 y 2022, que se realiza de forma acumulada en 2023, al diferir en varios años el momento en que se aprecia la necesidad de los puestos y aquel en el que se le da curso y finalmente cobertura.

El Plan de Viabilidad de 2015 de la BNE, para suplir de forma progresiva la contratación externa de procesos y servicios básicos, preveía la incorporación de 195 efectivos en los cuerpos propios vía OEP, de los que solo se han obtenido 98 hasta el cierre de 2023, siendo 14 de promoción interna (epígrafe II.5.3).

#### **RECOMENDACIÓN 6**

Se recomienda al MCU la agilización en los procedimientos de provisión de plazas, fomentando la cobertura en tiempo de las necesidades advertidas.

30. La aprobación del EBNE, en diciembre del año 2016, no conllevó la reforma integral de la RPT de la BNE, recomendada tanto en el Plan de Viabilidad de 2015 como en el informe de consultoría operativa de la IGS del mismo año (epígrafe II.5.5).
31. La cobertura de los puestos del área de Gerencia de la BNE ha experimentado una reducción del 39 % en el periodo 2014-2022, frente a una reducción general del 16 % en el organismo. Las vacantes afectan significativamente a los puestos para funcionarios de los Subgrupos A1 y A2, sin que el MCU haya comunicado la realización de análisis para la aplicación de la DA quinta de la LRJSP, en el sentido de compartir la organización y gestión de servicios comunes, máxime ante las carencias expuestas (epígrafe II.5.6).

#### **RECOMENDACIÓN 7**

Se recomienda al MCU el análisis de las necesidades y carencias de sus organismos, en particular de la BNE, y la aplicación, cuando sea oportuno, de medidas tendentes a compartir la organización y gestión de servicios comunes, tal como dispone la LRJSP.

### **III.7. RELATIVAS AL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y CONTABLE**

32. En relación con el saldo de la cuenta 213 (bienes del patrimonio histórico) en lo referente a libros y otros documentos bibliográficos, audiovisuales y de otra naturaleza, al no existir un inventario debidamente elaborado sobre el que realizar las pruebas oportunas, no puede expresarse una opinión sobre si esta representa la realidad patrimonial de la BNE. Adicionalmente, se ha apreciado la falta de información sobre los criterios contables utilizados en determinadas operaciones que afectan a esta cuenta, lo que afecta a la debida contabilización de los activos. En relación con los saldos de las cuentas 213 (en lo referente a las edificaciones) y 209 (inmovilizado intangible), ni la información revelada en los estados financieros ni la recibida durante la fiscalización se considera adecuada para acreditar su soporte. Por otro lado, de las comprobaciones realizadas no se deducen deficiencias reseñables en la contabilización financiera ni en el registro presupuestario de las operaciones ordinarias de gastos e ingresos (subapartado II.6).

### III.8. EJECUCIÓN DEL PRTR

33. Pese a que los objetivos CID (Council Implementing Decision) asignados al MCU debían lograrse por el conjunto de su servicios y organismos, no consta la asignación formal de la contribución que se esperaba de la BNE en el objetivo CID 360 y la consignación presupuestaria efectuada no es coherente con la ejecución informalmente atribuida. En esta línea, al cierre de 2022, los compromisos de gasto de la BNE en dos de los programas presupuestarios relativos al PRTR (330A y 33XC) fueron, de forma acumulada, de 920.869 euros, lejos del importe asignado informalmente de 7,4 millones de euros.

Por lo que se refiere al objetivo CID 361, en la única acta de seguimiento del PRTR-BNE aportada por la Unidad de Seguimiento del PRTR del MCU, de 6 de febrero de 2024, se recoge el proyecto denominado “Trabajos para la renovación del museo, sus elementos de iluminación e instalación de audiovisuales, 230.000 euros”, que no parece tener encaje en las acciones descritas para este objetivo.

Respecto de los requisitos medioambientales establecidos para la contratación de equipos financiada con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), previstos en las Directivas 2009/125/EC y 2011/65/UE, ni los pliegos del contrato de compra de escáneres para el Servicio de Fotografía y Digitalización de la BNE (22/03C) ni ningún otro documento de los que figuran en el expediente hacen referencia a estas condiciones (subepígrafes II.1.1.4 y II.9.4.2 y subapartado II.7).

### III.9. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y A LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

34. Analizado el 61 % del importe de los contratos de la BNE en el periodo fiscalizado se detecta una inadecuada y deficiente planificación de las necesidades contractuales, que ha provocado retrasos en la tramitación de los expedientes y en la adjudicación generando situaciones de continuación de la prestación del servicio precedente sin amparo contractual, de recurso a la contratación menor, con situaciones de fraccionamiento no permitido por los artículos 99 y 101 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y de utilización de procedimientos de adjudicación de carácter extraordinario (negociado sin publicidad o encargo a medio propio), reduciendo la concurrencia en las licitaciones.

Algunas de estas situaciones han generado supuestos de omisión de fiscalización previa, debiendo acudir al procedimiento de convalidación de gasto previsto en el artículo 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Además, se ha acudido a la tramitación de urgencia de los expedientes, pese al carácter restrictivo de la misma. Por otro lado, el Servicio Jurídico del Estado en el MCU (SJE) señaló que, teniendo en cuenta la excepcionalidad y urgencia del encargo a medio propio, estos no debían prever la posibilidad de prórroga. También se han detectado deficiencias en la solicitud de las tres ofertas que señala la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación para la contratación menor. Por otra parte, la ID y el SJE han requerido la revisión de los pliegos de diversos contratos a fin de adaptar su contenido a las instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión, a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores (subapartado II.8).

### **RECOMENDACIÓN 8**

Sería aconsejable que la BNE planificara las actuaciones preparatorias de los expedientes de contratación de una forma metódica y organizada que permitiera concluir la tramitación y adjudicación de los contratos con la debida antelación, evitando situaciones de contratación irregular o tener que acudir a procedimientos de adjudicación de carácter extraordinario, incrementando así la eficacia de los recursos públicos y su uso transparente.

35. Pese a la resolución anticipada del contrato de limpieza por retrasos e impagos de las nóminas de los trabajadores por parte del adjudicatario, la BNE dio la conformidad mensual al servicio, sin reflejar incidencia alguna, desde octubre de 2021 a noviembre de 2022, sin haber procedido a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los salarios desde el impago de la nómina de agosto de 2022 hasta la resolución del contrato el 31 de enero de 2023 (epígrafe II.8.1).

### **RECOMENDACIÓN 9**

La BNE debería acometer mejoras en los procedimientos de control de la ejecución de los contratos, de manera que sean realmente efectivos.

36. Mientras se culminaba la adjudicación del contrato 23/027, se contrató a cuatro trabajadores de cupo, por plazo de seis meses (desde 1 de junio al 30 de noviembre de 2023) para prestar el servicio de recepción al público, no siendo adecuado recurrir a esta fórmula, al tratarse de una necesidad permanente de la BNE que se encuentra externalizada (epígrafe II.8.2).
37. El servicio de transportes y movimientos interiores de la primera quincena de junio de 2022 no fue cubierto por contratación alguna, realizándose un pago por caja fija por valor de 4.864 euros (epígrafe II.8.4).
38. En el expediente del servicio de seguridad y vigilancia se aplicó la tramitación de emergencia, sin que concurriera alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la LCSP (epígrafe II.8.5).

### **RECOMENDACIÓN 10**

Se recomienda a la BNE evitar la utilización de instrumentos que excepcionan la publicidad y la concurrencia, como es la tramitación de emergencia, acudiendo prioritariamente a otros mecanismos menos restrictivos (como son la vía de urgencia o el procedimiento negociado sin publicidad), que pueden proporcionar la agilidad necesaria en la tramitación sin que se vean mermados los principios referidos, así como el resto de garantías procedimentales y controles (como el sometimiento al recurso especial en materia de contratación) que consagra la LCSP.

39. En la provisión del servicio de soporte funcional y asistencia técnica para la gestión de nóminas y seguros sociales de la BNE se aprecia un fraccionamiento en la contratación, sin que los actos de autorización y compromiso de gasto derivados fueran objeto de la preceptiva fiscalización. A diferencia de casos similares, en lugar de acudir al procedimiento de convalidación, se ha iniciado un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de los contratos, con dictamen favorable del Consejo de Estado de 8 de marzo de 2024 (epígrafe II.8.6).

40. En el contrato de servicio de cafetería y comedor-autoservicio en la sede del Paseo de Recoletos y máquinas de vending en Recoletos y Alcalá de Henares (19/011), el adjudicatario solicitó la resolución del contrato, el 25 de enero de 2022, debido a su falta de liquidez, lo que supuso impagos de las nóminas de los trabajadores desde noviembre de 2021. Constatados los impagos por la BNE, no se resolvió el contrato hasta el 30 de junio de 2022.

El encargo a medio propio para prestar el servicio de cafetería en el organismo, de 13 de junio de 2022, se fundamenta en el carácter de operador crítico de servicio esencial de la BNE, sin que se aprecie una relación consistente entre los servicios a prestar como operador crítico y el de cafetería. Además, la sucesión de encargos alcanza casi los dos años, lo que no es acorde con el carácter excepcional de esta figura (epígrafe II.8.8).

41. En relación con el suministro de energía eléctrica y tras quedar varios pagos pendientes, la BNE inició un procedimiento de revisión de oficio para así indemnizar al suministrador por 1.060.978 euros más intereses de demora, con dictamen favorable del Consejo de Estado, de 18 de julio de 2024 (epígrafe II.8.11).

### III.10. RELATIVAS A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

42. Como consecuencia de las necesidades especiales sobre conservación de colecciones y la dificultad para compartimentar los espacios según su utilización, la BNE no está en condiciones de aplicar las medidas establecidas en el Real Decreto-ley (RDL) 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, en lo relativo al establecimiento de limitaciones en los umbrales de temperatura y humedad. Por otro lado, no se han implementado las auditorías energéticas recomendadas por el Plan Más Seguridad Energética (+SE) de 2022. La BNE no cuenta con una política general en relación con los residuos (epígrafe II.9.1).

#### RECOMENDACIÓN 11

La BNE debería realizar auditorías energéticas para identificar las oportunidades de ahorro y las principales actuaciones a implantar en cada edificio y designar un responsable energético.

43. Ni el PE21-25 ni el PAA de 2022 se modificaron de cara a tener en cuenta lo señalado en la Orden PCM 466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional estatal y en el RDL 14/2022. La actuación prevista para ser ejecutada en 2021, destinada a definir y redactar un plan de eficiencia energética para la BNE figuraba como finalizada, aunque solo ha quedado constancia de diversos informes parciales, y aparece de nuevo entre las actuaciones a realizar en 2023.

Según un estudio de eficiencia económica y energética de 2021, ambas sedes cuentan con pocos recursos informatizados que permitan disponer de información sobre los consumos y las deficiencias de las instalaciones (epígrafe II.9.2).

44. En los últimos años, se está impulsando la publicación digital de forma complementaria a las publicaciones en papel y, en todos los contratos de impresión de publicaciones de la BNE se exige el uso de papel reciclado, lo que constituyen buenas prácticas (subepígrafe II.9.3.1).

### III.11.RELATIVAS AL ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN

45. El PE21-25 no incluye la metodología ni los instrumentos para su evaluación, ni tampoco hace referencia a los responsables de su seguimiento y evaluación. Tampoco se ha aportado una evaluación formal del grado de cumplimiento del Plan estratégico 2015-2020, que sirviera como punto de partida del PE21-25 (epígrafe II.10.1).

#### **RECOMENDACIÓN 12**

La BNE debería introducir las modificaciones oportunas en los planes estratégicos vigentes para dotarlos de los instrumentos necesarios para su evaluación.

46. La evaluación de los PAA de 2021 y 2022 presenta diversas debilidades e inconsistencias, destacando aquellas relativas a los indicadores de cumplimiento de las actuaciones. Además, no se ha acreditado la aprobación de la evaluación del PAA de 2022 (epígrafe II.10.2).
47. En el Informe de fiscalización 1.475 del Tribunal de Cuentas, aprobado el 29 de junio de 2022, se indicaba que la programación plurianual y/o anual solo contemplaba razonablemente los requisitos más básicos del artículo 92.1.e) de la LRJSP, careciendo de los demás, o con importantes deficiencias y falta de continuidad, por lo que no se consideran suficientes para soportar un control de eficacia apropiado. En relación con el control de eficacia previsto en el artículo 85 de la LRJSP, no ha sido hasta 2023 cuando la BNE ha sido objeto de uno. En el informe provisional de la Inspección de Servicios del MCU se detalla que este control no se puede efectuar con los elementos de que se dispone (epígrafe II.10.3).
48. La entidad cuenta con una multiplicidad de indicadores para medir la gestión, que traslada una imagen de dispersión y falta de enfoque hacia los objetivos principales que se han de medir de cara a la toma de decisiones (epígrafe II.10.6).
49. El PE21-25 no contiene indicadores, siendo los PAA de 2021 y 2022 los que los definen, sin utilizar la metodología ISO para bibliotecas nacionales. Los indicadores, en muchos casos, no permiten estimar de forma adecuada el grado de eficacia en la ejecución de la actuación y su contribución al objetivo definido (subepígrafe II.10.6.1).

#### **RECOMENDACIÓN 13**

La BNE habría de realizar un estudio del amplio conjunto de indicadores con que cuenta de cara a su simplificación y aumento de su utilidad para la toma de decisiones, en orden a mejorar la eficiencia en las actuaciones.

50. Para cumplimentar el apartado de indicadores de la memoria anual de actividad, la BNE incorporó indicadores ISO de rendimiento para bibliotecas nacionales en el año 2009. La referencia en los indicadores a las normas ISO de soporte fue suprimida en el año 2022 y el número de indicadores con referencia ISO ha pasado del 46 % del total en los primeros años de su utilización al 37 % en 2021 (subepígrafe II.10.6.2).
51. El artículo 8 del EBNE indica que le corresponde a la COPER realizar trimestralmente el seguimiento de los “indicadores de gestión básicos de la institución”, sin que conste su definición y aprobación formal y sin que estén directamente vinculados a la planificación estratégica (subepígrafe II.10.6.3).

52. La memoria de las cuentas anuales de 2021 y 2022 no incluyen el estado sobre indicadores de gestión (eficacia, eficiencia, de economía y medios de producción) previsto en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (subepígrafe II.10.6.5).
53. La tasa de retorno de la inversión que resulta de la comparación entre la valoración económica de los distintos servicios que ofrece la BNE a la sociedad y los fondos públicos que financian su actividad a través de los presupuestos generales del Estado alcanza 2,41 euros en 2021 y 2,72 euros en 2022, lo que supone que, por cada euro consignado en los presupuestos destinado al organismo que se ha gastado (obligación reconocida), este genera un valor de más del doble para ciudadanos, entidades y organizaciones (subepígrafe II.10.7.1).

### III.12. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

54. Siguen pendientes de cumplimiento íntegro tres de las cinco recomendaciones formuladas en el Informe de fiscalización número 1.080, sobre la BNE, por lo que permanecen en el mismo estado que el constatado en el Informe de fiscalización número 1.266, aprobado el 26 de febrero de 2018, en el que se realizó su seguimiento, si bien parte de una de ellas ha devenido inaplicable al haberse eliminado las competencias de alta inspección atribuidas a la BNE en materia de depósito legal (epígrafe II.11.1).
55. Las actuaciones a las que instaba la Comisión Mixta en sus resoluciones a la vista de los informes de fiscalización anteriores fueron prácticamente coincidentes con las recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización anteriores. En relación con el resto, se considera cumplida la relativa a la implantación del Plan de Conservación y Acceso al Documento, permaneciendo las demás pendientes de plena implementación (epígrafe II.11.2).

### III.13. TRANSPARENCIA E IGUALDAD DE GÉNERO

56. No se da publicidad a la agenda de la persona que ejerce la máxima responsabilidad en el organismo, a pesar de la Recomendación 1/2017, de 23 de abril, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Además, aunque la web de la BNE tiene publicada amplia información estadística, la multiplicidad y falta de agrupación dificulta la valoración del grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos de su competencia (epígrafe II.12.1).
57. Se cumple en la BNE el principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos, en los órganos y cargos de responsabilidad. Existe una presencia mayoritaria de mujeres (70 %) en los subgrupos de funcionarios de la BNE, siendo del 74 % en el Subgrupo A1 y del 78 % en el A2, mientras que en el personal laboral el porcentaje de mujeres es del 50 % (epígrafe II.12.2).

Madrid, 28 de octubre de 2024

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega





**RELACIÓN DE ANEXOS**

---

ANEXO 1	MARCO NORMATIVO, DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.....	109
ANEXO 2	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	113
ANEXO 3	EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS.....	115
ANEXO 4	ENGARGOS A MEDIO PROPIO FISCALIZADOS.....	119
ANEXO 5	METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL VALOR ECONÓMICO DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA BNE.....	121



## ANEXO 1

### MARCO NORMATIVO, DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La BNE tiene la naturaleza de organismo autónomo, está adscrita al Ministerio de Cultura y, desde la remodelación ministerial aprobada por el Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura básica del citado departamento, las relaciones administrativas se canalizan a través de la Subsecretaría de este<sup>92</sup> <sup>93</sup>. El organismo forma parte del Sistema Español de Bibliotecas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas.

La normativa aplicable está formada por las siguientes disposiciones:

- Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español,
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas,
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria,
- Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas,
- Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal,
- Ley 1/2015, de 24 de marzo, reguladora de la Biblioteca Nacional de España,
- Real Decreto 635/2015, de 10 de julio, por el que se regula el depósito legal de las publicaciones en línea,
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público,
- Real Decreto 640/2016, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Biblioteca Nacional de España,
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,
- Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE, derogada por la LRJSP, determinaba, en su artículo 3.2, entre otros, los siguientes principios de funcionamiento de la AGE:

- a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

<sup>92</sup> La adscripción de la BNE no se ha visto alterada por el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Sin embargo, el Ministerio de Cultura y Deporte ha pasado a denominarse Ministerio de Cultura.

<sup>93</sup> Derogado por el Real Decreto 323/2024, de 26 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura.

- b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- c) Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
- d) Responsabilidad por la gestión pública.

El artículo 62 de la citada ley contemplaba la necesidad de que los organismos públicos contaran con un plan inicial de actuación, aprobado por el titular del Departamento ministerial del que dependiera, incluyendo los objetivos a alcanzar en el área de actividad encomendada y los recursos humanos, financieros y materiales precisos para su funcionamiento.

Por su parte, el artículo 51 se establecía un control de eficacia de los organismos autónomos, a ejercer por el Ministerio al que estén adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la LGP. Dicho control tenía por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

La LRJSP mantiene previsiones similares en cuanto a la necesidad de contar con un plan de actuación y el sometimiento al control de eficacia, según se recoge en sus artículos 85 y 92.2, añadiendo a lo anterior el control de supervisión continua.

La Disposición final decimoctava de la LRJSP señalaba que la entrada en vigor de la norma se produciría al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, esto es, 2 de octubre de 2016, mientras que la Disposición transitoria segunda preveía que, en tanto no resultase contrario a su normativa específica, los organismos públicos existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley y desde ese momento aplicaran el régimen de control previsto en el artículo 85 y 92.2, por lo que no es de aplicación, para estas cuestiones, el plazo de adaptación recogido en la DA cuarta de la ley (1 de octubre de 2024) para que todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal se adapten a su contenido.

Los fines esenciales de la BNE, enumerados en la Ley 1/2015, de 24 de marzo, reguladora de la Biblioteca Nacional de España, son los siguientes:

1. Reunir, describir y garantizar la protección, enriquecimiento, conservación y transmisión del patrimonio bibliográfico y documental, tanto el producido en el Estado español como el generado sobre sus diferentes culturas.
2. Garantizar el acceso y la difusión de sus colecciones con el fin de fomentar su utilización, como medio de enriquecimiento cultural, social y económico.
3. Promover y desarrollar políticas bibliotecarias en relación con el patrimonio bibliográfico y documental del Estado español.

De acuerdo con la normativa aplicable antes expuesta, los órganos rectores de la BNE son:

1. La Presidencia, atribuida al titular del MCU, al que corresponde la alta dirección, la aprobación del plan estratégico plurianual, el control de eficacia de la gestión y la elevación al Consejo de Ministros de la propuesta de nombramiento de candidato a la Dirección de la BNE.
2. El Real Patronato, órgano rector integrado por un mínimo de diecisiete vocales y un máximo de treinta, once de los cuales tiene el carácter de natos. El resto de los vocales tienen el carácter de designados y son nombrados y separados por el titular del MCU entre personas de reconocido

prestigio o competencia en el ámbito de la cultura, la investigación científica y la economía o que se hayan distinguido por su colaboración o apoyo a la BNE.

Al Real Patronato le corresponde velar por el cumplimiento de los planes estratégicos, la proposición de los instrumentos de planificación de la BNE y de la memoria anual de actividades, la proposición e impulso de iniciativas de mejora y proyectos de colaboración e innovación que puedan contribuir a alcanzar los fines y objetivos de la institución.

La Comisión Permanente del Patronato está compuesta por el presidente, el vicepresidente, los titulares de la Secretaría General de Cultura y de la Subsecretaría de Cultura y Deporte, la persona titular de la Dirección de la Biblioteca y tres vocales. La Comisión Permanente impulsará y supervisará la estrategia y las líneas de actuación de la BNE fijadas por el Pleno del Real Patronato, en los términos señalados en el estatuto.

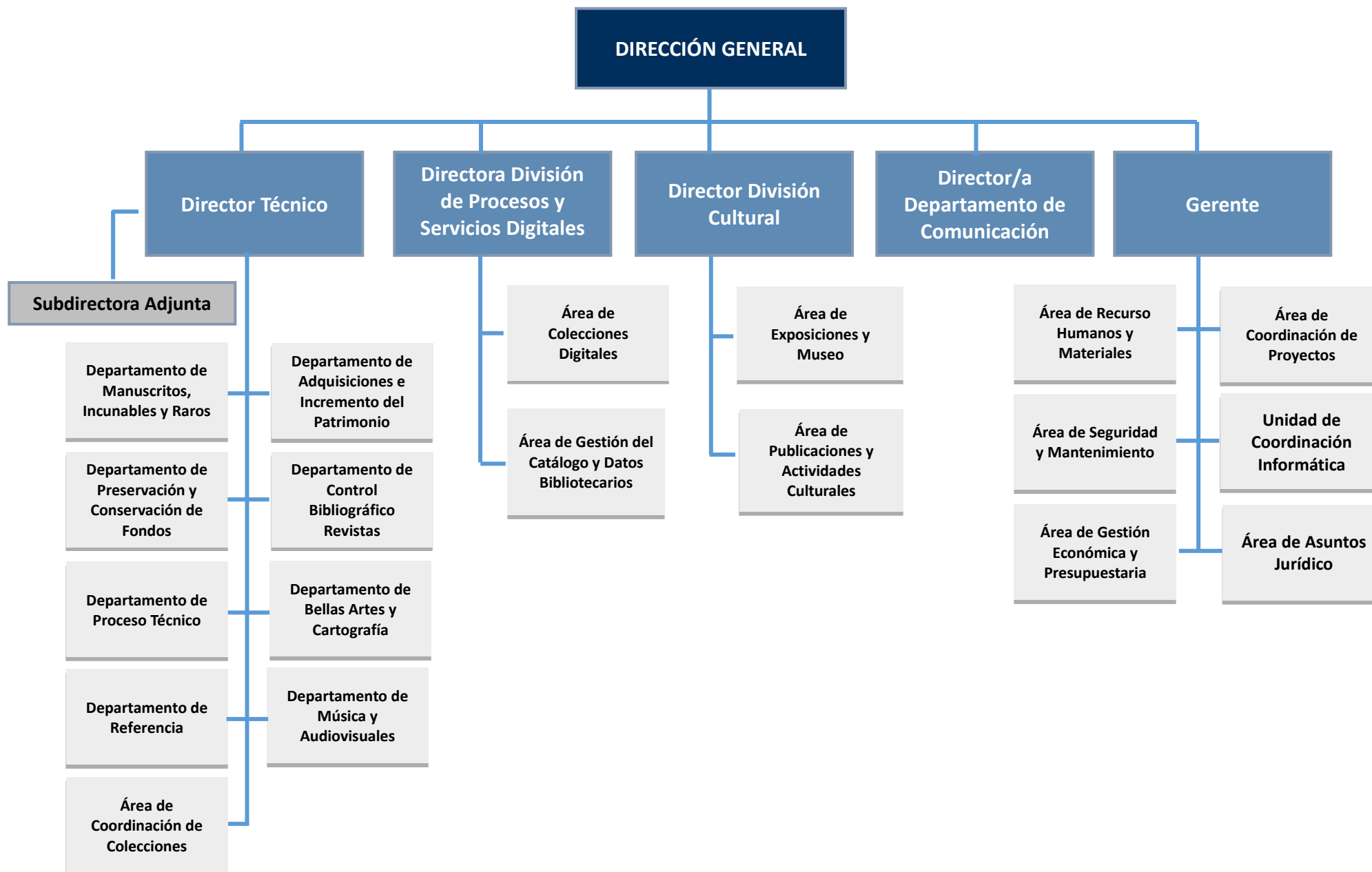
3. La Dirección de la BNE, cuyo titular, con categoría de director general, es nombrado y separado por real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del titular del MCUD, entre funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos o Escalas del Subgrupo A1, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia en relación a los fines y objetivos de la BNE. Sus funciones son enumeradas en el artículo 10 del Real Decreto 604/2016.

La BNE cuenta con el Comité Científico, con función de asesoramiento en la participación de programas y proyectos de investigación, en relación con los fines y objetivos de la institución.

El Consejo de Dirección es el órgano responsable de asesorar a la Dirección de la BNE en el ejercicio de sus funciones. Está formado por las personas titulares de la Dirección de la BNE, la Dirección Técnica, la Gerencia, la División Cultural, la DPSD, las Jefaturas de Área y las Direcciones de Departamento. El Consejo de Dirección se reúne, previa convocatoria de la Dirección de la BNE, al menos, una vez al mes.

De la Dirección de la BNE dependen la Gerencia, la Dirección Técnica, la DPSP, el Departamento de Comunicación y la División Cultural, cuyas funciones son enumeradas en el estatuto.

La estructura administrativa del OA se refleja en el siguiente organigrama:



**ANEXO 2**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**  
(en euros)

2021

Programa	Descripción Programa	Créditos Iniciales	Créditos Modificaciones	Créditos Definitivos [1]	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas [2]	Pagos	Obligaciones Pendientes Pago	Remanentes Crédito	% Ejecución [3]=[2]/[1]
330A	CULTURA. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00	73.743,33	4.235,00	4.235,00	0,00	2.995.765,00	0,14
332B	BIBLIOTECAS	31.036.500,00	13.880,00	31.050.380,00	28.737.870,19	25.536.009,42	25.510.099,42	25.910,00	5.514.370,58	82,24
<b>Total</b>		<b>34.036.500,00</b>	<b>13.880,00</b>	<b>34.050.380,00</b>	<b>28.811.613,52</b>	<b>25.540.244,42</b>	<b>25.514.334,42</b>	<b>25.910,00</b>	<b>8.510.135,58</b>	<b>75,01</b>

2022

Programa	Descripción Programa	Créditos Iniciales	Créditos Modificaciones	Créditos Definitivos [1]	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas [2]	Pagos	Obligaciones Pendientes Pago	Remanentes Crédito	% Ejecución [3]=[2]/[1]
332B	BIBLIOTECAS	32.291.080,00	21.199,46	32.312.279,46	29.211.320,25	26.150.362,09	24.772.884,40	1.377.477,69	6.161.917,37	80,93
33XC	C24.103 DIGITALIZACIÓN E IMPULSO DE LOS GRANDES SERVICIOS CULTURALES	2.450.000,00	2.969.051,41	5.419.051,41	847.126,70	641.537,50	526.430,43	115.107,07	4.777.513,91	11,84
43ND	C14.104 ACTUACIONES ESPECIALES EN EL ÁMBITO DE LA COMPETITIVIDAD	0,00	8.500.000,00	8.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.500.000,00	0,00
<b>Total</b>		<b>34.741.080,00</b>	<b>11.490.250,87</b>	<b>46.231.330,87</b>	<b>30.058.446,95</b>	<b>26.791.899,59</b>	<b>25.299.314,83</b>	<b>1.492.584,76</b>	<b>19.439.431,28</b>	<b>57,95</b>

Fuente: Elaboración propia



**ANEXO 3  
EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS<sup>94</sup>**

Expediente	Objeto	Tipo de Contrato	Procedimiento Adjudicación	Fecha Formalización	Importe Adjudicación (en euros, IVA incluido)
21/001	Mantenimiento de limpieza de las sedes de la BNE	Servicios	Abierto criterios múltiples	20-10-21	1.707.880,32
17/078	Servicio de recepción e información al público visitante en la BNE en su sede del Paseo de Recoletos de Madrid	Servicios	Abierto criterios múltiples	17-04-18	351.022,45
22/013	Servicio de recepción e información al público visitante en la BNE en su sede del Paseo de Recoletos de Madrid	Servicios	Negociado sin publicidad	-	-
22/001	Servicio de recepción e información al público visitante en la BNE en su sede del Paseo de Recoletos de Madrid	Servicios	Abierto criterios múltiples	-	-
23/027	Servicio de recepción e información al público visitante en la BNE en su sede del Paseo de Recoletos de Madrid	Servicios	Abierto criterios múltiples	16-11-23	413.052,52
2020/080C	Servicio de transporte y mensajería externa para el ingreso de documentos por depósito legal y donativo en la BNE	Servicios	Abierto criterios múltiples	23-11-21	84.669,75
17/036	Servicio de transporte y movimiento interiores de diversos enseres y material de fondos bibliográficos en la BNE	Servicios	Abierto criterios múltiples	06-02-18	556.358,00
21/046	Servicio de transportes, movimientos interiores y traslados de enseres, recepción de mercancías, tratamiento y colocación sistemática de materiales bibliográficos en las dos sedes de la BNE	Servicios	Abierto criterios múltiples	02-11-22	562.650,00

<sup>94</sup> Las verificaciones se han extendido a fechas posteriores del ámbito temporal de la fiscalización (contratos de 2023 y 2024) para el mejor cumplimiento de los objetivos previstos.

Expediente	Objeto	Tipo de Contrato	Procedimiento Adjudicación	Fecha Formalización	Importe Adjudicación (en euros, IVA incluido)
17/057	Servicio de vigilancia y seguridad de la BNE	Servicios	Abierto criterios múltiples	13-02-18	3.740.371,25
21/139	Servicio de vigilancia y seguridad de la BNE	Servicios	Negociado sin publicidad	31-05-22	718.112,58
22/014	Servicio de vigilancia y seguridad de la BNE	Servicios	Emergencia	25-02-22	509.589,09
22/118	Servicio de soporte funcional y asistencia técnica para la gestión de nóminas y seguros sociales a través de la aplicación "NEDAES"	Servicios	Abierto simplificado	24-04-23	24.490,40
22/113	Servicio de soporte funcional y asistencia técnica para la gestión de nóminas y seguros sociales a través de la aplicación "NEDAES"	Servicios	Menor	27-10-22	5.687,00
21/071	Dirección facultativa de la instalación contra incendios de la BNE	Servicios	Emergencia	19-07-21	58.152,60
21/072	Suministro e instalación del sistema de detección de incendios en áreas desprotegidas y monitorización de alarmas en la sede de la BNE en el Paseo de Recoletos	Suministros	Emergencia	19-07-21	727.932,68
21/073	Servicio de control y vigilancia de sistemas de alarma e instalaciones con motivo de la implementación de la detección de incendios en áreas desprotegidas de la BNE en la sede de Paseo de Recoletos	Servicios	Emergencia	19-07-21	236.148,00
19/011	Servicio de cafetería, comedor-autoservicio y máquinas vending.	Servicios	Abierto simplificado	01-07-19	-
22/076	Concesión de explotación de los servicios de cafetería y comedor-autoservicio en la sede del Paseo de Recoletos y de máquinas vending en ambas sedes de la BNE	Concesión de servicios	Abierto criterios múltiples	-	-

Expediente	Objeto	Tipo de Contrato	Procedimiento Adjudicación	Fecha Formalización	Importe Adjudicación (en euros, IVA incluido)
23/031	Concesión de explotación de los servicios de cafetería y comedor-autoservicio en la sede del Paseo de Recoletos y de máquinas vending en ambas sedes de la BNE	Concesión de servicios	Restringido	-	-
24/004	Concesión de explotación de los servicios de cafetería y comedor-autoservicio en la sede del Paseo de Recoletos y de máquinas vending en ambas sedes de la BNE	Concesión de servicios	Restringido	-	-
20/047	Arrendamiento de equipos multifuncionales de reprografía al público	Suministros	Basado en AM	23-11-20	50.053,15
21/018	Arrendamiento de equipos multifuncionales de reprografía interna	Suministros	Basado en AM	21-06-21	222.753,06
20/83	Suministro energía eléctrica	Suministros	Basado en AM	14-12-20	636.443,40
22/037	Suministro energía eléctrica	Suministros	Basado en AM	09-06-22	602.491,69
22/106	Suministro energía eléctrica	Suministros	Basado en AM	30-11-22	610.905,80
21/000	Servicio de mantenimiento de equipos y sistemas de seguridad y vigilancia instalados en ambas sedes de la BNE	Servicios	Abierto simplificado	07-06-21	85.411,26
20210000034C	Servicio de digitalización masiva de colecciones de la BNE	Servicios	Abierto criterios múltiples	06-04-22	2.969.890,00
20220000003C	Compra de escáneres para el Servicio de Fotografía y Digitalización de la BNE	Suministros	Abierto criterio precio	14-06-23	54.442,74

Fuente: Elaboración propia



**ANEXO 4  
ENGARGOS A MEDIO PROPIO FISCALIZADOS<sup>95</sup>**

Expediente	Objeto	Fecha Formalización	Importe (en euros)
23/000	Mantenimiento de limpieza de las sedes de la BNE	23-01-23	301.224,40
23/101	Mantenimiento de limpieza de las sedes de la BNE	27-09-23	300.515,64
22/029	Servicio de cafetería y comedor autoservicio en la sede del Paseo de Recoletos de la BNE	30-06-22	162.915,23
22/126	Mejora y rehabilitación del patrimonio histórico de uso turístico del jardín, patios y espacios interiores de la BNE	09-01-23	8.499.354,45
20220000059C	Servicio de digitalización/volcado de soportes informáticos, y servicio de apoyo a la digitalización, acceso, reutilización y preservación de recursos digitales de la BNE	28-12-22	1.515.912,10

Fuente: Elaboración propia

<sup>95</sup> Las verificaciones se han extendido a fechas posteriores del ámbito temporal de la fiscalización (encargos de 2023) para el mejor cumplimiento de los objetivos previstos.



## ANEXO 5 METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL VALOR ECONÓMICO DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA BNE

La metodología empleada, que se describe a continuación, tiene su punto de partida en el trabajo denominado “Valor económico de la Biblioteca Nacional de España: una cuantificación”, elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y Turismo de la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid) el 27 de julio de 2018, si bien los criterios utilizados no coinciden plenamente con los allí expuestos.

Para realizar un cálculo que permita aproximar el valor de los distintos servicios que ofrece la BNE a la sociedad, se han identificado los principales componentes y se ha buscado el precio de referencia más fiable. Algunos servicios que presta la BNE a la ciudadanía no han podido medirse económicamente, al no existir un precio o valor de referencia. Estos servicios se dejan recogidos en el presente anexo, destacando el valor adicional al calculado que suponen.

Esta valoración, al igual que la llevada a cabo por la UAH, se basa en los servicios directos que se prestan a la ciudadanía y otras entidades, sin que se incluyan otras tareas relevantes que lleva a cabo la institución en cumplimiento de sus fines.

Los criterios empleados han sido contrastados con la BNE, teniendo en cuenta las precisiones oportunas.

### Servicios que han podido cuantificarse y criterio de valoración

#### 1. Préstamos en salas

Siguiendo el trabajo de la UAH señalado, este cálculo se ha realizado teniendo en cuenta el Real Decreto 624/2014, de 18 de julio, por el que se desarrolla el derecho de remuneración a los autores por los préstamos de sus obras realizados en determinados establecimientos accesibles al público. En virtud de este reglamento se aplicaría dicho suplemento a los préstamos de obras protegidas por derechos de autor realizados en museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, fonotecas o filmotecas de titularidad pública o que pertenezcan a entidades de interés general de carácter cultural, científico o educativo sin ánimo de lucro, o a instituciones docentes integradas en el sistema educativo español. La operativa diaria de la BNE no se rige por dicho reglamento, ya que no cumple con el ámbito de aplicación regulado en su artículo 2.1, dado que la Biblioteca Nacional no realiza préstamos a domicilio a sus usuarios. Los préstamos que realiza se tratan por tanto de consultas, de cualquier tipo, que se realizan *in situ*, es decir, en sala. Según el artículo 7 del citado RD:

- La cuantía global en concepto de remuneración por préstamo en los establecimientos incluidos el artículo 2 se determinará por la administración o entidad titular del establecimiento en los términos previstos en los apartados siguientes, en función de la suma de una cantidad calculada en relación con el número de obras sujetas a derechos de autor puestas a disposición con destino al préstamo, y de una cantidad derivada del número de usuarios efectivos del servicio de préstamo.
- La cuantía global en concepto de remuneración por préstamo se calculará anualmente, y se hará efectiva a lo largo del primer semestre del año siguiente. Los datos a utilizar para estos cálculos serán los correspondientes al ejercicio anual precedente.
- La parte de la cuantía que toma como base el número de obras sujetas a derechos de autor puestas a disposición con destino a préstamo se obtendrá multiplicando por 0,004 euros el número de obras que han sido objeto de préstamo en cada establecimiento en el año correspondiente.

- La parte de la cuantía relativa al número de usuarios efectivos del servicio de préstamo se obtendrá multiplicando por 0,05 euros el número de usuarios inscritos anualmente en cada establecimiento que hayan hecho uso efectivo del servicio de préstamo en el año correspondiente.

Por tanto, a los préstamos de obras en salas (valorados a 0,004 euros cada uno) habría que sumar el resultado de multiplicar el número de usuarios con carné (21.636 en 2021 y 16.384 en 2022) por 0,05 euros.

## 2. Consultas recibidas

Al igual que en el estudio de la UAH, para el cómputo de la prestación de este servicio se han tenido en cuenta el tiempo que invierten los trabajadores de la BNE en resolver las consultas, sobre cuestiones técnicas, planteadas por los usuarios, realizadas por medio de todos los canales de los que dispone la BNE.

Según la BNE, el perfil “medio” que realiza este trabajo es un Ayudante de bibliotecas (nivel 22) con quince años de servicio, cuyo coste salarial se ha tenido en cuenta a estos efectos, y el tiempo medio de respuesta por consulta es de una hora.

La retribución anual de este perfil es de 36.221 euros y la jornada efectiva anual, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la AGE y sus organismos públicos (37,5 horas a la semana), y considerando aproximadamente 250 días laborables al año, 1.875 horas.

De todo lo anterior se deduce que el salario por hora es de 19,53 euros.

## 3. Sesiones de formación

Como precio de referencia de las actividades de formación, gratuitas en la BNE, se ha tomado el cobrado por el Museo del Prado en actividades similares (entre seis y doce euros la hora).

## 4. Visitas guiadas a la BNE

Como precio de referencia de las visitas guiadas, gratuitas en la BNE, se han tomado el valor de otras similares de entidades equiparables. Así, el precio de la visita guiada en el Museo del Prado son diez euros, en la Fundación Thyssen-Bornemisza, nueve euros, en el Museo Sorolla, seis euros. Por todo ello, el coste en la BNE se ha considerado de ocho euros por persona.

## 5. Visita a las exposiciones temporales

Como precio de referencia de las exposiciones temporales, gratuitas en la BNE, se han tomado el valor de otras similares de entidades equiparables. Fundación Thyssen-Bornemisza, trece euros, Fundación Mapfre, cinco euros, Museo Sorolla, tres euros, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, seis euros, Fundación Caixaforum, seis euros; Fundación Canal, 15,80 euros. Dado el rango de precios, se ha situado a la BNE en ocho euros, por no tratarse de exposiciones de arte sino bibliográficas y que algunas salas de exposiciones permiten exhibiciones pequeñas.

## 6. Coste registro bibliográfico

Múltiples bibliotecas que no cuentan con los medios suficientes o bien, contando con ellos, prefieren confiar en el registro bibliográfico realizado por la BNE, acuden a la descarga de aquellos

disponibles en la BNE. El coste por registro catalogado por personal externo se ha obtenido de la licitación realizada para estos fines por el organismo (9,9 euros).

De cara a la valoración de este servicio, hay que tener en cuenta que el dato que tiene la BNE es el del número de consultas que se reciben a través de un protocolo que conecta los sistemas de catalogación de otras bibliotecas con el de la BNE. Esta conexión está pensada para descargar el registro en el propio sistema y, por tanto, ahorrar la catalogación. No obstante lo anterior, es posible que, en el proceso señalado, alguna de las consultas no localice la obra y no se produzca la descarga, considerándose razonable estimar que esta situación se da en el 20 % de los casos, lo que debe reducirse de cara al cómputo. Por esta razón, las descargas brutas (5.529.662 en 2021 y 4.858.579 en 2022) tenidas en cuenta de cara a la valoración aparecen reducidas en el citado margen.

#### 7. Descargas de la Biblioteca Digital Hispánica

Partiendo de las diferencias que puede haber entre los libros digitalizados de la BNE y el resto, en la presente valoración se ha optado por tomar como referencia el precio medio de mercado de un libro digital ([https://estaticocultura.carm.es/wbr/home/FIC20240403\\_090432.pdf](https://estaticocultura.carm.es/wbr/home/FIC20240403_090432.pdf)), esto es, siete euros. Por otro lado, en el número de descargas también han de considerarse aquellas realizadas en formato EPUB desde una plataforma comercial privada donde están igualmente disponibles. En el momento de realizar este trabajo, la BNE solo contaba con el dato del año 2021, por lo que este se ha utilizado, asimismo, para 2022.

#### 8. Consultas a la Hemeroteca Digital

En cuanto a los ejemplares de prensa y revistas que están accesibles en la Hemeroteca, según datos del principal distribuidor de prensa, el precio medio para los ejemplares de periódicos es de 1,08 euros y para las revistas 4,72 euros (<https://www.kioskoymas.com/Tarifas>). Dado que en la Hemeroteca Digital predominan los periódicos, los precios anteriores se han ponderado de la siguiente manera: 80 % periódicos y 20 % revistas, de lo que resulta un precio de mercado de la consulta de 1,808 euros.

#### 9. Reprografía

Para valorar las solicitudes gestionadas por el servicio de suministro de documentos se ha tomado el precio fijado en la Resolución de 22 de marzo de 2022 de la BNE para la copia de archivos digitales (JPG o PDF, en torno a 150 dpi), B/N, escala de grises o color (según original), cada imagen, a partir de 40 imágenes (del mismo documento páginas correlativas): 0,41 euros.

#### Servicios que no han podido cuantificarse

##### 1. Préstamo de volúmenes de la BNE para exposiciones organizadas por terceros.

Las obras de la Biblioteca han estado presentes en proyectos expositivos de otras instituciones culturales tanto españolas como extranjeras. Se trata de un servicio excepcional que la BNE presta por el hecho de disponer de una gran colección bibliográfica, que se encuentra además en perfecto estado. Tal como señala el estudio de la UAH, "aunque se conocen, lógicamente, las instituciones y colecciones a las cuales se han prestado las obras de la BNE, en este trabajo no ha sido posible aproximar una valoración monetaria por este concepto. La razón es que se desconoce en qué proporción o medida las obras prestadas por la Biblioteca Nacional han contribuido a la obtención de beneficios por parte de las organizaciones que han recibido las obras y las han presentado en exposición. Es decir, se desconoce la forma en la que han intervenido las obras prestadas en el cómputo global de los beneficios obtenidos.