

# **RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR JINKO GREENFIELD SPAIN 2, S.L. FRENTE A UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. POR LA DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LA INSTALACIÓN CONCEPCIÓN (40 MW) EN LA ST CONCEPCIÓN 45 KV**

## **(CFT/DE/025/25)**

### **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

#### **Secretaria**

Dña. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Barcelona, a 17 de julio de 2025

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por JINKO GREENFIELD SPAIN 2, S.L., en el 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 3 de febrero de 2025 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de JINKO GREENFIELD SPAIN 2, S.L. (JINKO) por el que se plantea un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de UFD

DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. (UFD) por la denegación de la solicitud de acceso y conexión de la instalación Concepción (40 MW) en la ST CONCEPCIÓN 45 kV.

La representación legal de JINKO expone en su escrito lo siguiente, de forma resumida:

- En fecha 11 de Julio de 2024, presentó la solicitud de los permisos de acceso y conexión, en el Nudo Concepción 45 kV de la red de UFD, para la instalación BESS “Concepción”.
- En las publicaciones mensuales de la capacidad de acceso para generación en nudos de la red de distribución de UFD, de 18 de junio y 17 de diciembre de 2024, la información disponible sobre Nudo Concepción 45 kV estaba inalterada, existiendo 56 MW de capacidad disponible, sin que haya ninguna capacidad otorgada, ni ninguna capacidad solicitada, en el Nudo Concepción 45 kV.
- El de 3 de enero de 2025, recibió la comunicación de UFD por la que deniega la referida solicitud. La citada comunicación incorpora un informe justificativo de estudio de capacidad de acceso y viabilidad de conexión, de fecha 18 de noviembre de 2024.
- Por lo que respecta a la capacidad de acceso para generación, UFD señala que el estudio específico realizado, aplicando los criterios de las Especificaciones de Detalle aprobadas mediante la Resolución de la CNMC de 20 de mayo de 2021, determina que solo existe capacidad de acceso para 17 MW, en lugar de los 40 MW solicitados, lo que no resulta coherente con la información que consta en los informes de capacidad.
- Dicha limitación, según sostiene UFD, se debe a la aplicación del criterio de evaluación de la capacidad de acceso en condiciones de conexión/desconexión a la red del generador en estudio. No obstante, no se aporta el estudio específico realizado en el proceso de descarga (conexión/desconexión) a la red, ni las simulaciones y cálculos efectuados. Tampoco se acepta parcialmente la solicitud, ni se evalúa la capacidad de acceso de demanda que podría corresponder a dicha capacidad de 17 MW disponible para generación.
- Con relación a la solicitud de capacidad de acceso para demanda, el Informe Justificativo concluye que no existe capacidad de acceso como demanda en el punto de conexión analizado.
- En este caso de demanda, UFD evalúa la capacidad de acceso tomando como referencia toda la red con influencia y realiza el estudio en condiciones de disponibilidad total de red y en condiciones de indisponibilidad total (N-1), según lo dispuesto en el artículo 64 del RD 1955/2000.
- La conclusión del Informe Justificativo es que, en condiciones de disponibilidad total de la red, el estudio determina que no se producen sobrecargas en ningún elemento de la red, ni en tensiones fuera de los límites reglamentarios.
- Sin embargo, en situación de indisponibilidad de red (N-1), el estudio concluye que, al integrar la demanda solicitada, existen elementos de la red

- en situación de sobrecarga, con saturaciones que alcanzan el 110% de la SET Canillejas 220/45 kV, el 106% del circuito Canillejas-Barrio de Bilbao 45 kV y el 113% del Circuito Canillejas-Concepción. Además de aplicar el criterio de N-1 para la demanda, cuando en el artículo 64 del RD 1955/2000 está previsto solo para generación, en el Informe no se indica el escenario utilizado para realizar el estudio, ni tampoco la demanda que ha tenido en cuenta para la instalación BESS Concepción.
- En cuanto a los posibles refuerzos para evitar las sobrecargas, UFD señala que no se han encontrado refuerzos que estén previstos en el plan de desarrollo de la red de transporte vigente (a excepción de un segundo transformador 220/45 kV de 120 MVA en la SET Canillejas 220 kV que ya ha sido considerado para el estudio realizado), ni en el plan de inversión de UFD aprobado por la Administración General del Estado en el horizonte planificado.
  - Ante la falta, en el momento de realizar el estudio por parte de UFD, de criterios técnicos específicos para evaluar la capacidad de acceso de demanda solicitada, debería aplicarse el criterio técnico más favorable al derecho de acceso que, en este caso, es el de disponibilidad total de red y que debería conllevar el otorgamiento de la capacidad solicitada o de forma subsidiaria, la que corresponda a los 17 MW de capacidad de acceso disponible para generación.

Tras exponer los fundamentos jurídicos que considera de aplicación en apoyo de sus pretensiones, JINKO concluye su escrito de interposición solicitando que (i) en función de la información que UFD aporte al procedimiento, se reconozca el acceso solicitado para 40 MW de generación y 10,94 MW de demanda; (ii) subsidiariamente, se acepte la solicitud parcial para 17 MW para generación y se evalúe la capacidad de acceso de demanda firme mínima que permita a la instalación funcionar como importador en este caso, siendo intención de JINKO solicitar demanda flexible (adicional a la firme), cuando se aprueben las correspondientes Especificaciones de Detalle.

Junto con la aportación documental que consta incorporada al procedimiento, JINKO solicita así mismo que UFD aporte información relativa a las simulaciones y cálculos utilizados en los estudios de capacidad, el conjunto de nudos considerados con influencia en el punto de conexión solicitado, solicitudes con prelación y saturación de elementos de red de distribución.

## **SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento**

A la vista de la solicitud, la Directora de Energía de la CNMC concluyó con la existencia de un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica y mediante escritos de 8 de marzo de 2025, procedió a comunicar a JINKO y UFD el inicio del correspondiente procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015). Asimismo, se dio traslado a UFD del escrito presentado por la

solicitante, concediéndose un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

### **TERCERO. Alegaciones de UFD**

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, tras solicitar la ampliación del plazo para presentar alegaciones y serle concedida, UFD presentó escrito en fecha 21 de abril de 2025, en el que manifiesta lo siguiente, de forma resumida:

- JINKO realizó una solicitud de acceso y conexión a la red de distribución de UFD con fecha 11 de julio de 2024 para una instalación de almacenamiento de 40 MW ubicada en Madrid, proponiendo la conexión en barras de 45 kV de la subestación Concepción.
- Una vez recibida la documentación requerida, la solicitud fue admitida a trámite con fecha de prelación 11 de julio de 2024.
- Tras realizar el correspondiente estudio específico para determinar la capacidad de acceso, procedió a comunicar, el 3 de enero de 2025, la denegación de los permisos por no existir capacidad suficiente para la instalación de almacenamiento en su condición de instalación de demanda.
- La evaluación de la capacidad de acceso de la solicitud objeto de conflicto fue realizada aplicando estrictamente lo establecido en la normativa vigente en el momento del estudio.
- Tramitó la solicitud siguiendo el procedimiento establecido para las solicitudes de generación de electricidad, pero teniendo en cuenta los criterios que les fueron de aplicación en su condición de instalación de demanda. Es decir, se procedió a evaluar la capacidad de acceso tanto en su condición de instalación de generación de electricidad como en su condición de instalación de demanda, puesto que al tratarse de una instalación tipo stand-alone absorbe electricidad de la red para su almacenamiento y su posterior inyección en la misma red.
- La capacidad de acceso en el punto solicitado se determinó como el mínimo de las capacidades resultantes de los criterios aplicados, observando su cumplimiento en toda la red en estudio realizando flujos de carga en las 8760 horas de año.
- El estudio para determinar la capacidad como generación se realizó aplicando estrictamente lo establecido en la normativa vigente en el momento del estudio, es decir, aplicando lo dispuesto en la Circular 1/2021 y en la Resolución de 20 de mayo de 2021 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.
- El estudio para determinar la capacidad como demanda se realizó aplicando estrictamente lo establecido en la normativa vigente en el momento del estudio, es decir, aplicando lo dispuesto en el artículo 64 del Real Decreto 1955/2000.

- El estudio se realizó teniendo en cuenta no solo el punto de conexión propuesto sino toda la red con influencia, con objeto de preservar la seguridad, regularidad y calidad del sistema eléctrico. Con objeto de poder explicar la red con influencia tenida en cuenta en el estudio específico, incluye un mapa con la ubicación del punto de conexión propuesto (Subestación Concepción) y el nudo de afección Canillejas 220/45 kV.
- La denegación total del permiso de acceso para la instalación de almacenamiento objeto de conflicto se motiva por criterios de demanda ya que se superaría la capacidad adicional máxima que puede conectarse en el punto solicitado.
- El estudio realizado para la solicitud de JINKO en su funcionamiento como demanda determina que se producirían las siguientes sobrecargas en condiciones de indisponibilidad de red (N-1): (i) Fallo de uno de los transformadores 220/45 kV de Sub. Canillejas: La subestación Canillejas dispone actualmente de un transformador 220/45 kV de 120 MVA. Además, se ha tenido en consideración un segundo transformador cuya puesta en servicio está planificada en el año 2025. Ante el fallo de uno de los dos transformadores se producen sobrecargas en el otro transformador disponible, superando el 100 % de su capacidad nominal durante más de 1.200 horas al año, llegando a alcanzar valores de sobrecarga del 110 %; (ii) Fallo del circuito Canillejas-Barrio de Bilbao 45 kV: Se producen sobrecargas en el circuito Canillejas-Concepción 45 kV, superando el 100 % de su capacidad nominal durante más de 100 horas al año, llegando a alcanzar valores de sobrecarga del 106 %; y (iii) Fallo del circuito Canillejas-Concepción 45 kV: Se producen sobrecargas en el circuito Canillejas-Barrio de Bilbao 45 kV, superando el 100 % de su capacidad nominal durante más de 230 horas al año, llegando a alcanzar valores de sobrecarga del 113 %.
- La denegación de la capacidad de acceso de la solicitud está justificada y motivada por falta de capacidad que sólo puede subsanarse mediante la ejecución de nuevos desarrollos desde la red de transporte que permitan ampliar la capacidad de la red de distribución subyacente, así como con refuerzos de la red de distribución. Como se indica en el informe justificativo de la denegación, UFD ha analizado posibles refuerzos en la red actual, no encontrándose refuerzos que estén incluidos en el plan de desarrollo de la red de transporte vigente ni en el plan de inversión de UFD aprobado por la Administración General del Estado en el horizonte planificado. En el estudio se ha incluido la conexión del segundo transformador 220/45kV de 120MVA en Sub. Canillejas incluido en la planificación vigente del horizonte 2021-2025.
- Incluye el listado de todas las solicitudes de acceso recibidas y admitidas con punto de conexión en la red subyacente del nudo de Canillejas 220/45 kV en el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2023 a la actualidad, constando que el último acceso solicitado y denegado con anterioridad al que es objeto del presente conflicto se produjo en fecha 25 de septiembre de 2023, con mejor prelación.

UFD concluye su escrito de alegaciones solicitando que se confirme la denegación de acceso.

#### **CUARTO. Trámite de audiencia**

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 24 de abril de 2025, se puso de manifiesto a las partes interesadas 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 6 de mayo de 2025, tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de alegaciones de UFD, en el que se ratifica en su escrito de alegaciones presentado el 21 de abril de 2025.

Tras la ampliación a solicitud de JINKO del plazo concedido, en fecha 20 de mayo de 2025 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de JINKO, en el que se ratifica en las alegaciones formuladas en su escrito de inicio y presenta las siguientes, de forma resumida:

- Continúa sin conocer las simulaciones y cálculos tenidos en cuenta para denegar los permisos de acceso y conexión para la BESS Concepción, pese a que han sido solicitados, incluso, en el seno del presente procedimiento, lo que supone una actuación contraria al principio de transparencia.
- La evaluación de la capacidad de acceso se ha realizado atendiendo al criterio de indisponibilidad de red N-1, en aplicación del artículo 64 del RD 1955/2000. Pues bien, como se indicó en el escrito del conflicto, dicho criterio está previsto en la regulación para analizar la capacidad como generación, no como demanda, sin que UFD se haya pronunciado sobre este aspecto.
- Sigue sin aportarse por parte de UFD el estudio específico realizado en el proceso de descarga (conexión/desconexión) a la red, ni los nudos con influencia. UFD tampoco analiza la posibilidad de soslayar una carga o tensión no reglamentaria en la red de distribución mediante mecanismos automáticos de teledisparo o sistemas que permitan una reducción parcial de carga de grupos generadores.
- Según la información aportada, no se ha otorgado capacidad en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 y la comunicación de inicio de la CNMC. Si no se ha otorgado más capacidad desde 2020 y en la fecha de la solicitud de JINKO figuraban 56 MW, entiende que dicha potencia debería seguir estando disponible y en ese caso, ser otorgada a JINKO.
- Para evaluar la capacidad de acceso, UFD ha aplicado las Especificaciones de Detalle aprobadas mediante Resolución de 20 de mayo de 2021, sin embargo, si resultaban más favorables al derecho de acceso solicitado, debería haber aplicado las nuevas Especificaciones de Detalle aprobadas mediante Resolución de 27 de junio de 2024, que entraron en vigor el 2 de diciembre de 2024, pues la denegación del acceso tuvo lugar con posterioridad de dicha fecha, concretamente el 3 de enero de 2025.

- Reitera la petición subsidiaria de que se acepte la solicitud parcial de 17 MW para generación y en ese caso, se solicite informe de aceptabilidad a REE y se analice la capacidad de demanda que correspondería a dicha generación.

## **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 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 el modo de evaluación de la capacidad disponible para los almacenamientos como instalaciones de demanda**

El motivo esgrimido por UFD para denegar el acceso a la instalación objeto del presente procedimiento es la falta de capacidad del almacenamiento en su funcionamiento como instalación de demanda. Dicho análisis se efectúa en condiciones de cumplimiento del artículo 64 del 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 (Real Decreto 1955/2000).

UFD llega a la conclusión técnica de que, en aplicación del criterio establecido en el citado artículo 64 del Real Decreto 1955/2000 -sobre la imposibilidad de conectar carga adicional en un punto si se producen sobrecargas o la tensión queda fuera de los límites reglamentarios-, no es posible otorgar el permiso de acceso de la instalación de almacenamiento Concepción (40 MW) en la subestación CONCEPCIÓN 45 kV.

Frente a ello, JINKO alega que el artículo 64 del Real Decreto 1955/2000 está previsto solo para generación de modo que, ante la falta de criterios técnicos específicos para evaluar la capacidad de acceso de demanda solicitada, debería aplicarse el criterio técnico más favorable al derecho de acceso que, en este caso, es el de disponibilidad total de red, lo que debería conllevar el otorgamiento de la capacidad solicitada o de forma subsidiaria, la que corresponda a los 17 MW de capacidad de acceso disponible para generación.

Como ya ha tenido ocasión esta Comisión de motivar en numerosas resoluciones, citándose aquí por todas la Resolución de fecha 30 de julio de 2024 del conflicto de referencia CFT/DE/290/23, 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 y requieren del indicado permiso, que solo se podrá otorgar cuando haya capacidad para ello.

A falta de normativa más concreta, UFD evalúa el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación, en aplicación del criterio establecido en el artículo 64 del Real Decreto 1955/2000 para la demanda: *“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.”*

Es cierto que el artículo 64 del Real Decreto 1955/2000 menciona solo criterios de disponibilidad de red para acceso a generación, pero ello no impide, en absoluto, que el gestor de la red evalúe la disponibilidad de la red también para el acceso a demanda. Es más, resulta aun más necesario porque cualquier acceso a demanda, en la normativa vigente, ha de disponer de garantía de suministro, lo que por definición obliga a analizar tanto en condiciones de plena disponibilidad como en situaciones de N-1.

Ello supone, en todo caso, 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. Así, esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse en este sentido (por todas en la Resolución de 3 de octubre de 2024, en el asunto de referencia CFT/DE/314/23), entendiéndose que tal forma de evaluar es correcta.

Lo cual, se señala sin perjuicio de que el acceso se evalúe en un futuro de conformidad con el acceso flexible contemplado en la Circular 1/2024 y sus correspondientes Especificaciones de Detalle (que habrán de aprobarse), 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.

No obstante, dichas normas no se aplican a la resolución del presente conflicto, al no estar vigentes en la fecha en que se admitió a trámite la solicitud de acceso y conexión (ni en la fecha que se evaluó la capacidad).

Por tanto, procede rechazar el conjunto de alegaciones de JINKO relativas a la falta de criterios técnicos específicos para evaluar la capacidad de acceso de demanda solicitada, lo que a su juicio debería conllevar el otorgamiento de la capacidad o, de forma subsidiaria, la que corresponda a los 17 MW de capacidad de acceso disponible para generación.

#### **CUARTO. Sobre la falta de capacidad disponible en barras de 45 kV de la subestación CONCEPCIÓN**

Aplicado correctamente por UFD, según lo expuesto en el anterior fundamento, el criterio establecido en el artículo 64 del Real Decreto 1955/2000 para evaluar la capacidad de acceso de demanda a la solicitud presentada por JINKO, se concluye con la falta de capacidad para demanda en la tensión de 45 kV de la subestación CONCEPCIÓN, al producirse sobrecargas que determinan que, en caso de fallo de uno de los dos transformadores 220/45 de la subestación CANILLEJAS, del circuito Canillejas-Barrio de Bilbao 45 kV o del circuito Canillejas-Concepción 45 kV, se producirían sobrecargas en los elementos de red señalados (en el otro transformador disponible, superando el 100 % de su capacidad nominal durante más de 1.200 horas al año, llegando a alcanzar valores de sobrecarga del 110 %; en el circuito Canillejas-Concepción 45 kV, superando el 100 % de su capacidad nominal durante más de 100 horas al año,

llegando a alcanzar valores de sobrecarga del 106 %; y en el circuito Canillejas-Barrio de Bilbao 45 kV, superando el 100 % de su capacidad nominal durante más de 230 horas al año, llegando a alcanzar valores de sobrecarga del 113 %).

Frente a los datos aportados por esa distribuidora, ninguna de las alegaciones de JINKO permite desvirtuar sus conclusiones denegatorias, determinantes de la falta de capacidad de la red para atender la demanda de energía solicitada para la instalación de almacenamiento en cuestión.

En efecto, por lo que se refiere a la falta de conocimiento de las simulaciones y cálculos tenidos en cuenta para denegar los permisos de acceso, se considera que los datos ofrecidos por UFD tanto en su informe justificativo como en sus alegaciones de 21 de abril de 2025, ofrecen información suficiente para justificar la falta de capacidad que, a la postre, determina la denegación del acceso solicitado.

En relación con los nudos de influencia tenidos en cuenta en el informe de UFD, se considera que el mapa de red recogido en las alegaciones de esa distribuidora (folio 88 del expediente) justifica suficientemente su consideración, en atención a su topología.

Por lo que se refiere a las alegaciones de JINKO sobre la posibilidad de soslayar una carga o tensión no reglamentaria en la red de distribución mediante mecanismos automáticos de teledisparo o sistemas que permitan una reducción parcial de carga de grupos generadores, las mismas no conciernen obviamente a las sobrecargas en elementos de red puestas de manifiesto en el estudio realizado, respecto de la instalación de almacenamiento en funcionamiento modo demanda.

Por último, también debe decaer el argumento subsidiario relativo a la aceptación parcial de 17 MW para generación, petición que carece de sentido si se atiende, precisamente, al modo de funcionamiento de los almacenamientos, que requieren absorber energía de la red para posteriormente inyectarla, por lo que denegado el acceso para demanda carece de sentido si cabe un acceso parcial o no para generación.

En definitiva, se concluye considerando que UFD ha evaluado su red de una forma congruente y no discriminatoria, motivando la situación de falta de capacidad de forma razonable y con los medios técnicos habituales, llegando a la conclusión de la falta de capacidad para la instalación de almacenamiento de JINKO en su funcionamiento como instalación de demanda, razones por las cuales procede la desestimación del conflicto.

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 planteado por JINKO GREENFIELD SPAIN 2, S.L. frente a UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. por la denegación de la solicitud de acceso y conexión de la instalación CONCEPCIÓN (40 MW) en la ST CONCEPCIÓN 45 kV.

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

JINKO GREENFIELD SPAIN 2, S.L.

UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A.

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 UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. PLANTEADO POR JINKO GREENFIELD SPAIN 2, S.L. (CFT/DE/025/25) EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN POR FALTA DE CAPACIDAD PARA LA INSTALACIÓN DE ALMACENAMIENTO “CONCEPCIÓN”, DE 40 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN CONCEPCIÓN 45KV (MADRID).**

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 UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. (en adelante, UFD) en la subestación CONCEPCIÓN 45kV planteado por JINKO GREENFIELD SPAIN 2, S.L. (en adelante, JINKO) respecto a la solicitud de acceso para una instalación de almacenamiento mediante sistemas de baterías de 40 MW. 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 de una instalación de almacenamiento stand-alone. 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)<sup>1</sup>; 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 Detalle<sup>2</sup>, 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 2024<sup>3</sup>); 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)<sup>4</sup>; 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)<sup>5</sup>. Finalmente, la Ley 2/2007 de la Comunidad de Madrid<sup>6</sup>, desarrollada por el Decreto 19/2008<sup>7</sup>.

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, 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”<sup>8</sup>. Esta

---

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-12564-consolidado.pdf> Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid.

<sup>7</sup> Decreto 19/2008, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid. [https://gestion.comunidad.madrid/wleg\\_pub/#](https://gestion.comunidad.madrid/wleg_pub/#)

<sup>8</sup> Esta consideración segunda implica, en un orden cronológico, el primero de los aspectos a dirimir antes de considerar la normativa autonómica de la Comunidad de Madrid, que

interpretación ha sido confirmada, para mayor abundamiento, en la reforma de la LSE<sup>9</sup> (art. 39.3) operada por el RDL 7/2025<sup>10</sup>, de 24 de junio, (art.12). No se trata de un cambio de doctrina por parte del legislador, sino de aportar aún mayor claridad a la eventual duda interpretativa sobre si *el almacenamiento debe considerarse como un consumidor a efectos de evaluar su capacidad de acceso a las redes desde la perspectiva de 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.

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 UFD 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 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,**

---

sí aplica para solicitudes de acceso de demanda pura y, en cualquier caso, en el análisis de los escenarios alternativos que el distribuidor debe evaluar.

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-13645-consolidado.pdf> «A los efectos de lo previsto en este apartado no tendrán consideración de consumidor aquellas instalaciones que se traten exclusivamente de instalaciones de producción de energía eléctrica hibridadas con instalaciones de almacenamiento que, de conformidad con lo recogido en su permiso de acceso, puedan consumir energía eléctrica de la red. De igual modo, tampoco tendrán consideración de consumidor a estos efectos las instalaciones de almacenamiento aisladas que consuman e inyecten energía eléctrica de la red.»

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2025/06/24/7/con>

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)<sup>11</sup>; **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 vigente<sup>12</sup>, 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/025/25 de la conexión a la red de distribución solicitada por parte del promotor para conectar el sistema de almacenamiento anteriormente citado.

- Se trata de un sistema de almacenamiento de 40 MW en generación y demanda.
- Conexión a la red de distribución en la subestación CONCEPCIÓN 45 kV. (Madrid)

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con>

<sup>12</sup> 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

- Existencia de capacidad como generador, lo que otorga al promotor unos derechos que deben ser protegidos.
- 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 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 la propuesta de 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 como generador -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 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 24/2013<sup>13</sup>, que en su versión consolidada a junio 2025 añade una provisión sobre esta cuestión que despeja cualquier duda

---

<sup>13</sup> **Artículos 6 g) y 6 h) y 39.3**

interpretativa “(...) *tampoco tendrán consideración de consumidor (...) las instalaciones de almacenamiento aisladas que consuman e inyecten energía eléctrica de la red*”.

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 la potencia solicitada de consumo (de 40 MW). Este escenario, sin embargo, no considera la posibilidad del promotor transmitida a UFD 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. Extremo que UFD no acepta al interpretar que debe utilizar el escenario más crítico para la red.

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación parcial del acceso de la instalación de almacenamiento anteriormente citada (en generación y demanda), por falta de capacidad para demanda en la subestación CONCEPCIÓN 45kV 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 y el artículo 12.1.d. del RD 1183/2020<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> **El artículo 12.1.d. del RD 1183/2020 habilita que en (...) *Aquellas situaciones en las que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre [observancia de los criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad del suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica], el derecho de acceso del sujeto en el punto***

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)<sup>15</sup>. 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 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 eléctrico<sup>16</sup>.

---

*de conexión propuesto podrá ser restringido temporalmente, en particular aquellas que, en su caso, puedan derivarse de condiciones de operación (...).*

<sup>15</sup> 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)

<sup>16</sup> 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).

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, 2023-30 que prevé un aumento del objetivo de almacenamiento desde 6.413 MW en 2019 a 18.913 MW en 2030<sup>17</sup>.

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 7,5GW 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 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 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

---

**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>

<sup>17</sup> **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](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf)

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 trámite<sup>18</sup>, 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.<sup>19</sup>

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

---

<sup>18</sup> <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

<sup>19</sup> **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**

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 eléctrica<sup>20</sup> 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 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:

---

<sup>20</sup> <https://www.boe.es/eli/es/cir/2024/09/27/1>

### 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)<sup>21</sup>, 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)<sup>22</sup> 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 la instalación promovida por JINKO, 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 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

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

<sup>22</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

justamente diferir el uso final (por lo que se le supone medios técnicos para poder realizarlo de la manera más apropiada según las circunstancias). Así mismo, 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 2 MWh 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, el contenido 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 es buen ejemplo el 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.

Todo este acervo normativo sobre el que se sustenta el voto particular y que debe considerarse para la resolución del presente conflicto de acceso queda reforzado con la reciente modificación de la Ley del Sector Eléctrico 24/2013 la cual, lejos de cambiar la doctrina, despeja cualquier duda interpretativa sobre la cuestión *¿es el almacenamiento un consumidor a efectos de evaluar su capacidad de acceso a las redes desde la perspectiva de demanda?* Al indicar, en su artículo 39.3, “(...) *tampoco tendrán consideración de consumidor (...) las instalaciones de almacenamiento aisladas que consuman e inyecten energía eléctrica de la red*”.

### 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 demanda en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021, de las Especificaciones de Detalle y del RDL 8/2023<sup>23</sup>.

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

<sup>23</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/27/8/con>

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 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 40 MW, 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 del almacenamiento 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**<sup>24, 25</sup>, 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.

---

<sup>24</sup> Disposición transitoria primera y segunda, Disposición final segunda de la Circular 1/2024.

<sup>25</sup> Por ejemplo, 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 está ya en vigor.

1. El **contexto de descarbonización** que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes<sup>26</sup> y el almacenamiento<sup>27</sup>. 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.
2. El **contexto normativo en plena evolución**. Atender el marco normativo vigente en toda resolución no es óbice para que el regulador<sup>28</sup>, 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)<sup>29</sup>, o la circular de acceso y conexión de la demanda<sup>30</sup> (prevista esté aprobada antes de final del año 2024), que prevé la habilitación de la potencia flexible de la demanda.  
  
Esta tesis sostenida en múltiples votos particulares sobre la cuestión desde julio de 2024 se ve ahora confirmada con la provisión del RDL 7/2025 y la modificación de la Ley del Sector Eléctrico en su artículo 39.3.
3. **No discriminación**, como principio de la buena regulación, en los siguientes ámbitos:

---

<sup>26</sup> 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).

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.”

<sup>29</sup> <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

<sup>30</sup> Ver calendarios circulares 2024

<https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/energia/informes-circulares#circulares>

- **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 escenarios<sup>31</sup>. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución<sup>32</sup>.
  - 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 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

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6) <https://www.boe.es/doue/2019/158/L00125-00199.pdf>

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 europeo<sup>33</sup>, como estatal<sup>34</sup>. Hay que considerar que actualmente la descarbonización del sistema eléctrico en España padece en determinadas horas de una capacidad 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

---

<sup>33</sup> <https://www.ceer.eu/publication/acer-ceer-paper-on-challenges-of-the-future-electricity-system/>

<sup>34</sup> <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>

para reinyectarla a la red en momentos de falta de recurso renovable. Así, el almacenamiento redundante en una menor necesidad de utilización de tecnologías emisoras de CO<sub>2</sub> 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 redundante 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**<sup>35,36</sup> 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 confianza<sup>37</sup>.
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) 2019/944, y los documentos de orientación del CEER<sup>38</sup> 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.

---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> [Plan Estratégico CNMC 2021-2026](#)

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> [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/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/>

#### 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 jurídica<sup>39</sup>. 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 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 almacenamiento<sup>40</sup> subraya la importancia de

---

<sup>39</sup> 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*”.

<sup>40</sup> <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

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 del presente expediente cuenta con acceso "como generador", lo que le confiere derechos al promotor de orden de 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, como si de un consumidor se tratase.

La cuestión clave de la discrepancia planteada en el presente voto es, por tanto, **el escenario utilizado (tanto de red, como del sistema de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando las instalaciones actúan como demanda y la pregunta que subyace ¿es el almacenamiento un consumidor a efectos de evaluar su capacidad de acceso a las redes desde la perspectiva de 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, LSE 24/2013).
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 al consumidor.**
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, así como los propios de la normativa de la Comunidad de Madrid, 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/025/25.**

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, un sujeto distinto al consumidor.

Por estos motivos, **el presente voto afirma que la conclusión de UFD 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 [“como si fuese un consumidor”]. 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. En aquellos escenarios con capacidad disponible y en los que la conexión es viable, considerar la provisión del artículo 12.1.d. del RD 1183/2020 por el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, el derecho de acceso del sujeto en el punto de conexión propuesto podrá ser restringido temporalmente por condiciones de operación
- d. El **estado del arte de la tecnología** (almacenamiento y digitalización, principalmente) para lograr la adecuación del sistema 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. Es decir, desde un escenario de baja digitalización que permita definir un calendario de horas en base a patrones ex ante atendiendo a las especificidades de la solicitud, hasta un escenario de alta digitalización que habilite un funcionamiento en tiempo real en la medida que la técnica y los procedimientos de operación lo permitan.
- e. 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**, así como sus correspondientes **Especificaciones de Detalle**.
- f. 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 distintas al sujeto consumidor*).

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), este 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.