

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PROPIEDAD DE EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. PLANTEADO POR MARTELL POWER, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE ACCESO POR FALTA DE CAPACIDAD PARA CONSUMO DEL SISTEMA DE DOS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO CON BATERÍAS, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN BARRAS DE 25 KV DE LA SE LLINARS (BARCELONA).

(CFT/DE/290/23)

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 MARTELL POWER, 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

En el periodo comprendido entre el 4 de septiembre y el 11 de octubre de 2023, han tenido entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sendos escritos de la sociedad MARTELL POWER, S.L., por los que se plantean conflictos de acceso a la red de distribución propiedad de EDISTRIBUCIÓN Redes Digitales, S.L.U., con motivo de la denegación de acceso para la conexión de las instalaciones de almacenamiento indicadas a continuación, ambas con conexión solicitada en barras de 25 kV de la SE LLINARS:

Instalación	Localización	Capacidad de acceso solicitada	Fecha de presentación solicitud acceso	Fecha denegación acceso	Fecha presentación conflicto
SISTEMA DE ALMACENAMIENTO MARTELL LLINARS 1	Barras de 25 kV SE LLINARS (Cardedeu, Barcelona)	4,89 MW	14/07/2023	10/08/2023	04/09/2023
SISTEMA DE ALMACENAMIENTO MARTELL LLINARS 3	Barras de 25 kV SE LLINARS (Cardedeu, Barcelona)	4,89 MW	20/07/2023	12/09/2023	11/10/2023

MARTELL POWER, S.L. (en adelante MARTELL) presenta los siguientes hechos y fundamentos, recogidos de forma resumida:

- Con fecha 14/07/2023, solicitó a EDISTRIBUCIÓN los permisos de acceso y de conexión, en la SE LLINARS 25 kV, para el proyecto de un sistema de almacenamiento de energía con baterías, de 4,89 MW de potencia, denominado MARTELL LLINARS 1.
- Con fecha 20/07/2023, solicitó a EDISTRIBUCIÓN los permisos de acceso y de conexión, en la SE LLINARS 25 kV, para el proyecto de un sistema de almacenamiento de energía con baterías, de 4,89 MW de potencia, denominado MARTELL LLINARS 3.
- Mediante comunicaciones de 10 de agosto y 12 de septiembre de 2023 respectivamente, EDISTRIBUCIÓN denegó las solicitudes de MARTELL, por falta de capacidad de acceso en el punto de conexión propuesto.
- MARTELL alega que, entre la documentación presentada junto a sus solicitudes de acceso y conexión, se encontraba la propuesta de participación en servicios de respuesta que aseguren la no existencia de sobrecargas en la red local, que EDISTRIBUCIÓN no ha valorado.
- Que, en la evaluación de la solicitud de acceso y conexión, EDISTRIBUCIÓN se ha atenido a unos criterios excesivamente conservadores en el análisis de sus instalaciones como demanda, dado que el escenario de evaluación ha sido de carga a plena potencia de las instalaciones, y sus sistemas de almacenamiento no son capaces de cargar a plena potencia durante más de uno o dos ciclos diarios, que equivaldrían a un periodo entre dos y cuatro

horas diarias. MARTELL califica como excesivo la aplicación de dicho escenario de evaluación.

- A criterio de la promotora, la eliminación de las escasas probabilidades de sobrecargas generadas por el funcionamiento como demanda de sus instalaciones se solventarían de manera suficiente con su sometimiento a un sistema de control automático, haciéndose con ello plenamente viables.
- En relación con la facturación del estudio técnico emitida por la gestora de la red de distribución, MARTELL entiende que dicha factura es contraria a la norma y que el requerimiento de su abono no es procedente, calificándolo como práctica abusiva.

Por lo expuesto, MARTELL concluye solicitando a la CNMC que:

- Declare no ajustadas a derecho las comunicaciones de EDISTRIBUCIÓN de 10 de agosto y 12 de septiembre de 2023 y conceda los permisos de acceso solicitados, teniendo en cuenta la posibilidad de condicionarlos a sistemas de control de demanda cuando sea necesario.
- Declare no procedente la emisión de la factura en concepto de estudio de acceso, instando a EDISTRIBUCIÓN a desistir en dicha práctica.

En apoyo de sus pretensiones, MARTELL aporta los documentos incorporados al procedimiento (folios 1 a 123 del expediente administrativo).

SEGUNDO. Comunicaciones de inicio del procedimiento

Mediante documentos de fecha 31 de octubre de 2023, la Directora de Energía de la CNMC comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, otorgando a EDISTRIBUCIÓN un plazo de diez días para formular alegaciones y/o aportar los documentos que estimase convenientes, así como aportar información en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de EDISTRIBUCIÓN

Con fecha 16 de noviembre de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de EDISTRIBUCIÓN, realizando alegaciones y aportando la información requerida, que se resumen a continuación:

- Manifiesta que el objeto del presente conflicto se circunscribe a las comunicaciones de 10 de agosto y 12 de septiembre de 2023 mediante las que EDISTRIBUCIÓN deniega los permisos de acceso y conexión solicitados para las instalaciones MARTELL LLINARS 1 y MARTELL LLINARS 3.
- Que, en concreto, los permisos solicitados por MARTELL han sido denegados en base a los estudios específicos realizados para ambas instalaciones que concluyen que hay capacidad para el funcionamiento como exportadores de energía, pero no como demanda importando energía de la red.

- Que, tras la presentación por parte de MARTELL de los presentes conflictos ante la CNMC, EDISTRIBUCIÓN recibió de la sociedad sendas solicitudes de revisión de las comunicaciones denegatorias de sus instalaciones.
- Que, en relación con MARTELL LLINARS 1, y tras la revisión solicitada, en fecha 15 de noviembre de 2023 le fue remitida la propuesta previa que adjunta como documento nº 2 a su escrito de alegaciones, folios 179 a 195 del expediente administrativo, con la consiguiente anulación de la comunicación denegatoria de 10 de agosto de 2023.
- Que, en el caso de MARTELL LLINARS 3, en fecha 17 de octubre de 2023, le fue remitida igualmente la propuesta previa de acceso y conexión para dicha instalación, con la consiguiente anulación de la denegatoria de 12 de septiembre de 2023. Dicha propuesta previa fue corregida por un error existente, constando nueva fecha de 15 de noviembre. Se incorpora al expediente como folios 211 a 227.
- Que, en consecuencia, las contestaciones denegatorias emitidas por EDISTRIBUCIÓN para las dos instalaciones y que constituyen el objeto del presente conflicto se encuentran en la actualidad anuladas y, por tanto, según entiende EDISTRIBUCIÓN, la intervención de esta Comisión deviene innecesaria por la desaparición sobrevenida de su objeto, debiendo procederse al archivo del presente procedimiento.

Subsidiariamente, y en relación con la forma de evaluar EDISTRIBUCIÓN las solicitudes de almacenamiento, manifiesta lo siguiente:

- Que la discrepancia planteada por MARTELL se centra en el análisis del perfil de funcionamiento de estas instalaciones como demanda pues, según esa entidad, EDISTRIBUCIÓN realiza un análisis de los consumos excesivamente conservadores al tomar en consideración un consumo a máxima potencia en todo momento.
- Que las solicitudes de MARTELL deben considerarse como una solicitud para el acceso de instalaciones de generación de electricidad lo que implica que deba evaluarse conforme al Anexo I de la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la CNMC por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión de las instalaciones de generación de energía eléctrica y el Anexo II de la Resolución de 20 de mayo de 2021 por la que se aprueban las Especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación. Y, adicionalmente, teniéndose en cuenta que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda.
- Que la Circular de Generación 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.
- Que, EDISTRIBUCIÓN ha emitido sus informes en base a los aspectos genéricos que, se contienen en la Circular 1/2021 y en las Especificaciones de Detalle en vigor y, por tanto, en base a lo que, a juicio de esta distribuidora,

debe considerarse como escenario para el estudio del funcionamiento como demanda de estas instalaciones, y teniéndose en cuenta que interpretan que debe emitirse un único permiso de acceso y conexión para la instalación de almacenamiento.

- Que, en consecuencia, EDISTRIBUCIÓN se ha limitado a aplicar el apartado 3.2 de las Especificaciones de Detalle, el cual, a los efectos que aquí interesan establece que el distribuidor podrá analizar las situaciones más críticas para la conexión de la nueva generación, lo cual es plenamente aplicable a las instalaciones de almacenamiento por cuanto las solicitudes para el acceso de estas instalaciones deben considerarse, a efectos de aplicar los criterios técnicos de acceso, como solicitudes para el acceso de instalaciones de generación. Teniendo en cuenta, además, que según indica el art. 6.3 del RD1183/2020 debe analizarse el funcionamiento de la instalación como demanda, se infiere de todo ello que el distribuidor puede (y debe) analizar la situación más crítica para este funcionamiento (demanda).
- Que el escenario más crítico para el caso de funcionamiento como demanda, 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.
- Que esto debe hacerlo así dado que no existe, según la normativa actual, ninguna limitación ni perfiles de funcionamiento que sean obligatorios para el almacenamiento, por lo que la distribuidora debe considerar la posibilidad de coincidencia del funcionamiento del almacenamiento como demanda en cualquier situación de la red, en particular en la situación de la punta de demanda simultánea.
- Añade EDISTRIBUCIÓN que, en cualquier caso, 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.
- Que, en su estudio de capacidad para las instalaciones de MARTELL se analizan todos los criterios definidos en las especificaciones de detalle en vigor, para el funcionamiento como generador, en el escenario genérico definido en las mismas y adicionalmente, para el modo de funcionamiento como demanda, se analiza, la capacidad de acceso en condiciones tanto de disponibilidad total como de indisponibilidad simple en redes malladas con apoyo efectivo (N-1) en el escenario más crítico para el sistema, por coincidir con la mayor sollicitación por parte del resto de consumidores.
- Siendo el resultado de dicho análisis que los permisos solicitados por MARTELL han resultado sin capacidad para las instalaciones MARTELL LLINARS 1 y MARTELL LLINARS 3, 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 como demanda para el funcionamiento como importadores. Los incumplimientos de saturaciones en N-1 para el funcionamiento como demanda recogidos en los estudios, son idénticos, dado que el punto de conexión propuesto para ambas instalaciones es la SUBESTACION LLINARS 25 kV, y se producen durante un número de horas al año suficientes

- para que EDISTRIBUCIÓN considere razonable la denegación, no pudiéndose obtener tampoco una capacidad parcial, debido a la existencia previa de elementos ya saturados por encima de su capacidad nominal (por encima del 100% de saturación).
- En relación con la petición subsidiaria de MARTELL, referida a la posibilidad de condicionar la potencia de acceso de consumo a un control de demanda cuando sea necesario, EDISTRIBUCIÓN indica que la participación en el SRAP (Sistema de Reducción Automática de Potencia) es un procedimiento establecido en el P.O.3.11 que funciona únicamente cuando se comprueba la existencia de problemas relacionados con contingencias de la red de transporte, pero no así en la red de distribución. En el caso de las instalaciones de MARTELL la falta de capacidad de acceso se da en la red de distribución tras contingencias en la propia red de distribución, sin intervención ninguna de la red de transporte para la que ni siquiera es necesario solicitar aceptabilidad, y es por ello que no puede otorgarse capacidad condicionada a un sistema que es propio de la red de transporte.
 - Por último, en relación con la facturación de los estudios de acceso y conexión, informa que esta cuestión ya fue tiempo atrás sometida a valoración ante la, por entonces, Comisión Nacional de la Competencia (CNC), Resolución S/0227/10 ATR Endesa, del año 2010. En la citada Resolución, la CNC consideró razonable que se requiriera a los titulares de las instalaciones el cobro del coste del estudio del acceso y conexión pese al vacío legal existente en aquel momento. Según criterio de EDISTRIBUCIÓN, el retraso en el desarrollo de las correspondientes Órdenes Ministeriales que fijen las cuantías a cobrar en concepto de estudios de acceso y conexión no puede suprimir el derecho de las distribuidoras a cobrar por los gastos incurridos en este concepto, dado el quebranto patrimonial que les ocasionaría

Por todo lo anterior, mediante las propuestas previas remitidas, EDISTRIBUCIÓN ha resuelto para las instalaciones MARTELL LLINARS 1 y MARTELL LLINARS 3 otorgar capacidad de acceso únicamente para la generación y, en cuanto a la capacidad de acceso para demanda, no se le otorga capacidad inicialmente pero se le deja indicado 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”*.

Con ello EDISTRIBUCIÓN entiende que se da respuesta a lo reclamado por MARTELL, motivo por el cual finaliza su escrito de alegaciones solicitando el archivo del presente conflicto por pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento, o, subsidiariamente, la desestimación del mismo.

CUARTO. Trámite de audiencia

Mediante oficios de fecha de 31 de enero de 2024, se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

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

En fecha 16 de febrero de 2024 se recibió en el Registro de la CNMC un escrito de MARTELL en el marco del citado trámite de audiencia, alegando lo siguiente de forma aquí resumida:

- Confirma haber recibido con fecha 15 de noviembre de 2023 una notificación indicando la anulación de las primeras comunicaciones de EDISTRIBUCIÓN, de denegación del acceso y conexión para sus dos instalaciones, y la posterior propuesta previa en ambos casos por parte de la distribuidora.
- Que, con posterioridad, en fecha 16 de enero de 2024, y a pesar de encontrarse en tramitación el presente procedimiento de conflicto ante esta Comisión, ha recibido nueva comunicación por parte de la sociedad distribuidora indicando que, de no recibirse las aceptaciones de las propuestas previas remitidas, EDISTRIBUCIÓN procederá a anular las solicitudes.
- En relación con el traslado de la solicitud de EDISTRIBUCIÓN de archivo por pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento, MARTELL indica que considera necesaria la prosecución de este procedimiento en tanto que se hace pertinente establecer si los criterios bajo los que se ha analizado la capacidad de la instalación en su comportamiento como demanda están justificados, especialmente teniendo en consideración que la capacidad propuesta como demanda es nula.

MARTELL concluye solicitando que se declaren nulas las comunicaciones de 16 de enero de 2024 mediante las cuales la distribuidora les insta a dar respuesta a la propuesta previa remitida, así como que se requiera a EDISTRIBUCIÓN una reconsideración de la potencia de acceso a consumo que puede conceder.

QUINTO. – Informe de la Sala de Competencia

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

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

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

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

SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto.

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

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

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada Ley 3/2013, que dispone que *“El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones... de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”*. En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2.b) de la citada Ley 3/2013, previo informe de la Sala de Competencia (de acuerdo con el artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto).

TERCERO. Delimitación del objeto del conflicto

El objeto del presente conflicto incluye el examen de la denegación del acceso de las instalaciones de almacenamiento con baterías MARTELL LLINARS 1 (4,89 MW) y MARTELL LLINARS 3 (4,89 MW), por falta de capacidad para demanda en el nudo LLINARS 25 kV (Barcelona), de fechas 10 de agosto y 12 de septiembre de 2023 respectivamente.

Si bien, tras haber solicitado el promotor revisión ante la sociedad distribuidora, y una vez había sido ya iniciado el presente procedimiento de conflicto ante esta Comisión sobre la base de las anteriores denegaciones, EDISTRIBUCIÓN

dictaminó unas nuevas resoluciones a las solicitudes de acceso y conexión que sustitúan a las denegaciones previas. Estamos hablando de las propuestas previas de fecha 15 de noviembre de 2023 para ambas instalaciones.

Dichas propuestas previas de acceso y conexión resuelven la concesión de la capacidad de acceso solicitada en cuanto a generación (exportación), 4,890 kW cada una de las instalaciones, y una capacidad de 0 kW de capacidad como demanda (capacidad a importar de la red), condicionada a la necesidad de aceptación del Pliego de Condiciones Técnicas, así como del Presupuesto detallado de los trabajos necesarios de refuerzo, adecuación y adaptación de la red de distribución existente en servicio.

Respecto a la capacidad de acceso solicitada para el funcionamiento como demanda, a pesar de la inexistencia actual de la misma, EDISTRIBUCIÓN indica que, en el caso de que la normativa lo permitiera en un futuro, sería analizada una nueva solicitud de capacidad de demanda flexible para sus instalaciones de almacenamiento, en las condiciones que se establezcan en dicha normativa.

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

Establecido el objeto del conflicto, y comenzando el análisis por las comunicaciones de 10 de agosto y 12 de septiembre de 2023 mediante las que EDISTRIBUCIÓN deniega los permisos de acceso y conexión solicitados, al entender que no hay capacidad para las instalaciones de almacenamiento en su actuación como instalación de demanda, es preciso establecer una serie de consideraciones previas antes de determinar si EDISTRIBUCIÓN ha actuado conforme a Derecho.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones.

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

de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (en adelante, Especificaciones).

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

Siendo por definición legal el acceso (y el permiso de acceso), aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta, es evidente que los almacenamientos, en su comportamiento como instalación de demanda, usan la red para absorber energía de ella.

QUINTO. Análisis de las propuestas previas de acceso y conexión remitidas por EDISTRIBUCIÓN en fecha 15 de noviembre de 2023, en relación con la falta de capacidad para el almacenamiento que se comporta temporalmente como instalación de demanda.

Pues bien, como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, EDISTRIBUCIÓN, ha procedido a evaluar si existe capacidad para las instalaciones de almacenamiento promovidas por MARTELL 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.

En cuanto a la evaluación de la demanda, EDISTRIBUCIÓN, según consta en el expediente, emitió sus informes justificativos (folios 35 a 41, 97 a 102, 211 a 227 y 279 a 294 del expediente) en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021 y de las Especificaciones de Detalle, aprobadas por Resolución de 20 de mayo de 2021 (previstas solo para generación) en vigor.

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

A este respecto, EDISTRIBUCIÓN evalúa el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación. Ello supone que el escenario para evaluar la demanda es la punta simultánea del sistema, como se haría con cualquier consumidor, para tener garantía de suministro en todo momento. Lo cual es también conforme con el artículo 64.a) (“Acceso para consumo”) del Real Decreto 1955/2000, de 1 de

diciembre: *“El gestor de la red de distribución establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red de distribución como la carga adicional máxima que puede conectarse en dicho punto, sin que se produzcan sobrecargas ni la tensión quede fuera de los límites reglamentarios.”*

Teniendo en cuenta este escenario más crítico, para una demanda de consumo de 4,89 MW (cada una de las instalaciones consideradas por separado) en situación N-1 y punta de demanda, existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100% incluso antes de la incorporación de la demanda de las instalaciones de almacenamiento objeto del presente conflicto. Saturaciones superiores a 104 y 107% en transformadores de la SET ROCA y SET SANTA COLOMA, que se ven más elevadas tras la incorporación en este escenario de estudio de las instalaciones MARTELL LLINARS 1 y MARTELL LLINARS 3.

De lo anterior, se concluye, conforme a lo alegado por EDISTRIBUCIÓN, la falta de capacidad.

En particular, la falta de mención expresa al escenario N-1 en el 64 a) del RD 1955/2000 no supone que para consumo no se tenga en cuenta, sino que no se aplica el párrafo segundo del artículo 64. b) en el escenario N-1 para evaluar el acceso a generación. Es evidente que el RD 1955/2000 da por hecho que se puede denegar el acceso a consumo en cualquier escenario de red cuando se dé una sobrecarga o se exceda el límite de tensión reglamentaria. Así lo están aplicando otros distribuidores.

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.

SEXTO. Sobre la facturación de los estudios de acceso y conexión a la red por parte del gestor de la red de distribución.

Finalmente, MARTELL se opone a que se le pueda facturar por los estudios de acceso y conexión a la red, en tanto que no está aprobada la cuantía a pagar, remitiéndose a lo que indica el MITERD en su página web.

En efecto, como una nota añadida -pero formalmente ajena- en los presupuestos de las propuestas previas de acceso y conexión (folios 41 y 97 del expediente) se incluye el siguiente párrafo:

Les recordamos que está pendiente el pago del importe del estudio de conexión, [CONFIDENCIAL] € + IVA, que deberá abonar antes de 30 días a través del portal privado de www.edistribucion.com o en el número de cuenta ESXX XXX XXXX XXXX XXXX XXXX, incluyendo la referencia de la solicitud, y remitirnos el justificante del pago. Le enviamos adjunta la factura del estudio de conexión.

En sus alegaciones reconoce EDISTRIBUCIÓN que dichas facturas corresponden al pago por los estudios de acceso y conexión, alegando que la normativa vigente reconoce el derecho a la contraprestación a favor de los gestores de las redes y que, aun no estando aprobada la cuantía de las mismas, eso solo significa que no lo pueden exigir con carácter previo, es decir, no pueden condicionar la realización del estudio y la tramitación de la solicitud, pero nada impide que lo facturen una vez elaborado.

La alegación de EDISTRIBUCIÓN consiste básicamente, por tanto, en que cumple con la literalidad de lo indicado en el artículo 6.5 del RD 1183/2020, no condicionando la tramitación de la solicitud del acceso al pago previo como exige el citado apartado, pero que tiene derecho a la recuperación porque no tiene que soportar el quebranto económico que le supone la realización obligatoria del estudio, demorando la exigencia del mismo a un desarrollo reglamentario que aún no se ha producido.

El marco legal y reglamentario de los pagos por los estudios de acceso y conexión es el siguiente:

El artículo 14.9 2º párrafo de la Ley 24/2013, de 26 de noviembre, del Sector Eléctrico reconoce que los gestores de las redes tienen derecho al cobro, como una parte de su retribución, por la realización de estudios de acceso y conexión.

Los pagos por derechos por acometidas, enganches, verificación y actuaciones sobre los equipos de control y medida derivados de decisiones de los usuarios, alquiler de aparatos de medida y realización de estudios de conexión y de acceso a las redes serán realizados por los sujetos del sistema a los titulares o gestores de la red en los términos que se establezcan reglamentariamente. En ningún caso dichos pagos tendrán consideración de peajes o cargos.

En línea con lo anterior, el artículo 1 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, en el que se establece cuál es el objeto de la norma reglamentaria, determina en su apartado tercero que tiene por objeto establecer:

3. El régimen económico de los pagos por los estudios de acceso y conexión a las redes de distribución

El artículo 30.1 de la misma disposición, define lo que se entenderá por “pagos por estudios de acceso y conexión a la red de distribución”.

1. A los efectos de lo dispuesto en este real decreto se entenderá por:

a) Pagos por estudios de acceso a la red de distribución: la contraprestación económica que percibe el gestor de la red distribución para resarcirse de los costes en que incurre por la realización de los estudios de acceso de las empresas generadoras a la red que solicitan conectarse a la red de distribución que se encuentre bajo su gestión.

b) Pagos por estudios de conexión a la red de distribución: la contraprestación económica que percibe la empresa titular de la red distribución para resarcirse de los costes en que incurre por la realización de los estudios de conexión de las empresas generadoras que solicitan conectarse a su red de distribución.

Ahora bien, el segundo apartado del mismo artículo 30 establecía:

2. El régimen económico de los pagos por estudios de acceso y conexión a la red de distribución se establecerá por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y previo informe de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, para los supuestos en que la empresa distribuidora realice estudios por conexión o acceso, mediante la aplicación de un baremo por nivel de tensión y estudio

De lo anterior se deduce que el régimen económico de dichos pagos ha de ser establecido por la Administración, frente a las contraprestaciones fijadas entre los diferentes sujetos de forma libre. En este sentido el artículo 14 de la Ley 24/2013 distingue claramente ambas formas de configuración de la retribución de las distintas actividades del sector eléctrico.

En suma, se trata de un pago establecido por la Administración pública similar a los derechos de acometidas, enganches o alquiler de aparatos de medida que están establecidos en la correspondiente normativa reglamentaria.

Las normas posteriores no han modificado esta estructura de fijación del régimen económico.

El Real Decreto-ley 1/2019 de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del

gas natural, se limitó a modificar el 14.9 de la Ley 24/2013 para otorgar la competencia de establecer el régimen económico a la CNMC, sin perjuicio del correspondiente desarrollo reglamentario, puesto que no modificó el segundo párrafo de este apartado.

Finalmente, el artículo 6.5 del RD 1183/2020, citado por ambas partes, se limitó a indicar que el pago del estudio debía ser previo al inicio de la tramitación de la solicitud de acceso y conexión, pero no modificó cómo se determinaba el régimen económico del mismo ni aprobó las cuantías de los estudios.

Por tanto, el pago de los estudios de capacidad de acceso y conexión requiere de la determinación del régimen económico de los mismos, al tratarse de un pago que debe establecerse por la Administración competente, y no de forma libre por cada distribuidora.

Así pues, a falta de tal determinación, resulta obvio que los gestores de las redes no pueden establecer de forma unilateral y facturar dicho pago, no solo con carácter previo como lo prevé el artículo 6.5 del RD 1183/2020, lo que constituiría, además, una traba directa al derecho de acceso, sino tampoco posteriormente, porque lo que está realizando el gestor es simplemente sustituir la falta de regulación del régimen económico de los pagos que corresponde a las Administraciones Públicas por un precio fijado por él mismo, lo cual resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 14.9 de la Ley 24/2013.

En consecuencia, ha de estimarse lo solicitado por MARTELL en relación con la facturación del estudio técnico realizada por EDISTRIBUCIÓN, en el sentido de determinar que la sociedad distribuidora no proceda a la emisión de las facturas por los estudios de acceso y conexión, o proceda a su anulación, por no existir normativa que determine el régimen económico de los indicados pagos.

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

RESUELVE

PRIMERO. Estimar parcialmente el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. en lo relativo a la cuestión del pago del estudio de acceso y conexión, requiriendo a EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. que se abstenga de facturar y, en el caso de haberse emitido la factura, de requerir a MARTELL POWER, S.L. pago alguno en concepto de estudio de acceso y conexión a la red.

SEGUNDO. Desestimar en lo demás el conflicto interpuesto.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados:

MARTELL POWER, S.L.

EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP MARIA SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN (CFT/DE/290/23) PLANTEADO POR MARTELL POWER S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE ACCESO POR FALTA DE CAPACIDAD PARA CONSUMO DEL SISTEMA DE DOS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO CON BATERÍAS CON PUNTO DE CONEXIÓN EN BARRAS DE 25 KV DE LA SE LLINARS (BARCELONA).

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 las Barras de 25 kV de la SE LLINARS en Barcelona, planteado por MARTELL POWER S.L. (MARTELL). 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 para dos instalaciones de almacenamiento con baterías MARTELL LLINARS 1 y MARTELL LLINARS 3, cada una con una potencia de 4,89 MW. 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 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

¹ CFT/DE/290/23 Folios 35 a 41, 97 a 102, 211 a 227 y 279 a 294

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.

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

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>

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 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.**

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

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

1. Objeto del conflicto de acceso

El presente expediente dirime si se estima o no el conflicto de acceso CFT/DE/290/23 de la conexión a red de distribución solicitada por parte del promotor (14 de julio de 2023) para conectar dos sistemas de almacenamiento de 4,89 MW cada uno en las barras de 25 kV de la SE LLINARS (Cardedeu, Barcelona)⁸.

- Se trata de dos sistemas de almacenamiento de 4,89 MW cada uno, con una potencia máxima cuando operan como “demanda” de 4,89 MW cada uno.
- Conexión a red de distribución en las barras de 25 kV de la SE LLINARS en Cardedeu, Barcelona, con congestión por demanda en el escenario de punta.
- Existencia 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.

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.

⁸ CFT/DE/290/23 Folios 35 a 41, 97 a 102, 211 a 227 y 279 a 294

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 24/2013⁹.

La valoración de la solicitud de acceso por parte del distribuidor¹⁰ (10 de agosto y 12 de septiembre de 2023), concluye que existe capacidad cuando se comporta como “generador” (sentido exportador de energía desde las baterías a la red) pero falta capacidad de acceso para la importación (desde la red a las baterías), es decir, con un comportamiento como “consumidor”. Y es en esta falta de capacidad en la que se basa la denegación de la solicitud de acceso y, consecuentemente, origina el presente conflicto de acceso.

Para concluir en la denegación por falta de capacidad por “demanda”, el análisis técnico se basa en un único escenario de red “de punta de demanda y baja generación” para la potencia solicitada de 4,89 MW en cada almacenamiento. Este escenario, sin embargo, no considera escenarios alternativos menos críticos que podrían permitir la carga en momentos de menor demanda, como las horas valle. Extremo que EDISTRIBUCIÓN no acepta al interpretar 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”. Todo esto debido a que las especificaciones de detalle (artículo 3.2.) indican que se debe utilizar el escenario más crítico para la red¹¹.”

⁹ Artículos 6 g) y 6 h)

¹⁰ CFT/DE/290/23 Folios 35-41 y 97-102

¹¹ CFT/DE/290/23 Folios 135-160

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación del acceso de la instalación de almacenamiento MARTELL LLINARS 1 y MARTELL LLINARS 3 (4,89 MW cada una) por falta de capacidad para demanda en las barras de 25 kV de la SE LLINARS 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 Civil español (artículo 3.1)¹². 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,

¹² 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)

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 eléctrico¹³.

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 2030¹⁴.

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 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.

¹³ 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>

¹⁴ 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-antiores/detalle-participacion-publica-k-607.html>

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 trámite¹⁵, 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 generación¹⁶).

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

¹⁵ <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

¹⁶ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/circular-metodologia-acceso-y-conexion-energia-electrica>

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)¹⁷, 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)¹⁸ 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 consumidor ordinario. Esta separación temporal entre la generación y el consumo o uso final de la electricidad es la característica básica definitoria de los almacenamientos.

En el caso de los almacenamientos stand alone como es el caso de los que promueve MARTELL las instalaciones procederán a inyectar energía y a absorberla, según las circunstancias, lo cual de forma lógica e inevitable tiene consecuencias en cuanto a la

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

¹⁸ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

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, 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 almacenamiento como instalación de generación y como instalación de demanda¹⁹ en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021, de las Especificaciones de Detalle y del RDL 8/2023²⁰.

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

¹⁹ CFT/DE/290/23 Folios 35-41 y 97-102

²⁰ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/27/8/con>

actúa como demanda), pero es incorrecto cuando lleva a interpretar el apartado 3.2 de las Especificaciones de Detalle en el sentido de evaluar el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación. Es decir, **utilizar únicamente el escenario “punta de demanda”, como se haría con cualquier consumidor, cuando se analiza el acceso de una instalación de almacenamiento no es conforme a Derecho.**

Y es, justamente, ésta la manera de proceder durante la evaluación de la capacidad de la instalación de almacenamiento en su comportamiento como “demanda” pura: considerar únicamente el escenario más crítico. Consecuentemente, nada se podría objetar al resultado de los dos informes justificativos incorporados al procedimiento, tanto para ambas demandas de consumo de 4,89 MW de cada almacenamiento, tanto en situación N como en situación N-1, puesto que en dicho escenario existen múltiples elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100% incluso antes de la incorporación de la demanda del almacenamiento, puesto que se producen incrementos de saturación muy por encima de lo que se puede considerar razonable incluso en la situación normal de la red (N).

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 redes²¹ y el almacenamiento²². 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 regulador²³, por responsabilidad y sensibilidad delante de los agentes, interprete la norma teniendo en cuenta los

²¹ 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).

²² 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.

²³ Ley de Creación de la CNMC <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con> “Las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados. Debe darse una respuesta institucional al progreso tecnológico, de modo que se evite el mantenimiento de autoridades estancas que regulan ciertos aspectos de sectores que, por haber sido objeto de profundos cambios tecnológicos o económicos, deberían regularse o supervisarse adoptando una visión integrada.”

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)²⁴, o la circular de acceso y conexión de la demanda²⁵ (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 escenarios²⁶. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución²⁷.
- También se debe evitar la **discriminación entre usuarios que solicitan acceso a la red de distribución en función del titular de ésta**. Conflictos de acceso de instalaciones de almacenamiento por criterio de demanda se gestionan hoy en día de manera diversa en función del operador de la red de distribución de que se trate (incluyendo, sin ánimo de ser exhaustivo, desde procesos de negociación entre las partes para encontrar soluciones y, de esta manera, evitar el conflicto; denegación de solicitudes de acceso en primera instancia que posteriormente se modifican limitando la denegación sólo a la

²⁴ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

²⁵ Ver calendarios circulares 2024

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

²⁶ 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.

²⁷ Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6)

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

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) redundaría en mayor seguridad y calidad de suministro y, lo que es fundamental, posibilita un desarrollo del sector más rápido y económico para el consumidor. El estado de la técnica, como por ejemplo la digitalización, aporta eficiencias técnicas y económicas que interpelan a una aplicación actualizada de la norma y a una regulación dinámica. Por ejemplo, el comportamiento del sistema de almacenamiento aprovechando sus potencialidades de modular su perfil de inyección y consumo. Se trata, por tanto, de una cuestión de operación básica sin ningún impedimento técnico que pueda comprometer la seguridad ni la calidad del sistema eléctrico y que se puede establecer como condición al acceso.
5. La **flexibilidad** es el reto inmediato para operar un sistema eléctrico con alta penetración de renovables, como es el español. Así se reconoce tanto a nivel europeo²⁸, como estatal²⁹. Hay que considerar que actualmente la descarbonización del sistema eléctrico en España padece en determinadas horas de una capacidad de energía renovable instalada ociosa que no puede generar energía, incluso cuando se dispone de recurso (sol o viento, por ejemplo) ya que no hay demanda a satisfacer. Esto implica que se genere muy por debajo de las horas de diseño,

²⁸ <https://www.ceer.eu/publication/acer-ceer-paper-on-challenges-of-the-future-electricity-system/>

²⁹ <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>

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, interpelan al regulador a explorar nuevas opciones de **supervisión ex-post**^{30,31} 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 confianza³².
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 CEER³³ sobre innovación regulatoria, enfatizan la necesidad de mantener la flexibilidad y adaptabilidad de la regulación

³⁰ 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.

³¹ [Plan Estratégico CNMC 2021-2026](#)

³² 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.

³³ https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/04/C21-RBM-28-04_CEER-approach-to-more-Dynamic-Regulation_final.pdf
<https://www.ceer.eu/work-areas/cross-sectoral/dynamic-regulation/>

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 jurídica³⁴. La resolución del presente conflicto de acceso es un claro ejemplo de escrupulosa exigencia jurídica, pero también de escrupuloso sentido técnico y económico. Solo de esta manera se puede explicar a los agentes y al conjunto de la sociedad en tanto la labor del regulador se orienta a la necesaria modernización del sistema eléctrico en un contexto de intensa penetración de las energías renovables en el mix eléctrico, manteniendo la calidad y seguridad de suministro, facilitando el aprovechamiento inmediato de infraestructura de red existente -si ésta dispone de capacidad- a un mínimo coste para el consumidor y para el conjunto de la sociedad, minimizando el impacto ambiental y, simultáneamente, aportando la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo tanto de la actividad regulada, como de la liberalizada.

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

³⁴ 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*”.

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) para analizar la capacidad cuando la instalación actúa como demanda.

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

1. Si se aplican correctamente los criterios de la Circular 1/2020 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/290/23.**

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.

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