TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SEPES ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DE SUELO EN LA EJECUCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA, EJERCICIOS 2018 A 2023

¿Qué valoración merece la actuación de SEPES en la ejecución de vivienda pública?

Informe n.º 1.640
Aprobado por el Pleno el 25 / 09 / 2025

Sepes Entidad Estatal de Suelo

TRIBUNAL DE CUENTAS

¿Qué valoración merece la actuación de SEPES en la ejecución de vivienda pública?

¿Qué es SEPES?

SEPES es una **entidad pública empresarial** que se rige en general por el derecho privado. Una parte de su actividad consiste en la **ejecución de los Planes de Vivienda del MIVAU**, en la actualidad el Plan de Vivienda de Alquiler Asequible (PVAA) y cuyo objeto es reutilizar suelo público para atender de políticas sociales vivienda.

¿Por qué es importante su control?

✓ El **papel relevante** de SEPES en la política en materia de **vivienda**, particularmente, en la dinamización del **alquiler a precios asequibles**, dentro de un contexto de necesidad de vivienda protegida.

¿Qué se ha fiscalizado y con qué finalidad?

¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Actividad de SEPES en el marco de la política de vivienda en España.

Ámbito subjetivo

SEPES

Ámbito temporal

Periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2023.

¿Con qué objetivos?

Evaluar:

- El cumplimiento normativo y la eficacia de la gestión de su patrimonio y de los convenios y contratos suscritos para el desarrollo de su actividad.
- La eficacia y eficiencia de sus actuaciones en el cumplimiento de sus objetivos.
- El cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.
- La observancia de la igualdad, transparencia y sostenibilidad medioambiental.

Conclusiones

- En los **convenios** suscritos, con carácter general SEPES ha cumplido los requisitos legales establecidos con algunas excepciones que afectan a las comisiones de seguimiento previstas y a la adaptación a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- SEPES mantiene actualizada la situación física, jurídica y urbanística de su **patrimonio inmobiliario**, aunque tiene parcelas pendientes de asignación para su venta o para actuación urbanística.
- En los **contratos** de suministros, servicios u obras, SEPES ha cumplido la normativa.
- Los **sistemas de información** de SEPES presentan limitaciones y el presupuesto en TIC es insuficiente para cubrir las necesidades de su Plan de Transformación Digital.
- La **demora** y las **incidencias** en la ejecución de los proyectos de urbanización y en la venta de viviendas y parcelas residenciales derivan de la **complejidad** de la tramitación y de la distribución de competencias entre las administraciones intervinientes, incrementan los **costes** y cuestionan la **eficacia** de los resultados.
- La **recomendación** del Tribunal continúa "en curso".

Recomendaciones

A SEPES:

- **Promover** reuniones periódicas para el seguimiento de los Convenios.
- **Decidir** sobre la finalidad a dar al patrimonio inmobiliario pendiente de asignar destino.
- **Estudiar** la exigencia de penalizaciones por daños y perjuicios en las resoluciones de contratos imputables al contratista.
- **Establecer** un presupuesto de inversiones en TIC acorde con las necesidades de su Plan de Transformación Digital.
- En las actuaciones de desarrollo urbanístico: **planificar y priorizar** posibles emplazamientos, **establecer** plazos máximos de ejecución y consecuencias en caso de incumplimientos, prestar especial atención a la **coordinación** y acción unificada de las partes intervinientes.
- **Elaborar** un plan para dar salida al stock de inmuebles en venta.

Informe núm.1.640, de fecha 25.09.2025

Enlace al informe…

Introducción

¿Qué es SEPES?

SEPES es una **entidad pública empresarial**, adscrita en la actualidad al **Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana** (MIVAU), que se configura como la suma de dos líneas de actividad claramente diferenciadas:

- **Actuación residencial** orientada a la ejecución de los Planes de Vivienda del MIVAU, en la actualidad el Plan de Vivienda de Alquiler Asequible (PVAA) y cuyo objeto es reutilizar suelo público para atender políticas sociales de vivienda.
- **Actuación industrial** cuyo objeto es reactivar suelo para generar desarrollo económico.

En el marco de su actuación residencial, el **10 de noviembre de 2022**, SEPES suscribió un **Convenio con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana** (MITMA), actualmente MIVAU, para la promoción de viviendas destinadas al alquiler asequible o social **dentro del PVAA**. Por el Convenio, el MIVAU se obliga a financiar las actuaciones que acometa SEPES que, a su vez, se obliga a adquirir y urbanizar terrenos comprendidos en el ámbito de actuación del mismo, o a solo urbanizar terrenos que sean de su titularidad, aplicando para ello los fondos que le transfiera el Ministerio.

Por otra parte, el **Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de mayo de 2023** encomienda a los Ministerios de Defensa (MDEF), de Hacienda y Función Pública y al MITMA potenciar el desarrollo urbanístico y la promoción de vivienda asequible a través del **desarrollo y promoción de diversas propiedades de titularidad del MDEF**.

A 31 de diciembre de 2023, se habían **adscrito al PVAA** un total de **dieciocho actuaciones residenciales de SEPES** con una previsión de construcción de, aproximadamente, **16.800 viviendas de alquiler asequible**. En 2024 se añadieron once actuaciones más, tras la compra de suelo de titularidad del MDEF, lo que a 31 de diciembre de 2024 hace un total de veintinueve actuaciones residenciales adscritas al PVAA. Para estas actuaciones, a 31 de diciembre de 2024 SEPES había recibido del MIVAU **881,63 millones de euros** por el Convenio de 10 de noviembre de 2022, **19,48 millones** en virtud de otros convenios específicos y **622,27 millones** por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de mayo de 2023.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

El **papel** relevante de **SEPES** en la política **en materia de vivienda**, particularmente en la dinamización del alquiler a precios asequibles, dentro de un contexto de necesidad de vivienda protegida, ha sido la motivación principal para la realización de esta fiscalización.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se han fiscalizado las **actuaciones urbanísticas residenciales llevadas a cabo por SEPES, entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2023**, cuyo objetivo final es la construcción de vivienda protegida para su alquiler a precios asequibles o venta. Las actuaciones se encontraban en fase de desarrollo urbanístico adscritas al PVAA o en fase de comercialización.

Se ha evaluado en qué medida la actuación de SEPES ha cumplido la normativa aplicable y si ha sido eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos; en particular, en la puesta a disposición de vivienda pública en respuesta a la demanda existente en zonas geográficamente tensionadas.

Principales resultados y conclusiones

1. ¿Los convenios suscritos por SEPES se han ajustado a la normativa y su ejecución ha sido efectiva?

➢ Las actuaciones en urbanismo y vivienda requieren de la acción coordinada de diferentes Administraciones públicas con competencias en las materias, que se instrumentaliza por medio de la suscripción de **convenios de naturaleza administrativa**.

➢ El **Convenio más relevante** para el desarrollo de la actividad de SEPES y, en particular, para coadyuvar a la política del Gobierno de España de dinamización del alquiler de vivienda a precios asequibles, ha sido el suscrito entre el MITMA, en la actualidad MIVAU y SEPES, **el 10 de noviembre de 2022**, cuyo objeto es la **ejecución del PVAA.**

En **opinión** del Tribunal, por lo que al Convenio citado se refiere, SEPES ha cumplido con todos los requisitos legales establecidos, siendo su ejecución, hasta el momento de finalización de los trabajos, efectiva.

➢ Se ha analizado una muestra de **once actuaciones en fase de desarrollo urbanístico** adscritas al PVAA para la construcción de 15.300 viviendas, que suponen un 91% de las 16.800 totales estimadas para las actuaciones en curso a la finalización de los trabajos de fiscalización.

➢ En cada una de las actuaciones, SEPES puede suscribir **dos tipos de convenios**:

- ❖ con el propietario del terreno donde se va a desarrollar la actuación para regular su adquisición;
- ❖ y con otros organismos o administraciones públicas para regular las obligaciones de los participantes, entre los que figura SEPES, para llevar a cabo el desarrollo urbanístico.

Con carácter general, **se han cumplido los requisitos legales** establecidos, con algunas excepciones por la **falta** de la celebración de las **reuniones** de las **comisiones de seguimiento previstas**.

Los **convenios** suscritos **con anterioridad** a la vigente **LRJSP no han adaptado su contenido** a las exigencias de dicha ley en el plazo previsto de tres años desde su entrada en vigor.

➢ El Tribunal ha analizado también **ocho actuaciones en fase de comercialización**. Se trata de viviendas terminadas o de parcelas residenciales puestas a la venta.

Todos los **convenios** suscritos son **anteriores** a la entrada en vigor de la actual **LRJSP**. **No** consta que SEPES haya **adaptado el contenido** de los todavía vigentes a la citada Ley, tal y como prevé la misma en un plazo de tres años desde su entrada en vigor.

2. ¿La gestión del patrimonio inmobiliario se ha ajustado a la normativa y a los principios de buena gestión?

➢ **SEPES ha adquirido el patrimonio inmobiliario** que gestiona por medio de alguno de los siguientes **instrumentos**, que se han analizado en la fiscalización:

- ❖ **convenio** regulador para su adquisición;
- ❖ **cesión** gratuita de un organismo público;
- ❖ designación como beneficiaria en un procedimiento de **expropiación** forzosa;
- ❖ **adquisición** patrimonial.

➢ También se han analizado los **contratos de venta de viviendas y de suelo residencial** en las actuaciones en fase de comercialización más relevantes.

Se ha comprobado que SEPES mantiene actualizada la situación física, jurídica y urbanística de su patrimonio inmobiliario en la **aplicación informática "Gestión Patrimonial"**.

Todas las **adquisiciones y ventas** patrimoniales se han realizado **de acuerdo con los procedimientos** establecidos y las **normas** legales de aplicación.

No obstante, SEPES mantiene **parcelas dentro de la fase de comercialización en situación indeterminada**: sin asignación de precio de venta vigente, no afectas a ninguna actuación urbanística adscrita al PVAA ni a ningún otro uso.

3. ¿Los contratos de suministros, servicios y obras suscritos por SEPES se han ajustado a la normativa y a los principios de buena gestión?

➢ Se ha analizado la totalidad de los **contratos celebrados** en el periodo de fiscalización 2018-2023 a los que ha tenido acceso este Tribunal, referidos a las actuaciones incluidas en la muestra. También se han analizado aquellos que, aun siendo anteriores a dicho periodo, se ha considerado que presentaban interés relevante en el desarrollo de la actuación.

Se ha verificado el **cumplimiento** por parte de SEPES **de la normativa** aplicable, en particular, de los procedimientos establecidos para la licitación, adjudicación y ejecución de los contratos.

No obstante, se han producido **incidencias** relevantes en algunos de ellos que han condicionado el desarrollo de la actuación urbanística y por ende el cumplimiento de objetivos. A título de ejemplo:

- ❖ resolución del contrato de elaboración del proyecto de urbanización, bien por anulación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), bien por incumplimiento del contratista, bien por declaración de acreedores del contratista adjudicatario;
- ❖ resolución del contrato de ejecución de las obras por incumplimiento del contratista;
- ❖ modificación del PGOU que determinó la necesidad de replantear el informe de sostenibilidad, objeto del contrato en cuestión.

4. ¿SEPES ha sido eficaz y eficiente en el cumplimiento de su objetivo de puesta a disposición de vivienda pública en zonas geográficas especialmente tensionadas?

➢ Se han analizado los **sistemas y aplicaciones informáticas de SEPES** que coadyuvan a realizar una gestión eficaz y eficiente.

Los **sistemas de información de SEPES** presentan **limitaciones** en cuanto a su evolución e integración. Hay flujos de validaciones de procesos fuera de los sistemas, lo que dificulta la trazabilidad de las operaciones e incrementa los riesgos en el tratamiento de datos (posibles demoras, pérdida de información o dificultad de localización).

SEPES cuenta con un **presupuesto en TIC insuficiente** para cubrir las necesidades de la Entidad recogidas en su Plan de Transformación Digital.

SEPES **no** está **certificada en el Esquema Nacional de Seguridad**, obligación legal para las entidades del sector público.

En materia de **protección de datos**, SEPES **no** cuenta con un **registro actualizado y publicado de actividades** de tratamiento de datos; y le faltan por documentar las actividades sensibles y las medidas a aplicar, en su caso. No ha sido realizada ninguna **auditoría** de protección de datos.

▪ Actuaciones en fase de desarrollo urbanístico

➢ SEPES hace un **seguimiento periódico de las actuaciones en fase de desarrollo urbanístico adscritas al PVAA**, que se rigen por el Convenio MIVAU-SEPES de noviembre de 2022, en el que evalúa el desarrollo de cada actuación, analiza los costes estimados y realizados, aprueba el reparto de las asignaciones públicas entre las diferentes actuaciones y propone las medidas que, en su caso, se consideren necesarias para el cumplimiento de los objetivos.

➢ El análisis de las once actuaciones incluidas en la muestra pone de manifiesto la existencia de **plazos de ejecución muy dilatados**.

A modo de **ejemplo**: en la Operación Campamento han pasado más de veinte años desde el inicio de las actividades, en la actuación del Regimiento de Artillería de Sevilla han transcurrido más de dieciséis años, más de catorce años en las actuaciones del Parque Central de Ingenieros y Cuartel y Maestranza de Artillería, ambas en Valencia.

A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, **ninguna** de las actuaciones analizadas **había finalizado** y en todas ellas se han producido **incidencias y demoras** importantes en su desarrollo, que derivan, en general, de la **complejidad de la tramitación** de las actuaciones urbanísticas de acuerdo con su normativa reguladora y de la **distribución de competencias** entre las distintas administraciones públicas intervinientes.

Los tiempos transcurridos en la ejecución de estas actuaciones permiten **cuestionar la eficacia** de los resultados pretendidos, consistentes en la puesta a disposición de vivienda pública en respuesta a la demanda existente en zonas geográficas tensionadas.

La dilación de plazos de ejecución está dando lugar, además, a que se produzca un **incremento global de los costes** del 18 % en la estimación de finales de 2024 respecto de la realizada a finales de 2022.

- **Actuaciones en fase de comercialización**

➢ Para las ocho actuaciones en comercialización, igualmente el análisis pone de manifiesto **ventas en plazos muy dilatados o inconclusas**.

Así: en la promoción de Vasco Mayacina en Mieres (Asturias), tras catorce años desde el inicio de su comercialización, de las 131 viviendas iniciales quedan por vender 40; en Aguas Vivas Ampliación en Guadalajara, de las 17 parcelas residenciales puestas a la venta, pasados quince años desde el inicio de su comercialización, quedan por vender 11; en Loma de Colmenar (Ceuta), 1ª y 2ª fase, de las 5 parcelas iniciales quedan por vender 4; en Celadilla en Utiel (Valencia) de las 35 parcelas comercializadas en 2000 quedan por vender 5; en el polígono 2 de Cornes en Santiago de Compostela y Campolongo en Pontevedra todas las parcelas residenciales puestas a la venta, están pendientes de venta; y en la promoción del Barrio de San Isidro en Navalcarnero (Madrid), desde 2009, de las 7 parcelas residenciales se habían vendido 5 y las 2 restantes se habían adjudicado.

Los **importantes retrasos en los plazos de venta** de las viviendas y parcelas residenciales afectan a la eficacia de la intervención de SEPES y le ocasionan **costes de mantenimiento y conservación** de los inmuebles pendientes de venta.

5. ¿Ha seguido SEPES las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización?

➢ El Tribunal ha efectuado el seguimiento de la recomendación formulada en un Informe previo y que aún se encontraba "en curso", que sugería que **SEPES debería fundamentar sus decisiones** de llevar a cabo una actuación urbanística en el marco de una **estrategia global** y establecer **procedimientos** que asegurasen los estudios de viabilidad de los proyectos o actuaciones como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

La recomendación se mantiene con la calificación **"en curso" de ser cumplida**. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización no se había aprobado por el Consejo de Administración de SEPES el Manual para el desarrollo de nuevas actuaciones urbanísticas, ni consecuentemente ha podido comprobarse su aplicación práctica.

6. ¿Cómo ha sido la actuación de SEPES en materia de igualdad, transparencia y sostenibilidad medioambiental?

- **Igualdad:**

♦ El Consejo de Administración y el Comité de Dirección, órganos de gobierno de SEPES, presentan una **participación equilibrada** de hombres y mujeres.

♦ SEPES **no** tiene un **Plan de Igualdad**.

- **Transparencia:**

♦ SEPES tiene un portal de transparencia con la información relativa requerida legalmente.

♦ SEPES cuenta con un código ético y buzón de denuncias para que su personal pueda poner en conocimiento de la Entidad conductas irregulares. También tiene un procedimiento de atención de **quejas y reclamaciones** de usuarios.

- **Sostenibilidad medioambiental**

♦ En las oficinas de SEPES hay sistemas de control y mantenimiento de temperatura y dispositivos centralizados para el apagado y encendido de la **climatización e iluminación**.

Valoración Global

SEPES tiene un papel relevante en la **política en materia de vivienda** y, particularmente, en la dinamización del alquiler a precios asequibles.

Su objeto social incluye una **línea de actuación residencial** orientada a la ejecución de los Planes de Vivienda del MIVAU, en la actualidad el **PVAA,** y cuyo objeto es reutilizar suelo público para atender políticas sociales de vivienda.

A 31 de diciembre de 2024, SEPES había recibido del MIVAU un total de **1.523,38 millones de euros para realizar actuaciones residenciales adscritas al PVAA.**

El análisis de las **actuaciones de SEPES en fase de desarrollo urbanístico** pone de manifiesto la existencia de **plazos de ejecución muy dilatados** que distancian más allá de lo razonable el momento de aparición de las necesidades de vivienda y su satisfacción. Esto permite cuestionar la eficacia de los resultados pretendidos y provoca, además, que se produzca un **incremento global de los costes** de las actuaciones. Así, los costes estimados a finales de 2024 son un 18 % superiores a los previstos dos años antes, a finales de 2022.

Por lo que respecta a las **actuaciones de SEPES en fase de comercialización**, los **importantes retrasos en los plazos de venta** de las viviendas y parcelas residenciales afectan a la eficacia de la intervención de SEPES y le ocasionan **costes adicionales** de mantenimiento y conservación de los inmuebles pendientes de venta.

Los **sistemas de información de SEPES** presentan limitaciones en cuanto a su evolución e integración. Asimismo, debería contar con un presupuesto en TIC acorde con las necesidades de SEPES recogidas en su Plan de Transformación Digital.

Principales recomendaciones

A SEPES

1. **Promover** reuniones periódicas, al menos semestrales, de las respectivas comisiones de seguimiento de los convenios suscritos con las administraciones públicas.
2. **Decidir** sobre la finalidad a dar al patrimonio inmobiliario inventariado pero que no está afecto a ninguna actuación urbanística adscrita al PVAA, ni comercializado como suelo urbanizado con destino a vivienda pública.
3. En todos los supuestos de resolución del contrato por causa imputable al contratista, **estudiar** la viabilidad de exigir indemnización por daños y perjuicios y, en su caso, iniciar el correspondiente procedimiento.
4. **Establecer** un presupuesto de inversiones en TIC acorde con sus necesidades y con las tecnologías actualmente disponibles, que le permita, además, cumplir sus obligaciones legales en materia de seguridad y protección de datos.
5. Para mejorar la eficacia de las operaciones urbanísticas y reducir sus tiempos de ejecución, se recomienda a SEPES que los **convenios** de naturaleza administrativa que suscriba con las diferentes Administraciones públicas para su desarrollo:
   - **identifiquen** de forma pormenorizada las obligaciones y derechos que adquieren cada una de las Partes;
   - **establezcan** plazos máximos para el cumplimiento de las obligaciones que se asuman y, en particular, los correspondientes a actuaciones urbanísticas (modificaciones de planes generales, aprobación de planes de reforma y de proyectos de urbanización), con la previsión de las consecuencias que pudieran derivarse del incumplimiento de los plazos comprometidos;
   - y **contemplen** de forma exhaustiva las actuaciones de coordinación y acción unificada en el cumplimiento del objetivo común, que no es otro que disponer en tiempo y forma de vivienda pública para su alquiler asequible para atender la demanda social existente.
6. En la **planificación** de cada actuación, para que las actuaciones emprendidas resulten eficaces desde el punto de vista de utilización de los recursos económicos y del cumplimiento del objetivo de dar respuesta en tiempo y forma a la demanda de vivienda asequible, se recomienda a SEPES que:
   - **incluya** un estudio de demanda de vivienda de los posibles emplazamientos geográficos,
   - **establezca** criterios para la priorización de las diferentes alternativas,
   - **estime** unos plazos de ejecución realistas
   - y **haga** un seguimiento para que lo ejecutado se ajuste a lo planificado.
7. **Elaborar** un plan que incluya opciones para dar salida en un tiempo razonable al stock de viviendas y solares en fase de comercialización.