

**EVALUACIÓN EXANTE PARA INSTRUMENTO FINANCIERO EN
EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ENERGÍA RENOVABLE EN
EDIFICIOS**

REGIÓN DE EXTREMADURA

RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO

El principal objetivo de esta evaluación ex ante es dar cumplimiento al artículo 37, apartado 2, del Reglamento (UE) 1303/2013 de Disposiciones Comunes (RDC) de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), en relación a los requisitos para la creación de un Instrumento financiero (IF). El sector de análisis para la creación de un Instrumento Financiero es la eficiencia energética y la energía renovable aplicada a edificios.

Esta evaluación ex ante es el resultado de 2 años de trabajo entre instituciones clave de la región de Extremadura de los sectores energético, económico y de construcción, combinado con recursos internacionales provenientes de los programas de cooperación del BEI (Banco Europeo de Inversiones) y la UE, que han permitido diseñar un esquema de financiación hecho a medida de las necesidades del sector de la rehabilitación de edificios de Extremadura.

El compromiso en política energética.

A partir de 2014, con la definición del período de programación 2014-2020, el Gobierno de Extremadura analizó la posibilidad de apoyar la renovación energética regional de edificios a través de Instrumentos Financieros (IF) en detrimento de las subvenciones no reembolsables, pero no se incluyó en el programa debido a la falta de tiempo y experiencia en la definición de la evaluación ex ante requerida por la CE.

La oportunidad apareció en 2015 con la primera convocatoria del Programa Interreg Europa, que permite la cooperación entre las Autoridades de Gestión para aprender a implementar de una mejor forma los Fondos Estructurales (FE). En esta convocatoria, se aprobó el proyecto Finerpol, coordinado por Agenex y la Junta de Extremadura, para la implementación de 7 IF en diferentes regiones de la UE. Se añadieron más recursos en 2016, con la aprobación del proyecto Rehabilitate coordinado también por Agenex y la Junta de Extremadura, para la implementación de una Plataforma entre España, Portugal y Francia destinada a formar a las Autoridades de Gestión y los actores clave del mercado en la definición de Instrumentos Financieros (IF).

A partir de este momento, Agenex y la Junta de Extremadura comenzaron a trabajar en la definición de las necesidades y las barreras del mercado y en el potencial de financiación, tal y como se exige en el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC) del FEDER. Para el caso de Extremadura se ha seguido la metodología Fi-Compass, que es una respuesta de la Comisión a las preguntas frecuentes de las autoridades de gestión sobre los elementos particulares de la evaluación ex ante incluidos en el artículo 37 (2) del Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC).

El Instrumento Financiero de Extremadura quiere ser un estudio de caso y una buena práctica en la combinación de fuentes de financiación para la promoción de los objetivos de la política de la UE. Por esta razón, el IF de Extremadura ya ha combinado, o combinará, la siguiente financiación pública y privada:

- Fondos FEDER entregados como un producto de garantía para los bancos comerciales.
- Fondos privados procedentes de instituciones financieras comerciales.
- Fondos privados provenientes de las Empresas de Servicios Energéticos (ESE's) y empresas de construcción, a través de un mecanismo de riesgo compartido.
- Fondos de cooperación interregional y transnacional (Interreg Europe Finerpol, Interreg SUDOE Rehabilita) para el desarrollo del ex ante y la creación de la plataforma de formación.
- Fondos de Investigación e Innovación del H2020 (HousEInvest) para proporcionar asistencia técnica en la implementación de inversiones a través de una ventanilla única en Extremadura.

Además, durante la elaboración del ex ante, se entablaron conversaciones con el BEI para diseñar su participación en el producto financiero de Extremadura, mediante la combinación del mecanismo de Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIS) y el FEDER, sin embargo, el pequeño tamaño de la brecha del mercado fue una barrera para la combinación con el FEIS, y la solución no se ha encontrado hasta la fecha.

Como se detallará a continuación, el fallo del mercado y el tamaño del mercado muestran una cantidad de financiación requerida de más de 100 millones de euros, sin embargo, se ha diseñado una prueba específica para invertir 35 millones de euros en una selección del mercado centrada en los edificios residenciales. Esta inversión de 35 millones de euros se verá beneficiada con los fondos mencionados del H2020 al recibir la asistencia técnica de la ventanilla única que se creará dentro del proyecto HousEInvest.

La ventanilla única funcionará entre 2018 y 2021 y garantizará que los fondos FEDER asignados al producto de garantía se implementen adecuadamente en la prueba de 35 millones de euros, permitiendo así una asignación adicional de fondos para el tamaño total del mercado de más de 100 millones de euros.

El sector de la construcción en Extremadura.

El sector de la construcción regional está basado en un reparto entre casas unifamiliares (57% del total) y edificios residenciales (43%), con más de la mitad de los edificios (60%) con una antigüedad promedio superior a 40 años, lo que significa que en su construcción no se tuvieron en cuenta medidas de eficiencia energética ya que entonces no existía ninguna directiva sobre aislamiento. Se construyeron más de 206.200 casas antes de 1980, cuando apareció la primera directiva de aislamiento (NBE-CT 79), por lo que el stock de vivienda anterior a este año presenta un mayor potencial de rehabilitación energética.

Las estadísticas nacionales muestran que, del stock de edificios construidos antes de 1980 hay 28.000 (14%) casas consideradas en pobre estado de conservación, o incluso en situación mala o ruinosas, mientras que el otro 86% se consideran en buen estado de conservación. Estas 28.000 casas se consideran el stock básico de edificios con potencial para ser rehabilitadas, por lo que estas casas han sido analizadas en el cálculo de la brecha del mercado.

El fallo de mercado.

Para analizar si existe un fallo de mercado en este stock de viviendas, la evaluación ex ante ha dividido el stock en tres tipologías de vivienda, y ha analizado si la financiación está llegando a estas tipologías para la renovación energética:

- Casas unifamiliares
- Edificios residenciales multifamiliares con calefacción central
- Edificios residenciales multifamiliares sin calefacción central

En el análisis se ha querido identificar la falta de fondos para la renovación en las 3 tipologías de edificios mencionados, para todas o algunas de las actuaciones de renovación definidas:

1. Inversiones en los sistemas de calefacción / refrigeración.
2. Inversiones en envolvente externa de edificios.
3. Inversiones en ventanas de edificios.
4. Inversiones en ascensores si existen.
5. Inversiones en Energías Renovables para autoconsumo.

Se han realizado entrevistas, cuestionarios y llamadas telefónicas a los actores clave del lado de la demanda y del lado de la oferta:

- Los actores claves del lado de la demanda involucrados en el ex-ante fueron la asociación regional de empresas de construcción, la asociación nacional de Empresas de Servicios Energéticos (ESE), y la Asociación profesional regional de administradores de fincas.
- Los actores clave del lado de la oferta implicados fueron las instituciones financieras, los organismos de financiación pública, y las autoridades de gestión de los fondos estructurales.

El fallo de mercado se identificó en las tres tipologías de vivienda analizadas, donde en el lado de la demanda se expresaba la incapacidad de realizar inversiones específicas debido a las numerosas barreras técnicas y financieras del mercado. Mientras que en el lado de la oferta se mostró escasez de productos financieros específicos para la demanda existente, o productos que no permiten la financiación de proyectos de rehabilitación profunda.

El tamaño del fallo de mercado.

Se identificó un tamaño inicial de mercado de 28.000 viviendas en mal estado de conservación, y por lo tanto con potencial para una rehabilitación profunda:

- Tipología 1, más de 16.000 casas unifamiliares.
- Tipología 2, más de 11.000 edificios residenciales multifamiliares sin calefacción central.
- Tipología 3, más de 1.300 edificios residenciales multifamiliares con calefacción central.

Sin embargo, el ex ante ha realizado una separación entre un mercado prioritario (Tipología 3) y un mercado secundario (Tipología 1 y 2), incluyendo el mercado prioritario proyectos con alto índice de éxito mientras que el mercado secundario incluye proyectos menos maduros.

Mercado prioritario

Los edificios residenciales con calefacción central (Tipología 3) presentan hoy en día problemas térmicos complejos que no se pueden resolver con inversiones menores, la solución radica principalmente en una rehabilitación profunda de todo el edificio (incluidas las 5 actuaciones de renovación). Las entrevistas realizadas muestran que estos proyectos son maduros y requieren fondos específicos para ser lanzados, con altos ratios de ahorro, y con un mayor grado de aceptación que cualquier otro proyecto.

Agensex ha identificado el tamaño del mercado, mediante una revisión y selección de los edificios uno por uno en el Registro de Instalaciones Energéticas de la Junta de Extremadura donde se archivan todas las instalaciones de calefacción central de la región. La siguiente tabla muestra los datos macro generales de este mercado potencial.

Tabla 1.1. Mercado potencial

Provincia	Nº de Edificios	Nº of Viviendas	Potencia Instalada (kW)	Superficie envolvente (m ²)	Nº of Ascensores	Inversión (M€)
Badajoz	114	2.900	35.860	289.309	152	51,49
Cáceres	56	1.194	20.552	114.160	78	21,77
Total	170	4.094	56.412	403.468	230	73,26

Fuente: Elaboración propia

La inversión específica calculada para cada uno de los 170 edificios supera los 73 millones de euros, pero la tasa de éxito para los proyectos más maduros reduce este sector prioritario a 36 millones de euros.

Mercado secundario

Los edificios residenciales sin calefacción central (Tipología 2) presentan actuaciones de renovación similares y tienen índices de inversión similares, pero la tasa de éxito y la madurez de los proyectos es menor debido a la menor capacidad de ahorro, con un 20% de éxito estimado por grupo de proyectos potenciales.

Incluso si el número de edificios en la tipología 2 es 10 veces el número de la tipología 3, la inversión estimada es de 32 millones de euros.

Las casas unifamiliares (Tipología 1) son las que cuentan con mayor stock y presentan necesidades de inversión muy diferentes, desde la renovación completa que incluye las 5 actuaciones de rehabilitación hasta actuaciones aisladas de renovación. La tasa de éxito y la madurez de los proyectos es aún menor debido a la baja capacidad de ahorro, con un 15% de éxito estimado por grupo de proyectos potenciales. La inversión estimada es de 59 millones de euros.

Resumen de la brecha de financiación

Tabla 1.2. Brecha de financiación

Tipología	Viviendas potenciales	Éxito en viviendas	Inversión (€/vivienda)	Inversión potencial
Tipología 1	16.605	2.496	24.000	59,78 M€
Tipología 2	10.921	2.189	14.738	32,26 M€
Tipología 3	4.094	2.047	cálculo uno por uno	36,63 M€
Total	31.620	6.732		128,80 M€

Fuente: Elaboración propia

El Instrumento Financiero propuesto.

Dados los fallos de mercado y las brechas de financiación identificadas en el mercado de edificios residenciales de Extremadura, el instrumento financiero propuesto inicialmente es un instrumento de garantía de cartera para rehabilitación de viviendas.

Este instrumento de garantía proporciona una garantía por transacción de hasta el 90% de los préstamos otorgados por instituciones financieras privadas para financiar la rehabilitación de los edificios a través de mejoras en la eficiencia energética. Las garantías a las instituciones financieras también estarían limitadas al 15% de sus carteras de préstamos asociados.

La ratio de multiplicación de la garantía financiada por la contribución del programa es 7,4.

El producto de garantía está estructurado de manera que las instituciones financieras que crean la nueva cartera de préstamos retendrían el 10% del riesgo derivado de las nuevas transacciones realizadas. El 90% restante del riesgo correrá a cargo del FEDER y de la Junta de Extremadura.

Debido a que este acuerdo establece que las instituciones financieras asumen parte del riesgo, los proyectos no viables serían filtrados.

La brecha financiera calculada de 128 millones de euros requeriría un instrumento de garantía de cartera limitada de casi 18 millones de euros. Sin embargo, la modificación del Programa Operativo FEDER para Extremadura proporcionará un instrumento de garantía de cartera inicial de 4 millones de FEDER, y de esta forma el fondo de garantía total sería de 5 millones de euros.

Como la garantía pública cubriría como máximo el 15% del total de la cartera de préstamos, la estimación más prudente del saldo pendiente máximo garantizado con este instrumento sería 36M€ entre la fecha de este análisis y 2020.

Tabla 1.3. Brecha de financiación

	Contribución FEDER	Contribución del Gobierno Regional	Garantías totales proporcionadas	Préstamos movilizados mediante garantías	Recursos totales movilizados (hasta 2020)
Fondo de garantía de cartera (Mercado prioritario)	4.000.000	1.000.000	5.000.000	36.632.526	36.632.526
Fondo de garantía de cartera (Mercado prioritario y secundario)	14.064.045	3.516.011	17.580.056	128.800.369	128.800.369

Fuente: Elaboración propia