



La Tarifa de Último Recurso de gas natural: desequilibrios económicos y distorsiones en el mercado minorista

Tendencias y desafíos de regulación energética

La Tarifa de Último Recurso (en adelante, **"TUR"**) fue incorporada al ordenamiento jurídico español en 2007 mediante la modificación de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, como instrumento asociado al régimen de Suministro de Último Recurso (en adelante, **"SUR"**). Su metodología de cálculo se regula actualmente en la Orden ITC/1660/2009, siendo objeto de actualización trimestral por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas.

La TUR se configura como el precio máximo regulado aplicable al suministro de gas natural prestado bajo el régimen de SUR, establecido para garantizar el acceso a la energía a determinados colectivos de consumidores¹ en condiciones de transparencia y precios regulados.

En el ámbito del gas natural, la TUR es ofrecida obligatoriamente por los **Comercializadores de Último Recurso** (en adelante, **"CUR"**), designados por el Gobierno mediante orden ministerial. Actualmente, los CUR para el suministro de gas son:

- Comercializadora Regulada, Gas & Power, S.A. (Grupo Naturgy).
- Curenergía Comercialización de Último Recurso, S.A.U. (Grupo Iberdrola).
- Energía XXI Comercializadora de Referencia, S.L. (Grupo Endesa).
- Baser Comercializadora de Referencia, S.A. (Grupo TotalEnergies).

La metodología de cálculo de la TUR, definida reglamentariamente, determina que el **precio sea homogéneo para todas las CUR**, sin posibilidad de diferenciación comercial.

No obstante, la experiencia reciente ha puesto de manifiesto que la TUR, aún cumpliendo su función protectora para los consumidores, está generando **distorsiones relevantes en el funcionamiento del mercado minorista de gas**, con impactos adversos tanto sobre el mercado liberalizado como sobre el equilibrio económico del propio segmento regulado. En particular, se identifican tres problemáticas principales:

1. **Una metodología de fijación de precios de la TUR no actualizada, al no reflejar adecuadamente los nuevos costes regulatorios**, como las aportaciones obligatorias al Fondo Nacional de Eficiencia Energética (en adelante, **"FNEE"**), y que deben soportar las CUR dentro un marco de márgenes igualmente regulados y que genera un desequilibrio económico estructural para las CUR.
2. **Un desalineamiento persistente entre el coste real de aprovisionamiento de gas natural y el coste reconocido en la TUR**, que también genera un desequilibrio económico estructural para las CUR.
3. **Como consecuencia de las disfunciones anteriores**, se produce un **trasvase significativo de consumidores desde el mercado libre al mercado regulado**, especialmente en contextos de elevada volatilidad de precios en los mercados mayoristas que distorsiona la dinámica competitiva del mercado, debilita la señal de precios y agrava los desequilibrios económicos del propio régimen de SUR mencionados en los puntos anteriores. Este efecto **compromete también la eficiencia del sistema energético en su conjunto**, pudiendo poner en riesgo el cumplimiento del PNIEC.

En escenarios de precios mayoristas de gas elevados, la TUR actúa de facto como un techo regulado indirecto para el mercado libre, afectando a la viabilidad económica de los comercializadores y alterando las señales de competencia propias de un mercado liberalizado.

¹ Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio. Artículo 25. Los consumidores que podrán acogerse a la TUR serán aquellos que cumplan una de las siguientes características: (i) consumidores individuales con presión de suministro igual o inferior a 4 bar y consumo anual inferior a 50.000 kWh, (ii) comunidades de propietarios de viviendas de uso residencial y agrupaciones de ellas, constituidas conforme los artículos 5 y 24 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, así como a las empresas de servicios energéticos que les presten servicio; o (iii) edificios de titularidad pública destinados a viviendas de uso residencial y edificios de patronatos o de organizaciones sin ánimo de lucro destinados al mismo uso, así como a las empresas de servicios energéticos que les presten servicio.

En este sentido, **la Comisión Europea** ha reiterado que la intervención pública en la fijación de precios de la energía solo debe ser de carácter transitorio, justificable para la protección de consumidores vulnerables o durante fases de transición hacia mercados competitivos, pero no como un mecanismo permanente. De acuerdo con la Directiva (UE) 2024/1788, el principio general es que los comercializadores deben ser libres para fijar los precios del gas, promoviendo mercados minoristas basados en señales de mercado.

En este contexto, la Comisión insta a los Estados miembros que mantienen tarifas reguladas a definir hojas de ruta claras, con plazos y objetivos concretos, orientadas a una convergencia progresiva hacia precios de mercado, acompañadas de medidas que garanticen la competencia efectiva y reduzcan distorsiones. Asimismo, advierte de que la regulación de precios, aunque estabiliza la factura a corto plazo, puede debilitar las señales de mercado, reducir los incentivos a la eficiencia energética y perjudicar la competencia a largo plazo. Este marco resulta especialmente relevante para evaluar el diseño y funcionamiento de la TUR de gas natural.

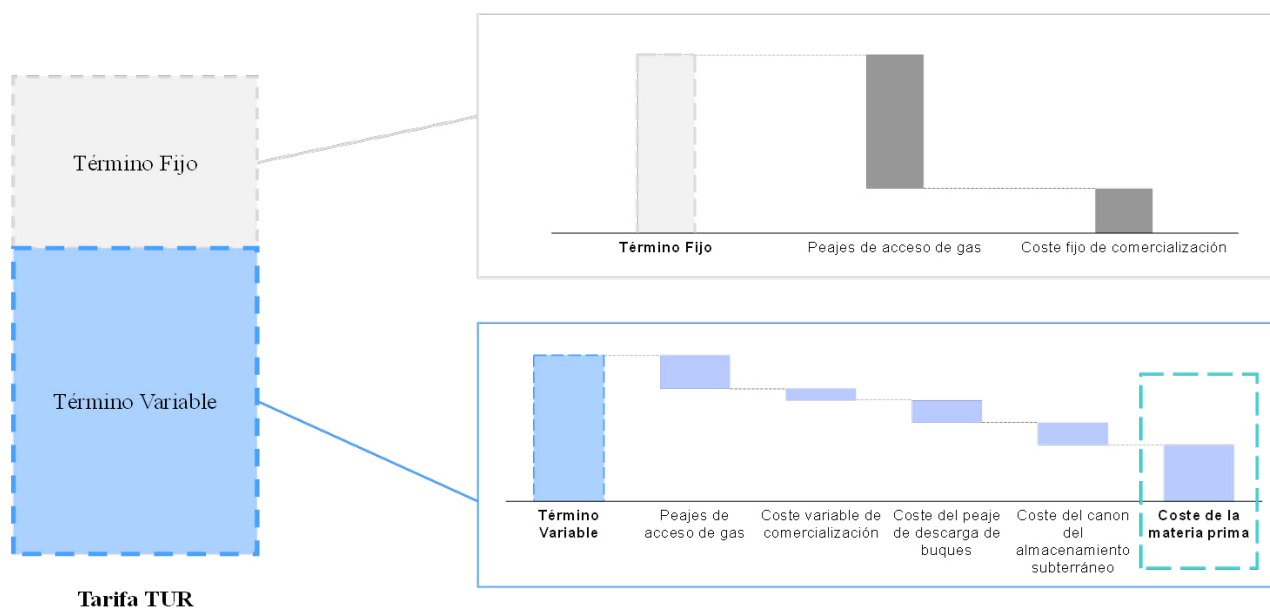
Al tratarse de un mecanismo estrictamente regulado, la TUR presenta una estructura homogénea y transparente, pero que necesita adaptarse a los cambios del mercado. Dicha falta de actualización es el origen de diversas distorsiones que se analizan a continuación:

Falta de actualización de la metodología de cálculo de la TUR ante nuevos costes regulatorios

La estructura de la TUR se articula en dos componentes principales:

- **Término fijo**, asociado a la conexión a la red, que incluye peajes de acceso y un coste fijo de comercialización regulado.
- **Término variable**, asociado a la energía consumida, que incorpora peajes variables, un coste variable de comercialización regulado y el coste de la materia prima (C_n).

Figura 1.: Representación gráfica de los componentes de los términos fijo y variable.



Fuente: KPMG, elaboración propia.

La metodología de cálculo de la TUR no contempla la incorporación automática de **nuevas obligaciones regulatorias**, incluso cuando estas suponen costes significativos para las CUR, debiéndose asumir éstos a través de los márgenes de negocio, los cuales son asimismo **regulados**, fijados normativamente y no ajustables por las CUR.

El ejemplo más relevante es el de las **aportaciones obligatorias al FNEE que tienen que realizar las CUR**, entre otras comercializadoras, que actualmente no están reconocidas en ningún componente de la TUR.

Figura 2.: Estimación de las obligaciones del FNEE por parte de las CUR en el período 2024 – 2026 en relación con la TUR de gas.

CUR	Grupo empresarial	Obligaciones de ahorro 2024 (Estimación KPMG – €)	Obligaciones de ahorro 2025 (Estimación KPMG – €)	Obligaciones de ahorro 2026 (Estimación KPMG – €)
Comercializadora Regulada, Gas & Power, S.A.	Grupo Naturgy	5.399.925,96	10.152.728,32	21.926.623,07
Curenergía Comercialización de Último Recurso, S.A.U.	Grup Iberdrola	571.581,62	3.696.562,97	9.115.509,64
Energía XXI Comercializadora de Referencia, S.L.	Grupo Endesa	1.126.230,41	2.628.347,70	6.285.384,30
Baser Comercializadora de Referencia, S.A.	Grupo TotalEnergies	404.064,56	1.881.372,79	5.506.618,98

Fuente: KPMG, elaboración propia y estimación de Obligaciones de ahorro a partir de Informes trimestrales de supervisión del mercado minorista de gas natural en España, CNMC. BOE.

La **CNMC** ha advertido reiteradamente sobre esta asimetría:

- En 2020, señaló que los costes de comercialización no habían sido revisados desde 2009 y recomendó analizar la inclusión de nuevos costes regulatorios, entre ellos las aportaciones al FNEE.
- En 2024, 2025 y 2026, reiteró expresamente que el coste del FNEE no está incorporado en la metodología de la TUR de gas, a diferencia de lo que ocurre en el PVPC eléctrico.

La ausencia de reconocimiento de estos costes incrementa la presión económica sobre las CUR y contribuye a un desequilibrio estructural del modelo regulado.

Desalineamiento persistente entre el coste reconocido del gas en la TUR y el coste real de aprovisionamiento

El término variable de la metodología de fijación de precios de la TUR recoge el término representativo del **coste de la materia prima C_n** , fijado en una **fórmula que combina distintas referencias internacionales** en diferentes horizontes temporales de aprovisionamiento.

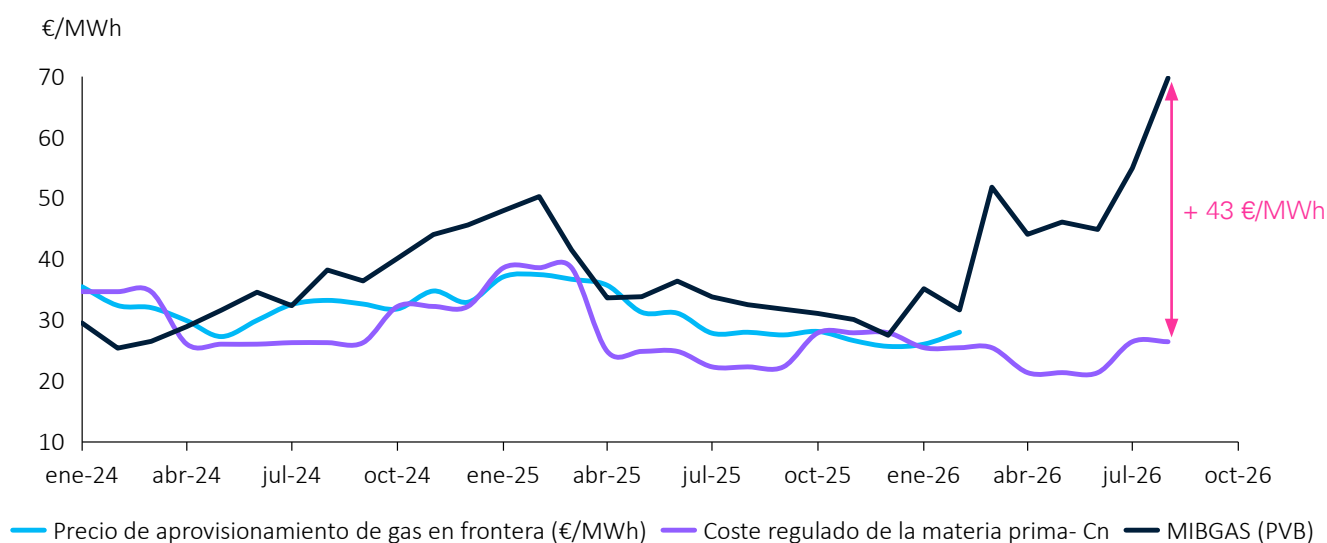
Esto se traduce, a efectos reales de aplicación, en que la metodología de cálculo del coste de la materia prima de la TUR, C_n , emplea una fórmula referenciada a la cotización del **crudo Brent²** para

² El Brent es el índice internacional del crudo Brent utilizado en la TUR como referencia del gas de base.

el cálculo del precio de **gas de base** y una fórmula referenciada a la cotización del National Balancing Point (**NBP³**), en el Reino Unido, para el cálculo del precio del **gas estacional o gas de invierno**.

Sin embargo, las CUR adquieren, con carácter general, los volúmenes de gas necesarios a precios superiores a los reconocidos en la TUR, tal y como se pone de manifiesto tanto con los datos de importaciones procedentes de Aduanas como de MIBGAS, **lo que genera una brecha entre el coste efectivo de adquisición y el precio de venta regulado**.

Figura 3.: Comparativa entre el coste de gas declarado en aduanas (GN y GNL) y coste de MIBGAS (PVB) frente al coste regulado de la materia prima (C_n).



Fuente: MIBGAS, BOE, CNMC, KPMG, elaboración propia.

Esta circunstancia implica que las CUR están suministrando gas a precios regulados inferiores a su coste efectivo de adquisición, generando un desequilibrio económico que no puede ser absorbido por los márgenes regulados limitados y fijados regulatoriamente.

De acuerdo con los propios criterios históricos aplicados por el regulador, esta situación justificaría **una revisión de los parámetros del componente C_n** , tanto los relativos al término de gas de base como al término de gas de invierno, **para restablecer la alineación entre ingresos regulados y costes reales**.

Por último, **la CNMC**, en su “Informe de supervisión de los mercados minoristas de gas y electricidad”, publicado el 21 de julio de 2026, **solicita expresamente la revisión de la metodología de cálculo de la TUR de gas**, con el objetivo de sustituir las referencias basadas en índices internacionales por referencias vinculadas al mercado gasista español, incorporar los costes asociados a la seguridad de suministro y las aportaciones al FNEE, y garantizar, al mismo tiempo, que la tarifa pueda ser replicada por los comercializadores que operan en el mercado libre.

³ El NBP es el punto virtual de balance de Reino Unido donde se negocia gas natural (el equivalente al MIBGAS en España) y se usa como referencia para estimar el precio del gas en los meses de invierno.

Trasvase significativo de consumidores desde el mercado libre al mercado regulado y alteración de las señales de precio entre gas y electricidad

La introducción de la TUR ha consolidado la coexistencia de dos modelos de comercialización:

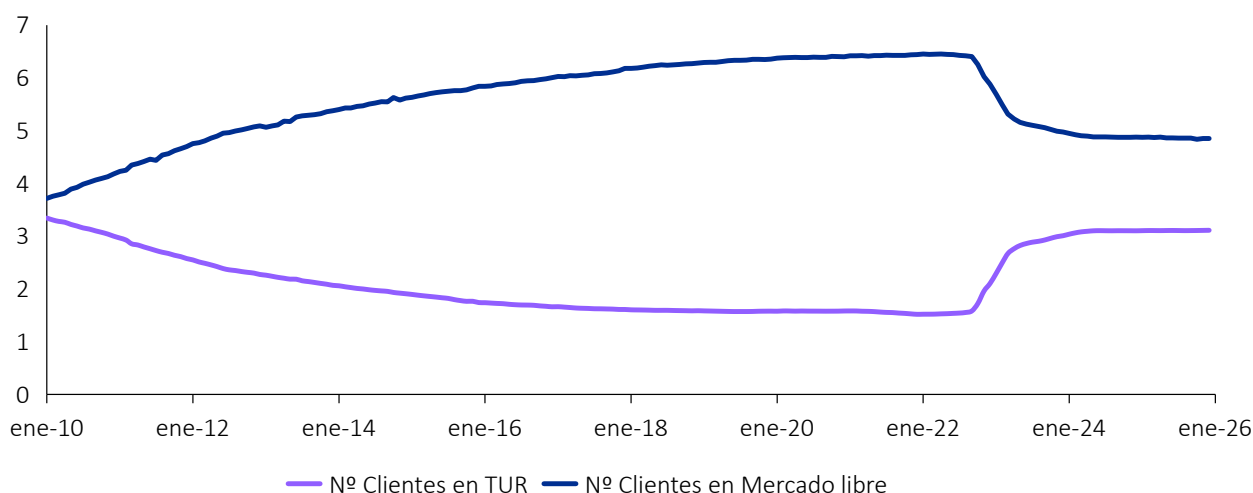
- **Mercado libre**, donde los comercializadores fijan precios y condiciones comerciales libremente.
- **Mercado regulado**, limitado a las CUR, obligadas a ofrecer la TUR en condiciones fijadas normativamente.

Aunque la TUR fue concebida como un instrumento de protección para los consumidores vulnerables, en la práctica **cualquier consumidor, no sólo los vulnerables, pueden contratar la TUR** –como indicábamos anteriormente, entre otros, cualquier consumidor individual con presión de suministro igual o inferior a 4 bar y consumo anual inferior a 50.000 kWh, puede acogerse a la TUR–, con independencia de su nivel de renta, si bien solo los vulnerables acceden al Bono Social Térmico.

La configuración actual de la TUR genera efectos especialmente relevantes en escenarios en los que su precio se sitúa por debajo del mercado libre, **actuando como un fuerte incentivo a la migración de consumidores hacia el régimen regulado**. Este comportamiento se manifestó de forma muy significativa en 2022, coincidiendo con la crisis energética derivada del conflicto en Ucrania. Tras este suceso, el número de consumidores acogidos a la TUR prácticamente se duplicó, pasando de niveles históricos de 1–2 millones a más de 3 millones de puntos de suministro en la actualidad.

Figura 4.: Evolución del número de clientes por tipo de suministro.

Número de clientes
(millones #)



Fuente: CNMC, KPMG, elaboración propia.

Desde la perspectiva del mercado libre, esta situación genera un problema estructural para un comercializador:

- **La traslación completa del incremento de los costes mayoristas al cliente no resulta competitiva frente a la TUR.**
- **La absorción parcial de dichos costes mediante reducción de márgenes resulta económicamente insostenible y contraria a las reglas de competencia.**

En consecuencia, la TUR opera en la práctica como un límite regulado indirecto al precio del gas, restringiendo la capacidad del mercado liberalizado para reflejar adecuadamente las señales de coste y **comprometiendo la viabilidad económica de los comercializadores en el medio y largo plazo.**

La actual configuración de la TUR introduce también una distorsión que trasciende el mercado gasista, al **alterar las señales de precio entre gas y electricidad**. Este efecto compromete la eficiencia del sistema energético en su conjunto, pudiendo poner en riesgo el cumplimiento del PNIEC.

El presente documento ha sido elaborado a partir de la información disponible a la fecha de su emisión y se distribuye exclusivamente con fines informativos. Su contenido no es exhaustivo ni constituye asesoramiento profesional, recomendación de ningún tipo. La información utilizada no ha sido auditada ni verificada por KPMG, por lo que no se garantiza su exactitud ni integridad. KPMG Asesores, S.L., sus socios, empleados y colaboradores declinan expresamente cualquier responsabilidad derivada de decisiones o actuaciones que pudieran adoptarse sobre la base del contenido del presente documento.

kpmg.es



© 2026 KPMG Asesores, S.L.U., sociedad limitada unipersonal española y firma miembro de la organización global de KPMG de firmas miembro independientes afiliadas a KPMG International Limited, sociedad inglesa limitada por garantía. Todos los derechos reservados.

KPMG y el logotipo de KPMG son marcas registradas de KPMG International Limited, sociedad inglesa limitada por garantía.

La información aquí contenida es de carácter general y no va dirigida a facilitar los datos o circunstancias concretas de personas o entidades. Si bien procuramos que la información que ofrecemos sea exacta y actual, no podemos garantizar que siga siéndolo en el futuro o en el momento en que se tenga acceso a la misma. Por tal motivo, cualquier iniciativa que pueda tomarse utilizando tal información como referencia, debe ir precedida de una exhaustiva verificación de su realidad y exactitud, así como del pertinente asesoramiento profesional.