

# ¿CÓMO GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS en el proceso de desescalada progresiva del uso de gas para el consumo en los hogares?





Este informe ha sido financiado por la Fundación Europea del Clima. La responsabilidad de la información y las opiniones expuestas en este informe recae en los autores. La Fundación Europea del Clima no puede ser responsable de ningún uso que pueda hacerse de la información contenida o expresada en el mismo.





La Organización Europea de Consumidores (BEUC) promueve los intereses generales de los consumidores europeos. Fundada en 1962, representa con orgullo a más de 40 organizaciones nacionales de consumidores independientes de más de 30 países europeos. Junto con nuestros miembros, informamos a las políticas de la UE para mejorar la vida de las personas en una economía y sociedad sostenible y justa.



La Federación de consumidores y usuarios CECU trabaja para lograr una sociedad donde el consumo se haga de manera responsable, tanto por parte de las empresas y las administraciones como por las personas consumidoras, a nivel social, económico y medioambiental. Como miembro de la organización europea BEUC hemos formado parte del equipo de trabajo para realizar este informe sobre la protección del consumidor durante la eliminación gradual del suministro de gas en el sector doméstico a partir del estudio realizado por el [Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados](#) y la [Escuela de Regulación de \(FSR\)](#).

# Índice

 <b>Resumen</b> .....	<b>4</b>
 <b>Contexto</b> .....	<b>6</b>
 <b>Nota sobre el enfoque del estudio</b> .....	<b>8</b>
 <b>Principales hallazgos del estudio</b> .....	<b>9</b>
<b>La demanda de gas ya está disminuyendo en Francia y España</b> .....	<b>9</b>
<b>El gas es cada vez más inaccesible</b> .....	<b>10</b>
 <b>Recomendaciones políticas</b> .....	<b>11</b>
<b>Planificar con antelación y prepararse para la desconexión</b> .....	<b>11</b>
Es necesario un enfoque más coordinado .....	11
Los consumidores necesitan una información adecuada y precisa sobre el futuro de la calefacción de gas .....	13
<b>Distribución justa de los costes</b> .....	<b>14</b>
Diseño de las tarifas de red .....	14
Más allá de las reformas tarifarias, regular la desconexión.....	15
Apoyo dirigido a los hogares .....	15
El desmantelamiento de las infraestructuras de gas debe ser considerado de manera rigurosa .....	16
Las tarifas de desconexión no pueden ser un impedimento para que los consumidores cambien .....	16
<b>Hacer que el cambio sea fácil y accesible</b> .....	<b>17</b>
Facilitar la finalización de los contratos de gas .....	17
Hacer que la calefacción sostenible sea también accesible y asequible .....	17
Regulación específica que proteja a las personas inquilinas.....	18
 <b>Conclusión</b> .....	<b>19</b>

# Resumen

Los días del consumo generalizado de gas como la solución más asequible para la calefacción doméstica ha llegado a su final y cada vez más consumidores van a recurrir a opciones más limpias como las bombas de calor. Esto significa que la red de gas tendrá por tanto cada vez menos uso, y los consumidores que queden conectados tendrán que asumir un mayor coste por el mantenimiento de una infraestructura que fue diseñada para un uso relativamente estable, en lugar de decreciente. Si los gobiernos mantienen el “statu quo”, el aumento de los costes de mantenimiento de la red (‘peajes’), afectará de manera más desproporcionada a quienes menos posibilidades tienen de acceder a sistemas de calefacción más limpios.

Las siguientes recomendaciones políticas tienen como objetivo respaldar los cambios normativos y regulatorios para lograr un enfoque justo y asequible para la descarbonización de los hogares:

1

A medida que la demanda de gas disminuya, la UE y los gobiernos nacionales deben preparar planes locales más coordinados y estratégicos que especifiquen cuándo se cerrarán las redes de gas para 2030, que faciliten la eliminación gradual del suministro de gas para calefacción en lugar de dejar la decisión a los operadores de la red.



3

Los Estados miembros y reguladores deben identificar la forma más adecuada y justa para distribuir el coste del desmantelamiento para que no afecte directamente a las facturas de los consumidores que queden y proporcionar apoyo específico a los hogares que no pueden cambiar a otras opciones de calefacción.

2

Como regla general, los consumidores deben ser informados del cierre de una red con al menos 10 años de antelación. El anuncio debe ir acompañado de una campaña de información coordinada y desarrollada en estrecha colaboración con organizaciones de consumidores y otros actores locales.



4

El coste de dismantelar la infraestructura gasista será muy elevado, y no debería ser pagado por los consumidores. Debe evaluarse tomando en cuenta los costes reales del dismantelamiento y los riesgos de seguridad de dejar los gasoductos bajo tierra.

5

Las tarifas por desconexión del operador de red deben estar debidamente reguladas, ser proporcionales e informar de manera clara a los clientes. El resto de consumidores no deben pagar por la desconexión de otros usuarios de la red.

6

La finalización del contrato de gas por la sustitución del sistema de calefacción o en el caso de cierre planificado, no debería tener coste. Además, se debería prohibir a los proveedores de gas ofrecer contratos que duren más allá de la fecha planificada del cierre de la red.

7

Los Estados miembros deben incentivar el reemplazo de la calefacción de gas por opciones más sostenibles, ya que la elevada inversión supone una barrera. Subvenciones predecibles, reducir el IVA de las tecnologías de calefacción limpias, o financiación a medida y préstamos a bajo interés.

8

Establecer reglas claras para el reparto de costes con incentivos equilibrados entre propietarios e inquilinos para garantizar que los inquilinos no sean cargados injustamente por el aumento de las facturas de gas.

# Contexto

Reducir el precio de las facturas de energía es siempre una [prioridad](#) para los consumidores. Sin embargo, este objetivo contrasta de forma radical con la grave dependencia de Europa de los combustibles fósiles y con la ausencia de planes claros para su eliminación gradual. Esta dependencia expone a los consumidores a una volatilidad de precios recurrente, como la experimentada durante la crisis energética de 2022 y la actual crisis en Oriente Medio, y pone en riesgo la seguridad y la competitividad de Europa. Además, aumenta aún más el precio de nuestras facturas. A esto se le suma los aumentos previstos en los costes de distribución -peajes de gas- en los próximos años.

Al mismo tiempo, el objetivo de Europa de lograr la neutralidad climática a 2050 refuerza la necesidad de que los consumidores cambien la manera de climatizar sus hogares y de que los responsables políticos adopten las medidas para hacer posible esta transición. Abandonar el gas natural será una parte fundamental de este esfuerzo. Actualmente, [el 70% de la demanda de calor en los hogares de la UE](#) se satisface con combustibles fósiles. El [gas es la principal fuente de energía](#) para la calefacción en la UE. Naturalmente, esto tiene un impacto significativo en las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa.

Sin embargo, los [datos](#) muestran que el consumo de gas está disminuyendo progresivamente en la UE, y cada vez más consumidores recurren a sistemas de calefacción más limpios y rentables, como las bombas de calor. Esto es positivo, ya que el enfoque actual de la transición energética depende en gran medida de que los consumidores tomen decisiones individuales sobre sus sistemas de calefacción. Las políticas nacionales y el apoyo público han respaldado este cambio en diversos grados, pero están sujetos a prioridades políticas en constante cambio y a menudo no logran [proporcionar financiación suficiente](#) ni tampoco la previsibilidad necesaria para que todos puedan dejar de usar el suministro de gas para la calefacción.

**La UE ha marcado la dirección que seguirá el bloque en el futuro. La [Directiva sobre el gas](#), que exige a los operadores de sistemas de distribución nacionales (DSO) que desarrollen planes de desmantelamiento de gas para sus redes. La transposición a la legislación nacional está prevista para agosto de 2026, lo que brinda a los gobiernos la oportunidad de diseñar un marco para la eliminación gradual de las redes de gas.** Además, los municipios están obligados a preparar planes locales de calefacción y refrigeración que deben ser coherentes con el uso futuro de la infraestructura de gas, tal como se establece en la [Directiva de Eficiencia Energética](#).

Así pues, la postura de la UE es clara: el gas se eliminará de manera progresiva. La verdadera cuestión no es si el cambio se producirá, sino cómo se gestionará. A esto nos referimos al hablar de la «eliminación progresiva del gas».



## ¿Qué significa para los consumidores dejar de usar el gas?

Si las personas consumidoras<sup>1</sup> dejan de usar calderas de gas y optan por tecnologías de energía renovable para calentar sus hogares y para el agua caliente sanitaria, gran parte de la red de gas actual dejará de ser necesaria en el futuro. En algunos casos, ciertas secciones de la red de gas podrían reutilizarse para redes locales o para el transporte de hidrógeno o biometano a la industria, donde la reducción de emisiones es compleja.

Sin embargo, es poco probable que estos gases alternativos sean relevantes para la mayoría de las redes de distribución, ya que el hidrógeno o el biometano no estarán disponibles en cantidades suficientes a precios asequibles para los hogares.<sup>2</sup> Según el **informe de BEUC** (2021) sobre el costo total de diferentes equipos de calefacción, el hidrógeno y las bombas de calor híbridas (hidrógeno/electricidad) son la opción de calefacción más cara para los consumidores. Otros estudios<sup>3</sup> también demuestran que el papel tanto del hidrógeno como del biometano en la descarbonización de los hogares será limitado.

No todos los hogares dejarán de usar gas y se pasarán a una bomba de calor o se conectarán a redes de calefacción urbana renovables al mismo tiempo. Esto ocurrirá de manera gradual y especialmente cuando existan planes de desmantelamiento de la red de gas. Además, muchos no podrán cambiar inmediatamente a sistemas de calefacción sostenibles, por ejemplo, debido a los elevados costes iniciales o porque, en el caso de los inquilinos, no tienen control sobre la elección de su sistema de calefacción. En la práctica, esto significa que la **eliminación gradual del gas se producirá de forma desigual entre los distintos grupos de consumidores.**

Para aquellos que permanecen conectados, los costos de financiación y mantenimiento de la red, es decir, los cargos de red,<sup>4</sup> se prevé que sufran un fuerte aumento. Esto se debe a que la cantidad de personas que eventualmente asumirán la totalidad de los costes de mantenimiento de la infraestructura de gas disminuirá, y se repartirán cada vez más entre un menor número de consumidores. En otras palabras, los consumidores que permanezcan conectados a la red de gas, que suelen ser **los más vulnerables, se verán afectados de manera desproporcionada por el aumento de los costes de la red.**

1. En este informe, los términos consumidores o usuarios se refieren a los consumidores domésticos y las referencias a redes de gas o redes de distribución de gas se refieren al sistema de distribución de gas, y gas significa gas fósil salvo que se indique lo contrario.
2. La producción de hidrógeno y gases renovables como el biometano es altamente incierta en términos de disponibilidad futura y precios. Esto crea un riesgo de inversiones varadas tanto para los consumidores, al cambiar sus aparatos de calefacción doméstica, como para el sector público, en relación con las inversiones en mejoras de la infraestructura de gas.
3. DNV, Project Olive. Biomethane Price Projection 2030', Informe para la European Climate Foundation, 2023; Regulatory Assistance Project, Oeko-Institut, 'Planning and regulating Europe's gas networks: breaking up with fossil gas (p.44-47).
4. Las tarifas de red son las tasas que pagan los consumidores para cubrir los costes de funcionamiento y mantenimiento del sistema de distribución de gas. De media, en los países de la UE, [las tarifas de red representan alrededor del 23 % de las facturas de gas de los hogares.](#)

Los análisis de los impactos de la disminución del consumo de gas muestran, por ejemplo, que las tarifas de la red en Alemania podrían aumentar hasta 16 veces en 2044 en comparación con 2022 si el marco regulatorio existente permanece sin cambios, según un estudio (2023) del grupo de expertos Agora Energiewende. Hallazgos similares encontramos en Austria, donde la organización miembro de BEUC, [Arbeiterkammer](#) estima que los costes de la red podrían multiplicarse por 13 en 2039 en comparación con los niveles de 2025, debido al descenso constante en la demanda de gas. Un hogar medio (15 kWh/año) que hoy paga 350 € afrontaría entonces unos costes de 4.550 €.

Esto plantea la siguiente pregunta: a medida que disminuye el número de consumidores conectados a la red de gas, ¿cómo se puede gestionar que los peajes de la red de gas no supongan una carga financiera excesiva e inasumible para los hogares, especialmente para los más vulnerables?



## ***Buscando respuestas a través de un nuevo estudio.***

Con objeto de explorar la afectación a los consumidores e identificar posibles protecciones, BEUC, junto con las organizaciones de consumidores francesas “Que Choisir Ensemble” (antes UFC-Que Choisir) y “Consommation, logement et cadre de vie, CLCV”, así como la Federación de Consumidores y Usuarios, CECU en España, encargó un estudio al Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados/Escuela de Regulación de Florencia (en adelante, estudio FSR).

El estudio FSR estima los costes de los cargos de red y la fijación de precios del carbono (Sistema de Comercio de Emisiones 2, ETS2) para los consumidores que sigan dependiendo de la red de gas en el periodo 2025-2050. Este plazo se eligió por coincidir con el objetivo de la UE de eliminar progresivamente el uso de combustibles fósiles. Además, el estudio incluye un análisis jurídico de la normativa europea vigente, en particular la Directiva sobre el Gas, para evaluar si sus disposiciones abordan adecuadamente los retos transitorios a los que se enfrentan los consumidores durante la eliminación gradual de las redes de gas.

Con este informe no se pretende resolver todas las complejidades de esta transformación, sino arrojar luz desde la perspectiva del consumidor y analizar las acciones necesarias que garanticen una transición justa y asequible. Nuestras recomendaciones políticas se basan en el estudio de FSR, así como en el trabajo y experiencia de nuestras organizaciones miembros en Europa.

## **Nota sobre el enfoque del estudio**

Aunque la metodología completa está disponible en el estudio del FSR, conviene tener en cuenta aquí algunos elementos relacionados con la modelización y los costes adicionales asociados a la eliminación gradual del gas:

- Las estimaciones de precios no incluyen cambios futuros en los precios mayoristas, los márgenes de los proveedores ni los impuestos y gravámenes (excepto el precio del carbono), ya que las previsiones razonables son extremadamente difíciles y muy inciertas. En los cálculos, estos valores permanecen constantes.
- Existen otros factores que podrían incrementar las facturas de gas de los consumidores, como los costes de desconexión de los hogares de la red de gas y los costes de desmantelamiento de la infraestructura de gas. Estos costes no se consideran en las estimaciones del estudio FSR, pero se analizarán en la sección de políticas de este informe.

# Principales conclusiones del estudio



## La demanda de gas ya está disminuyendo en Francia y España.

Los primeros efectos de la disminución del consumo de gas ya son visibles. Desde 2021, la demanda de gas ha descendido significativamente tanto en Francia como en España, aunque las tendencias subyacentes difieren.

En **Francia**, tanto el número de hogares conectados como su consumo medio están disminuyendo. Entre 2021 y 2027, se prevé que el número de clientes conectados a la red de gas descienda de 11,17 a 10,25 millones (una reducción del 8%), mientras que se espera que el consumo medio por hogar disminuya entre un 10 y un 12%. Es importante señalar que el número de hogares que se desconectan de la red de gas no tiene relación con la reducción general de la demanda de gas, ya que muchos hogares permanecen conectados físicamente a la red, pero han reducido significativamente su consumo de gas debido al aumento en la [transición hacia la calefacción eléctrica](#) y a una mayor eficiencia energética gracias a la implementación de eficiencia energética en las rehabilitaciones.

En **España**, el número de consumidores de gas se ha mantenido prácticamente sin cambios, pasando de 7,86 millones a 7,74 millones entre 2019 y 2024 (lo que representa una reducción del 1,5%), pero la demanda total de los hogares y el consumo medio por hogar cayeron aproximadamente un 27% entre 2021 y 2024. Esto demuestra que la disminución de la demanda de gas en España se debe principalmente a un menor consumo por hogar conectado, no a desconexiones. De forma similar a Francia es probable que esta tendencia se deba a los comportamientos de ahorro energético tras la crisis energética de 2022, a una mayor eficiencia energética, al cambio hacia la calefacción eléctrica y a un menor consumo de energía debido a las temperaturas más suaves.



2021

11.17 million households connected



2027

10.25 million households connected



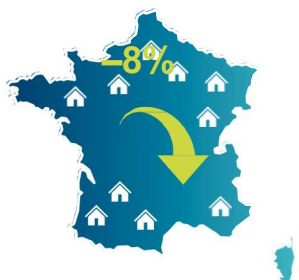
2019

7.86 millones consumidores domésticos conectados



2024

7.74 millones de consumidores domésticos conectados



El estudio también indica que estas diferentes tendencias pueden explicarse por las distintas opciones para las tarifas de acceso adoptadas en ambos países:

En **Francia**, una gran parte de los costes de la red se recupera mediante cargos fijos y por capacidad, en lugar de mediante el volumen de gas suministrado (kWh). Esto significa que la disminución de la demanda de gas se traduce automáticamente en mayores costes de red para los consumidores, independientemente de su consumo. Este modelo puede ayudar a garantizar los ingresos del operador de la red, pero plantea problemas de equidad. Dado que el consumo real no refleja el aumento de precio en las facturas de los consumidores, los hogares con bajo consumo, como los consumidores vulnerables, se enfrentan a cargos crecientes e inevitables a medida que disminuye la demanda de gas, a pesar de consumir menos.

En **España**, el diseño tarifario es opuesto al de Francia y resulta más equitativo en su estructura. Se han reducido los cargos fijos, mientras que una mayor parte de la recuperación de costes se basa en cargos volumétricos, que se fundamentan exclusivamente en el consumo (€/kWh). Esto significa que las facturas de gas reflejan con mayor precisión el consumo real y, por lo tanto, protegen a los hogares de bajo consumo del aumento de las tarifas de red. Sin embargo, dado que los ingresos de la red dependen del volumen de consumo, los operadores de red se enfrentan a mayores riesgos de ingresos, lo que podría provocar un aumento de las tarifas de red en el futuro a medida que la demanda siga disminuyendo.

Si bien los reguladores nacionales han adoptado diferentes enfoques tarifarios, como demuestran estos dos casos, ambos modelos plantean desafíos similares. **Dado que el consumo de gas seguirá disminuyendo después de 2030, quienes tengan menos posibilidades de cambiar de proveedor se verán obligados a pagar facturas de gas desproporcionadamente altas en los próximos años.** Sin embargo, el impacto social difiere entre ambos países.

En **España**, los hogares de bajos ingresos generalmente no dependen del gas y, por lo tanto, están menos expuestos a estas subidas de precios. En **Francia**, donde el uso del gas en los hogares está muy extendido, es probable que la carga para los consumidores vulnerables sea mayor. También es importante señalar que, de media, los hogares españoles consumen mucho menos (6 MWh/año) que los hogares franceses (16,5 MWh/año). El consumo medio significativamente menor se traduce en facturas más bajas y también reduce la sensibilidad de los consumidores a los precios.



## El gas es cada vez más inasequible

El estudio muestra que es probable que se produzca la «espiral de la muerte» prevista —en la que la caída del consumo de gas provoca un aumento de los costes de la red— y que esto podría afectar significativamente a los consumidores. Cuanto más tiempo se siga utilizando el gas para la calefacción, más elevadas serán sus facturas de gas, si las políticas actuales y el marco regulador no cambian.

Las conclusiones<sup>5</sup> indican las siguientes tendencias de precios en Francia y España:

En **Francia**, el gas es cada vez más inasequible, lo que está llevando a un número creciente de hogares a dejar de usarlo. El estudio prevé un aumento del precio del 53 % —debido al incremento de las tarifas de red y al precio del carbono— junto con una caída del consumo del 61 % para 2030 con respecto a los niveles de 2024. Las tarifas de red representan el 27 % del aumento. Esto significa que las facturas medias anuales de gas de los hogares (16,5 MWh/año) podrían aumentar en 317 € en 2030 con respecto a los niveles de 2024 debido al incremento de las tarifas de red resultante de la reducción de la red de gas. Una escalada de precios tan drástica y el consiguiente abandono del gas elevarían las facturas de gas a niveles inasequibles para los consumidores.<sup>6</sup> Incluso en los escenarios en los que se supone que los gases alternativos, como el biometano, representan el 100 % del consumo de gas para 2050, según las estimaciones del operador de red francés, se prevé que los costes de red y los costes de la tarificación del carbono se dupliquen con creces (101-137 %) para 2050.

5. Tal y como se explica en la sección de metodología, las estimaciones de precios reflejan las variaciones en los costes de red y en los impuestos relacionados con la tarificación del carbono (ETS2), y excluyen los cambios futuros en los precios al por mayor, los márgenes de los proveedores y otros impuestos y gravámenes. Además, se parte de la hipótesis de que cualquier uso futuro de gases con bajas emisiones de carbono será competitivo con respecto al precio mayorista del gas, aunque esto sigue siendo muy incierto y se prevé que los precios sean más elevados que los del gas.
6. Las estimaciones del FSR muestran que los costes (peajes de red y ETS2), SE DUPLICARÍAN CON CRECES (+109%) para 2032 con respecto a 2024.

En **España**, el consumo de gas podría aumentar ligeramente hasta 2030 debido a la reciente expansión de la red, antes de comenzar a descender. Después de 2030, se prevé que la caída de la demanda eleve las tarifas de la red, lo que a su vez reducirá aún más el consumo, generando una tendencia descendente más lenta pero constante.

Según las estimaciones del FSR, los costes de la red y la tarificación del carbono podrían aumentar un 55 % para 2030, un 102 % para 2040 y un 127 % para 2050. Los cargos de red representarían el 6%, el 40% y el 50% del aumento. El estudio FSR muestra que **los consumidores españoles solo se enfrentarían a cargos de red más altos a partir de 2035**. Las facturas podrían aumentar en 140 € para un hogar promedio anual (6 MWh/año) en 2040 y en 178 € en 2050. El aumento es mucho más lento que en Francia, pero se produce en todos los escenarios de previsión considerados. Además de la diferencia en la estructura tarifaria de la red, España tiene una mayor proporción de usuarios industriales conectados a la red de distribución y un menor consumo medio por cliente que en Francia, lo que en conjunto reduce la sensibilidad a los precios y, por lo tanto, frena la espiral de aumento de costes y caída de la demanda.

Costes de red=  
27% de incremento



Factura media por hogar:  
+€317/año para 2030  
(solo cargos de red)

Costes de red=  
6% de incremento para 2030  
40% para 2040  
50% para 2050



Factura media por hogar:  
+140 €/año para 2040  
+178 €/año para 2050  
(solo cargos de red)

## Recomendaciones políticas

El estudio explica cómo la disminución de la demanda de gas elevará los costes para los consumidores que queden usando el servicio. Para proteger a estos consumidores del aumento en sus facturas de gas y mantener su confianza durante la transición, se necesita una estrategia clara, inmediata y bien coordinada para gestionar el desmantelamiento de la red de gas.

BEUC aboga por garantizar que la descarbonización de la calefacción se lleve a cabo de forma que no suponga una carga financiera excesiva para los hogares y que se priorice la protección del consumidor.



### Planificar la desconexión con antelación

Se necesita un enfoque más coordinado

Para evitar que los consumidores se enfrenten a un aumento de las facturas de gas, la UE y los gobiernos nacionales deben adoptar un enfoque más coordinado y orientado hacia la desescalada gradual del uso del gas. Un enfoque de la descarbonización de la calefacción impulsado por el mercado, basado en acciones individuales, provocará aumentos inasequibles en las facturas, tal y como demuestra el estudio del FSR. Por lo tanto, es necesaria **una hoja de ruta clara y coordinada** que permita a todos los consumidores abandonar la red de gas.

Ni la UE ni la mayoría de los Estados miembros<sup>7</sup> han definido una trayectoria concreta para el cierre o la reconversión de las redes de gas, a pesar de que una implementación temprana podría reducir significativamente los costes, tal y como demuestra un estudio de Fraunhofer y el Umweltinstitut München sobre el cierre de las redes de gas alemanas.

En este sentido, los planes de desmantelamiento de la red son un paso importante para una eliminación gradual coordinada de las redes de gas, siempre que estén bien planificados y alineados con la planificación local de calefacción y refrigeración. Sin embargo, la obligación de planificar el desmantelamiento de la red recogida en la Directiva sobre el gas no especifica los criterios para determinar cuándo se considera que una disminución de la demanda de gas es suficiente para poner en marcha la elaboración de estos planes. En consecuencia, la decisión de elaborar dichos planes se deja en manos de los operadores de redes de distribución.

Y puesto que los operadores de redes tienen un interés inherente en mantener la infraestructura de gas,<sup>8</sup> la decisión de elaborar o no un plan de desmantelamiento plantea un conflicto de intereses y no debería dejarse exclusivamente en sus manos. Tal y como muestran los dos casos prácticos (Francia y España) y otros estudios,<sup>9</sup> la disminución de la demanda de gas es inevitable. Por lo tanto, todos los operadores de redes deberían estar obligados a elaborar planes para desmantelar sus redes a más tardar en 2030

## Los consumidores necesitan una información completa y fiable del futuro de la calefacción con gas

Tanto los consumidores como el propio sector necesitan mayor certidumbre sobre el futuro del gas: desde compromisos políticos y estrategias claras sobre cómo eliminar gradualmente el gas hasta planes concretos a nivel local sobre calefacción y redes urbanas de calor. Los objetivos energéticos y climáticos de la UE, junto con los anuncios nacionales en materia de energía y clima de muy pocos municipios para eliminar gradualmente el gas en una fecha determinada, ofrecen una indicación general, pero no proporcionan a los consumidores la orientación suficiente y necesaria.

A la hora de optar hoy por una nueva caldera de gas<sup>10</sup>, los consumidores deben ser conscientes de que la calefacción de gas les obligará a asumir unos costes de calefacción más elevados, tal y como muestra el estudio de la FSR, y que, en caso de un cierre previsto de la red de gas, se acortará la vida útil de su caldera. Por ello, nuestra organización miembro francesa, la CLCV, aprobó recientemente una moción en la que se pide el fin de la calefacción de gas, en particular impidiendo la instalación de nuevas calderas de gas.

7. Existen algunos ejemplos a nivel nacional: Francia anunció en abril de 2026 sus planes para acelerar la electrificación y abandonar el uso del gas en los sectores de la calefacción y el transporte. Dinamarca se ha fijado el objetivo más claro de eliminar progresivamente la calefacción a gas en los hogares para 2035.
8. Es probable que los operadores de redes —ya sean de titularidad privada o municipal— estén menos interesados en desmantelar su red, ya que ello reduciría sus beneficios.
9. Ember (2025), [Los objetivos nacionales de la UE apuntan a un descenso del consumo de gas](#); Bruegel (2026), [Seguimiento de la demanda europea de gas natural](#)
10. Una [encuesta](#) realizada por Which?, nuestra organización asociada en el Reino Unido revela que tres de cada cuatro (76 %) propietarios con calderas antiguas afirmaron que, si su caldera se averiara mañana, se decantarían por lo que ya conocen y elegirían otra caldera de gas, mientras que solo un pequeño grupo (15 %) afirma que se plantearía pasarse a una bomba de calor.

Aunque la UE ha reconocido la necesidad de proteger a los consumidores de gas del aumento de las tarifas de red, los legisladores aún no han traducido estas preocupaciones en requisitos legales concretos, como la información que debe incluirse en los contratos de suministro de gas o en la información mínima exigida en las facturas de gas. Si se exigiera a los proveedores de gas que informaran a los consumidores sobre el aumento de los costes de red en los próximos años, estos estarían en mejores condiciones para tomar decisiones informadas sobre su sistema de calefacción.

Por regla general, consideramos que se debe informar a los consumidores del cierre de una red local con al menos diez años de antelación, de modo que dispongan de tiempo y estabilidad suficientes para cambiar planificadamente de sistema de calefacción sin dificultades económicas. El plazo exacto de preaviso debe tener en cuenta las condiciones locales, el perfil socioeconómico de la población local, el desarrollo de infraestructuras —por ejemplo, las redes de calefacción urbana— y la disponibilidad de medidas de apoyo para el cambio a nuevos sistemas de calefacción, así como las mejoras necesarias en el aislamiento térmico del edificio, en caso de que sean necesarias. En algunos contextos locales, sin embargo, el cierre de la red puede ser viable antes de que transcurran diez años desde el anuncio. Por ejemplo, cuando el número de consumidores conectados ya es bajo, ya existen o pronto estarán disponibles sistemas de calefacción alternativos y se han establecido medidas de apoyo específicas para los consumidores. En tales casos, la ley debería permitir excepciones bien definidas; no obstante, los consumidores deberían ser informados con al menos cinco años de antelación.

Además, una planificación temprana y transparente también protege a los consumidores frente a los activos varados, como, por ejemplo, cuando está previsto el cierre de una red antes de que se haya amortizado la inversión en una caldera de gas. En los casos en que los consumidores tengan que dejar de usar un aparato que aún funciona, la legislación nacional debería establecer disposiciones específicas para estos casos. Por ejemplo, ofreciendo indemnizaciones, tal y como se hace en Suiza.<sup>11</sup> y en cualquier caso, dichas disposiciones no deberían crear incentivos para nuevas inversiones en calderas de gas, sino proteger económicamente a los consumidores.

El anuncio y la comunicación del cierre de la red deben incluir los motivos e información práctica, como un calendario claro, las alternativas de calefacción disponibles, la disponibilidad de ayudas económicas y los servicios de resolución de litigios. Estos servicios pueden ser prestados, por entidades independientes, ventanillas únicas, organizaciones de consumidores y defensores del consumidor en materia de energía.

También es importante señalar que esta comunicación no es un simple trámite burocrático, sino una campaña de información y participación pública bien coordinada.<sup>12</sup> Estas campañas abarcan desde la planificación hasta que cada consumidor cuente con un sistema de calefacción alternativo. Deben diseñarse e implementarse en estrecha colaboración con las autoridades locales, las organizaciones de consumidores, los trabajadores sociales y las organizaciones locales que puedan brindar apoyo directo a los consumidores.<sup>13</sup>

11. Indemnización por aparatos de gas no amortizados: [Ciudad de Zúrich, Basilea](#).
12. Estas campañas informativas, desarrolladas a nivel nacional, regional y local, deben cumplir con el artículo 13, letra c, de la Directiva sobre el gas, que exige a los Estados miembros proporcionar a los consumidores afectados por planes de desmantelamiento información y asesoramiento sobre opciones de calefacción sostenibles, así como información sobre ayudas económicas y ventanillas únicas.
13. El [proyecto STEP \(2019-2022\)](#) de la BEUC demostró que las asociaciones de consumidores y las organizaciones de primera línea pueden desempeñar un papel crucial a la hora de asesorar a los consumidores en situación de pobreza energética sobre un consumo energético más eficiente y sobre cómo esto puede ayudarles a ahorrar dinero y a mejorar su salud y bienestar. Se necesitan esfuerzos similares en el proceso de eliminación gradual del gas.



## Distribuir el coste de manera justa Diseño de las tarifas de red

En todos los escenarios que se presentan en el estudio, se prevé un aumento significativo en las facturas de gas. El principal factor que impulsa esta espiral de aumento de costes es la disminución del número de consumidores conectados a la red de gas. Por lo tanto, los reguladores deberían desarrollar tarifas que faciliten una eliminación gradual y socialmente equilibrada de las redes de gas. Los costes de esta eliminación no deben repercutirse simplemente en los consumidores restantes sin medidas políticas adicionales. Las estructuras tarifarias de Francia y España ilustran que los diferentes diseños pueden generar distintos impactos distributivos, como se explicó en el capítulo anterior. Por ejemplo, la estructura tarifaria española, con una proporción creciente de ingresos recaudados en función del volumen (es decir, los ingresos se recaudan en función del consumo real de gas), puede proteger a los consumidores con menor consumo del aumento de costos a corto plazo. Sin embargo, ajustar el diseño tarifario por sí solo no será suficiente para amortiguar el fuerte aumento de los costos de la red.

El estudio de FSR también revela la necesidad de mejorar la transparencia en las tarifas de red y su evolución a lo largo del tiempo. Tanto en Francia como en España, la información publicada sobre las tarifas de red no permite una evaluación sistemática de cómo los distintos tipos de consumidores se han visto afectados por la eliminación progresiva del gas. Esto ayuda, por ejemplo, a desarrollar normas justas sobre cómo se reparten los costes entre los hogares y otros usuarios de la red.

Por lo tanto, la UE debería exigir a los Estados miembros que publiquen información estandarizada y secuencial sobre las tarifas de distribución de gas y la segmentación de clientes. Esto debería incluir, como mínimo, la evolución del número de clientes por tramo de consumo, la composición de los ingresos permitidos por componente tarifario y la interacción entre el diseño tarifario, la disminución del consumo y las desconexiones en los últimos años. Además, los reguladores nacionales deberían realizar y publicar una evaluación detallada del impacto distributivo al modificar las estructuras tarifarias de la red de gas teniendo en cuenta las tendencias futuras de disminución de la demanda y aumento de las desconexiones, se permitirían mejores ajustes en el diseño de las tarifas y medidas políticas más específicas para proteger a los consumidores.

## Más allá de las reformas tarifarias, regular la desconexión

Dado que se prevé que los costes de la red (independientemente del diseño tarifario) aumenten significativamente para los consumidores, los gobiernos y los reguladores deben estudiar políticas y ajustes a las regulaciones de la red de gas que reduzcan el riesgo de efectos de escalada en los costes de la red para los consumidores y la obsolescencia de los activos.<sup>14</sup> Para los operadores de red, la depreciación acelerada de las redes se menciona a menudo como una posible solución, ya que permitiría a los operadores recuperar sus inversiones antes que con la normativa actual, que suele prever periodos de depreciación de unos 45 años, reduciendo así el riesgo de activos varados. Un [estudio](#) de nuestro miembro británico Citizens Advice muestra que acelerar la amortización de las inversiones en la red reduce el riesgo potencial de activos varados en el futuro. Sin embargo, solo tiene un impacto marginal en la limitación de los aumentos en las facturas de los consumidores y no aborda el problema fundamental del aumento de los costes de la red.

Es responsabilidad de los gobiernos y los reguladores explorar opciones para recuperar las inversiones restantes por vías distintas a las de las facturas de gas de los consumidores. Una posible respuesta política podría ser que los Estados miembros socializaran parcialmente los costes de la red mediante fondos públicos. Por ejemplo, el presupuesto nacional podría utilizarse directamente para cubrir una parte del componente de la factura de los consumidores relacionado con la red. El estudio de FSR destaca que «la socialización parcial de los costes contribuiría a distribuir los costes de la transición entre toda la sociedad, en lugar de concentrarlos únicamente en los consumidores de gas. Dado que la eliminación progresiva del gas es una política general que beneficia a todos los ciudadanos, no solo a los consumidores de gas, sería más justo que los costes de la retirada anticipada de los activos antes del final de su vida útil fueran asumidos por todos los ciudadanos» (p. 71).

## Ayudas destinadas a los hogares

Además de los ajustes regulatorios, los gobiernos deberían ofrecer ayudas específicas a los hogares que se enfrentan a cargas económicas desproporcionadas y tienen dificultades para pagar sus facturas. Esto podría incluir medidas como tarifas sociales, apoyo específico para el pago de facturas o topes de precios, similares a los mecanismos de apoyo para proteger a los consumidores de los cortes de suministro o las medidas de protección introducidas durante la crisis de precios de la energía en 2022. Para garantizar que estas protecciones lleguen a quienes más las necesitan, los proveedores de gas, que son el principal punto de contacto con los consumidores, deberían informar de manera rápida y sistemática a los consumidores con pagos atrasados sobre las medidas de aplazamiento disponibles y ofrecérselas de forma proactiva para evitar la acumulación de deuda. Estas medidas pueden incluir planes de pago flexibles, derivaciones a servicios independientes de asesoramiento sobre deudas, acceso a asistencia financiera de las administraciones públicas, nacionales, regionales o locales e información sobre servicios de asesoramiento energético para mejorar la eficiencia energética. Esto permitiría una activación de las medidas de apoyo y garantizaría la continuidad del suministro de energía. Los Estados miembros pueden introducir una obligación para los proveedores de realizar un seguimiento de alerta temprana durante la transposición y aplicación de la Directiva del Gas como parte de los esfuerzos para proteger a los consumidores contra la desconexión (Artículo 28).

14. Los activos varados pueden definirse de la siguiente manera: «activos retirados de la explotación antes de que finalice su vida útil reglamentaria como consecuencia de una disminución permanente de la demanda de gas natural, cambios tecnológicos, decisiones políticas (descarbonización) u otros factores» ([estudio de la ACER de 2022, p. 78](#)).

## El desmantelamiento de la infraestructura de gas debe considerarse de manera rigurosa

Los costes de la retirada de la infraestructura física de la red de gas no deben repercutirse en los consumidores mediante un aumento de las tarifas de la red. La [investigación](#) en 2025 de Citizens Advice, miembro de nuestra organización en el Reino Unido, analizó las implicaciones económicas de socializar el coste del desmantelamiento de las infraestructuras (incluidas las redes de transmisión) para los consumidores de gas. Sus conclusiones muestran que añadir estos costes a las facturas las incrementaría en unas 200 libras esterlinas en 2045, llegando a un aumento de 1500 libras esterlinas en 2049.

Dado que el desmantelamiento físico de la red de gas supone un gasto considerable, debe evaluarse con detenimiento. Cuando se detecten problemas de seguridad, la red deberá desmantelarse; sin embargo, en otros casos, podría ser una opción dejar la infraestructura bajo tierra. En Alemania, el coste de la retirada de la red por kilómetro oscila entre 200.000 y 400.000 euros, en base a las [respuestas](#) de los operadores de red, encuestados en 2023. En este contexto, nuestro miembro alemán [vzby](#) también priorizaba la opción de dejar la infraestructura bajo tierra siempre que sea posible, para garantizar los costes de transición más bajos posibles para los consumidores.

Ante todo, los Estados miembros y los organismos reguladores nacionales deberían evaluar los costes reales que supone el desmantelamiento de la infraestructura física. En la actualidad, no se dispone de datos independientes sobre estos costes ni sobre las zonas geográficas en las que es necesario desmantelar los gasoductos.

## No se debería impedir que los consumidores cambien de proveedor

Los consumidores que se pasen a la calefacción eléctrica o a la calefacción urbana deberán desconectar su vivienda de la red de gas y no deberían ser penalizados con elevadas tasas de desconexión. En Alemania, la desconexión de la red de gas puede costar hasta 6.000 €, según una [encuesta](#) (2025) realizada por la organización de consumidores alemana de Renania del Norte-Westfalia. La organización de consumidores de Baja Sajonia miembro de BEUC ganó recientemente un [caso judicial](#) contra un operador de red, que cobró a un consumidor 995 € por la desconexión. El tribunal aclara que el [reglamento](#) sobre conexión a la red (artículo 9) no permite a los operadores de red repercutir los costes de la desconexión del suministro de la red de gas.

El [estudio](#) realizado por Citizens Advice, miembro de nuestra organización en el Reino Unido, analiza el impacto en las facturas de gas si todos los costes de desconexión se repartieran entre los consumidores restantes. Los resultados sugieren que compartir estos costes aumenta considerablemente las facturas de gas. Es importante destacar que este aumento se sumaría al incremento de los costes de la red.

Por lo tanto, los gobiernos de la UE y nacionales deben garantizar que la desconexión de la red de gas esté debidamente regulada y no disuada a los consumidores de cambiar a sistemas de calefacción sostenibles. Cualquier tarifa relacionada con la desconexión, que a menudo implica simplemente el sellado de la conexión de gas, debe estar legalmente justificada, explicarse claramente a los consumidores y reflejar el coste real de la mano de obra necesaria para desconectar la vivienda de un consumidor de la red de gas. En general, los operadores de la red no deben repercutir los costes al resto de los consumidores, ya que esto aumentaría aún más la factura del gas y perjudicaría injustamente a los consumidores que no pueden cambiar de sistema. Un buen ejemplo es el de Dinamarca con el [Plan de desacoplamiento estatal](#). Este programa sufraga los gastos de desconexión de los hogares. Gestionado por la Agencia Danesa de Energía, permitió casi 80.000 desconexiones entre 2021 y 2024.<sup>15</sup>

15. En el informe de RAP titulado «[Nacionalización y liquidación: Regulación de las desconexiones y el desmantelamiento de la red de distribución de gas en Dinamarca \(2025\)](#)» se ofrece una buena descripción de la normativa y el régimen daneses en materia de desconexiones.

En [Países Bajos](#) los hogares pueden solicitar la desconexión gratuita de su conexión a la red de gas tras notificarlo al operador de la red, siempre que no exijan una fecha específica. Esto permite al operador de la red realizar la desconexión en el momento y al ritmo más rentable (por ejemplo, agrupando varias desconexiones en la misma calle). Los operadores de la red solo pueden cobrar a los consumidores cuando solicitan una hora específica para la desconexión. Además, el regulador neerlandés introdujo una pequeña partida anual en las tarifas del gas que se acumulará con el tiempo en un fondo de reserva para financiar futuras desconexiones de la red, distribuyendo así los costes entre una base de consumidores más amplia en lugar de recaer sobre el menguante grupo de usuarios restantes.



## **Hacer que el cambio sea fácil y asequible** **Facilitar la rescisión de contratos de gas**

El **derecho a cambiar** en la [Directiva](#) sobre el Gas permite a los consumidores cambiar de proveedor de gas sin pagar ninguna tasa relacionada con el cambio;<sup>16</sup> sin embargo, este derecho no se aplica a los consumidores que dejan de usar gas y cambian a otra fuente de energía. Debería ampliarse para permitir la rescisión de los contratos de suministro de gas sin cargos por cancelación cuando los consumidores cambien a proveedores alternativos (como electricidad o calefacción urbana). Esta norma debería aplicarse en ambos casos: (1) rescisión voluntaria del contrato de suministro de gas por falta de uso del hogar y (2) cierres programados de la red. Además, la UE y los Estados miembros deberían garantizar que los proveedores de gas tengan prohibido ofrecer o celebrar contratos de suministro de gas más allá de la fecha prevista de cierre de la red de gas

### **Hacer que la calefacción sostenible sea accesible y asequible.**

Los gobiernos nacionales deberían [ayudar a que los consumidores puedan permitirse sistemas de calefacción sostenibles](#). Los elevados costes iniciales constituyen un obstáculo importante para el cambio. Para muchos hogares, las subvenciones previsibles, las reducciones del IVA o la financiación a medida, como los préstamos a bajo interés o los planes de pago a plazos, pueden hacer que las reformas y las soluciones de calefacción sostenibles, así como su futura sustitución, sean más asequibles. Sin embargo, incluso cuando existen estos programas de apoyo, las solicitudes de subvenciones y préstamos suelen ser complicadas, y los consumidores normalmente tienen que pagar por adelantado antes de recibir el reembolso. Esto supone una barrera importante para quienes no pueden afrontar costes iniciales tan elevados.

Los últimos años demuestran que las subvenciones por sí solas no bastan para frenar la lenta adopción de bombas de calor. En muchos países, estas siguen siendo demasiado caras, con precios poco claros y costes iniciales excesivamente elevados. Los fabricantes deben redoblar sus esfuerzos invirtiendo en las cadenas de suministro, reduciendo los costes de producción y ofreciendo productos asequibles a los consumidores.

Además, los procesos de instalación deben ser más ágiles y eficientes para garantizar instalaciones de alta calidad de sistemas de calefacción sostenibles. Tal como se establece en la UE Directiva sobre energías renovables los Estados miembros deberían crear sistemas de cualificación y programas de formación para que los consumidores tengan acceso a instaladores cualificados.

16. Las tasas relacionadas con el cambio de proveedor solo están permitidas en los casos en que los consumidores rescindan voluntariamente un contrato de suministro de duración determinada y precio fijo antes de su vencimiento (Directiva del Gas, artículo 12, apartado 2).

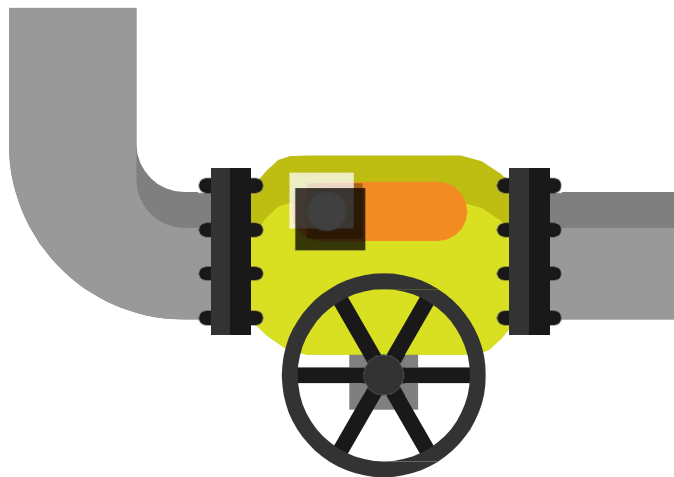
Esto es importante porque los consumidores no son expertos en calefacción y necesitan orientación sobre qué aparatos satisfacen mejor sus necesidades de calefacción y refrigeración, y cómo utilizarlos de la forma más eficiente y rentable posible. En algunos casos, mejorar el aislamiento o implementar otras medidas de eficiencia energética puede resultar útil. Por lo tanto, las auditorías energéticas y el asesoramiento son cruciales. Para mantener los costes bajos para los consumidores, es importante que los instaladores y asesores energéticos reciban formación periódica y se mantengan al día de los últimos avances tecnológicos para evitar instalaciones y trabajos previos excesivamente caros y desactualizados.

### **Se necesitan normas claras para proteger a los inquilinos.**

Si bien los propietarios controlan las decisiones de inversión en los nuevos sistemas de calefacción y las mejoras de eficiencia energética, los inquilinos sufren las consecuencias de esas decisiones o inacciones.

Por lo tanto, los Estados miembros deberían establecer normas claras de reparto de costes, incluidos los relacionados con los gravámenes sobre el CO<sub>2</sub>, como el ETS<sub>2</sub>, que generen incentivos equilibrados tanto para los arrendadores como para los arrendatarios. Unos mecanismos transparentes de reparto de costes reducirían el riesgo de que los arrendatarios se vean perjudicados injustamente durante la transición energética.

Los programas de apoyo, como los de las empresas de servicios energéticos, que financian las inversiones iniciales y recuperan los costes mediante un porcentaje del ahorro energético, podrían ser una opción para facilitar el acceso a la tecnología y a las mejoras en la eficiencia energética.

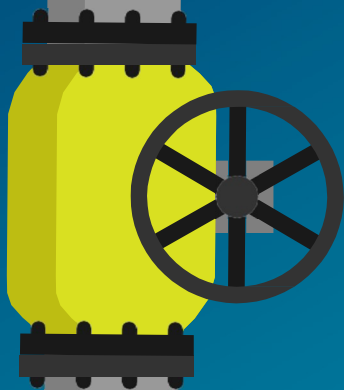


# Conclusión

Abandonar el gas protegerá a los consumidores del aumento de las facturas energéticas en el futuro. Sin embargo, en el camino hacia un futuro sin gas, el estudio de FSR muestra que los consumidores podrían verse seriamente perjudicados si los costes de esta transición recaen sobre el resto de consumidores que queden conectados a la red de gas. Esta consecuencia no justifica mantener el statu quo ni esperar a que haya gases alternativos disponibles, ya que ambas opciones conllevarían un aumento de los costes para los consumidores. En cambio, se trata de un claro llamamiento a la UE, a los gobiernos nacionales y a los reguladores para que encuentren formas justas de compartir estos costes de transición y planifiquen una transición ordenada y oportuna, protegiendo no solo el aumento en las facturas de los consumidores, sino también la carga general sobre los presupuestos nacionales.

Si bien este informe se centra en los desafíos de la transición, la desescalada gradual del uso del gas es parte integral de una transición más amplia hacia un sistema energético descarbonizado. Por lo tanto, debe considerarse en estrecha relación con otras iniciativas clave, como las inversiones en la red eléctrica, la reducción de impuestos en las facturas de electricidad, la mejora de la eficiencia energética de los edificios y el acceso a productos y servicios energéticos más flexibles con la integración de tecnologías inteligentes.

En este sentido, observamos que estos esfuerzos se presentan a menudo como importantes desafíos técnicos y de infraestructura. Sin embargo, también se trata de generar cambios muy concretos en la vida de las personas. En la práctica, esto significa más energía renovable, menos importaciones de combustibles fósiles volátiles, acceso a productos más eficientes y sostenibles que tendrá como resultado facturas más económicas, una mejor calidad de vida y un futuro para nuestro planeta. Por lo tanto, es crucial que la perspectiva del consumidor doméstico se refleje plenamente en estos esfuerzos. Mejorar e implementar protecciones y derechos del consumidor, como se propuso recientemente en el [Paquete de Energía Ciudadana de la UE](#), desempeñará un papel decisivo en la configuración de un sistema energético limpio y justo para todos.



**BEUC** The European  
Consumer  
Organisation

**The Consumer Voice in Europe**

#### Contact details



@beuc.eu



BEUC – The European Consumer Organisation



[www.beuc.eu](http://www.beuc.eu)



[energy@beuc.eu](mailto:energy@beuc.eu)



Co-funded by  
the European Union

Los puntos de vista y opiniones expresados son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea ni los de EISMEA. Ni la Unión Europea ni la autoridad responsable de la concesión de la subvención pueden considerarse responsables de los mismos.