

El incremento de los costes de construcción y la inviabilidad de la Vivienda de Protección Pública

*Evidencia empírica y referencias bibliográficas
para la actualización del módulo de precio máximo de venta*

Fernando Cos-Gayón López
Director Cátedra Observatorio de la Vivienda
Universitat Politècnica de València

1. Introducción: el coste como variable determinante de la viabilidad para la edificación de vivienda protegida

La vivienda de protección pública (VPP) en la Comunitat Valenciana opera bajo una tensión estructural que se ha agudizado de forma drástica desde 2020: el precio máximo de venta fijado por la administración (techo de ingresos del promotor) ha permanecido históricamente desconectado de la evolución real de los costes de construcción, que se han disparado bajo el efecto combinado de la pandemia, la guerra de Ucrania, la crisis energética y la escasez estructural de mano de obra cualificada.

Este documento analiza, con datos contrastados las causas y la magnitud de ese incremento, y demuestra mediante comparación gráfica que la actualización del módulo VPP no es una medida discrecional, sino una condición técnica necesaria para que la iniciativa privada pueda producir vivienda asequible en la Comunitat Valenciana.

2. Evolución del precio máximo de venta VPP en la Comunitat Valenciana

La Generalitat Valenciana ha fijado históricamente el precio máximo de venta de la VPP mediante sucesivos instrumentos normativos. Hasta 2009, los planes de vivienda actualizaban anualmente dicho módulo, alcanzando los 1.137 €/m² útil para el régimen general. A partir del estallido de la crisis inmobiliaria en 2008, las ayudas a la promoción se paralizaron y el módulo quedó congelado, actualizándose en 2013 a 1.212,80 €/m² útil, valor que permaneció vigente durante diez años consecutivos (entre 2013 y junio de 2023) en un contexto de encarecimiento sostenido de los costes de producción (Instituto Valenciano de la Edificación [IVE], 2024).

El Decreto 68/2023, de 12 de mayo (DOGV núm. 9596, de 16-05-2023), que aprueba el Reglamento de vivienda de protección pública, eleva el módulo a 2.200 €/m² útil. Posteriormente, el Decreto 180/2024, de 10 de diciembre (DOGV núm. 10003, de 11-12-2024), lo sitúa en el valor actualmente vigente de **2.400 €/m² útil**, introduciendo además un mecanismo de actualización dinámica.

3. El incremento de los costes de construcción desde 2020: causas documentadas

Durante más de una década (entre 2008 y 2020) los costes de construcción en España mantuvieron una notable estabilidad, con variaciones anuales moderadas que oscilaban entre el +2% y el +5%. Esta estabilidad, que facilitaba la planificación de proyectos y la formulación de ofertas, se interrumpió abruptamente en 2020 con el inicio de una espiral alcista sin precedentes en el período democrático (ACR, 2026; Confederación Nacional de la Construcción [CNC], 2024).

3.1. La pandemia de COVID-19: ruptura de las cadenas de suministro (2020–2021)

El confinamiento global de 2020 provocó la paralización simultánea de la extracción de materias primas, la producción industrial y el transporte internacional. La **reactivación económica pospandémica** —rápida e intensa— generó una demanda de materiales de construcción que superó con creces la capacidad productiva, aún mermada por los cierres. Esta asimetría entre oferta restringida y demanda disparada es el origen del primer gran salto inflacionista.

El Instituto Valenciano de la Edificación (IVE) actualizó en septiembre de 2021 su Módulo Básico de Edificación (MBE) en un **+13%** respecto al valor vigente desde junio de 2019 (de 605 €/m²ccc a 685 €/m²ccc), el mayor incremento registrado en una sola actualización en la historia del indicador. El propio IVE atribuyó el encarecimiento "principalmente a la paralización de la producción de materiales durante la pandemia" (IVE, 2021).

Según datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el coste de los materiales de construcción residencial era en septiembre de 2022 un 26,7% superior al registro de enero de 2019 (CaixaBank Research, 2023). El acero, insumo crítico en estructuras, llegó a encarecerse un 84% en ese período, con un nivel residual en septiembre de 2022 todavía un 61% por encima de los valores previos a la pandemia.

3.2. La guerra de Ucrania y la crisis energética (2022)

La invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022 superpuso un segundo choque sobre una situación ya tensionada. Ucrania y Rusia son exportadores relevantes de acero, aluminio, minerales de hierro y productos energéticos, cuya restricción de oferta impactó directamente en los precios de producción de la construcción. Según datos del Índice de Costes Directos de Construcción de ACR, los costes directos de edificación residencial cerraron 2022 con una subida del **+12,7%**, acumulando un incremento del **+34,6%** entre 2019 y 2022 (ACR, 2026).

La crisis energética asociada al conflicto elevó los costes de producción de materiales intensivos en energía —cemento, hormigón, vidrio, productos cerámicos— de forma sistémica. En mayo de 2023 los precios de la energía eran todavía un 38% superiores a los

de 2020 (Synergy Insurance Solutions, 2024). El hormigón y el cemento acumulan en la última década un encarecimiento próximo al 50%; el vidrio, un 31,55% (Prinex, 2024).

3.3. Escasez estructural y encarecimiento de la mano de obra (2022–2026)

Más allá del impacto de los materiales, la escasez de mano de obra cualificada en el sector de la construcción se ha consolidado como un factor estructural de encarecimiento. Se trata de un sector envejecido, con dificultades para atraer nuevas generaciones, y cuya demanda de profesionales ha aumentado por el incremento de proyectos iniciados.

La Confederación Nacional de la Construcción señala que "la mano de obra ha seguido una tendencia alcista en sus costes desde 2021, prolongándose durante 2022 y 2023" (CNC, 2024, p. 8). Esta presión salarial se ha intensificado en 2025: el Índice ACR refleja que el movimiento de tierras subió un 18,75% en 2025 y la fontanería y saneamiento un 8,28%, partidas altamente dependientes de mano de obra especializada.

En la Comunitat Valenciana, el impacto de la DANA de noviembre de 2024 añadió una presión adicional sobre la disponibilidad y precio de la mano de obra, reflejada en la edición 2025 de la Base de Datos de Construcción del IVE (IVE, 2025).

3.4. La ausencia de recuperación a valores prepandemia

Un dato frecuentemente subestimado es que los costes de construcción no han recuperado los niveles anteriores a 2020. Tras la moderación de 2023 (ligera corrección del -0,9% según el índice ACR), la tendencia volvió a ser alcista en 2024 (+4,2%) y 2025 (+5,46%), consolidando una meseta de costes estructuralmente más alta que la prepandémica.

El IVE lo confirma explícitamente en su informe de junio de 2024: "La evolución de los precios de construcción, tras un periodo de considerables y excepcionales subidas, tiende a estabilizarse manteniéndose relativamente constantes o con moderados incrementos en determinados materiales, *pero no se constatan recuperación de precios a valores prepandemia*" (IVE, 2024).

4. Evidencia cuantitativa: el Presupuesto de Ejecución por Contrata real

La comparación de indicadores requiere precisión conceptual. El Módulo Básico de Edificación (MBE) del IVE es el coste de ejecución material (PEM) del edificio de referencia estándar, sin beneficio industrial ni gastos generales del contratista. El dato relevante para la viabilidad de una promoción es el Presupuesto de Ejecución por Contrata (PEC), que incorpora dichos conceptos mediante el factor multiplicador establecido por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, art. 131: **$PEC = PEM \times (1 + 0,13 + 0,06) = PEM \times 1,19$** .

El siguiente análisis combina tres fuentes independientes de coste, expresadas en €/m² construido con elementos comunes (m²ccc), sin incluir construcción bajo rasante, coste del suelo, honorarios técnicos ni tasas:

- **IVE-PEC:** MBE × coeficiente tipológico (vivienda plurifamiliar entre medianeras, 4–8 plantas, acabados medios, coeficiente = 1,00) = PEM → PEC = PEM × 1,19.
- **ACR – Índice de Costes Directos de Construcción:** elaborado sobre precios pagados realmente en edificaciones residenciales; representa ~80% del coste total → PEC = costes directos ÷ 0,80.
- **UVE Valoraciones – Barómetro de la Promoción:** coste de ejecución por contrata en contratos reales firmados entre promotores y constructoras independientes en promociones plurifamiliares de más de 10 viviendas.

Valores anuales verificados: coste PEC en €/m²ccc

Año	IVE-PEC (€/m ² c)	ACR→PEC (€/m ² c)	UVE Contrata (€/m ² c)	Media (€/m ² c)	Var. media
2019	720	776	—	748	—
2020	720	757	836	771	—
2021	815	901	945	887	+15,1%
2022	901	1.015	1.025	980	+10,5%
2023	876	1.006	1.016	966	-1,4%
2024	1.057	1.049	1.066	1.057	+9,4%
2025	1.114	1.131	1.105	1.117	+5,7%
2026*	1.131	—	—	1.131	—

*2026: solo IVE-PEC disponible (junio 2026). ACR y UVE pendientes de publicación.

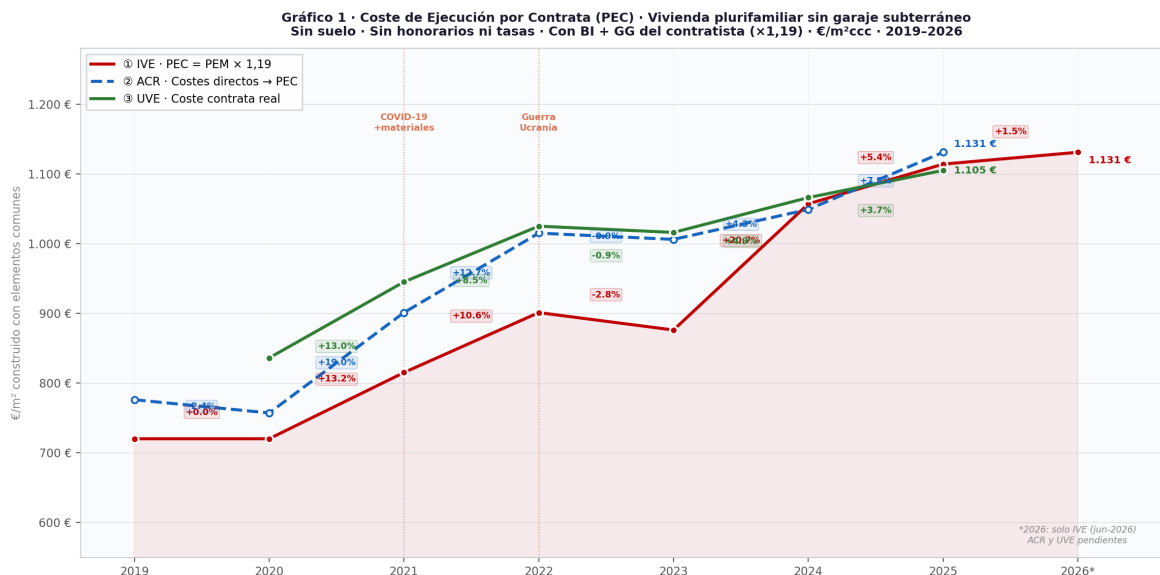


Gráfico 1. Coste de Ejecución por Contrata (PEC) según fuente · Vivienda plurifamiliar sin garaje subterráneo · €/m²ccc · 2019–2026 Fuentes: ① IVE (2024, 2026): MBE × 1,19. ② ACR (2026): Índice Costes Directos Construcción → PEC. ③ UVE Valoraciones (2025, 2026): Barómetro de la Promoción I y II. Sin suelo · Sin honorarios técnicos ni tasas.

5. La comparativa que evidencia la ausencia de construcción de VPP: coste construcción vs. precio máximo venta VPP

Para confrontar las series de coste (expresadas en €/m²ccc) con el precio máximo de venta VPP (fijado por la GVA en €/m² útil), es preciso trabajar en la misma unidad. Se adopta el

parámetro habitual de relación entre superficie construida con elementos comunes y superficie útil: **1 m²útil = 1,30 m²ccc** (IVE, 2024). La conversión se aplica al precio VPP:

$$\text{€/m}^2\text{ccc} = \text{€/m}^2\text{útil} \div 1,30$$

Los valores equivalentes resultantes son:

- 1.213 €/m²útil → **933 €/m²ccc** (módulo congelado 2013–2023)
- 2.200 €/m²útil → **1.692 €/m²ccc** (Decreto 68/2023, desde junio 2023)
- 2.400 €/m²útil → **1.846 €/m²ccc** (Decreto 180/2024, desde diciembre 2024)

El Gráfico 2 muestra con nitidez la historia del problema. Durante todo el período 2019–2022 el coste de construcción superó el módulo VPP vigente de 933 €/m²ccc (equivalente a 1.213 €/m²u), lo que explicaba la ausencia total de promoción privada de VPP en la Comunitat Valenciana durante ese período: ningún promotor puede construir cuando el coste supera el precio máximo al que puede vender.

La actualización de 2023 abrió un margen de viabilidad —el coste medio se situó por debajo del nuevo techo de 1.692 €/m²ccc—, pero ese margen es ajustado y no contempla la totalidad de costes de la promoción (suelo, honorarios, tasas, financiación). El propio IVE, tras analizar más de 60 solares reales con proyectos definidos, concluía que "para que las rentabilidades de la promoción alcancen valores en torno al 15%, el precio máximo de venta de la vivienda protegida debe situarse en torno a 2.400 €/m² de superficie útil" (IVE, 2024). Pero desde entonces, el aumento de los costes de construcción ha sido del 17,1%, lo que hace, de nuevo, inviable la promoción de VPP.

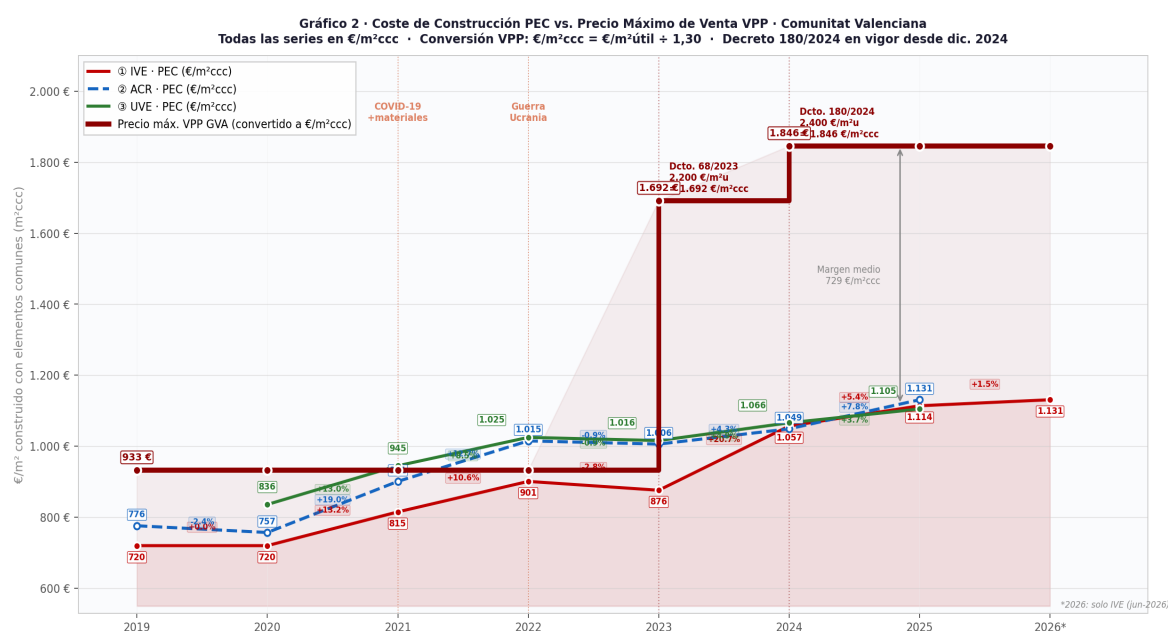


Gráfico 2. Coste de construcción PEC vs. Precio Máximo de Venta VPP (GVA) · Todas las series en €/m²ccc · 2019–2026 Conversión VPP: €/m²ccc = €/m²útil ÷ 1,30 (1 m²útil = 1,30 m²ccc). Fuentes: IVE (2024, 2026); ACR (2026); UVE Valoraciones (2025, 2026); Decreto 68/2023 (DOGV núm. 9596); Decreto 180/2024 (DOGV núm. 10003).

6. Conclusiones

La evidencia documental acumulada en este documento permite formular las siguientes conclusiones:

- **Los costes de construcción han subido un 57% entre 2019 y 2026** según el indicador IVE-PEC, con subidas concentradas en 2021 (+13,2%), 2022 (+10,5%) y 2024–2025 (+10,2% acumulado). Las tres fuentes analizadas convergen en el entorno de los 1.100–1.130 €/m²ccc en 2025.
 - **Las causas son múltiples y documentadas:** ruptura de cadenas de suministro por la pandemia, crisis energética derivada de la guerra de Ucrania, encarecimiento del acero (+84% en el pico de 2022), el cemento y el hormigón (+50% en una década), y escasez estructural de mano de obra cualificada.
 - **Los costes no han retornado a niveles prepandemia** y la tendencia es de incrementos moderados continuados (ACR prevé una senda alcista en 2026 por la industrialización insuficiente y la demanda creciente).
 - **El módulo VPP de 1.213 €/m²u estuvo congelado durante diez años** en un contexto de encarecimiento sostenido, lo que convirtió en inviable la promoción privada de VPP entre 2021 y 2022.
 - **La actualización a 2.400 €/m²u fue técnicamente necesaria**, pero ya claramente insuficiente. El IVE concluye que incluso con el módulo de 2.400 €/m²u, la viabilidad solo se alcanzaba en aproximadamente 40 de los municipios de la Comunitat. Con un 17,1% de aumento en el coste de construcción entre 2023 a 2026, totalmente inviable.
-

En Valencia, a la fecha de la firma.

**FERNANDO
JOSE|COS-
GAYON|LOPEZ**

Firmado digitalmente por
FERNANDO JOSE|COS-
GAYON|LOPEZ
Fecha: 2026.07.26
13:15:24 +02'00'

Fernando Cos-Gayón López
Director Cátedra Observatorio de la Vivienda
Universitat Politècnica de València

Referencias bibliográficas

- ACR (2026, febrero). Índice de Costes Directos de Construcción ACR. Cierre 2025 [Informe].
<https://acr.es/wp-content/uploads/2026/02/Informe-Costes-Dic-2025.pdf>
- ACR (2025, marzo). Índice de Costes Directos de Construcción ACR. Cierre 2024 [Informe].
<https://www.acr.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe-Costes-2025-1.pdf>
- CaixaBank Research. (2023, febrero). ¿Cómo evolucionarán los costes de la construcción en España en 2023? <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/inmobiliario/como-evolucionaran-costes-construccion-espana-2023>
- Confederación Nacional de la Construcción [CNC]. (2024, enero). Evolución de los precios de los materiales, la energía y la mano de obra en la construcción [Informe ANCI]. <https://cnc.es/wp-content/uploads/2024/01/Evolucion-precios-Materiales-Energia-y-Mo-ANCI-Enero-2024.pdf>
- Generalitat Valenciana. (2023). Decreto 68/2023, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de vivienda de protección pública y régimen jurídico de patrimonio público de vivienda y suelo de la Generalitat. Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, núm. 9596. <https://dogv.gva.es>
- Generalitat Valenciana. (2024). Decreto 180/2024, de 10 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el régimen jurídico de las viviendas de protección pública de la Comunitat Valenciana. Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, núm. 10003. <https://dogv.gva.es>
- Instituto Valenciano de la Edificación [IVE]. (2021, septiembre). El IVE fija el nuevo precio del Módulo Básico de Edificación en 685 €/m² [Comunicado]. Generalitat Valenciana.
<https://comunica.gva.es/es/detalle?id=361420823>
- Instituto Valenciano de la Edificación [IVE]. (2024, septiembre). Costes de construcción y la Vivienda de Protección Oficial en la Comunitat Valenciana [Informe]. Generalitat Valenciana.
<https://www.five.es/costes-vpo/>
- Instituto Valenciano de la Edificación [IVE]. (2026). Módulo Básico de Edificación (MBE) [Base de datos en línea]. Generalitat Valenciana. <https://www.five.es/modulo-de-edificacion/>
- Prinex. (2024, junio). Precios materiales de construcción 2024. <https://prinex.com/blog/precios-materiales-de-construccion-2024-espana/>
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm. 257, 26 de octubre de 2001.
- Synergy Insurance Solutions. (2024). Evolución del precio de los materiales de construcción en España. <https://synergyinsurance.eu/evolucion-del-precio-de-los-materiales-de-construccion-en-espana/>
- UVE Valoraciones. (2025, abril). Barómetro de la Promoción I. Análisis del coste de construcción y comercialización de vivienda nueva 2024.
- UVE Valoraciones. (2026, febrero). Barómetro de la Promoción II. Análisis del coste de construcción y comercialización de vivienda nueva 2025.