

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PROPIEDAD DE EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. PLANTEADO POR VALDECARRETAS VILLABUENA 2 S.L. CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA LAS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO EN SU MODALIDAD DE CONSUMO "IBV BADALONA BESS 1", "IBV BADALONA BESS 2" "IBV BADALONA BESS 3" "IBV BADALONA BESS 4" "IBV BADALONA BESS 5", DE 20 MW CADA UNA, CON PUNTO DE CONEXIÓN SOLICITADO EN SE BADALONA 25 KV

(CFT/DE/172/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran.

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 6 de marzo de 2025

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por VALDECARRETAS VILLABUENA 2, S.L., en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 12 de junio de 2024 han tenido entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) cinco escritos de la representación legal de la sociedad VALDECARRETAS VILLABUENA 2, S.L. (en adelante VV2), por los que presenta conflicto de acceso en relación con las

comunicaciones de 16 de mayo de 2024 de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. sobre la solicitud de permisos de acceso y conexión en la SE BADALONA 25kV para el desarrollo de las siguientes instalaciones de almacenamiento en modalidad "stand alone":

Instalación	Capacidad de acceso solicitada
IBV BADALONA BESS 1	20 MW
IBV BADALONA BESS 2	20 MW
IBV BADALONA BESS 3	20 MW
IBV BADALONA BESS 4	20 MW
IBV BADALONA BESS 5	20MW

VV2 expone los siguientes hechos y alegaciones que se recogen de forma resumida:

- Que VV2 presentó el 26 de octubre de 2023 mediante correo electrónico remitido al respectivo gestor de red E-DISTRIBUCIÓN las correspondientes solicitudes de permisos de acceso y conexión en la SE BADALONA 25 KV para el desarrollo de las instalaciones de almacenamiento en modalidad "stand alone" "IBV BADALONA BESS 1", "IBV BADALONA BESS 2" "IBV BADALONA BESS 3" "IBV BADALONA BESS 4" "IBV BADALONA BESS 5", de 20 MW cada una.
- El 15 de marzo de 2024, E-DISTRIBUCIÓN remite a VV2 correo electrónico al que se acompañaba la propuesta previa de acceso y conexión en la que se afirmaba, respecto de la instalación IBV BADALONA BESS 1, el otorgamiento de una capacidad de acceso para inyección de 20.000 kW (es decir, 20 MW), pero, al mismo tiempo se hacía constar que la "máxima capacidad a importar de la red" sería de 11.000 kW (es decir, 11 MW). Añadiendo lo que sigue: "Aunque actualmente sólo existe 11.000 kW de capacidad firme para el funcionamiento como demanda, en el caso de que la normativa lo permitiera en un futuro, sería analizada una nueva solicitud de capacidad de demanda flexible para su instalación de almacenamiento, en las condiciones que se establezcan en dicha normativa". Y respecto de las otras restantes instalaciones arriba mencionadas, y una vez agotada la capacidad, recibe en la misma fecha correo electrónico de E-DISTRIBUCION en el que se señala que la "máxima capacidad a importar de la red" sería de 0 kW, reiterando e, párrafo antedicho respecto a la posibilidad de examinarlo en el futuro si la normativa lo permitiera.
- Que el 29 de abril de 2024 SVV 1 presentó, al amparo de lo previsto en el artículo 14.3 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica ("RD

- 1183/2020") y dentro del plazo de treinta días a tal fin establecido en el artículo 14.1, la pertinente solicitud de revisión de la citada propuesta previa.
- Que el 16 de mayo de 2024 E-DISTRIBUCIÓN les ha notificado la respuesta a la citada solicitud de revisión (mediante un oficio de esa misma fecha, intitulado "revisión de propuesta previa de acceso y conexión". En dicho oficio se confirma, en sus propios términos, la propuesta previa.

En cuanto a los Fundamentos Jurídicos, expone de forma resumida lo siguiente:

- el escenario de análisis de la capacidad de acceso para demanda elegido por E-DISTRIBUCIÓN (punta de demanda y baja generación) es ciertamente extremo e irreal, no se ajusta a la pauta de funcionamiento que cabe esperar de una instalación de almacenamiento y no guarda la debida homogeneidad con el seguido para la capacidad de acceso para generación. En efecto, si en la capacidad de acceso para generación se ha tenido en cuenta un escenario de valle de demanda (entendido como el 55% de la punta de demanda), parecería lógico que el análisis para la capacidad de acceso para demanda fuera consonante y, por tanto, contemplase, cuando menos y en sentido inverso, un valle de generación. Esa elección de un escenario extremo para el análisis de la capacidad de acceso para demanda determina como resultado inevitable una clara minusvaloración de la capacidad disponible y, consecuentemente, se erige en un obstáculo injustificado para el desarrollo de los proyectos de baterías stand alone y, en particular, del promovido por mi representada,
- la normativa actualmente aplicable no impide y, por tanto, faculta, que en la evaluación de la capacidad de acceso de una instalación de almacenamiento, como lo son las instalaciones objeto del presente conflicto, puedan determinarse distintas capacidades en función, entre otras circunstancias, de las pautas de consumo y del consumo mínimo simultáneo previsto. O, dicho de otra forma, la regulación actualmente vigente no impide, a su juicio, que, ya en el momento presente, pueda, de un modo u otro, reconocerse esa capacidad de acceso flexible. Esta infracción no es baladí, pues, como es obvio, una instalación de almacenamiento stand alone a la que no se otorgue capacidad alguna de demanda, pero sí capacidad de acceso para generación, se convierte en una instalación materialmente inviable, cuyo promotor, sin embargo, quedará eventualmente sujeto al cumplimiento de los hitos administrativos definidos en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio ("RDL 23/2020"), cuyo incumplimiento acarrea no solo la caducidad del permiso de acceso así otorgado, sino también la ejecución de las garantías constituidas a tal fin. Es en este contexto que la formulación del presente conflicto de acceso deviene obligada. En efecto, VV 2 no puede verse obligada a aceptar una propuesta revisada en la que el gestor de red se abstiene de la completa y debida evaluación de la capacidad de acceso para demanda. Esa propuesta incompleta carece materialmente de contenido eficaz y trasladaría a su representada una carga (la de impulsar la obtención de las autorizaciones administrativas pertinentes, aun a sabiendas de la inviabilidad material de la instalación, a fin de dar cumplimiento a los meritos hitos administrativos) que no tiene el deber jurídico de soportar.

Pero, como es evidente, esa indebida actuación del gestor de la red de distribución no puede tampoco abocarle a desistir de su solicitud, como así ocurriría si rechazara la referida propuesta. Por esta razón, debe estimarse el presente conflicto de acceso, anulando la propuesta revisada de forma que se ordene a E-DISTRIBUCIÓN que proceda, en el momento presente, sin necesidad de desarrollo normativo alguno y al amparo de lo previsto en la referida Circular 1/2021 y en la Resolución de especificaciones de detalle, a una nueva evaluación de la capacidad de acceso para demanda que: i) tenga en cuenta, un escenario de generación y demanda que sea consecuente con la pauta de funcionamiento esperable de un almacenamiento stand alone y que contemple, cuando menos, un escenario de valle de generación (y no de baja generación, como el considerado en dicha propuesta revisada); ii) comprenda la evaluación de la capacidad de demanda tanto firme como flexible. Y todo ello sin perjuicio de recabar, si así fuera necesario, de su representada la información adicional que estime necesaria.

Por lo anterior, solicita a la CNMC que, estimando el conflicto, dicte resolución por la que anule dicha propuesta revisada, por ser contraria a Derecho, ordenando a E-DISTRIBUCIÓN que proceda a la correcta evaluación de la solicitud: i) con arreglo a un escenario de generación y demanda que sea consecuente con la pauta de funcionamiento esperable de un almacenamiento stand alone y que contemple, cuando menos, un escenario de valle de generación (y no de baja generación, como el considerado en dicha propuesta revisada); y ii) que incluya, en todo caso y al amparo de lo previsto en la referida Circular 1/2021 y en la Resolución de especificaciones de detalle, tanto la evaluación de la capacidad de demanda firme como flexible.

SEGUNDO. Comunicaciones de inicio del procedimiento

Mediante documentos de fecha 10 de septiembre de 2024, la Directora de Energía de la CNMC comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015) otorgando a EDISTRIBUCIÓN un plazo de diez días para formular alegaciones y/o aportar los documentos que estimase convenientes, así como aportar información en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de EDISTRIBUCIÓN

Con fecha 25 de septiembre de 2024, tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de EDISTRIBUCIÓN, según se resume a continuación:

- las solicitudes de VALDECARRETAS deben considerarse como una solicitud para el acceso de instalaciones de generación de electricidad lo que implica

que deba evaluarse conforme al Anexo I de la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la CNMC por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión de las instalaciones de generación de energía eléctrica y el Anexo II de la Resolución de 20 de mayo de 2021 por la que se aprueban las Especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación (en adelante, las Especificaciones de Detalle).

- y, adicionalmente, teniéndose en cuenta que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda. Es decir, que con independencia de esa particularidad de tener que analizarse la instalación como demanda, su consideración se establece por el Real Decreto como una instalación de generación. En este contexto, aun cuando la Circular de Generación y sus Especificaciones de Detalle incluyen en su ámbito de aplicación a las instalaciones de almacenamiento, ni la una ni la otra recogen en detalle los criterios técnicos de acceso que deban ser tenidos en cuenta para este tipo de instalaciones en las que en determinados momentos van a comportarse como instalaciones de demanda.
- E-DISTRIBUCION ha emitido sus informes en base a los aspectos genéricos que, hoy por hoy, se contienen en la Circular 1/2021 y en las especificaciones de detalle en vigor y, por tanto, en base a lo que, a juicio de esta distribuidora, debe considerarse como escenario para el estudio del funcionamiento como demanda de estas instalaciones al que se refiere el art. 6.3 del RD 1183/2020 y teniéndose en cuenta que debe emitirse un único permiso de acceso y conexión para la instalación de almacenamiento,
- el apartado 3.2 de la Especificaciones de Detalle recomienda, con carácter general, usar un patrón de funcionamiento típico en la situación de demanda valle, pero al mismo tiempo establece que el distribuidor podrá analizar las situaciones más críticas para la conexión de la nueva generación.
- Según indica el art. 6.3 del RD1183/2020 debe analizarse el funcionamiento de la instalación como demanda, se infiere de todo ello que el distribuidor puede (y debe) analizar también la situación más crítica para este funcionamiento. Debe tenerse en cuenta que, aunque el patrón de funcionamiento definido como genérico en las Especificaciones de Detalle será válido para el funcionamiento como generación, por constituir normalmente el escenario más crítico en este modo de funcionamiento, para el caso del funcionamiento como demanda se utilizará un escenario diferente dado que la situación más crítica no se corresponde con el valle diurno, sino con la demanda punta simultánea del sistema, para cuya determinación se tienen en cuenta los registros históricos de demanda añadiendo, adicionalmente, otros suministros solicitados con mejor prelación que se hayan estudiado con resultado favorable. Estos últimos, afectados de coeficientes de simultaneidad.
- Incluso si se determinase que a las solicitudes de VALDECARRETAS no le son de aplicación las especificaciones de Detalle para generación, para la determinación de la capacidad de acceso en su funcionamiento como demanda habría que tener en cuenta “el cumplimiento de criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad de suministro y de sostenibilidad y

eficiencia económica del sistema eléctrico” (ley 24/2013 art 33). Para evaluar el cumplimiento de estos criterios y mantener la calidad de servicio de los clientes preexistentes es imperativo comprobar que ésta se mantiene en cualquiera de los escenarios posibles y, en particular, en aquellos en los que la calidad de servicio está más comprometida por alcanzar la red sus mayores valores de demanda y saturación. Por tanto, sería igualmente necesario su análisis en el escenario más desfavorable para la red, llegándose a las mismas conclusiones. De ahí que sea imprescindible que se regule el enfoque y los concretos perfiles para el funcionamiento y el análisis de las solicitudes de estas instalaciones, debiéndose tener en cuenta la seguridad y fiabilidad de la red y su conciliación con las solicitudes de consumo estricto sensu. Máxime una vez aclarado por la CNMC (resolución CFT/DE/186/23), que la normativa en materia de criterios técnicos para la evaluación del acceso y conexión para la demanda es fragmentaria y limitada. Esta situación se corregirá en un futuro cercano con la aprobación de la futura Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica, actualmente en información pública. Adicionalmente, aclara la CNMC que los titulares de almacenamientos aislados no son consumidores desde la perspectiva de la legislación del sector eléctrico, no obstante, es necesario garantizar los derechos de los consumidores al realizar los estudios del almacenamiento, en particular en su funcionamiento demandando energía de la red. El escenario para la realización de un estudio específico se completa dando cumplimiento al artículo 33.2 de la ley 24/2013,

- De esta forma se toma en consideración la necesidad de cumplir los criterios de capacidad definidos en las especificaciones de detalle en cualquiera de los modos de funcionamiento del almacenamiento, analizado cada uno de ellos en el escenario que le corresponde como más crítico. Es por ello que, en el modo de funcionamiento como generación, se analizan todos los criterios definidos en las especificaciones de detalle en vigor, para el funcionamiento como generador, en el escenario genérico definido en las mismas y adicionalmente, para el modo de funcionamiento como demanda, se analiza, la capacidad de acceso en condiciones tanto de disponibilidad total como de indisponibilidad simple en redes malladas con apoyo efectivo (N-1) en el escenario más crítico para el sistema, por coincidir con la mayor sollicitación por parte del resto de consumidores.
- En el presente caso, sobre los permisos solicitados por VALDECARRETAS han resultado, en base a que los estudios específicos realizados:
 - IBV BADALONA BESS 1: 20 MW generación, 11 MW consumo
 - IBV BADALONA BESS 2: 20 MW generación, 0 MW consumo
 - IBV BADALONA BESS 3: 20 MW generación, 0 MW consumo
 - IBV BADALONA BESS 4: 20 MW generación, 0 MW consumo
 - IBV BADALONA BESS 5: 15,5 MW generación, 0 MW consumo

- Para ayudar a justificar y comprender la limitación que impide el otorgamiento de la totalidad de la capacidad para la demanda con y sin refuerzos para la demanda de las plantas objeto de conflicto, los nudos que -según la herramienta de simulación- afectan más directamente a la limitación identificada son los mismos indicados anteriormente para el funcionamiento como generador y que determina el agotamiento de la capacidad en el nudo BADALONA 25 kV, en adelante, “zona de influencia”. En este caso se trata únicamente del nudo BADALONA 25 kV
- En cada modo se realiza un estudio específico y se analiza la situación de la red con y sin contingencias, dando como resultado que no existe capacidad por incumplimiento de saturación en N y en N-1 para el funcionamiento como demanda. Se comprueba igualmente que la incorporación de demandas adicionales en estas condiciones aumenta significativamente las saturaciones detectadas y durante unas horas al año suficientes para considerar razonable la denegación. Así se puede comprobar en los informes justificativos que se acompañan a las denegaciones.
- de forma transitoria, se ha incluido en la propuesta una posibilidad que permitirá que donde haya capacidad de acceso en la red de transporte o en la red de distribución para generación, pero no para demanda, los gestores de la red ofrezcan a los solicitantes de capacidad para instalaciones de almacenamiento una propuesta alternativa de permiso del acceso y conexión limitado a la capacidad de generación. Una vez aprobada la resolución de especificaciones de detalle de demanda, dichos proyectos podrán solicitar la capacidad correspondiente a la parte de demanda, a la vista de esta nueva regulación, en igualdad de condiciones que cualquier otra solicitud que se haya presentado en ese nudo, por lo que no les resultaría de aplicación ninguna discriminación a unos sujetos frente a otros. Los promotores deberán valorar el riesgo asociado a comenzar las tramitaciones de los proyectos, en particular a la pérdida de los avales correspondientes y a la caducidad de los permisos otorgados, sin seguridad de obtener posteriormente la capacidad correspondiente a la parte de la demanda, necesaria para que el proyecto de almacenamiento pueda operar.”

Por todo lo anterior, solicita la desestimación del presente conflicto.

CUARTO. Trámite de audiencia

Mediante oficios de la Directora de Energía de fecha 25 de noviembre de 2024, se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

En fecha 10 de diciembre de 2024, se recibió en el Registro de la CNMC un escrito de VV2 en el marco del citado trámite de audiencia, alegando lo siguiente de forma aquí resumida:

- Que E-Distribución no estaba obligada a atender en su evaluación, en todo caso, a la situación más crítica.
- Que, en rigor, tanto de acuerdo con lo previsto en el Anexo II de la Circular 1/2021 como, más específicamente, en el apartado 3.1 del Anexo II de las Especificaciones de detalle de 2024 (a las que esa CNMC puede dar retroactiva aplicación) debía realizar esa evaluación con atención al patrón de funcionamiento de la instalación en cuestión. Patrón de funcionamiento que, en el caso de las instalaciones de almacenamiento (y tal y como se desprende de la propuesta de resolución por la que se establecen los patrones de funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento para la determinación de la capacidad de acceso a las redes de distribución, que esa CNMC sometió a información pública hasta el pasado 9 de septiembre de 2024), no se corresponde, en absoluto, con el de demanda punta simultánea.
 - Que, en todo caso, si E-Distribución quería evitar el riesgo de que el modo de funcionamiento de la instalación no se correspondiera luego con el tenido en cuenta al realizar la evaluación, podría haber introducido en su propuesta (con arreglo al artículo 12.1.d) RD 1183/2020) las restricciones temporales al uso del permiso de acceso que creyera necesarias para salvaguardar la debida observancia de los criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad del suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica a que alude el artículo 33.2 LSE y que se desarrollan en el RD 1183/2020 y en la Circular 1/2021. En este sentido, debe recordarse que la propuesta de resolución tantas veces aludida, por la que se establecen los patrones de funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento, ya contempla que las plantas contarán con dispositivos de control para garantizar su operación de acuerdo con los patrones con los que se haya analizado la capacidad de demanda, de manera que no se ponga en riesgo la estabilidad de la red (siendo evidente que, si ello es así, es porque la normativa vigente ya faculta, como defiende esta representación, la introducción de tales restricciones, toda vez que dicha propuesta de Resolución es un mero acto administrativo que no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico).

Entienden por ello, que el presente conflicto de gestión debe ser estimado, anulando la propuesta revisada que constituye su objeto.

En su virtud, solicita a la CNMC que dicte resolución por la que anule la s propuesta s revisadas que son objeto del presente conflicto, ordenando a E - Distribución que proceda a la correcta evaluación de las cinco solicitudes de acceso e acceso de forma que tenga en cuenta, en dicha evaluación, el patrón típico de funcionamiento de una instalación de almacenamiento, definido en la propuesta de Resolución que esa CNMC ha sometido a información pública hasta el pasado 9 de septiembre y comprenda la evaluación de la capacidad de demanda tanto firme como flexible, introduciendo, cuando así sea necesario, las restricciones temporales que se consideren necesarias con arreglo al patrón de funcionamiento tomado en consideración en dicha evaluación.

Finalizado el plazo de alegaciones otorgado, no se ha recibido ningún escrito por parte de la sociedad distribuidora EDISTRIBUCIÓN.

QUINTO. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013 y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe en este procedimiento.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Existencia de conflicto de acceso a la red de distribución.

Del relato fáctico que se ha realizado en los antecedentes de hecho, se deduce claramente la naturaleza del presente conflicto como de acceso a la red de distribución de energía eléctrica.

Asimismo, en toda la tramitación del presente procedimiento no ha habido debate alguno en relación con la naturaleza de conflicto de acceso del presente expediente.

SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto.

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos planteados respecto a los contratos relativos al acceso de terceros a las redes de transporte y distribución que se atribuye a la CNMC en el artículo 12.1.b) 1º de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante Ley 3/2013).

En sentido coincidente, el artículo 33.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dispone que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá a petición de cualquiera de las partes afectadas los posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el permiso de acceso a las redes de transporte y distribución, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el gestor de la red de transporte y el gestor de la red de distribución”*.

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada Ley 3/2013, que dispone que *“El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones... de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”*. En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2.b) de la citada Ley 3/2013,

previo informe de la Sala de Competencia (de acuerdo con el artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto).

TERCERO. Sobre la justificación de la denegación de la solicitud de acceso objeto del presente procedimiento

El objeto del presente conflicto radica en determinar si ha quedado acreditada la denegación de las solicitudes de acceso realizadas por VV2 debido a la falta de capacidad disponible referida por E-DISTRIBUCION en sus estudios individualizados.

Delimitado el objeto del conflicto, es preciso establecer una serie de consideraciones previas antes de determinar si EDISTRIBUCIÓN ha actuado conforme a Derecho.

El Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (en adelante RD 1183/2020), estableció algunas disposiciones relacionadas con el acceso de los almacenamientos a la red, en las que equipara en la medida de lo posible, el almacenamiento a las instalaciones de generación.

Así, por ejemplo, a la hora de definir el permiso de acceso, en los apartados c) y d) del artículo 2, establece en la propia definición de permiso de acceso y conexión a los almacenamientos por su finalidad de inyección posterior -a la generación- a la red de la energía eléctrica.

Permiso de acceso: aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta una instalación de producción de energía eléctrica, almacenamiento para posterior inyección a la red, consumo, distribución o transporte. El permiso de acceso será emitido por el gestor de la red

Incluso el apartado i) del indicado artículo 2 los incluye en la definición de instalación de generación:

Instalación de generación de electricidad: una instalación que se compone de uno o más módulos de generación de electricidad y, en su caso, de una o varias instalaciones de almacenamiento de energía que inyectan energía a la red, conectados todos ellos a un punto de la red a través de una misma posición

En el mismo sentido el artículo 3.1 a) cuando establece el ámbito de aplicación de la normativa reglamentaria, vuelve a distinguir entre instalaciones de almacenamiento y consumidores.

Incluso las instalaciones de almacenamiento se contemplan expresamente como posibles participantes en la tramitación de los concursos de acceso para

generación a la red de transporte prevista en el artículo 18 del RD 1183/2020, pero no como participantes en los concursos de capacidad de acceso de demanda -20 bis y 20 ter-. En este último precepto, se habla exclusivamente de consumidores, sin mencionar al almacenamiento.

Con plena lógica con las disposiciones citadas, el artículo 6.3 del RD 1183/2020, que resulta clave para la resolución del presente conflicto, establece que:

3. A efectos de lo previsto en este real decreto, las solicitudes para acceso y conexión a la red de transporte o distribución de instalaciones de almacenamiento que puedan verter energía en las redes de transporte y distribución se considerarán como solicitudes para el acceso de instalaciones de generación de electricidad.

Lo anterior se entenderá sin perjuicio de los criterios técnicos de acceso que deban ser tenidos en cuenta para este tipo de instalaciones, como consecuencia de su condición de instalaciones que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda.

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones.

En primer término, desde la entrada en vigor del RD 1183/2020 se pueden solicitar acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento. Siempre que puedan verter energía a la red se pueden considerar como solicitudes de instalaciones de generación de electricidad, por lo que les será de aplicación en dicho procedimiento de acceso y conexión, tanto la Circular 1/2021 de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (en adelante, Circular 1/2021) como las Especificaciones de Detalle aprobadas por Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (en adelante, Especificaciones).

Ahora bien, los almacenamientos, de los cuales son buenos ejemplos los debatidos en el presente conflicto, también pueden comportarse como instalaciones de demanda. Por ello, el 6.3 artículo establece en su segundo párrafo que lo anterior (la evaluación como si fuera un generador que es la regla general) se entiende sin perjuicio de los criterios técnicos de acceso que deban ser tenidos en cuenta para este tipo de instalaciones como consecuencia de su condición de instalaciones que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda.

Siendo por definición legal el acceso (y el permiso de acceso), aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta, es evidente que los

almacenamientos, en su comportamiento como instalación de demanda, usan la red para absorber energía de ella.

Pues bien, como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, EDISTRIBUCIÓN ha procedido a evaluar si existe capacidad para la instalación de almacenamiento promovida por VV2, tanto desde el punto de vista de la generación como en su condición de instalaciones de demanda. En el primer caso, la evaluación ha sido positiva, en el segundo, negativa.

En cuanto a la evaluación de la demanda, EDISTRIBUCIÓN emitió sus informes justificativos en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021 y de las Especificaciones de Detalle, aprobadas por Resolución de 20 de mayo de 2021 (previstas solo para generación) en vigor.

Es evidente que dicha normativa es aplicable a la evaluación de la instalación de almacenamiento como instalación de generación, pero su aplicación a la instalación de almacenamiento en su comportamiento de demanda estaría justificada en virtud de una aplicación analógica, pues tanto la Circular como las Especificaciones se aplican exclusivamente a las instalaciones de generación y o almacenamiento en tanto que inyectan a la red.

A este respecto, EDISTRIBUCIÓN evalúa el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación. Ello supone que el escenario para evaluar la demanda es la punta simultánea del sistema, como se haría con cualquier consumidor, para tener garantía de suministro en todo momento. Lo cual es también conforme con el artículo 64.a) ("Acceso para consumo") del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre: *"El gestor de la red de distribución establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red de distribución como la carga adicional máxima que puede conectarse en dicho punto, sin que se produzcan sobrecargas ni la tensión quede fuera de los límites reglamentarios."*

Para cada instalación y solicitud de acceso EDISTRIBUCION ha realizado un estudio específico analizando la situación de la red con y sin contingencias, dando como resultado que no existe capacidad por incumplimiento de saturación en N y en N-1 para el funcionamiento como demanda, comprobando igualmente que la incorporación de demandas adicionales en estas condiciones aumenta significativamente las saturaciones detectadas y durante unas horas al año suficientes para considerar razonable la denegación.

La concreción de elementos de la red que se saturan por encima del 100 % para cada una de las solicitudes de acceso se contiene en el resumen de los análisis de los estudios individualizados, recogido en el documento de alegaciones de EDISTRIBUCION donde se señala para cada una de las cinco instalaciones, incrementos de más del 1 por ciento de saturación en determinados elementos de la red (TR1 220/25 y TR4 220/25 ambos de 60 MVA en la SET BADALONA) y superando ampliando en todos los casos para esos elementos el 100 por 100

de saturación (para mayor detalle de dichos elementos y porcentajes véanse los folios 327 y ss del expediente). De todo lo anterior se desprende la justificación de la denegación por falta de capacidad de acceso de acuerdo con los criterios del juicio de razonabilidad realizado en multitud de asuntos previos por parte de esta Comisión.

Lo cual se señala sin perjuicio de que se evalúe en un futuro, y de conformidad con el acceso flexible contemplado en la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, de acceso para demanda, y sus correspondientes Especificaciones de Detalle (que habrán de aprobarse), el acceso para la demanda, lo que permitirá considerar el perfil de funcionamiento de una instalación de almacenamiento en su comportamiento -temporalmente limitado- como instalación de demanda en función de diversos escenarios. Dicha normativa, al contrario de lo que opina la interesada, no puede ser de aplicación al caso que nos ocupa al no estar en vigor a la fecha en que se evaluó la capacidad por EDISTRIBUCIÓN, no siendo en ningún caso posible su aplicación retroactiva, debiendo tenerse en cuenta -además- que la disposición transitoria primera de la citada circular establece que *“No se podrán solicitar ni conceder permisos de capacidad de acceso flexible hasta que no se apruebe por resolución de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia el desarrollo normativo que permita su completa aplicación”*.

Esto conduce a la desestimación del presente conflicto, sin perjuicio, como se ha dicho, del posible acceso flexible a la demanda que pueda ser de aplicación en un momento posterior.

En atención a las consideraciones anteriores cumple desestimar en su integridad el presente conflicto de acceso.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. planteado por VALDECARRETAS VILLABUENA 2 S.L., con motivo de la denegación del permiso de acceso y conexión para las instalaciones de almacenamiento en su modalidad de consumo "IBV BADALONA BESS 1", "IBV BADALONA BESS 2" "IBV BADALONA BESS 3" "IBV BADALONA BESS 4" "IBV BADALONA BESS 5", de 20 MW cada una, con punto de conexión solicitado en SE BADALONA 25 KV.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a las interesadas:

EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.

VALDECARRETAS VILLABUENA 2 S.L.

La presente resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP MARIA SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN PROPIEDAD DE EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES S.L. (CFT/DE/172/24) PLANTEADO POR VALDECARRETAS VILLABUENA 2 S.L. CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN POR FALTA DE CAPACIDAD PARA LAS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO EN SU MODALIDAD DE CONSUMO "IBV BADALONA BESS 1", "IBV BADALONA BESS 2" "IBV BADALONA BESS 3" "IBV BADALONA BESS 4" "IBV BADALONA BESS 5", DE 20 MW CADA UNA, CON PUNTO DE CONEXIÓN SOLICITADO EN SE BADALONA 25 KV

Josep Maria Salas Prat, consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respetuoso respecto a la opinión de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por la que se desestima el conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. (en adelante, EDISTRIBUCIÓN) en la SE Badalona 25kV, planteado por VALDECARRETAS VILLABUENA 2 S.L. (en adelante VALDECARRETAS). Esta disensión afecta tanto a la conclusión alcanzada como a la argumentación que la fundamenta.

El presente voto aborda el conflicto de acceso respecto a la solicitud de acceso para cinco instalaciones de almacenamiento stand-alone con baterías denominadas "IBV BADALONA BESS 1", "IBV BADALONA BESS 2" "IBV BADALONA BESS 3" "IBV BADALONA BESS 4" "IBV BADALONA BESS 5", DE 20 MW CADA UNA, con punto de conexión solicitado en SE BADALONA 25 kV. Se reconoce que hay capacidad para generación, pero se deniega por falta de la capacidad solicitada cuando actúa como demanda.

No hay debate en que, si hay capacidad para la actuación como generador, la misma debe ofrecerse al promotor, generándole unos derechos que deben protegerse. Con ello se le otorga un acceso que está regido por orden de prelación. Es relevante tener en cuenta que, si ahora no se garantiza vía conflicto este acceso al almacenamiento por generación, el distribuidor puede otorgarlo a posteriores instalaciones, de forma que se podría agotar la capacidad para futuras solicitudes. Este extremo sería perjudicial para el promotor, ocasionando un daño irreparable y afectando a la competencia.

La cuestión clave a dirimir es, pues, la interpretación normativa para denegar el acceso “por demanda”; fundamentalmente, en base a la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (en adelante, Circular 1/2021)¹; las Especificaciones de Detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (en adelante, Especificaciones de Detalle², Resolución de 20 de mayo de 2021, que aplican para el presente expediente y que actualmente han sido sustituidas por la nueva resolución de 5 de julio de 2024³); la normativa de evaluación de acceso para consumo según el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante, RD 1955/2000)⁴; y el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (en adelante, RD 1183/2020)⁵.

Como se desarrollará posteriormente, a criterio de este consejero, la interpretación normativa debe considerar:

- 1) Una selección adecuada del escenario para evaluar el almacenamiento en su función de “importador” de energía de la red, es decir, cuando actúa como demanda.
- 2) La aplicabilidad de la normativa existente a nuevas instalaciones de almacenamiento, las que, si bien actúan como “importadores de energía desde la red” en algunos momentos son un sujeto distinto al de “consumidor” puro y, por tanto, requieren un procedimiento particular de evaluación de la solicitud de acceso cuando se valora la capacidad de la red como “demanda”.
- 3) La consideración de la normativa europea, así como la estatal, específica para almacenamiento y que, a efectos del presente conflicto, se concreta en el artículo 6.3 del RD 1183/2020.

¹ <https://www.boe.es/eli/es/cir/2021/01/20/1>

² [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/05/20/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/05/20/(4))

³ <https://www.boe.es/boe/dias/2024/07/05/pdfs/BOE-A-2024-13823.pdf>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2000/12/01/1955/con>

⁵ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/12/29/1183/con>

El desarrollo pendiente, en el momento de resolver el presente conflicto de acceso, de la forma y contenido para la evaluación de la capacidad de estas instalaciones en su comportamiento como “consumo” lleva a considerar, a criterio de este consejero, que lo más razonable, tanto jurídica como técnicamente, es reevaluar la solicitud de acceso atendiendo a los distintos escenarios de operación que la norma vigente prevé para este tipo de consumo, que es el almacenamiento.

Por estos motivos, **el presente voto afirma que la conclusión de EDISTRIBUCIÓN de que no hay capacidad para la instalación de almacenamiento cuando se analiza desde la perspectiva de “demanda” no es conforme a Derecho, por ser una afirmación surgida de una evaluación con criterios no aplicables al almacenamiento. Por lo que, y disintiendo de la resolución aprobada en la Sala de Supervisión Regulatoria, no se puede desestimar la solicitud de acceso de la instalación de almacenamiento sin estudiar previamente escenarios alternativos de demanda de la red.**

Y por esto **1) se debe estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020**, en el que se refiere en su segundo párrafo a los criterios técnicos de acceso como instalación de consumo que tienen que considerarse para “este” tipo de instalaciones en tanto a su condición de instalaciones de almacenamiento y no exclusivamente como instalaciones puras de demanda, según definición de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE 24/2013); **2) mantener y garantizar el orden de prelación respecto a la capacidad de acceso por generación; y 3) devolver al distribuidor la solicitud de acceso para una nueva revisión técnico-económica que considere otros posibles escenarios alternativos** al analizar la capacidad de la red cuando el sistema de almacenamiento actúa como “consumo” atendiendo a las características propias del almacenamiento (y no considerarlo como *si se tratase exclusivamente de instalaciones de demanda*).

Resultado de esta nueva evaluación de la solicitud de acceso, **el distribuidor deberá concluir si existen soluciones técnico-económicas alternativas** basadas en los distintos escenarios de demanda de la red, el estado de la técnica y en los criterios técnicos propios del almacenamiento, así como de su operación (es decir, *solicitudes de acceso de generación (...) que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda*). En caso de que se determinen opciones viables resultantes

del análisis y **de acuerdo con la norma vigente⁶, se tendrán que proponer al promotor con la información suficiente para que decida si acepta alguna de ellas o, por el contrario, desiste de su solicitud.**

1. Objeto del conflicto de acceso

El presente expediente dirime si se estima o no el conflicto de acceso CFT/DE/172/24 de la conexión a la red de distribución solicitada por parte del promotor, para conectar cinco instalaciones de almacenamiento denominadas "IBV BADALONA BESS 1", "IBV BADALONA BESS 2" "IBV BADALONA BESS 3" "IBV BADALONA BESS 4" "IBV BADALONA BESS 5", de 20 MW cada una, con punto de conexión en SE BADALONA 25 KV.

- Se trata de cinco instalaciones de almacenamiento de 20 MW cada una en generación y demanda.
- Conexión a la red de distribución en la SE BADALONA 25kV.
- Existencia de capacidad como generador, lo que otorga al promotor unos derechos que deben ser protegidos.
- Con congestión por demanda en el escenario de punta de demanda.

El gestor de la red de distribución indica que debe analizar la capacidad requerida por una instalación de almacenamiento tanto en su condición de instalación de generación de electricidad -otorgada- como en su condición de instalación de demanda -denegada-. Por todo ello, "no se alcanza un compromiso entre la protección del derecho de acceso por generación y, a la vez, las condiciones de operación segura de la red de distribución [cuando actúa como demanda]".

Es este enfoque de compromiso entre derechos y obligaciones del promotor -actividad liberalizada- y del distribuidor -actividad regulada- en el que se basa este voto particular, buscando, con el marco legal actual, una solución equilibrada y justa entre las partes. Este compromiso implica reconocer y proteger el derecho del promotor a acceder a la red -garantizar el acceso a redes es uno de los pilares de la Regulación- y garantizar que las condiciones de operación de la red no se vean comprometidas -otro aspecto prioritario al que debe atender el regulador-, proporcionando una base sólida para la

⁶ Entre otros, artículo 6.5 de la Circular 1/2021; disposición adicional decimocuarta del RD 1955/2000; artículo 6.3 y artículo 12.1.d. del RD 1183/2020; Artículo 33 Ley 24/2013

resolución de conflictos de acceso futuros y la integración eficiente de nuevas tecnologías.

Debe considerarse que el almacenamiento es una tipología de instalación diferenciada que puede verter energía a la red de distribución y que *en determinados momentos* se comporta como instalación de demanda con capacidad para modular su perfil de consumo (en términos de capacidad y de tiempo). **No es**, por tanto, **una solicitud de instalación de un sujeto consumidor** (“Los consumidores, que son las personas físicas o jurídicas que adquieren la energía para su propio consumo”), **sino de un titular de una instalación de almacenamiento** (“Personas físicas o jurídicas que poseen instalaciones en las que se difiere el uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada, o que realizan la conversión de energía eléctrica en una forma de energía que se pueda almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica”), de acuerdo con la LSE 24/2013⁷.

La valoración de la solicitud de acceso por parte del distribuidor concluye que existe capacidad cuando se comporta como “generador” (sentido exportador de energía desde las baterías a la red) pero falta capacidad de acceso para la importación (desde la red a las baterías), es decir, con un comportamiento como “consumidor”. Y es en esta falta de capacidad en la que se basa la denegación de la solicitud de acceso y, consecuentemente, origina el presente conflicto de acceso.

Para concluir en la denegación por falta de capacidad por “demanda”, el análisis técnico se basa en un único escenario de red “de punta de demanda y baja generación” para las potencias solicitadas (5 instalaciones de 20MW cada una) de consumo. Este escenario, sin embargo, no considera la posibilidad del promotor transmitida a EDISTRIBUCIÓN sobre la necesidad de considerar, en el análisis de acceso como demanda, escenarios de consumo distintos al de una máxima potencia constante, así como de considerar estados de la red distintos al momento punta de mayor demanda e incluso, la aplicación de las restricciones temporales al uso del permiso de acceso que creyera necesarias para salvaguardar la debida observancia de los criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad del suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica⁸. Extremo que EDISTRIBUCIÓN no acepta al interpretar que debe utilizar el escenario más crítico para la red.

⁷ Artículos 6 g) y 6 h)

⁸ Artículo 33.2 LSE y que se desarrolla en el RD 1183/2020 (art 12.1.d.) y en la Circular 1/2021

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación parcial del acceso de las instalaciones de almacenamiento "IBV BADALONA BESS 1", "IBV BADALONA BESS 2" "IBV BADALONA BESS 3" "IBV BADALONA BESS 4" "IBV BADALONA BESS 5", de 20 MW cada una (en generación y demanda), por falta de capacidad para demanda en la SE BADALONA 25kV en el escenario de red más crítico. Concretando, la cuestión clave de la discrepancia es **el escenario utilizado para analizar la capacidad cuando la instalación actúa como demanda**.

Se debe dirimir, por tanto:

1. Si el almacenamiento es un elemento específico y claramente diferenciado del sujeto "consumidor" (RD 1955/2000, LSE 24/2013).
2. Si el escenario de análisis seleccionado considera los criterios técnicos de acceso para este tipo de instalaciones, atendiendo a la normativa europea y estatal en materia de almacenamientos, y en particular, pero no de manera exclusiva, al segundo párrafo del 6.3 del RD 1183/2020.
3. Si el escenario de análisis de la capacidad en cuanto a la demanda aplica correctamente los criterios de la Circular 1/2021 (entre otros, artículo 5) y la Resolución por la que se establecen las Especificaciones de Detalle (artículo 3.2) para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución.

2. Análisis del Conflicto de Acceso

2.1. Análisis técnico, social y económico

La interpretación de los preceptos jurídicos debe hacerse en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados, atendiendo fundamentalmente al espíritu y la finalidad de la norma, tal como viene recordando desde hace décadas el Código Civil español (artículo 3.1)⁹. Una exégesis en estos términos, en el ámbito competencial de esta Comisión, que es la regulación económica, debe partir de los objetivos del sector económico de que se trate, identificados por el poder público como de interés general, y del estado de la técnica aplicable. Son los parámetros anteriores los que delimitan la realidad social del tiempo en que la norma ha de aplicarse. No requiere especiales

⁹ Código Civil - Artículo 3.1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.
[https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/(1)/con)

esfuerzos argumentales el identificar la descarbonización de la economía y la transición energética que la haga posible, sin menoscabo de la seguridad de suministro y la sostenibilidad económica, como los grandes objetivos de interés general asignados al sector eléctrico¹⁰.

Concretamente, hay que señalar que el almacenamiento, en sus distintas modalidades (*behind the meter*, hibridado con generación, stand-alone) está alineado con el Plan Nacional de Integrado Energía y Clima, PNIEC, 2023-2030 que planifica en relación con el almacenamiento un aumento del objetivo desde 6.413 MW en 2019 a 18.913 MW en 2030¹¹.

Es relevante señalar que, según datos proporcionados por las asociaciones de distribución, durante el año 2023 se han solicitado conexiones a la red de distribución aproximadamente 7,5 GW de almacenamiento de un total aproximado de 30 GW de demanda. Estas solicitudes de acceso para almacenamiento desde el punto de vista de demanda compiten hoy en día por el bien escaso que es la “capacidad de acceso”. Esto puede generar comportamientos estratégicos por parte del almacenamiento que genere acaparamiento de capacidad de acceso en detrimento del acceso de la industria a la red, prioridad económica y energética hoy en día en España. Esta situación se da en la medida en que se analiza el almacenamiento, cuando actúa importando energía de la red, “como si fuese demanda pura”.

Es este contexto técnico y económico el que interpela, a criterio de este consejero, a una aplicación de la norma estricta y a la vez que proteja la función última de la regulación para adaptarse a la nueva realidad del sistema eléctrico con un nivel de

¹⁰ Basta con remitirse al Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015, del que es parte tanto el Estado Español como la Unión Europea (UE) en la que éste se integra. En ejecución del mencionado Tratado internacional, tanto la UE como el Estado han adoptado normas para hacerlo efectivo. En el ámbito europeo, podemos citar, de entre las más recientes, el Reglamento (UE) 2023/857 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y el Reglamento (UE) 2018/1999. Un Reglamento que ordena a los Estados miembros presentar actualizaciones de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC).

La Actualización del PNIEC 2023-2030 fue publicado por el Gobierno revisando al alza sus objetivos, que también han sido aceptados por la Comisión. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>

¹¹ Según la última actualización del PNIEC 2023-2030, con el visto bueno de la Comisión Europea, el almacenamiento llegará a 18.913 MW, e incluyendo el almacenamiento de solar termoeléctrica llega a 22,5 GW. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

penetración de energía renovable muy elevado y necesidad de incrementar la capacidad de las redes para absorber nueva demanda. Solo de esta manera se puede dar la seguridad jurídica a los agentes, minimizar los efectos negativos sobre la competencia, avanzar en la senda de la descarbonización a un mínimo coste para el consumidor -al aprovechar infraestructuras existentes-, asegurar los niveles de calidad de suministro exigibles, reducir el impacto ambiental de nuevas infraestructuras energéticas y dar respuesta a las necesidades de la industria en un tiempo razonable.

El valor añadido para la red de ubicar los sistemas de almacenamiento en nudos y redes con riesgo de congestión es indudable -e ineludible-. Por este motivo, sería difícil de explicar una interpretación de la norma contraria a transmitir la señal a los agentes de que es importante la localización de los almacenamientos para, no solo no incrementar el nivel de congestión, sino mejorar las zonas con altos niveles de congestión para facilitar la entrada de nueva demanda industrial. No solo se trata de cuánta potencia de almacenamiento esté actualmente en trámite¹², sino de que cualitativamente se ubique donde más valor pueda aportar a la red, como condición necesaria para participar del máximo de servicios para el conjunto del sistema.

Ubicar las instalaciones de almacenamiento en zonas con riesgo de congestión permite maximizar el uso de la infraestructura actual de redes, retrasando inversiones no eficientes en red, y acelerar la electrificación de la demanda. Se logra disponer de un almacenamiento más competitivo con menor necesidad de mecanismos económicos de apoyo (al poder, eventualmente, participar en más mercados, como el de congestiones locales) de manera que se transcurra por la senda de la transición energética a un menor coste para el consumidor.

Un aspecto relevante es que este tipo de ubicación competitiva del almacenamiento, al aprovechar mejor la infraestructura existente, ayuda a reducir los costes asociados a la implementación de energías renovables y, al mismo tiempo, mejora la seguridad y calidad del suministro eléctrico. Además, permite una participación más eficiente del almacenamiento en el mercado, haciéndolo más competitivo y con la capacidad de ofrecer múltiples servicios al sistema eléctrico.¹³

¹² <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

¹³ El PNIEC 2023-2030 destaca en la página **523 y 524** la importancia del despliegue de tecnologías de almacenamiento y la flexibilidad en la red, lo que contribuye a la seguridad y calidad del suministro, evitando la construcción de nuevas infraestructuras y aprovechando las existentes

Finalmente, y no es un tema menor, un desafío crítico identificado es el impacto del almacenamiento en el acceso a la red para otros usuarios, especialmente para la demanda industrial. Actualmente, y según se induce por el sentido de la resolución de la que el presente voto particular discrepa, el almacenamiento compite por el acceso a la red en su rol de "consumidor puro", lo que ha provocado que algunos proyectos de almacenamiento bloqueen la capacidad que podría estar disponible para la industria. Este acaparamiento de capacidad es perjudicial para la expansión de la demanda industrial y para la electrificación. Esta situación es fácilmente reversible en el momento que, como sostiene el presente voto particular, la evaluación del acceso del almacenamiento cuando actúa como demanda considere una operación fuera de las situaciones críticas (garantizada por medios técnicos y supervisión ex post). De esta manera, al no considerar al almacenamiento como un "consumidor puro", se elimina la competencia directa con los usuarios industriales en el acceso a la red.

2.2. Análisis legal

A los efectos de resolver el presente conflicto, y como recoge la resolución, las consideraciones sobre la capacidad de acceso para demanda han de basarse en la normativa aplicable en la fecha de la solicitud inicial, sin perjuicio de la nueva regulación que pueda establecerse en el futuro (en particular, los criterios técnicos para la evaluación del acceso flexible para la demanda definidos por la recientemente aprobada Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica¹⁴ que tendrán que definirse próximamente en las Especificaciones de Detalle de la Circular de Acceso y Conexión para la demanda).

Hasta la aprobación de las especificaciones de detalle, habrá que referirse a la normativa europea y estatal en materia de almacenamiento. Ni se pueden otorgar derechos de acceso para la demanda a los almacenamientos de forma incondicionada -por falta de criterios técnicos adaptados a la normativa de rango superior-, ni tampoco se pueden denegar sin más aplicando la literalidad de la normativa reglamentaria vigente, ya que el principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 de la Constitución Española) impide a las disposiciones de rango inferior contradecir a las normas superiores y, en todo caso, de acuerdo con el artículo 3.1 del Código Civil -anteriormente

¹⁴ <https://www.boe.es/eli/es/cir/2024/09/27/1>

citado-, todas las disposiciones normativas han de interpretarse siempre en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas.

Por tanto, hay que analizar si la interpretación que ha efectuado el distribuidor para evaluar la capacidad de la instalación de almacenamiento cuando actúa como demanda es conforme con las disposiciones normativas vigentes, tanto europeas como internas, relacionadas con el almacenamiento:

2.2.1. La diferenciación entre el consumidor y los almacenamientos en la normativa europea y en la legislación del sector eléctrico

Tanto la Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (en adelante Directiva (UE) 2019/944)¹⁵, como la LSE 24/2013, en redacción dada por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (en adelante RDL 23/2020)¹⁶ distinguen entre el consumo -como suministro- y los almacenamientos de energía.

Así lo refleja la Directiva en su artículo 1 y los apartados 59 y 60 en los que en las definiciones se establece como criterio fundamental que el almacenamiento difiere el uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada frente al consumidor ordinario. Esta separación temporal entre la generación y el consumo o uso final de la electricidad es la característica básica definitoria de los almacenamientos.

En el caso de los almacenamientos stand-alone, como es el caso de las instalaciones promovidas por VALDECARRETAS, éstos procederán a inyectar energía y a absorberla, según las circunstancias, lo cual de forma lógica e inevitable tiene consecuencias en cuanto a la determinación del acceso a las redes, bien sea para inyectar como para absorber, en particular, en la forma en que se evalúa la existencia o no de capacidad cuando se comporta como consumo.

En todo caso, es obligación de la autoridad reguladora -artículo 58 de la Directiva (UE) 2019/944- tomar todas las medidas razonables para facilitar el acceso a la red de nuevas capacidades de generación e instalaciones de almacenamiento de energía, en particular

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

¹⁶ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

suprimiendo las trabas que pudieran impedir el acceso a nuevos agentes del mercado y de electricidad procedente de fuentes de energía renovables.

Por su parte, en el ámbito interno, el artículo 6 (apartados g y h) de la LSE 24/2013 al establecer los sujetos del sistema eléctrico, distingue igualmente entre consumidores y titulares de instalaciones de almacenamiento, introduciendo, como en la normativa europea, el factor diferencial de orden temporal por el cual el almacenamiento no consume de forma inmediata la energía que absorbe de la red, sino que su finalidad es justamente diferir el uso final (por lo que se le supone medios técnicos para poder realizarlo de la manera más apropiada según las circunstancias). Asimismo, la adquisición de la energía tiene una finalidad diferente entre consumidores y titulares de instalaciones de almacenamiento.

g) Los consumidores, que son las personas físicas o jurídicas que adquieren la energía para su propio consumo y para la prestación de servicios de recarga energética de vehículos.

h) Los titulares de instalaciones de almacenamiento, que son las personas físicas o jurídicas que poseen instalaciones en las que se difiere el uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada, o que realizan la conversión de energía eléctrica en una forma de energía que se pueda almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica.

Además, es importante destacar que las instalaciones de almacenamiento no gozan de la misma "seguridad de suministro" que las instalaciones de consumo. Según el apartado 4.3 del Procedimiento de Operación 3.2 (PO 3.2) de Resolución de restricciones técnicas, se establece la obligatoriedad de presentar ofertas al proceso de restricciones por parte de las unidades de programación para la adquisición de energía en los siguientes términos:

Los participantes en el mercado asociados a unidades de adquisición de energía para consumo de bombeo, para instalaciones de almacenamiento y para instalaciones de demanda con localización eléctrica específica, presentarán los siguientes tipos de oferta:

- **Ofertas de venta de energía que tendrán carácter obligatorio** respecto al correspondiente programa de adquisición de energía programado en el PDBF (reducción hasta la anulación del programa de compra del PDBF) **para el consumo de bombeo y las instalaciones de***

***almacenamiento**, y carácter potestativo respecto al programa PDBF para las instalaciones de demanda con localización eléctrica específica.*

*– **Ofertas de compra de energía que tendrán carácter potestativo**, para el incremento respecto al PDBF del programa de adquisición de energía, teniendo en cuenta, en su caso, el recurso almacenado y/o las mejores previsiones de consumo.*

Esto significa que, si un almacenamiento ha comprado 2MWh en el mercado, está obligado a presentar una oferta de venta para que el operador del sistema pueda anular esa energía si lo necesita. Por el contrario, cualquier otra demanda no está obligada; su programa es firme. Esta diferencia normativa refuerza la idea de que **las instalaciones de almacenamiento no pueden asimilarse a instalaciones de consumo puro, y que su comportamiento debe adaptarse a las necesidades del sistema para no comprometer la seguridad y calidad del suministro.**

Se puede concluir, por tanto, que la legislación europea y estatal distinguen de forma clara en virtud de la finalidad entre consumidores y titulares de instalaciones de almacenamiento. Esta diferente finalidad afecta directamente a la forma en la que usan la red que es, como se analiza seguidamente, la evaluación del permiso de acceso.

2.2.2. La normativa reglamentaria que regula el acceso de los almacenamientos

Conforme al RD 1955/2000, artículo 64.a), el gestor de la red de distribución debe establecer la capacidad de acceso en un punto de la red de distribución como la carga adicional máxima que puede conectarse en dicho punto sin que se produzcan sobrecargas ni la tensión quede fuera de los límites reglamentarios. Este artículo proporciona un marco claro para la evaluación de la capacidad de demanda, asegurando que se realice un análisis detallado para evitar sobrecargas y garantizar la estabilidad de la red.

El RD 1183/2020 de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, estableció algunas disposiciones relacionadas con el acceso de los almacenamientos a la red, en las que equipara en la medida de lo posible, el almacenamiento a las instalaciones de generación.

Para definir el permiso de acceso, los apartados c) y d) del artículo 2 distinguen en la propia definición de permiso de acceso y conexión a los almacenamientos por su finalidad de inyección posterior -a la generación- a la red de la energía eléctrica.

Permiso de acceso: aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta una instalación de producción de energía eléctrica, almacenamiento para

posterior inyección a la red, consumo, distribución o transporte. El permiso de acceso será emitido por el gestor de la red (...).

Incluso el apartado i) del indicado artículo 2 los incluye, distinguiéndolos, en la definición de instalación de generación:

Instalación de generación de electricidad: una instalación que se compone de uno o más módulos de generación de electricidad y, en su caso, de una o varias instalaciones de almacenamiento de energía que inyectan energía a la red, conectados todos ellos a un punto de la red a través de una misma posición (...).

En el mismo sentido el artículo 3.1 a) cuando establece el ámbito de aplicación de la normativa reglamentaria vuelve a distinguir entre instalaciones de almacenamiento y consumidores.

3.1. Este real decreto será de aplicación a los sujetos que participen en la solicitud y otorgamiento de los permisos de acceso y de conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, que serán:

a) Los solicitantes de permisos de acceso y de conexión a un punto de la red de transporte o, en su caso, de distribución de energía eléctrica, que serán: los promotores y titulares de instalaciones de generación de electricidad, de instalaciones de distribución, de instalaciones de transporte, de instalaciones de almacenamiento, y los consumidores.

Incluso las instalaciones de almacenamiento se contemplan expresamente como posibles participantes en la tramitación de los concursos de acceso para generación a la red de transporte prevista en el artículo 18 del RD 1183/2020, pero no como participantes en los concursos de capacidad de acceso de demanda -20 bis y 20 ter-. En este último precepto se habla exclusivamente de consumidores sin mencionar al almacenamiento.

Con plena lógica con las disposiciones citadas, el artículo 6.3 del RD 1183/2020, que resulta clave para la resolución del presente conflicto, establece que:

6.3. A efectos de lo previsto en este real decreto, las solicitudes para acceso y conexión a la red de transporte o distribución de instalaciones de almacenamiento que puedan verter energía en las redes de transporte y distribución se considerarán como solicitudes para el acceso de instalaciones de generación de electricidad.

Lo anterior se entenderá sin perjuicio de los criterios técnicos de acceso que deban ser tenidos en cuenta para este tipo de instalaciones, como consecuencia de su condición de instalaciones que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda.

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. En primer término, desde la entrada en vigor del RD 1183/2020 se puede solicitar acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento. Siempre que puedan verter energía a la red se considerarán como solicitudes de instalaciones de generación de electricidad, por lo que les será de aplicación en dicho procedimiento de acceso y conexión tanto la Circular 1/2021 como las Especificaciones de Detalle.
2. Ahora bien, los almacenamientos, de los cuales son buen ejemplo los del presente conflicto, también pueden comportarse como instalaciones de demanda. Por ello, el artículo 6.3 establece en su segundo párrafo, que lo anterior [la evaluación como si fuera un generador que es la regla general] se entiende sin perjuicio de los criterios técnicos de acceso que deban ser tenidos en cuenta para **este** tipo de instalaciones como consecuencia de su condición de instalaciones que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda.

La literalidad del párrafo permite establecer dos elementos que son ineludibles en la evaluación de la capacidad de un almacenamiento para actuar como instalación de demanda y que obliga a todos los gestores de redes tanto de transporte como distribución:

El primer elemento es que debe cumplir, además de con los criterios técnicos de acceso en materia de generación, con los criterios técnicos de acceso como instalación de demanda. Esta afirmación, siendo cierta y que explica la evaluación que ha realizado el distribuidor en el presente caso, no tiene en cuenta que la norma no dice simplemente que se cumplan con los criterios de acceso de las instalaciones de demanda, sino que se cumpla con los “que deban ser tenidos en cuenta para **este** tipo de instalaciones [que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda]”.

El demostrativo “este” está especificando un tipo de instalaciones, diferenciándolas de otros referentes similares o posibles, como serían las instalaciones de “consumo”, con pleno respeto a la normativa europea y legal de rango superior. Concretamente, implica que los criterios técnicos de acceso que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar un almacenamiento como instalación de demanda no pueden ser los genéricos de cualquier consumidor, ni tampoco solo los de generación aplicados analógicamente,

sino que tienen que ser los propios de este tipo de instalaciones como sujetos con un uso diferente y propio de las instalaciones de demanda en sentido propio.

Siendo por definición legal el acceso (y el permiso de acceso), aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta, es evidente que los almacenamientos, en su comportamiento como instalación de demanda, usan la red para absorber energía de ella, pero de forma diferente a un consumidor y, en consecuencia, los criterios técnicos de acceso deben ser específicos. Esto es justamente lo que establece el párrafo segundo del artículo 6.3 del RD 1183/2020.

El segundo elemento es que el citado segundo párrafo del artículo 6.3 del RD 1183/2020 establece en el que se concreta la especialidad fundamental del almacenamiento en su actuación como instalación de demanda, a saber, que son instalaciones flexibles que se comportan como “demanda” en determinados momentos. Esta temporalidad **induce modularidad en términos de capacidad y tiempos del comportamiento como instalación de demanda**, resultando fundamental a la hora de establecer los criterios técnicos de acceso aplicables y subraya, en congruencia con el resto del párrafo, la especialidad de dichos criterios.

Por tanto, la conclusión del análisis de la normativa reglamentaria es que los almacenamientos en su comportamiento temporalmente limitado como instalaciones de demanda han de cumplir con una serie de criterios técnicos de acceso que les son específicos.

2.2.3. Evaluación de la capacidad de red para la instalación de almacenamiento en su comportamiento como instalación de demanda de energía eléctrica realizada por el distribuidor

Como recoge correctamente la resolución, el distribuidor ha procedido a evaluar el impacto del almacenamiento como instalación de generación y como instalación de demanda¹⁷ en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021, de las Especificaciones de Detalle y del RDL 8/2023¹⁸.

Es evidente que dicha normativa es aplicable a la evaluación de la instalación de almacenamiento como instalación de generación, pero su aplicación a la instalación de almacenamiento en su comportamiento de demanda solo estaría justificada en virtud de una aplicación analógica, pues tanto la Circular como las Especificaciones de Detalle se

¹⁷ CFT/DE/084/24 Folios 44-63, 67-87 y 115-146

¹⁸ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/27/8/con>

aplican exclusivamente a las instalaciones de generación o almacenamiento en tanto que inyectan a la red.

Es cierto que al estar pendiente la aprobación de distinta normativa referida a las instalaciones de almacenamiento podría justificar la analogía utilizada por el distribuidor (asimilar “almacenamiento” a “consumo” al proceder al análisis de capacidad cuando actúa como demanda), pero es incorrecto cuando lleva a interpretar el apartado 3.2 de las Especificaciones de Detalle en el sentido de evaluar el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación. Es decir, **utilizar únicamente el escenario “punta de demanda”, como se haría con cualquier consumidor, cuando se analiza el acceso de una instalación de almacenamiento no es conforme a Derecho.**

Y es, justamente, ésta la manera de proceder durante la evaluación de la capacidad de la instalación de almacenamiento en su comportamiento como “demanda” pura: considerar únicamente el escenario más crítico. Consecuentemente, nada se podría objetar al resultado del informe justificativo incorporado al procedimiento para una demanda de consumo de 20MW por cada una de las cinco instalaciones, puesto que en dicho escenario existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100%.

De lo anterior, el distribuidor concluye, sin más, con la denegación de capacidad solicitada. Conclusión que sería correcta si la interpretación de la norma fuese la de considerar “solo” el escenario más crítico de red y máxima potencia del sistema de almacenamiento cuando se comporta como demanda, también para el estudio de las instalaciones de almacenamiento.

Ahora bien, tal conclusión no tiene en cuenta que la norma exige, justamente, lo contrario: se deben considerar distintos escenarios atendiendo a las características de funcionamiento propias de una instalación de almacenamiento en su comportamiento, temporalmente limitado, como instalación de demanda. Por ello, no puede ceñirse a un solo escenario, el más crítico, considerando su comportamiento como si de una demanda se tratase. Sino que la evaluación de capacidad desde la perspectiva de demanda debe considerar diferentes escenarios (sin presuponer el resultado final de dicho análisis), tanto de la situación de la red, como de la intensidad de carga.

Resulta obvio, por tanto, que no se puede denegar por falta de capacidad porque se produzcan sobrecargas en la red por la integración de los almacenamientos absorbiendo

energía en el momento más crítico: la punta de demanda del sistema y máxima carga de las instalaciones de almacenamiento. Esta conclusión supone una contradicción con la propia definición de los almacenamientos en la normativa europea y estatal y, en última instancia, supone la vulneración de lo previsto en el artículo 33.2 de la LSE 24/2013, en tanto que no se puede afirmar que no haya capacidad en ningún momento para la instalación de almacenamiento.

Lo cual se señala sin perjuicio de que una eventual nueva evaluación de capacidad de acceso desde la óptica de la demanda deberá ser conforme con la normativa en vigor en el momento de dicha nueva evaluación, es decir, considerando las disposiciones sobre entrada en vigor, aplicabilidad y régimen transitorio previstas en la **Circular 1/2024**¹⁹, así como sus correspondientes **Especificaciones de Detalle**.

3. Consideraciones complementarias sobre la motivación de este voto particular. Principios de buena regulación.

Una buena regulación tiene que acercarnos a **soluciones eficientes y coherentes técnicamente** de manera que las resoluciones se puedan explicar a la sociedad a la que se debe. En este sentido, es una obviedad técnica que uno de los sentidos del almacenamiento es el de ayudar a las redes en sus nudos y tramos congestionados. Por tanto, es fundamental dar la señal regulatoria adecuada para que el almacenamiento se ubique donde más valor aporta al sistema, lo que redundará en un menor coste para los consumidores en el tránsito por la descarbonización del sistema energético.

1. El **contexto de descarbonización** que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes²⁰ y el almacenamiento²¹. En este contexto, es una prioridad el aprovechamiento de la infraestructura que ya existe para conectar nuevos recursos que ayuden a las renovables y su integración, al mínimo coste para el consumidor.

¹⁹ Disposición transitoria primera y segunda, Disposición final segunda.

²⁰ Así lo ha destacado, entre otros, la Comisión Europea en su Plan de Acción de la UE para las Redes <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0757> (noviembre 2023); el 9º Foro de Infraestructuras Energéticas (Copenhague, junio 2023); así como la modificación del Reglamento (EU) 2019/943 aprobado por el Consejo Europeo (mayo de 2024).

²¹ Tanto el PNIEC como la Ley 7/2021, de 20 de mayo, contemplan el almacenamiento de energía como una de las claves de la transición energética, lo cual ha sido reafirmado en la Estrategia de Almacenamiento Energético, aprobada por el Consejo de Ministros en 2021.

2. El **contexto normativo en plena evolución**. Atender el marco normativo vigente en toda resolución no es óbice para que el regulador²², por responsabilidad y sensibilidad delante de los agentes, interprete la norma teniendo en cuenta los consensos que se están logrando y que pasarán a ser norma en los próximos meses. Un ejemplo de norma con influencia en la evaluación de solicitudes de acceso de instalaciones de almacenamiento es la consulta pública de la CNMC sobre los perfiles de almacenamiento que ha propuesto el sector (incluyendo a los distribuidores)²³, o la nueva circular de acceso y conexión de la demanda y sus Especificaciones de Detalle (previsión de que esté aprobada durante el año 2025).
3. **No discriminación**, como principio de la buena regulación, en los siguientes ámbitos:
- **En el acceso a redes de transporte y distribución**. Los accesos de almacenamiento stand-alone en red de transporte con congestión por demanda se resuelven técnicamente para adaptar el comportamiento de la batería en su proceso de carga a la disponibilidad de las redes en distintos escenarios²⁴. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución²⁵.
 - También se debe evitar la **discriminación entre usuarios que solicitan acceso a la red de distribución en función del titular de ésta**. Conflictos de acceso de instalaciones de almacenamiento por criterio de demanda se gestionan hoy en día de manera diversa en función del operador de la red de distribución de que se trate (incluyendo, sin ánimo de ser exhaustivo, desde

²² Ley de Creación de la CNMC <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con> “Las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados. Debe darse una respuesta institucional al progreso tecnológico, de modo que se evite el mantenimiento de autoridades estancas que regulan ciertos aspectos de sectores que, por haber sido objeto de profundos cambios tecnológicos o económicos, deberían regularse o supervisarse adoptando una visión integrada.”

²³ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

²⁴ Este proceso diferencial viene, en parte, motivado por una regulación asimétrica de los procesos de operación previstos para el gestor del transporte y el de distribución. A título de ejemplo, el Operador del Sistema, OS, dispone de mecanismos de operación como las restricciones técnicas para asegurar la calidad y seguridad de suministro. Así como de observabilidad y controlabilidad de toda instalación de generación (incluyendo el almacenamiento) a partir de 1MW y 5MW respectivamente. Otro ejemplo es el sistema de reducción automática de potencia SRAP (PO 3.11 y PO 3.2) para la generación <https://www.cnmc.es/expedientes/dcoorde00721>. Sin embargo, el SRAP ni puede aplicarse a las instalaciones de almacenamiento (a pesar de que la norma da un mandato claro según el que deberá adaptarse en un futuro próximo), ni se dispone de los procesos de operación de la distribución (POD). La regulación deberá corregir esta anomalía para evitar toda discriminación entre usuarios o categorías de usuarios de las redes de distribución y de transporte y evitar la afectación negativa a la competencia.

²⁵ Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6)
<https://www.boe.es/doue/2019/158/L00125-00199.pdf>

procesos de negociación entre las partes para encontrar soluciones y, de esta manera, evitar el conflicto; denegación de solicitudes de acceso en primera instancia que posteriormente se modifican limitando la denegación sólo a la capacidad en sentido importador; estimaciones condicionadas a refuerzos de red -resueltos con el "0 asterisco", es decir, "no hay capacidad a menos que se realicen refuerzos en la red"-; entre otros), lo que indica la dificultad de la interpretación de la norma y a la vez la necesidad y responsabilidad de resolver por parte del regulador conflictos de acceso equivalentes de manera consistente en todo el país para evitar situaciones de discriminación y afectación a la competencia.

4. La **eficiencia técnica**. Las baterías no solo son activos para arbitrar en el mercado de la energía y, consecuentemente, optimizar su valor económico. Son también elementos fundamentales para aumentar la capacidad de las redes, mejorar la operación del sistema y gestionar congestiones locales. Para alguno de estos servicios no es importante la localización física del sistema de almacenamiento, como en el caso de operar las baterías para aportar servicios de balance; pero para otros es fundamental que la localización de las baterías sea en zonas en las que la red (nudos, líneas) presenta riesgo de congestión. Posibilitar que las baterías puedan participar en todos los mercados (con las restricciones necesarias por jerarquía de servicios) redundaría en mayor seguridad y calidad de suministro y, lo que es fundamental, posibilita un desarrollo del sector más rápido y económico para el consumidor. El estado de la técnica, como por ejemplo la digitalización, aporta eficiencias técnicas y económicas que interpelan a una aplicación actualizada de la norma y a una regulación dinámica. Por ejemplo, el comportamiento del sistema de almacenamiento aprovechando sus potencialidades de modular su perfil de inyección y consumo. Se trata, por tanto, de una cuestión de operación básica sin ningún impedimento técnico que pueda comprometer la seguridad ni la calidad del sistema eléctrico y que se puede establecer como condición al acceso.
5. La **flexibilidad** es el reto inmediato para operar un sistema eléctrico con alta penetración de renovables, como es el español. Así se reconoce tanto a nivel europeo²⁶, como estatal²⁷. Hay que considerar que actualmente la descarbonización del sistema eléctrico en España padece en determinadas horas de una capacidad

²⁶ <https://www.ceer.eu/publication/acer-ceer-paper-on-challenges-of-the-future-electricity-system/>

²⁷ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/metodologia-distribucion-electrica>
<https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2024/detalle-participacion-publica-k-701.html>

de energía renovable instalada ociosa que no puede generar energía, incluso cuando se dispone de recurso (sol o viento, por ejemplo) ya que no hay demanda a satisfacer. Esto implica que se genere muy por debajo de las horas de diseño, generándose lo que se conoce como “vertidos” (ya sea por motivos técnicos o económicos). Esta realidad, que se prevé seguirá la senda de incrementarse en los próximos meses, genera pérdida de atractivo económico para nuevos proyectos y ralentiza la transición energética. El almacenamiento está llamado a ser una de las tecnologías que aporte flexibilidad al sistema y, por tanto, una de las claves para revertir este problema ya que puede contribuir a absorber esta energía que se vierte para reinyectarla a la red en momentos de falta de recurso renovable. Así, el almacenamiento redundará en una menor necesidad de utilización de tecnologías emisoras de CO2 y un precio mucho menor en el mercado mayorista para todos los consumidores al desplazar tecnologías más caras en el orden de prelación durante el proceso de casación. La flexibilidad que aporta el sistema de almacenamiento redundará en una mayor y mejor utilización de las redes. Este papel fundamental del almacenamiento debe lograrse al mínimo coste para el consumidor, lo que implica, entre otros, a una localización donde pueda aportar más valor técnico y económico y, a la vez, a la necesidad de desarrollo de un mercado competitivo.

6. Gracias a la posibilidad técnica de actuar reversiblemente como consumidor-generador y su potencial de flexibilidad, la operación del **almacenamiento debe realizarse para que el flujo importador-exportador sea siempre en sentido contrario a la potencial congestión del nudo al que está conectado**. En este sentido se deberán considerar los medios técnicos apropiados para que en ningún caso el comportamiento legítimo y esperado del promotor de maximizar la rentabilidad económica de su activo de almacenamiento comprometa la seguridad y calidad de suministro de la red a la que está conectado. Imaginemos un nudo del norte de la península con riesgo de saturación por demanda durante horas de mucha insolación y producción fotovoltaica en los nudos de transporte del sur y, en consecuencia, se den precios en el mercado muy bajos. Esta situación podría inducir a un comportamiento estratégico del operador del almacenamiento para optimizar sus ingresos económicos basado en consumir durante las horas muy baratas en el mercado, sin considerar la realidad física de la red a la que está conectado, generando externalidades negativas y potencialmente poniendo en riesgo la seguridad y la calidad de suministro del punto de conexión por congestión por demanda (los consumidores conectados al mismo nudo responden también a la

señal de precios bajos). Siendo esta posibilidad plausible en el marco de una argumentación de mercado carácter teórico, es obvio entender que esta situación no se debe producir y, para garantizarlo, se cuenta con sistemas técnicos apropiados que, de manera automática, modulen y/o eviten físicamente el flujo de operación del almacenamiento en el sentido de la congestión (en el ejemplo anterior, en sentido de mayor demanda). Se logrará, de esta manera, un comportamiento equivalente al de las instalaciones de almacenamiento hibridado con plantas de generación. En la medida que estas soluciones técnicas sean plausibles y contribuyan a la seguridad y calidad del suministro, la norma tiene que interpretarse por parte del regulador considerándolas como una opción que define los escenarios de análisis, cuando no promoviéndolas directamente.

7. La posibilidad técnica -no siempre implementada o planificada- de gestión activa y en tiempo real de las redes y de los elementos conectados a ella -como las baterías- a partir de los datos reales en líneas y en nudos de los equipos de medida, entre otros, interpelan al regulador a explorar nuevas opciones de **supervisión ex post**^{28,29} para evitar la rigidez de normas definidas exclusivamente con criterios ex-ante, propias de un contexto pretérito de menor digitalización. De esta manera, se aporta mayor seguridad técnica y jurídica a los agentes en un contexto de complejidad creciente del estado de la técnica y en base a un principio de confianza³⁰.
8. Un **marco regulatorio apropiado** debe promover la utilización de soluciones técnicas innovadoras para la operación de las redes al tener una externalidad positiva en el desarrollo industrial y la I+D del país, logrando beneficios para la economía, empleo de mayor calidad y capacidad tecnológica. De esta manera, se avanza en la transición energética evitando y/o retrasando inversiones en redes, lo que redundaría en un menor coste para el consumidor. A tal efecto, la Directiva (UE)

²⁸ La Directiva de Servicios de la UE (2006/123/CE) establece un marco para la supervisión ex post, promoviendo una cultura regulatoria que permite adaptarse a cambios tecnológicos y del mercado de manera ágil y eficiente. Este enfoque facilita una regulación más flexible y adaptativa, asegurando que las normativas se mantengan relevantes y eficaces en un entorno dinámico y en evolución.

²⁹ [Plan Estratégico CNMC 2021-2026](#)

³⁰ OECD (2017), Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press.

2019/944, y los documentos de orientación del CEER³¹ sobre innovación regulatoria, enfatizan la necesidad de mantener la flexibilidad y adaptabilidad de la regulación para permitir la integración de nuevas tecnologías, asegurando a la vez la certeza y estabilidad requeridas por los actores del mercado.

4. Valoración

El consejero Josep M Salas fundamenta su voto en el sentido último de la Regulación, entendida como función que se expresa jurídicamente pero que no es sólo jurídica³². La resolución del presente conflicto de acceso es un claro ejemplo de escrupulosa exigencia jurídica, pero también de escrupuloso sentido técnico y económico. Solo de esta manera se puede explicar a los agentes y al conjunto de la sociedad en tanto la labor del regulador se orienta a la necesaria modernización del sistema eléctrico en un contexto de intensa penetración de las energías renovables en el mix eléctrico, manteniendo la calidad y seguridad de suministro, facilitando el aprovechamiento inmediato de infraestructura de red existente -si ésta dispone de capacidad- a un mínimo coste para el consumidor y para el conjunto de la sociedad, minimizando el impacto ambiental y, simultáneamente, aportando la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo tanto de la actividad regulada, como de la liberalizada.

El presente expediente es un ejemplo de los retos que la regulación -en sentido amplio- tiene para adecuarse en tiempo y forma a las necesidades cambiantes del sector energético por motivo de la evolución de la técnica. Almacenamiento, digitalización, entre otros, interpelan a los distintos agentes a adaptarse para lograr la finalidad última de adecuar el sistema energético a la senda de la descarbonización y a la seguridad de suministro a un mínimo coste para el consumidor. Por este motivo, la resolución de conflictos de acceso de almacenamiento tiene que ser capaz de aunar la necesaria seguridad jurídica a la necesidad de aprovechar las eficiencias de la técnica en aras del

³¹ https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/04/C21-RBM-28-04_CEER-approach-to-more-Dynamic-Regulation_final.pdf
<https://www.ceer.eu/work-areas/cross-sectoral/dynamic-regulation/>

³² Castiella, Iñigo del Guayo. 2017. Regulación. Madrid: Marcial Pons, 2017. págs. 21-22. (...) *el concepto de regulación es eminentemente interdisciplinar, porque es de naturaleza política, económica, técnica, moral, sociológica y jurídica. La regulación es de condición dinámica y evolutiva, dada la apertura e interacción de los diferentes sistemas a los que pertenecen las actividades reguladas, como el sistema jurídico.* (...) “; y añade, “(...) La complejidad de lo regulatorio deriva de la necesidad de que el Derecho sea permeable a las influencias de los sistemas que disciplina, de forma que se acepte que, si el Derecho puede cambiar las cosas, éstas también pueden y deben el Derecho, en base al principio de reflexividad”.

interés general y contribuir al bien común. Garantizar el derecho de acceso de terceros a redes y mejorar la calidad y seguridad de suministro.

La publicación para trámite de audiencia pública de la CNMC sobre los patrones de funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento³³ subraya la importancia de definir de manera precisa los escenarios de evaluación basados en las características específicas del almacenamiento como consumo. Dado que los sistemas de almacenamiento no consumen energía de manera continua, sino que lo hacen de manera flexible (en términos de capacidad y tiempo), los criterios generales aplicables a los consumidores no reflejan adecuadamente su comportamiento. Y por este motivo, la norma actual se debe interpretar en el sentido de no asimilar el estudio de capacidad por demanda de una instalación de almacenamiento al de una instalación de consumo.

Definir escenarios específicos que consideren la realidad de cada solicitud de acceso de instalaciones de almacenamiento permitirá optimizar el uso de la red, integrando de manera más eficiente los sistemas de almacenamiento y evitando inversiones en red innecesarias. Esta especificidad reducirá las barreras de acceso y fomentará el desarrollo de más proyectos de almacenamiento y más competitivos (al habilitarlos para participar en más mercados), contribuyendo a la estabilidad y flexibilidad del sistema eléctrico a un mínimo coste para el consumidor.

Asimismo, distinguir al almacenamiento en su modalidad de consumo del concepto de 'consumidor puro', en el momento de evaluar su capacidad de acceso, contribuye a prevenir comportamientos estratégicos que han derivado en la acumulación innecesaria de permisos de acceso por parte de ciertos proyectos de almacenamiento, retrasando la electrificación de la demanda. Esta diferenciación permite optimizar el uso de la capacidad disponible, garantizando que el acceso sea otorgado eficiente.

Para implementar esta mejora, se debe interpretar la norma vigente en sentido de considerar diferentes escenarios dependiendo del estado de la red y de la hora del día, ajustando los criterios de evaluación según las características operativas del almacenamiento (modulación de su perfil de demanda según capacidad, tiempo y momento de carga), de acuerdo con el estado de la técnica.

Como se ha explicado, el proyecto de almacenamiento en el presente expediente cuenta con acceso "como generador", lo que le confiere derechos al promotor de orden de

³³ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

prelación por esa capacidad otorgada. Derechos que, sin duda, deben protegerse hasta que se resuelva la solicitud de acceso. Sin embargo, el conflicto emerge al denegar la solicitud de acceso por motivos de “demanda” por la capacidad solicitada en base a considerar solo el escenario más crítico de red, definido por una punta de demanda y baja generación.

La cuestión clave de la discrepancia planteada en el presente voto es, por tanto, **el escenario utilizado (tanto de red, como de los sistemas de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando las instalaciones actúan como demanda.**

Resumidamente, se han desarrollado en la explicación del voto las siguientes cuestiones:

1. Si se aplican correctamente los criterios de la Circular 1/2021 y Especificaciones de Detalle.
2. Si el almacenamiento es un elemento específico y claramente diferenciado del sujeto “consumidor” (RD 1955/2000).
3. Si se respeta la normativa europea, así como la estatal, en materia de almacenamientos y que, a efectos de este conflicto, se concreta en el segundo párrafo del 6.3 del RD 1183/2020, con relación a los criterios técnicos de acceso que deben considerarse para este tipo de instalaciones.

Analizado el conflicto, a criterio del consejero firmante, **se puede afirmar que:**

1. **El almacenamiento es un sujeto nuevo con características propias y diferenciadas.**
2. **Debe evaluarse al almacenamiento con criterios técnicos propios y diferentes a los de la demanda.**
3. **Los criterios de la Circular 1/2021 y la aplicación analógica de las Especificaciones de Detalle para evaluar la solicitud de acceso de una instalación de almacenamiento desde la perspectiva de demanda no pueden ceñirse a un solo escenario -el más crítico-, como si se tratase de una instalación de consumo.**

5. Conclusiones

Determinado lo anterior, corresponde al Regulador, como única vía de garantizar el derecho de acceso de terceros a la red de distribución, elemento basal de la regulación, y a efectos de garantizar la seguridad jurídica, realizar un juicio de razonabilidad jurídica

y técnica del presente conflicto, desde el mandato de encontrar un equilibrio entre el derecho de acceso para generación de renovables y la fiabilidad de la red.

En consecuencia, a criterio de este consejero, se determina que la interpretación defendida y argumentada en el presente voto de la Circular 1/2021 y de las Especificaciones de Detalle, así como de la normativa para la evaluación de acceso para consumo del RD 1955/2000 y el RD 1183/2020, **impiden desestimar el conflicto de acceso CFT/DE/172/24.**

Por el contrario, la interpretación de la **legislación vigente** (entre otros, el artículo 6.3 del RD 1183/2020) lleva a considerar que lo más razonable tanto jurídica como técnicamente es reevaluar por parte del distribuidor la solicitud atendiendo a los distintos escenarios de operación que la norma prevé para este tipo de consumo, que es el almacenamiento.

Por estos motivos, **el presente voto afirma que la conclusión de E-DISTRIBUCIÓN de que no hay capacidad para la instalación de almacenamiento cuando se analiza desde la perspectiva de “demanda” no es conforme a Derecho por ser una afirmación surgida de una evaluación con criterios no aplicables al almacenamiento. Por lo que, y disintiendo de la resolución aprobada en la Sala de Supervisión Regulatoria, no se puede desestimar la solicitud de acceso de la instalación de almacenamiento sin estudiar previamente escenarios alternativos de demanda de la red.**

Y por esto se debe:

- 1) **Estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020** en el que se refiere, en su segundo párrafo, a los criterios técnicos de acceso como instalación de consumo que tienen que considerarse para “este” tipo de instalaciones en tanto a su condición de instalaciones de almacenamiento y no exclusivamente como instalaciones puras de demanda;
- 2) **Reconocer al promotor el acceso a red otorgado por generación** (debido a que existe capacidad) **y respetar su orden de prelación, y derechos derivados** (como aquellos de carácter económico derivados del incumplimiento de los hitos administrativos definidos en el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, incluyendo la ejecución de las garantías constituidas).
- 3) **Devolver al distribuidor la solicitud de acceso para una nueva revisión técnica que considere:**

- a. La **evaluación del acceso considerando los criterios de funcionamiento del almacenamiento atendiendo a sus características técnicas y de operación** específicas -como exige la norma-. Y que básicamente se resumen en un comportamiento de la instalación de almacenamiento como instalación de demanda flexible y modulable (en términos de capacidad, tiempo y momento de carga).
- b. **Los posibles escenarios alternativos** para analizar la capacidad disponible en la red, más allá de considerar solo la situación más crítica, cuando el sistema de almacenamiento actúa como “consumo”, en base a que las instalaciones de almacenamiento no pueden asimilarse a instalaciones exclusivamente de demanda.
- c. La nueva realidad normativa de la Circular 1/2024 de demanda que, en su artículo 6, prevé el acceso por una capacidad firme alternativa ante la imposibilidad de otorgar la capacidad solicitada por un consumidor cuando no exista capacidad en las condiciones solicitadas.
- d. El **estado del arte de la tecnología** (almacenamiento y digitalización, principalmente) para lograr la adecuación de las instalaciones de almacenamiento a los parámetros de operación que permitan, por un lado, **maximizar el uso de la infraestructura de red** a mínimo coste y, a la vez, mantener los criterios de calidad y seguridad exigibles.
- e. Los **consensos sectoriales** (que cristalizarán en norma en los próximos meses) fruto de los distintos grupos de trabajo entre agentes para dar una respuesta que aúne a los intereses legítimos de las partes y que persigue, en última instancia, aumentar el uso de las infraestructuras de redes actuales, con mayor seguridad y calidad de suministro, y a un mínimo coste para el consumidor para afrontar los retos de la transición energética.

Resultado de esta nueva evaluación de la solicitud de acceso, **el distribuidor deberá concluir si existen soluciones técnico-económicas alternativas** basadas en los distintos escenarios de demanda de la red, en el estado de la técnica y en los criterios técnicos propios del almacenamiento, incluyendo su operación (es decir, *solicitudes de acceso de generación que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda*).

En caso de que se determinen opciones viables resultantes del análisis, y **de acuerdo con la norma vigente, se tendrán que proponer al promotor con la información**

suficiente para que decida si acepta alguna de ellas, o, por el contrario, desiste de su solicitud.

Se invita, en cualquier caso, al operador de la red de distribución y al promotor a **explorar, como vía alternativa a la presentación del conflicto, un diálogo propositivo para lograr, siempre que sea posible, una solución óptima** que, manteniendo los derechos del promotor respecto a su acceso “como generador” (y, por tanto, su orden de prelación), éste adapte el proyecto a los requerimientos de operación de red que deriven de los distintos escenarios plausibles.

Finalmente, se hace una referencia expresa a la **facultad discrecional de la CNMC para supervisión ex post de que las condiciones de operación del sistema de almacenamiento sean las adecuadas** en función del escenario de operación que se adopte.

Para que conste a efectos oportunos.