



Resolución 412/2022

S/REF: 001-067710

N/REF: R/0462/2022; 100-006872

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Cultura y Deporte/Biblioteca Nacional

Información solicitada: Relación de libros o documentos desaparecidos o robados

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 6 de abril de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

Relación de libros, mapas, facsímiles o cualquier otro documento que sea propiedad de la Biblioteca Nacional y que conste en su inventario como desaparecido o robado. Ruego que se detalle el tipo de obra en cuestión, fecha de edición y desde cuando falta.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 20 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

(...) La única comunicación que he recibido ha sido la relativa al comienzo del cómputo del plazo de un mes para contestar (18 de abril). Ha transcurrido dicho margen y no he recibido respuesta, por lo que he de entender que la Administración la ha desestimado por la vía del silencio.

Ruego al CTBG que se declare competente, admita a trámite esta reclamación y dicte resolución estimatoria.

3. Con fecha 23 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 23 de junio de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

(...)

Para dar respuesta a la solicitud de alegaciones formulada la BNE indica que:

a) Con fecha 8 de junio de 2022, la Biblioteca Nacional de España emitió la correspondiente resolución (Anexo I), concediendo el acceso parcial a la información solicitada, notificándose al interesado a través de la aplicación GESAT.

b) La BNE lamenta las molestias que la contestación fuera de plazo haya podido producir tanto al interesado como a ese CTBG.

La citada resolución tiene el siguiente contenido:

“En relación con esta solicitud, ha de tenerse en cuenta dos circunstancias muy relevantes, primero, que respecto a estos hechos la BNE ha realizado ya la publicidad activa a que se refieren los artículos 5 a 11 de la Ley 19/2013 y, en segundo lugar, que como se desarrollará a continuación esta información se ha trasladado a los efectos oportunos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargadas de los delitos contra el Patrimonio Histórico, por lo que toda divulgación de datos concretos sobre los mismos puede llegar a conocimiento de los presuntos autores de su desaparición, poniéndoles sobre aviso, y con la segura consecuencia de que continuarían ocultando esas obras. Por ello, en estos casos ha de tenerse en cuenta también, y de forma especial, lo establecido en el art. 14.1.e de la Ley 19/2013, de aplicación en este caso, para no interferir y perjudicar la investigación con las referidas consecuencias inevitables que se producirían de interferir, aunque fuese con la mejor voluntad, dicha investigación y frustrar la recuperación de las obras. Concretamente establece que “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para ... la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.”

Como se indicaba anteriormente, la BNE ha difundido información relativa a datos generales sobre esos hechos. En dicha información no se facilitaban los datos concretos que ahora se solicitan de forma individual, es decir, los relativos a “título, año de la obra y año de observación de la falta...” a que se refiere la solicitud ahora recibida.

El hecho de no aportar esos datos era porque este Organismo tanto por los contactos que ha mantenido durante estos años con miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad como, fundamentalmente, por su experiencia en este tipo de hechos ha podido constatar que, cuando efectivamente son de naturaleza delictiva y no es porque el fondo esté “colocado” en un estante que no le corresponde, el facilitar ese tipo de datos perjudica gravemente la investigación debido a que los presuntos delincuentes no “sacarían” esas obras al mercado legal, subastas o librerías oficiales.

Por el contrario, lo que ocurriría si terminasen recibiendo esa información sería que las obras “las moverían” exclusivamente por el “mercado negro” con lo que se dificultaría gravemente cualquier posible recuperación de esos fondos, frustrándose, en definitiva, la recuperación de las obras, y todo ello con independencia de que esa divulgación haya sido, o no, consecuencia de una falta de diligencia de la Administración, por facilitar los datos cuya custodia le incumbía, o del ciudadano por haber dado lugar, por falta de custodia, a una posterior difusión de los mismos, todo ello aunque hubiese sido realizado con las mejores de las intenciones por ambas partes, ya que la lesión para el Patrimonio Histórico sería por el resultado final al margen de las buenas intenciones de ambas partes, que se dan por supuestas.

Lo anterior, al margen de que sea una máxima de conocimiento general, ha podido ser corroborado por esta Institución, ya que se ha tenido también conocimiento de actuaciones de este tipo en los que ha sido posible la recuperación de los fondos gracias a la actuación reservada de la investigación de las Fuerzas de Seguridad encargadas de la recuperación de estos bienes del Patrimonio Histórico.

Entre otros casos menos relevantes, recientemente la BNE ha custodiado varios centenares de fondos del Patrimonio Histórico de gran valor, tanto cultural como económico, que habían sido robados en la década de los 90 en el Obispado de Cuenca y que fueron recuperados por la Brigada de la Guardia Civil al sacarlos los presuntos delincuentes al mercado oficial en una subasta, lo que ha permitido su devolución a sus legítimos propietarios.

Por último, ante la muestra de interés manifestada en la consulta, se pueden añadir una serie de datos generales sobre las 54 obras mencionadas en el informe publicado, sin proceder a su identificación precisa. De forma agregada se pueden dividir estas 54 obras como sigue:

▣ 43 son ejemplares cuya ausencia fue detectada a finales de los años ochenta y principios de los noventa gracias a una serie de recuentos que se realizaron tras la detección de un importante robo denunciado en 1987.

▣ 5 están pendientes de localizar desde fechas anteriores a estos recuentos (en algunos se sabe que faltan desde los años veinte).

▣ 6 obras cuyas faltas son incidencias históricas y que se debe a varias causas. En ocasiones, se tiene la certeza de que la obra fue movida a otro depósito de la BNE, pero no quedó reflejo del movimiento por lo que, si bien todo indica que no falta la obra, se mantiene la mención de que está pendiente de localizar. En otros casos se trata de firmas duplicadas, esto es, hay dos libros con la misma firma en el catálogo y, lógicamente, en ese lugar del depósito sólo hay un documento. Puede que la firma se transcribiera o que se trate de una obra que ha pasado a otra firma y no se haya dado ésta de baja. Son obras para las que no constan préstamos en el sistema de gestión de la biblioteca.

Cabe recordar que el listado de faltas se va corrigiendo a medida que en los sucesivos recuentos se localizan ejemplares que se encuentran en esta situación y en estos casos se comunican los datos del ejemplar a las Fuerzas de Seguridad responsables de la recuperación de estos bienes históricos.

También en relación con la pregunta, se recuerda que la última sustracción de algún fondo valioso de la BNE que se conoce se produjo en el año 2007.

Por todo ello, en este caso solo procede el acceso parcial a la información que contemplan los artículos 16 y 20.2 de la Ley 19/2013, y que se facilita en los términos que han sido indicados.”

4. El 24 de junio de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 28 de junio de 2022, se recibió escrito con el siguiente contenido:

Ruego al CTBG que continúe adelante con la tramitación de este expediente y que realice la ponderación que permita determinar si tengo acceso a conocer la documentación solicitada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa a la relación de libros, mapas, facsímiles o cualquier otro documento que sea propiedad de la Biblioteca Nacional y que conste en su inventario como desaparecido o robado, detallando el tipo de obra en cuestión, fecha de edición y desde cuando falta, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El Ministerio requerido no respondió a la solicitud en plazo, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LAITBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en fase de alegaciones de este procedimiento, el órgano competente ha dado respuesta a la solicitud, facilitando determinada información e invocando el artículo 14.1 e) de la LTAIBG para denegar el acceso a los detalles. El reclamante solicita que se continúe con el procedimiento con el fin de que el Consejo se pronuncie sobre su derecho a conocer la información solicitada.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto resulta pertinente señalar que el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone que *“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.”*

En el presente caso, el órgano competente no respondió al a solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Sentado lo anterior, corresponde examinar si en el presente caso se encuentra justificada la aplicación del límite previsto en la letra e) del artículo 14.1 LTAIBG según el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para *«La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.»*

En relación con ello es preciso recordar que, como este Consejo ha señalado en múltiples resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG, es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo también el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en la que se manifiesta en los siguientes términos:

“La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

[...]Tal y como hemos señalado anteriormente, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.” (FJ. 3º)

6. Como se recoge en los antecedentes, el órgano competente -si bien facilita cierta información general sobre 54 obras incluidas en el listado de faltas- considera que divulgar datos concretos sobre la identificación precisa de las mismas puede interferir y perjudicar la investigación que están llevando a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargadas de los delitos contra el Patrimonio Histórico ya que ello pondrá sobre aviso a los presuntos autores de su desaparición y continuarán ocultándolas. En este sentido, razona que en los contactos mantenidos con miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ha podido constatar que facilitar los datos identificativos de las obras sustraídas perjudica gravemente la investigación debido a que los autores no sacarían las obras al mercado legal sino que las moverían exclusivamente en el mercado negro, lo cual dificultaría la recuperación de las mismas.

En atención estos razonamientos, este Consejo considera que el órgano requerido ha proporcionado una justificación razonada y razonable acerca del daño que la revelación de los datos concretos de las obras afectadas puede causar a los bienes jurídicos de la investigación y sanción de los delitos protegidos con el límite de la letra e) del artículo 14.1 LTAIBG, con la consecuencia adicional de poner en serio peligro la posibilidad de su recuperación para el patrimonio estatal. Frente a ello, no se aprecia la existencia de un interés público en su divulgación con la suficiente relevancia para conferirle carácter prevalente.

En consecuencia, se ha de considerar correctamente aplicado el límite invocado y la presente reclamación ha de ser desestimada en cuanto al fondo. No obstante, no cabe desconocer que la respuesta de la Administración a la solicitud de acceso se ha producido fuera del plazo máximo legalmente establecido al efecto y una vez que se había interpuesto reclamación ante este Consejo. De ahí que proceda estimar la reclamación por motivos formales, al no haberse respetado el derecho del solicitante a recibir una respuesta a su solicitud de acceso en plazo, aun cuando la misma tenga un carácter desestimatorio.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE.

De acuerdo con el [artículo 23. 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los juzgados centrales de lo

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>