



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

¿Qué valoración realiza el Tribunal de Cuentas sobre la gestión económico-financiera y operativa de la Biblioteca Nacional de España durante los años 2021 y 2022?



[Informe n.º: I.584](#)
[Aprobado por el Pleno el 28 de octubre de 2024](#)

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

»» ¿QUÉ ES LA BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA (BNE)?



- Un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura (MCU).
- Centro depositario del patrimonio bibliográfico y documental español generado en cualquier tipo de soporte o medio.

»» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Por el tiempo transcurrido desde la última fiscalización.
- Por la opinión desfavorable en informes de auditoría de cuentas anuales desde el ejercicio 2014.
- Por la aprobación reiterada de cuentas anuales fuera de plazo.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

La gestión económico-financiera derivada de la actividad encomendada por ley, los sistemas y procedimientos de planificación, y la valoración de sus resultados.

ÁMBITO SUBJETIVO

Biblioteca Nacional de España.

ÁMBITO TEMPORAL

Ejercicios 2021- 2022.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Verificar el cumplimiento del marco normativo aplicable y analizar la planificación estratégica.
- Analizar los recursos humanos con que se cuenta para realizar su actividad.
- Comprobar contablemente los saldos de las principales agrupaciones: Bienes de Patrimonio Histórico y Otros Gastos de Gestión Ordinaria, los de la cuenta 209, Otro Inmovilizado Intangible y los ingresos por transferencias recibidas.
- Evaluar los sistemas y procedimientos de gestión implementados.
- Analizar las medidas adoptadas como entidad ejecutora de fondos del PRTR y la ejecución de estos en el período.
- Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en informes anteriores del Tribunal de Cuentas.



»» CONCLUSIONES

- El proceso de planificación de la BNE y los documentos en los que esta se materializa tienen margen de mejora.
- Los procedimientos de control interno no se encuentran formalizados en su totalidad, mientras que los sistemas de gestión presentan deficiencias de diversa índole.
- El resultado de la gestión económico-financiera derivada del desempeño de las funciones encomendada se encuentra afectado de manera negativa con motivo de las debilidades detectadas en las diferentes áreas y procedimientos analizados. Entre ellas destacan: baja ocupación de puestos dotados manteniendo la dependencia de servicios externos, opinión negativa de las cuentas por la falta de valoración del inventario, deficiencias en la planificación y ejecución de los contratos y deficiencias de los equipamientos e instalaciones de los edificios de los que se derivan elevados riesgos.
- El análisis operativo de la gestión evidencia que los mecanismos de evaluación implementados con el fin de facilitar la eficacia en su gestión, así como su seguimiento presentan posibilidades de mejora. El análisis realizado de la tasa de retorno de la inversión indica que cada euro consignado que se ha gastado genera un valor de más del doble para la sociedad.
- Las recomendaciones contenidas en informes anteriores del Tribunal de Cuentas no han sido cumplidas en su totalidad.



»» RECOMENDACIONES

- ✓ Mejorar el proceso de planificación junto con la aprobación por el órgano competente.
- ✓ Valoración conjunta (BNE y el MCU) del modelo de producción de los procesos y servicios básicos del organismo.
- ✓ Formalizar los procedimientos internos con que cuenta la BNE, dotándose de los que carece.
- ✓ Adecuar los sistemas y procedimientos al Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y de Interoperabilidad (ENI).
- ✓ Priorizar la automatización de los flujos de información recibida de las Oficinas del Depósito legal.
- ✓ Agilización por el MCU en los procedimientos de provisión de plazas del personal para una cobertura en tiempo.
- ✓ Analizar por el MCU una aplicación de medidas tendentes a compartir la organización y gestión de servicios comunes ante las carencias y necesidades de la BNE.
- ✓ Planificar la contratación de forma metódica y organizada, mejorar el control de la ejecución de los contratos y evitar la tramitación de emergencia.



■ Introducción

La **Biblioteca Nacional de España (BNE)** es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Cultura (MCU), y forma parte del Sistema Español de Bibliotecas. La ley 1/2015, de 24 de marzo, es la norma reguladora de la BNE y el nuevo Estatuto se aprobó mediante el Real Decreto 640/2016, de 9 de diciembre. Actualmente cuenta con dos sedes, el edificio del Paseo Recoletos, abierto al público en 1896, y una segunda en Alcalá de Henares, inaugurada en 1993.

¿Por qué es de interés esta fiscalización?

La BNE es 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. Es el centro de referencia informativo y documental sobre la cultura escrita en español a nivel nacional e internacional.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La BNE se encuentra afectada por una serie de factores que pueden suponer un riesgo de cara a la buena gestión de la actividad que tiene encomendada:



El tiempo transcurrido desde la última fiscalización y la conveniencia de realizar un seguimiento de las recomendaciones pendientes de cumplimiento.



La opinión desfavorable de los informes de auditoría de cuentas anuales desde el ejercicio 2014.



La reiterada aprobación por la Comisión Permanente del Real Patronato de la BNE (COPER) de las cuentas anuales fuera del plazo legal establecido.

¿Qué se ha fiscalizado?

La gestión económico-financiera en los ejercicios 2021 y 2022 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.

■ Principales resultados y conclusiones

1. El análisis de la **planificación estratégica de la BNE**, evidencia que el proceso de planificación y los documentos en los que esta se materializa tienen margen de mejora, conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en la normativa que regula el organismo.

En el periodo fiscalizado, la BNE contaba con el **Plan Estratégico 2021-2025 (PE21-25)** y los **planes de actuaciones anuales (PAA) de 2021 y 2022**, sin embargo, el PE21-25 no se adecúa plenamente a lo indicado en el artículo 92.1.e) de la LRJSP, ni contiene referencias al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Tampoco asigna de manera específica recursos financieros a los objetivos propuestos.

En 2015, el **Plan de Viabilidad de la BNE** aprobado para suplir de forma progresiva la contratación externa de procesos y servicios básicos mediante la oferta de empleo público, reflejaba la necesidad de un cambio en el modelo de gestión seguido hasta el momento, basado en la externalización del servicio. Además, el **informe emitido por la Inspección General de Servicios (IGS) de la Administración General del Estado (AGE)** constataba la existencia de tareas duplicadas y responsabilidades poco definidas. En la presente fiscalización se ha detectado que no se ha potenciado este cambio de modelo de gestión, estando pendiente una nueva Relación de Puestos de Trabajo, ni se ha realizado un exhaustivo análisis de cargas de trabajo para determinar una asignación o reparto de recursos humanos más eficiente.

.....

2. Los **procedimientos de control interno** no se encuentran formalizados en su totalidad, mientras que los **sistemas de gestión** presentan deficiencias de diversa índole.

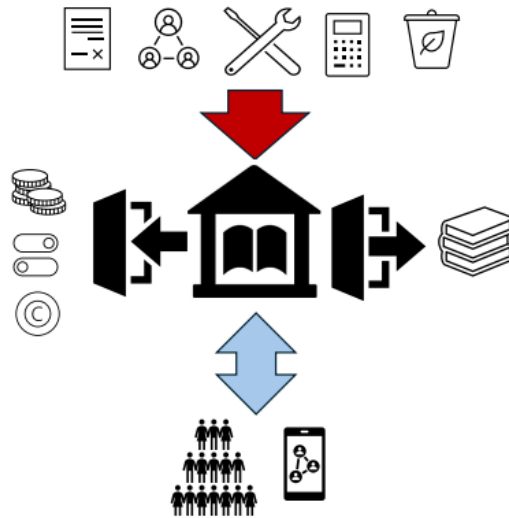
Las **políticas y procedimientos internos** para la gestión de los fondos bibliográficos y el desempeño de sus funciones no suelen dejar constancia de la fecha de aprobación, se identifican con el manual de la herramienta informática que lo soporta, como ocurre con el Sistema Integrado de Gestión Bibliotecaria (SIGB), o no están aprobados formalmente.

Respecto a los **sistemas de gestión**, destacan las limitaciones del actual SIGB para la gestión de los fondos de la entidad, debiendo acudir a otros instrumentos no automatizados o físicos.

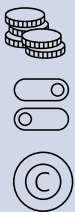
El equipamiento de servidores, aplicaciones y sistemas de la BNE presenta, con carácter general, una antigüedad importante, encontrándose sistemas operativos desactualizados y no se ha llevado a cabo la plena adecuación de los sistemas y procedimientos de la Biblioteca a lo dispuesto en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y en el esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI).

.....

3. El resultado de la **gestión económico-financiera** derivada del desempeño de las funciones encomendadas se encuentra afectado de manera negativa con motivo de las debilidades detectadas en las diferentes áreas y procedimientos analizados.



Entre las **principales debilidades encontradas**, destacan las siguientes:



En el ingreso de fondos a través de depósito legal (DL), el procedimiento de comunicación entre las Oficinas de DL y la BNE no está automatizado, lo que conlleva riesgos para el cumplimiento del mandato legal de conservación del patrimonio bibliográfico. La entrada de fondos mediante compra y donación o canje adolece de deficiencias en el procedimiento habilitado y la formación de los correspondientes expedientes, destacando la necesidad de contar con unos criterios formalizados para las compras.



La formación de expedientes para la salida de fondos de la BNE mediante el expurgo no se ha acreditado 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.



La tasa de ocupación de los puestos de la BNE dotados en su RPT no supera el 68 % existiendo una demora desde 2018 en los procedimientos de provisión de plazas de las ofertas de empleo público, por lo que se mantiene la dependencia de servicios externos. Paralelamente, el MCU no ha dado cumplimiento a la Disposición Adicional quinta de la LRJSP, dirigida a que los organismos públicos compartan la organización y gestión de sus servicios comunes, especialmente relevante cuando estos carecen de efectivos en las unidades de gerencia.



No es posible dar una opinión sobre si el saldo de la cuenta 213 (*Bienes del Patrimonio Histórico*) (236 y 243 millones de euros en 2021 y 2022) representa la realidad patrimonial de la BNE, al no existir un inventario completo y actualizado de los fondos bibliográficos y no acreditarse adecuadamente el valor dado a las edificaciones. Como hecho positivo destaca el encargo de la elaboración de un inventario, que se completará entre 2024 y 2025.



Al cierre de 2022, los compromisos de gasto de la BNE en dos programas presupuestarios relativos al PRTR fueron, de forma acumulada, de 920.869 euros, lejos del importe asignado informalmente a la entidad (7,4 millones de euros).



Del análisis de los principales contratos de la BNE en el periodo fiscalizado se deriva 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 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. También se ha apreciado el uso de la tramitación de emergencia sin que concurriera alguna de las circunstancias del artículo 120 de la LCSP.



Los equipamientos e instalaciones de ambos edificios presentan una importante antigüedad y obsolescencia, derivándose de ello elevados riesgos 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, ello sin perjuicio de las actuaciones puntuales que se vienen realizando o están programadas para dicho año.



Las necesidades especiales sobre conservación de colecciones y la dificultad para compartimentar los espacios según su utilización condicionan la aplicación de las medidas dictadas en materia de sostenibilidad ambiental por el Gobierno en diferentes normas. La BNE no cuenta con una política general en relación con los residuos.



4. El análisis operativo de la gestión evidencia que los mecanismos de evaluación implementados con el fin de facilitar la máxima eficacia en su gestión, así como su seguimiento, presentan posibilidades de mejora.

El **control de eficacia** previsto en el artículo 85 de la LRJSP no ha sido implementado por el MCU, a través de la Inspección de Servicios, hasta el ejercicio 2023. En el informe provisional emitido se detalla que este control no se puede efectuar con los elementos de que se dispone.

Realizado un análisis a través de la **tasa de retorno de la inversión**, resulta que, por cada euro consignado en los presupuestos del organismo que se ha gastado, este genera un valor de más del doble para ciudadanos, entidades y organizaciones.

La BNE dispone de múltiples y numerosos **indicadores** para la medición de los resultados de su actividad, que deberían analizarse de cara a su unificación y refuerzo como instrumento para la toma de decisiones.



5. 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 un primer seguimiento. Ha devenido inaplicable parte de una de las recomendaciones, relativa al desarrollo de las competencias de alta inspección atribuidas a la BNE en materia de depósito legal, al haberse eliminado normativamente dicha competencia.

La recomendación tercera del **Informe número 1.475** en la 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” se considera no cumplida, pudiéndose avanzar en esta tarea.

.....

■ Valoración Global

La gestión económico-financiera en los ejercicios 2021 y 2022 derivada de las actividades encomendadas a la BNE por la legislación aplicable **se encuentra afectada de manera negativa** por las deficiencias y debilidades detectadas en las diferentes áreas y procedimientos analizados.

Se han detectado **debilidades** en los procedimientos de gestión de los fondos bibliográficos, en la gestión de los bienes inmuebles de los que dispone, en la contratación administrativa de servicios y en el registro contable de los activos. Además, existe **margen de mejora** en los mecanismos de evaluación implementados con el fin de garantizar el seguimiento de los objetivos establecidos y promover la eficacia en la gestión.

Las debilidades anteriores han de ponerse en relación con el número relevante de puestos de trabajo de la entidad que no están cubiertos, destacando la **falta de recursos humanos** en áreas clave como gestión económica y contratación.

Desde la anterior fiscalización del Tribunal de Cuentas, la BNE ha realizado un importante **aumento en la catalogación** automatizada de los fondos. Así, se ha pasado de tener pendientes de esta tarea unos once millones de elementos en 2014 a tres millones en 2023. En lo que respecta a la **digitalización de los fondos**, la memoria de actividades de 2022 recoge trabajos en el entorno del millón de páginas por año, permitiendo el acceso libre y gratuito de ellas a través de la Biblioteca Digital Hispánica y la Hemeroteca Digital, lo que ha contribuido a una **mejor conservación de las colecciones y al acercamiento del patrimonio bibliográfico** español a la ciudadanía.

La **valoración económica** de los servicios que presta la BNE, realizada por los usuarios de los mismos, ha sido **positiva**, al igual que la llevada a cabo en el presente informe para el ejercicio 2022, de lo que se deduce que, por cada euro de los presupuestos del organismo que se ha gastado, se **genera un valor** de más del doble para el conjunto de la sociedad (ciudadanos, entidades y organizaciones).

■ Principales recomendaciones

A la BNE y al MCU

1. La BNE, junto con el MCU, debería 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.

Al MCU

2. Se recomienda al MCU la agilización en los procedimientos de provisión de plazas derivadas de las ofertas de empleo público, fomentando la cobertura en tiempo de las necesidades advertidas.
3. 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.

A la BNE

4. 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.
5. Deberían formalizarse los procedimientos internos con que cuenta la Biblioteca, dotándose de aquellos de los que aún carece.
6. Deberían llevarse a cabo las actuaciones oportunas para lograr una plena adecuación de los sistemas y procedimientos a lo dispuesto en el ENS y en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), mitigando así los riesgos que afectan a los mismos y asegurando la digitalización documental conforme a las normas técnicas establecidas.
7. La BNE debería priorizar la coordinación con las Oficinas del DL de la automatización de los flujos de información recibidos de estas.
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, todo ello en beneficio de la eficacia de los recursos públicos y su uso transparente.
9. La BNE debería acometer mejoras en los procedimientos de control de la ejecución de los contratos, de manera que sean realmente efectivos.
10. Se recomienda a la BNE limitar la utilización de instrumentos que excepcionan la publicidad y la concurrencia, como es la tramitación de emergencia.

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

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

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.