

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. PLANTEADO POR ODS INNOVACIÓN ENERGÉTICA 2, S.L. Y SARVOLT 6, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LOS PROYECTOS DE HIBRIDACIÓN ENERGÉTICA COMPUESTOS POR UN MÓDULO DE ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA Y OTRO DE ALMACENAMIENTO DE BATERÍA, “SILSPLAU ENERGÍA” Y “SILSTORAGE 25KV”, DE 4,995 Y 4,980 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN SOLICITADO EN LA SUBESTACIÓN SILS 25KV (BARCELONA).

(CFT/DE/353/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 30 de julio de 2024

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por ODS INNOVACIÓN ENERGÉTICA 2, S.L. y SARVOLT 6, 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 DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 21 de noviembre de 2023 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”), escrito de

las sociedades ODS INNOVACIÓN ENERGÉTICA 2, S.L. y SARVOLT 6, S.L. (en lo sucesivo, “ODS”), por los que se plantea conflicto de acceso a la red de distribución de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. (en adelante, “EDISTRIBUCIÓN”), con motivo de la denegación de los permisos de acceso y conexión de los proyectos de hibridación energética compuestos por un módulo de energía solar fotovoltaica y otro de almacenamiento de batería, “Silsplau Energía” de 4,995 MW de potencia instalada, correspondiendo 515kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento y “Silstorage 25kV” de 4,980 MW de potencia instalada, correspondiendo 500kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento, con punto de conexión solicitado en la subestación de Sils 25kV.

La representación legal de ODS exponía en su escrito los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

- Tras solicitar el permiso de acceso y conexión para los proyectos de hibridación energética fotovoltaica/almacenamiento de batería “Silsplau Energía” y “Silstorage 25kV”, el 23 de octubre de 2023 EDISTRIBUCIÓN comunicó la denegación de los permisos de acceso y conexión para ambas instalaciones, indicando que existía capacidad de acceso para generación, pero la capacidad era nula para la modalidad de consumo.
- Para el cálculo de la capacidad de la demanda disponible, EDISTRIBUCIÓN emplea un escenario punta de demanda y baja generación. Bajo este escenario, se presenta una situación con una saturación previa de la red superior al 100%, que empeora con el acople de la nueva instalación consumidora y que, bajo el criterio de indisponibilidad N-1, muestra peores resultados aún.
- A juicio de ODS, EDISTRIBUCIÓN no aplica correctamente el escenario de cálculo para la determinación de la capacidad de demanda disponible, pues la filosofía de un almacenamiento stand-alone no consiste en ser un activo consumidor cuando la demanda es alta, sino todo lo contrario: sirven como apoyo de la generación para balancear los desequilibrios consumo-generación existentes.
- ODS propone, dado que no existe una metodología de cálculo de capacidad de acceso para la demanda, que se aplique una metodología basada en un ajuste flexible temporal de la demanda, es decir, que en situaciones de congestión y/o saturación de la red, se limite la capacidad de la instalación para demandar energía, como el mecanismo de sistema de reducción automático de potencia (SRAP) que, de forma directa o indirecta, ya está siendo utilizado por otros gestores de red de transporte y distribución.

Los anteriores hechos se sustentan en la documentación que se acompaña al escrito y que se da por reproducida en el presente expediente.

Por lo expuesto, solicita que se declare la suspensión de la tramitación de los permisos de acceso y conexión en la subestación Sils 25kV hasta que finalice la sustanciación del procedimiento, se declare improcedente la denegación del

permiso de acceso y conexión de las instalaciones y se ordene a EDISTRIBUCIÓN elaborar nueva propuesta previa de acceso y conexión adecuada al comportamiento de un sistema de almacenamiento energético, bajo la premisa del acceso flexible a la capacidad de demanda/consumo.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud, la Directora de Energía de la CNMC concluye con la existencia de un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica y se procedió mediante escrito de 30 de noviembre de 2023 de la Directora de Energía de la CNMC a comunicar a ODS y EDISTRIBUCIÓN 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. Asimismo, se dio traslado a EDISTRIBUCIÓN de los escritos presentados por la solicitante, concediéndosele un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, EDISTRIBUCIÓN presentó escrito en fecha 18 de diciembre de 2023, en el que manifiesta que:

- Las propuestas previas emitidas para las instalaciones objeto de conflicto concluyen existencia de capacidad de acceso parcial del total de lo solicitado en el funcionamiento como exportador, y sin capacidad para el funcionamiento como demanda y ello, con la intención de quedar abierta la posibilidad de solicitar demanda flexible cuando la normativa lo permita.
- EDISTRIBUCIÓN se encuentra en proceso de elaboración de nuevas propuestas previas con idéntico contenido que las ya emitidas incluyendo la aclaración de que *“Aunque actualmente no existe capacidad firme para el funcionamiento como demanda, en el caso de que la normativa lo permitiera en un futuro, sería analizada una nueva solicitud de capacidad de demanda flexible para su instalación de almacenamiento, en las condiciones que se establezcan en dicha normativa”*.
- Las solicitudes de ODS deben considerarse como una solicitud para el acceso de instalaciones de generación de electricidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.3 del RD 1183/2020, lo que implica que deba evaluarse conforme al Anexo I de la Circular 1/2021 y el Anexo II de la Resolución de 20 de mayo de 2021.
- Las solicitudes de acceso de instalaciones de almacenamiento como las de ODS deben ser tratadas como una generación, es decir, deben analizarse en base a los posibles escenarios establecidos en la Circular y las especificaciones de detalle anteriormente indicadas y, adicionalmente, teniéndose en cuenta que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda. Es decir, que con independencia de esa

particularidad de tener que analizarse la instalación como demanda, su consideración se establece por el Real Decreto como una instalación de generación.

- La Circular 1/2021 y sus Especificaciones de Detalle no detallan cómo debe analizarse una solicitud de acceso de una instalación de almacenamiento en cuanto a evaluarse su funcionamiento como demanda, por lo que en tanto no sean establecidas otras condiciones específicas para el almacenamiento, EDISTRIBUCIÓN aplica las Especificaciones de detalle de generación a ambos modos de funcionamiento, particularizando en cada modo las características específicas que le son de aplicación.
- El apartado 3.2 de la Especificaciones de Detalle recomienda, con carácter general, usar un patrón de funcionamiento típico en la situación de demanda valle, pero al mismo tiempo establece que el distribuidor podrá analizar las situaciones más críticas para la conexión de la nueva generación. Es decir, existen varios posibles escenarios a determinar por el distribuidor con el objetivo de analizar la situación más crítica para la red. En consecuencia, EDISTRIBUCIÓN se ha limitado a aplicar dicho apartado 3.2, teniendo en cuenta que, aunque el patrón de funcionamiento definido como genérico en las Especificaciones de Detalle es válido para el funcionamiento como generación, por constituir normalmente el escenario más crítico en este modo de funcionamiento, para el caso del funcionamiento como demanda se utilizará un escenario diferente dado que la situación más crítica no se corresponde con el valle diurno, sino con la demanda punta simultánea del sistema, para cuya determinación se tienen en cuenta los registros históricos de demanda añadiendo, adicionalmente, otros suministros solicitados con mejor prelación que se hayan estudiado con resultado favorable. Estos últimos, afectados de coeficientes de simultaneidad.
- En cualquier caso, incluso si se determinase que a las solicitudes de ODS no le son de aplicación las especificaciones de detalle para generación, para la determinación de la capacidad de acceso en su funcionamiento como demanda habría que tener en cuenta “el cumplimiento de criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad de suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica del sistema eléctrico” (Ley 24/2013, art 33). Para evaluar el cumplimiento de estos criterios y mantener la calidad de servicio de los clientes preexistentes es imperativo comprobar que ésta se mantiene en cualquiera de los escenarios posibles y, en particular, en aquellos en los que la calidad de servicio está más comprometida por alcanzar la red sus mayores valores de demanda y saturación. Por tanto, sería igualmente necesario su análisis en el escenario más desfavorable para la red, llegándose a las mismas conclusiones.
- En el presente caso, los permisos solicitados por ODS han resultado sin capacidad para las instalaciones SILSPLAU ENERGÍA y SILSTORAGE, en su funcionamiento como demanda, en base a que los estudios específicos realizados concluyen que existe capacidad de acceso para el funcionamiento como exportadores de energía, pero no para el

funcionamiento como importadores. En cada modo se realiza un estudio específico y se analiza la situación de la red con y sin contingencias, dando como resultado que no existe capacidad por incumplimiento de saturación en N-1 para el funcionamiento como demanda. Se comprueba igualmente que la incorporación de demandas adicionales en estas condiciones aumenta significativamente las saturaciones detectadas y durante unas horas al año suficientes para considerar razonables la falta de capacidad actual para los modos de consumo propuestos.

- **Capacidad de Acceso en condiciones de disponibilidad total de la red (escenario de punta):**

Elemento Saturado	Sat. Previa (%)	Sat. Post. (%)
Línea 110 kV XIRGU - T_SUSQUEDA (Circuito 1)	104,6	105,6

- **Capacidad de Acceso en condiciones de indisponibilidad simple (N-1) de la red (escenario de punta):**

Elemento Saturado	Contingencia	Sat. Previa (%)	Sat. Post. (%)
Línea 110 kV XIRGU - T_SUSQUEDA (Circuito 1)	Línea 110 kV XIRGU - JUJA (Circuito 1)	178,8	180,5
Línea 110 kV JUJA - T_SUSQUEDA (Circuito 1)	Línea 110 kV XIRGU - JUJA (Circuito 1)	149,4	150,7
Línea 110 kV XIRGU - JUJA (Circuito 1)	Línea 110 kV XIRGU - T_SUSQUEDA (Circuito 1)	124,9	126,1
Línea 110 kV XIRGU - JUJA (Circuito 1)	Línea 110 kV JUJA - T_SUSQUEDA (Circuito 1)	114,4	115,5
Transformador 5 110/220 kV de SET JUJA	Transformador 2 132/110 kV de SET JUJA	101,8	102,3
Transformador 5 110/220 kV de SET JUJA	Transformador 7 220/110 kV de SET JUJA	105,7	106,1
Transformador 7 110/220 kV de SET JUJA	Transformador 5 220/110 kV de SET JUJA	102,8	103,2

Tomando como referencia el análisis de la capacidad de acceso en condiciones de disponibilidad total (N) y de indisponibilidad simple (N-1) de la red en el funcionamiento como importador de energía de la red, se estima a continuación el grado de sobrecarga, en "términos de volumen de capacidad y horas de utilización", al que estaría sometido el elemento más restrictivo en caso de admitirse la solicitud:

Elemento Saturado	Sat. Post. (%)	Horas de Riesgo
Línea 110 kV XIRGU - T_SUSQUEDA (Circuito 1)	180,5	3512
Línea 110 kV JUJA - T_SUSQUEDA (Circuito 1)	150,7	2879
Línea 110 kV XIRGU - JUJA (Circuito 1)	126,1	1297
Transformador 5 110/220 kV de SET JUJA	102,3	172
Transformador 5 110/220 kV de SET JUJA	106,1	265
Transformador 7 110/220 kV de SET JUJA	103,2	188

Actualmente no existen expedientes suspendidos por REE que puedan afectar a las conclusiones del presente informe.

- En relación con la demanda considerada en cada estudio específico, es importante volver a destacar que en situación N-1 existen elementos de

la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100% incluso antes de la incorporación de las demandas del almacenamiento y produce incrementos de saturación en varios elementos muy por encima de lo que se puede considerar razonable, con incrementos de saturación provocados por el funcionamiento como demanda hasta del 1,7 %, según la contingencia y siendo el número de horas de riesgo anuales muy elevado. Debe aclararse que no es posible hacer este análisis únicamente en el escenario de horas valle y alta generación puesto que, como se ha justificado anteriormente, se debe utilizar el escenario más crítico para la red.

- No existe actualmente la posibilidad de restringir el permiso a unas horas determinadas puesto que las únicas restricciones que se pueden indicar en la propuesta previa son las que se indican en el art 12.1 d) del RD1183/2020. Y este artículo indica que las posibles restricciones temporales deben establecerse reglamentariamente por el gobierno o la CNMC. El uso del SRAP únicamente está previsto para la red de transporte.
- La posibilidad de que por los gestores de las redes pueda llegar a otorgarse cualquier tipo de capacidad flexible para consumo no es posible con la normativa actual.

Los anteriores hechos se sustentan en la documentación que se acompaña al escrito y que se da por reproducida en el presente expediente.

Por lo expuesto, solicita que se desestime el conflicto de acceso.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 12 de enero de 2024, 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 23 de enero de 2024 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de ODS, en el que brevemente señala que: (i) ODS solicita en el presente procedimiento justamente lo que la CNMC ha publicado en trámite de información pública sobre la nueva versión del proyecto de 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; (ii) el RD-I 8/2023 establece que las instalaciones de almacenamiento energético deben estudiarse de forma independiente por su comportamiento como productor/generador y como consumidor/demandante, por lo que en tanto no se aprueben las especificaciones de detalle de consumo deben aplicarse los criterios técnicos para las nuevas situaciones de capacidad de acceso flexible, y (iii) debe reconocerse el derecho de ODS a la

prelación temporal frente a nuevas solicitudes que pudieran aparecer, una vez aprobada la normativa de demanda.

- Con fecha 26 de febrero de 2024 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de EDISTRIBUCIÓN, en el que en síntesis informa de que el pasado 18 de enero se remitieron las nuevas propuestas previas de acceso y conexión a ODS, produciéndose la desaparición sobrevenida del objeto del conflicto.

QUINTO. Traslado de la causa de desaparición sobrevenida del objeto del conflicto

Mediante oficio de la Directora de Energía de la CNMC, de fecha 6 de marzo de 2024, se dio traslado a ODS de la causa de terminación del procedimiento alegada por EDISTRIBUCIÓN para que se pronunciase sobre la existencia de la citada causa.

La notificación se realizó el pasado 7 de marzo de 2024 a través de la sede electrónica de la CNMC.

Transcurrido ampliamente el plazo, ODS no ha presentado alegaciones al respecto.

SEXTO. 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 primero a quinto, 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 de acceso.

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. Relato fáctico de los hechos relevantes para la resolución del presente conflicto.

Teniendo en cuenta la sucesión de hechos que han sido alegados por las partes en los sucesivos escritos incorporados al expediente, se requiere un análisis cronológico de los mismos para la correcta resolución del presente conflicto:

- Con fecha 23 de octubre de 2023, ODS recibe comunicación de EDISTRIBUCIÓN por la que se deniegan las dos solicitudes de permiso de acceso y conexión para módulo fotovoltaico y almacenamiento, exclusivamente por falta de capacidad como importador.
- Con fecha 21 de noviembre de 2023, ODS interpone el presente conflicto de acceso.
- Con fecha 30 de noviembre de 2023, se dicta acuerdo de inicio del conflicto por la Directora de Energía de la CNMC. Se accede por EDISTRIBUCIÓN a la comunicación de inicio en esa misma fecha.
- El 18 de diciembre de 2023, EDISTRIBUCIÓN presenta alegaciones al presente conflicto de acceso donde indica que tiene intención de revisar la propuesta previa y remitir una nueva a ODS.
- En fecha 21 de febrero de 2024, EDISTRIBUCIÓN remite y ODS recibe nueva propuesta previa en la que consta la aclaración sobre valoración de la capacidad de demanda en base a la normativa futura y reconocimiento de la capacidad en generación.
- Con fecha 26 de febrero de 2024, EDISTRIBUCIÓN presenta alegaciones complementarias en las que indica que ha remitido una propuesta previa

de acceso y conexión, en los términos indicados en sus alegaciones de diciembre.

- En el seno del presente conflicto, se da traslado a ODS para que alegue lo que estime oportuno en cuanto a la posible pérdida sobrevenida del objeto. No se reciben alegaciones al respecto, pero ODS plantea el 20 de marzo de 2024 conflicto contra la revisión de la propuesta previa, en concreto contra las condiciones económico-técnicas de la conexión de los módulos fotovoltaicos y de almacenamiento, dando por aceptado, en consecuencia, la capacidad de acceso otorgada en generación.

CUARTO. Delimitación del objeto del conflicto

El objeto del presente conflicto lo constituye exclusivamente el examen de las cuestiones de acceso de la nueva propuesta previa -21 de febrero- remitida por el gestor de red a ODS en respuesta a la denegación de la capacidad para demanda de las instalaciones de módulos fotovoltaicos y almacenamiento de “Silsplau Energía” de 4,995 MW de potencia instalada, correspondiendo 515kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento y “Silstorage 25kV” de 4,980 MW de potencia instalada, correspondiendo 500kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento, con punto de conexión solicitado en la subestación de Sils 25kV.

En dicha propuesta, como se ha indicado en los antecedentes, se reconoce la capacidad de acceso para generación, pero se indica que en el momento actual no hay capacidad para importar energía de la red. No obstante, en el futuro se podría valorar dicha capacidad cuando se apruebe la correspondiente normativa.

QUINTO. Consideraciones previas sobre las instalaciones de almacenamiento. La evaluación de capacidad y la posible denegación del acceso de las instalaciones de almacenamiento por razones de falta de capacidad de la demanda.

Establecido el objeto del conflicto en si la nueva propuesta previa remitida por EDISTRIBUCIÓN el 21 de febrero de 2024 es conforme a Derecho, ha de analizarse la misma en primer término.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones.

En primer término, desde la entrada en vigor del RD 1183/2020 se pueden solicitar acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento. Siempre que puedan verter energía a la red se pueden considerar como solicitudes de instalaciones de generación de electricidad, por lo que les será de aplicación en dicho procedimiento de acceso y conexión tanto la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes

de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (Circular 1/2021) como las Especificaciones de Detalle aprobadas por Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (Especificaciones).

Ahora bien, los almacenamientos, del cual 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.

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.

SEXTO. Análisis de la evaluación de la capacidad de red para la instalación de almacenamiento en su comportamiento temporal como instalación de demanda de energía eléctrica realizada por EDISTRIBUCIÓN

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

Tanto para evaluar el impacto del almacenamiento como instalación de generación o como instalación de demanda, EDISTRIBUCIÓN, según consta en el expediente, emitió su informe justificativo (folios 67 a 83 del expediente y 203-219 del expediente) en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021 y en las Especificaciones (previstas solo para generación) en vigor.

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

A este respecto, EDISTRIBUCIÓN evalúa el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación. Ello supone que el escenario para evaluar la demanda es la punta simultánea del sistema, como se haría con cualquier consumidor para tener

garantía de suministro en todo momento. Lo cual es también conforme con el artículo 64.a) (“Acceso para consumo”) del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre: *“El gestor de la red de distribución establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red de distribución como la carga adicional máxima que puede conectarse en dicho punto, sin que se produzcan sobrecargas ni la tensión quede fuera de los límites reglamentarios.”*

Teniendo en cuenta este escenario más crítico para demanda en consumo en situación N-1 y escenario de punta de demanda, existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100%. De lo anterior, se concluye, conforme a lo alegado por EDISTRIBUCIÓN, la falta de capacidad.

Lo cual se señala sin perjuicio de que se evalúe en un futuro, y de conformidad con el acceso flexible contemplado en la Circular de acceso para demanda en tramitación, y sus correspondientes Especificaciones de Detalle, el acceso para la demanda, lo que permitirá considerar el perfil de funcionamiento de una instalación de almacenamiento en su comportamiento -temporalmente limitado- como instalación de demanda en función de diversos escenarios.

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

SÉPTIMO. Sobre la futura evaluación de la capacidad de acceso flexible.

Finalmente, ODS plantea una serie de cuestiones en relación con la remisión de la propuesta previa de 21 de febrero de 2024 a un futuro análisis de la capacidad de acceso flexible para demanda cuando estén aprobados los instrumentos normativos y los desarrollos técnicos para que la gestora puede realizarlos.

Sostiene ODS que otorgada la capacidad en generación, la futura solicitud de capacidad de demanda flexible no debe ser nueva, sino que debe ser introducida a través de una actualización de los permisos de acceso y conexión concedidos, a efectos de tener en cuenta el derecho de prelación temporal de capacidad de demanda antes las nuevas solicitudes que pudieran aparecer, una vez aprobada la normativa de demanda.

Con la normativa actual y a falta de lo que se pudiera determinar en la futura normativa que regule como se solicita y evalúa la capacidad de acceso flexible, resulta claro que la solicitud de acceso para capacidad flexible requerirá de una nueva solicitud, no siendo posible su articulación por medio de una mera actualización que se resuelva sin seguir el orden de prelación de solicitudes.

Aunque ODS pretende que se aplique el régimen previsto para las hibridaciones en el artículo 27 del RD 1183/2020, el mismo no sería de aplicación en un caso como el presente. El apartado 1 del artículo 27 establece:

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 33.12 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, los titulares de instalaciones de generación de energía eléctrica con permisos de acceso y de conexión concedidos y en vigor, que hibriden dichas instalaciones mediante la incorporación a las mismas de módulos de generación de electricidad que utilicen fuentes de energía primaria renovable o mediante la incorporación de instalaciones de almacenamiento, podrán evacuar la energía eléctrica utilizando el mismo punto de conexión y la capacidad de acceso ya concedida

Se comprueba que el supuesto de hecho del citado artículo es el de una instalación de generación con permiso de acceso otorgado y en vigor que pretendan incorporar otros módulos de generación renovable o instalaciones de almacenamiento para lo que se le permite utilizar el mismo punto de conexión y la capacidad de acceso ya concedida para evacuar la energía eléctrica.

En el presente caso, las instalaciones ya estarían hibridadas, por lo que no sería posible la aplicación de lo previsto en el artículo 27 del RD 1183/2020, requiriéndose en todo caso de una nueva solicitud.

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

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. planteado por ODS INNOVACIÓN ENERGÉTICA 2, S.L. y SARVOLT 6, S.L., con motivo de la denegación de los permisos de acceso y conexión de los proyectos de hibridación energética compuestos por un módulo de energía solar fotovoltaica y otro de almacenamiento de batería, “Silsplau Energía” de 4,995 MW y “Silstorage 25kV” de 4,980 MW, con punto de conexión solicitado en la subestación de Sils 25kV.

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

ODS INNOVACIÓN ENERGÉTICA 2, S.L.

SARVOLT 6, S.L.

E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U.

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 (CFT/DE/353/23) A LA RED DE DISTRIBUCIÓN PLANTEADO POR ODS INNOVACIÓN ENERGÉTICA 2, S.L. Y SARVOLT 6, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LOS PROYECTOS DE HIBRIDACIÓN ENERGÉTICA COMPUESTOS POR UN MÓDULO DE ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA Y OTRO DE ALMACENAMIENTO DE BATERÍA, “SILSPLAU ENERGÍA” Y “SILSTORAGE 25KV”, DE 4,995 Y 4,980 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN SOLICITADO EN LA SUBESTACIÓN SILS 25KV (GIRONA).

Josep Maria Salas Prat, consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respetuoso respecto a la opinión de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por la que se desestima el conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES S.L. (EDISTRIBUCIÓN) en la Subestación SILS 25kV en Girona planteado por ODS INNOVACIÓN ENERGÉTICA 2, S.L. (ODS) Y SARVOLT 6, S.L. (SARVOLT). Esta disensión afecta tanto a lo que concierne a la conclusión alcanzada como a la argumentación que la fundamenta.

El presente voto aborda el conflicto de acceso respecto la solicitud de acceso y conexión de los proyectos de hibridación energética compuestos por un módulo de energía solar fotovoltaica y otro de almacenamiento de batería, “Silsplau Energía” de 4,995 MW de potencia instalada, correspondiendo 515kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento y “Silstorage 25kV” de 4,980 MW de potencia instalada, correspondiendo 500kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento. Se reconoce que hay capacidad cuando el sistema funciona como generador (“inyección”), pero se deniega por falta de capacidad cuando actúa como consumidor (“demanda”), en base al escenario único y más crítico de demanda¹.

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, la distribuidora puede otorgarlo a posteriores instalaciones, de forma que

¹ CFT/DE/353/23 Folios 291

se podría agotar la capacidad para futuras solicitudes. Este extremo sería perjudicial para el promotor, ocasionando un daño irreparable, y con afectación 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)²; 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)³; la normativa de evaluación de acceso para consumo según el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante, RD 1955/2000)⁴; y el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (en adelante, RD 1183/2020)⁵.

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

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

² <https://www.boe.es/eli/es/cir/2021/01/20/1>

³ [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/05/20/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/05/20/(4))

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

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

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

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

Y por esto **1) se debe estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020**, en el que se refiere en su segundo párrafo a los criterios técnicos de acceso como instalación de consumo que tienen que considerarse para “este” tipo de instalaciones en tanto a su condición de instalaciones de almacenamiento y no exclusivamente como instalaciones puras de demanda, según definición de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE 24/2013)⁶; **2) mantener y garantizar el orden de prelación respecto al capacidad de acceso por generación; y 3) devolver al distribuidor la solicitud de acceso para una nueva revisión técnica que considere**, entre otros, los **posibles escenarios alternativos** para analizar la situación más crítica para la red cuando el sistema de almacenamiento actúa como “consumo” atendiendo a las características propias del almacenamiento (no de instalaciones exclusivamente 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

⁶ <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con>

del análisis, y **de acuerdo con la norma vigente⁷, 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/353/23 de la conexión a red de distribución solicitada, por parte de ODS y SARVOLT para conectar los proyectos de hibridación energética compuestos por un módulo de energía solar fotovoltaica y otro de almacenamiento de batería, “Silsplau Energía” de 4,995 MW⁸ y “Silstorage 25kV” de 4,980 MW⁹.

- “Silsplau Energía” de 4,995 MW de potencia instalada, correspondiendo 515kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento
- “Silstorage 25kV” de 4,980 MW de potencia instalada, correspondiendo 500kW al módulo fotovoltaico y 4,480 MW al almacenamiento
- Conexión a red de distribución en la Subestación SILS 25 kV, en Girona, con congestión por demanda en el escenario de punta.
- Existencia, en ambos casos, de capacidad como generador, lo que otorga al promotor unos derechos que deben ser protegidos.
- En este sentido, es importante mencionar la alternativa que propone el distribuidor: EDISTRIBUCIÓN señala que no ve inconveniente en emitir una propuesta previa con capacidad únicamente para generación, pero no para demanda siempre que ello se considere compatible con la normativa en vigor por parte de la CNMC.

Aunque no se puede acceder a esta pretensión por no estar prevista en la norma -actual ni futura a corto plazo-, se valora positivamente la proactividad del distribuidor en intentar resolver el conflicto logrando 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.

⁷ Entre otros, artículo 6.5 de la Circular 1/2021; disposición adicional decimocuarta del RD 1955/2000; artículo 6.3 del RD 1183/2020; Artículo 33 Ley 24/2013

⁸ CFT/DE/353/23 Folio 67

⁹ CFT/DE/353/23 Folio 203

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 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 24/2013¹⁰.

La valoración de la solicitud de acceso por parte del distribuidor¹¹, 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. Este escenario, sin embargo, no considera la voluntad del

¹⁰ Artículos 6 g) y 6 h)

¹¹ Nueva propuesta previa, de 21 de febrero de 2024 CFT/DE/353/23 Folios 343-365

promotor¹² transmitida a EDISTRIBUCIÓN por la que manifiesta “(...) la metodología que proponemos es una que cumpla la penetración y favorezca el desarrollo del almacenamiento energético mediante el ajuste flexible temporal de la demanda, es decir, que en situaciones de congestión y/o saturación de la red, se limite la capacidad de la instalación para demandar energía (...)”.

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación del acceso de la instalación híbrida “Silsplau Energía” de 4,995 MW y “Silstorage 25kV” de 4,980 MW por falta de capacidad para demanda del subsistema de almacenamiento (4,480 MW en el caso de “Silsplau Energía” y 4,480 MW para “Silstorage 25kV”) en la Subestación SILS 25 kV en el escenario de red más crítico. Concretando, la cuestión clave de la discrepancia es el escenario utilizado (tanto de red, como del sistema de almacenamiento) 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 al segundo párrafo del 6.3 del RD 1183/2020.
3. si el escenario de análisis de la capacidad en cuanto a la demanda aplica correctamente los criterios de la Circular 1/2021 (entre otros, artículo 5) y la Resolución por la que se establecen las especificaciones de detalle (artículo 3.2) para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución.

2. Análisis del Conflicto de Acceso

2.1. Análisis técnico, social y económico

La interpretación de los preceptos jurídicos debe hacerse en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados, atendiendo fundamentalmente al espíritu y la finalidad de la norma, tal como viene recordando desde hace décadas el Código

¹² CFT/DE/353/23 Folio 4, 5

Civil español (artículo 3.1)¹³. 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 eléctrico¹⁴.

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 Energía y Clima, PNIEC, 2021-2030 que planifica en relación con el almacenamiento un aumento del objetivo desde 6.413 MW en 2019 a 18.543 MW en 2030¹⁵.

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. Sólo de esta manera se puede dar la

¹³ 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)

¹⁴ 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).

El PNIEC español, 2021-2030, presentado en 2020 y aceptado por la Comisión europea, ha sido actualizado por el Gobierno, revisando al alza sus objetivos, que también han sido aceptados por la Comisión (se espera una actualización durante el 2024).

<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>

¹⁵ Según la última actualización del PNIEC, con el visto bueno de la Comisión Europea, pendiente de publicación definitiva. <https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2023-y-antteriores/detalle-participacion-publica-k-607.html>

seguridad jurídica a los agentes, minimizar los efectos negativos sobre la competencia, avanzar en la senda de la descarbonización a un mínimo coste para el consumidor -al aprovechar infraestructuras existentes-, asegurar los niveles de calidad de suministro exigibles, reducir el impacto ambiental de nuevas infraestructuras energéticas y dar respuesta a las necesidades de la industria en un tiempo razonable.

El valor añadido para la red de ubicar los sistemas de almacenamiento en nudos y redes con riesgo de congestión es indudable -e ineludible-. Por este motivo, sería difícil de explicar una interpretación de la norma contraria a transmitir la señal a los agentes que es importante localizar los almacenamientos en zonas con altos niveles de congestión. No solo se trata de cuánta potencia de almacenamiento esté actualmente en trámite¹⁶, sino de que cualitativamente se ubique donde más valor pueda aportar a la red, como condición necesaria para participar del máximo de servicios para conjunto del sistema.

Ubicar las instalaciones de almacenamiento en zonas con riesgo de congestión permite aprovechar 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 (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.

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 actualmente aplicable, 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, que puede determinar la 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, que se encuentra en tramitación, y que también incluye la modificación de las Especificaciones de Detalle de la Circular de Acceso y Conexión para la generación¹⁷).

¹⁶ <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

¹⁷ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/circular-metodologia-acceso-y-conexion-energia-electrica>

Hasta la aprobación de la nueva norma, 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:

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)¹⁸, 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)¹⁹ 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 la 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

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

¹⁹ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

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 proyectos hibridados como es el caso del que promueve ODS y SARVOLT el subsistema de almacenamiento procederá a inyectar energía a la red y a absorberla desde la red y desde el sistema de generación, 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.

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 justamente diferir el uso final. 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.

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 coherencia 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 pueden considerar como solicitudes de instalaciones de generación de electricidad, por lo que les será de aplicación en dicho

procedimiento de acceso y conexión tanto la Circular 1/2021 como las Especificaciones de Detalle.

2. Ahora bien, los almacenamientos (incluyendo los que forman parte de la instalación hibridada), del cual 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.

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

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

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

Como recoge correctamente la resolución, el distribuidor ha procedido a evaluar el impacto del subsistema “almacenamiento”, tanto para el proyecto de la instalación híbrida SILSTORAGE²⁰, como de la instalación SILSPLAU²¹, 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 8/2023²².

²⁰ CFT/DE/353/23 Folios 343-365

²¹ CFT/DE/353/23 Folios 366-389

²² <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/27/8/con>

Es evidente que dicha normativa es aplicable a la evaluación de la instalación de almacenamiento como instalación de generación, pero su aplicación a la instalación de almacenamiento en su comportamiento de demanda solo estaría justificada en virtud de una aplicación analógica, pues tanto la Circular como las Especificaciones de Detalle se aplican exclusivamente a las instalaciones de generación y 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, se producen incrementos de saturación provocados por el funcionamiento de demanda del 1,7%. De lo anterior, el distribuidor concluye, sin más, con la denegación de capacidad. Conclusión que sería correcta si la interpretación de la norma fuese la de considerar “solo” el escenario más crítico de red, 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).

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. 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.

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

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

1. El **contexto de descarbonización** que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes²³ y el almacenamiento²⁴. 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 regulador²⁵, por responsabilidad y

²³ 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).

²⁴ 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.

²⁵ 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

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)²⁶, o la circular de acceso y conexión de la demanda²⁷ (prevista esté aprobada antes de final del año 2024), que prevé la habilitación de la potencia flexible de la demanda.

3. No discriminación, como principio de la buena regulación, en los siguientes ámbitos:

- **En el acceso a redes de transporte y distribución.** Los accesos de almacenamiento stand alone en red de transporte con congestión por demanda se resuelven técnicamente para adaptar el comportamiento de la batería en su proceso de carga a la disponibilidad de las redes en distintos escenarios²⁸. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución²⁹.
- 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

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.”

²⁶ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

²⁷ Ver calendarios circulares 2024

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

²⁸ 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.

²⁹ Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6)

<https://www.boe.es/doue/2019/158/L00125-00199.pdf>

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

4. La **eficiencia técnica**. Las baterías no sólo son activos para arbitrar en el mercado de la energía y, consecuentemente, optimizar su valor económico. Son también elementos fundamentales para aumentar la capacidad de las redes, mejorar la operación del sistema y gestionar congestiones locales. Para alguno de estos servicios no es importante la localización física del sistema de almacenamiento, como en el caso de operar las baterías para aportar servicios de balance; pero para otros es fundamental que la localización de las baterías sean 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) redundará 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 europeo³⁰, como estatal³¹. Hay que considerar que actualmente la descarbonización del sistema eléctrico en España padece en determinadas horas de una capacidad

³⁰ <https://www.ceer.eu/publication/acer-ceer-paper-on-challenges-of-the-future-electricity-system/>

³¹ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/metodologia-distribucion-electrica>
<https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2024/detalle-participacion-publica-k-701.html>

de energía renovable instalada ociosa que no puede generar energía, incluso cuando se dispone de recurso (sol o viento, por ejemplo) ya que no hay demanda a satisfacer. Esto implica que se genere muy por debajo de las horas de diseño, generándose lo que se conoce como “vertidos” (ya sea por motivos técnicos o económicos). Esta realidad, que se prevé seguirá la senda de incrementarse en los próximos meses, genera pérdida de atractivo económico para nuevos proyectos y ralentiza la transición energética. El almacenamiento está llamado a ser una de las tecnologías que aporte flexibilidad al sistema y, por tanto, una de las claves para revertir este problema ya que puede contribuir a absorber esta energía que se vierte para reinyectarla a la red en momentos de falta de recurso renovable. Así, el almacenamiento redundante en una menor necesidad de utilización de tecnologías emisoras de CO₂ y un precio mucho menor en el mercado mayorista para todos los consumidores al desplazar tecnologías más caras en el orden de prelación durante el proceso de casación. La flexibilidad que aporta el sistema de almacenamiento 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 medios, interpelan al regulador a explorar nuevas opciones de **supervisión ex-post**^{32,33} 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 confianza³⁴.
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 CEER³⁵ sobre innovación regulatoria,

³² 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.

³³ [Plan Estratégico CNMC 2021-2026](#)

³⁴ 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.

³⁵ https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/04/C21-RBM-28-04_CEER-approach-to-more-Dynamic-Regulation_final.pdf

enfatan la necesidad de mantener la flexibilidad y adaptabilidad de la regulación para permitir la integración de nuevas tecnologías, asegurando a la vez la certeza y estabilidad requeridas por los actores del mercado.

4. Valoración

El consejero Josep M Salas fundamenta su voto en el sentido último de la Regulación, entendida como función que se expresa jurídicamente pero que no es sólo jurídica³⁶. 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

<https://www.ceer.eu/work-areas/cross-sectoral/dynamic-regulation/>

³⁶ Castiella, Iñigo del Guayo. 2017. Regulación. Madrid: Marcial Pons, 2017. págs. 21-22. (...) *el concepto de regulación es eminentemente interdisciplinar, porque es de naturaleza política, económica, técnica, moral, sociológica y jurídica. La regulación es de condición dinámica y evolutiva, dada la apertura e interacción de los diferentes sistemas a los que pertenecen las actividades reguladas, como el sistema jurídico. (...)*”, y añade, “(...) *La complejidad de lo regulatorio deriva de la necesidad de que el Derecho sea permeable a las influencias de los sistemas que disciplina, de forma que se acepte que, si el Derecho puede cambiar las cosas, éstas también pueden y deben el Derecho, en base al principio de reflexividad*”.

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

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

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

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 presente proyecto de almacenamiento 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” en base a considerar solo el escenario más crítico de red, definido por una punta de demanda y baja generación.

La cuestión clave de la discrepancia planteado en el presente voto es, por tanto, el escenario utilizado (tanto de red, como del sistema de almacenamiento integrado en la instalación hibridada) para analizar la capacidad cuando la actúa como demanda.

Resumidamente, se han desarrollado las siguientes cuestiones:

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

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

1. **El almacenamiento es un sujeto nuevo con características propias y diferenciadas.**
2. **Debe evaluarse al almacenamiento con criterios técnicos propios y diferentes a los de la demanda.**
3. **Los criterios de la Circular y de las Especificaciones de Detalle para evaluar la solicitud de acceso de una instalación de almacenamiento desde la perspectiva de demanda no puede 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 jurídico y técnico del presente conflicto, desde el mandato de encontrar un equilibrio entre 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 1/2020 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/353/23.**

Por el contrario, la interpretación de la **legislación vigente** (entre otros, el artículo 6.3 del RD 1183/2020), lleva, a criterio de este consejero, 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 (en el contexto de la instalación hibridada).

Por estos motivos, **el presente voto afirma que la conclusión de EDISTRIBUCIÓN de que no hay capacidad para la instalación de almacenamiento cuando se analiza desde la perspectiva de “demanda” no es conforme a Derecho por ser una afirmación surgida de una evaluación con criterios no aplicables al almacenamiento. Por lo que, y disintiendo de la resolución aprobada en 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;**
- 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. 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.
 - d. Los **consensos sectoriales** (que cristalizarán en norma en los próximos meses) fruto de los distintos grupos de trabajo entre agentes para dar una respuesta que aúne a los intereses legítimos de las partes y que persigue, en última instancia, aumentar el uso de las infraestructuras de redes actuales, con mayor seguridad y calidad de suministro, y a un mínimo coste para el consumidor para afrontar los retos de la transición energética.

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

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

Se invita, en cualquier caso, al operador de la red de distribución y al promotor a **explorar, como vía alternativa a la presentación del conflicto, un diálogo**

propositivo para lograr, siempre que sea posible, una solución óptima que, manteniendo los derechos del promotor respecto su acceso “como generador” (y, por tanto, su orden de prelación), éste adapte el proyecto a los requerimientos de operación de red que deriven de los distintos escenarios plausibles.

Finalmente, se hace una referencia expresa a la **facultad discrecional de la CNMC para supervisión ex post de 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.

Barcelona, 31 de julio de 2024