

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PROPIEDAD DE EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. PLANTEADO POR LUREG BERO, S.L.U. 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/084/24)

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 12 de diciembre de 2024

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

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 7 de marzo de 2024 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la representación legal de la sociedad LUREG BERO, S.L.U., por el que se plantea conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U., en relación con la revisión de la propuesta previa de acceso y conexión de la instalación de almacenamiento “FF1 CUGAT BESS”, con una potencia de generación de 20 MW, una potencia de consumo de 5,470 MW y una energía máxima almacenable de 80.000 kW/h, con punto de conexión en la subestación SAN CUGAT 25kV (Barcelona).

LUREG BERO, S.L.U. (en adelante LUREG) presenta los siguientes hechos y fundamentos, recogidos de forma resumida:

- Con fecha 24 de noviembre de 2023, EDISTRIBUCIÓN notificó a LUREG propuesta previa de acceso y conexión denegando -en lo que se refiere a la importación o demanda de energía eléctrica- la solicitud de permisos de acceso y conexión a la red de distribución de la instalación de almacenamiento “FF1 CUGAT BESS”, con una potencia de generación de 20.000 kW, una potencia de consumo de 5.470 kW.
- Con fecha 09 de enero de 2024, LUREG solicitó a EDISTRIBUCIÓN la revisión de la propuesta previa de acceso y conexión que le había sido notificada.
- Con fecha 07 de febrero de 2024, EDISTRIBUCIÓN notificó a LUREG nueva propuesta previa revisada de acceso y conexión, en la que se mantiene la denegación -en lo que se refiere a la importación o demanda de energía eléctrica- del acceso y conexión solicitado a la red de distribución por parte de la instalación de almacenamiento “FF1 CUGAT BESS”. LUREG manifiesta incumplimiento del plazo máximo por parte de EDISTRIBUCIÓN para dar respuesta a esta petición de revisión de la propuesta previa.
- LUREG manifiesta insuficiente justificación técnica por parte de EDISTRIBUCIÓN para denegar el acceso y conexión en el comportamiento del proyecto como instalación de demanda eléctrica.
- Solicita a su vez la aplicación de una suspensión automática del procedimiento de acceso y conexión llevado ante EDISTRIBUCIÓN por el mero hecho de la interposición del presente procedimiento de conflicto.
- Alega las singularidades tecnológicas del almacenamiento en la evaluación que se debiera hacer de la capacidad de acceso, así como sobre las soluciones tecnológicas que se le deberían de ofrecer de acuerdo con el principio de legalidad, calificando como de irracional el escenario de análisis utilizado por la sociedad distribuidora.
- Denuncia la supuesta vulneración por parte de EDISTRIBUCIÓN de los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en la asignación de la capacidad disponible.

Por todo lo anterior solicita: i) se estime el presente procedimiento de conflicto anulando y dejando sin efecto la propuesta previa remitida por EDISTRIBUCIÓN, ii) retroacción de actuaciones y concesión del permiso de acceso y conexión para su instalación de almacenamiento, iii) con carácter subsidiario, el otorgamiento

de un permiso condicionado de acceso y conexión a su instalación de almacenamiento de conformidad con las restricciones técnicas temporales que encuentren, en su caso, una verdadera fundamentación técnica.

En apoyo de sus pretensiones, LUREG aporta los documentos incorporados al procedimiento (folios 1 a 106 del expediente administrativo).

SEGUNDO. Comunicaciones de inicio del procedimiento

Mediante documentos de fecha 12 de abril de 2024, la Directora de Energía de la CNMC comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, 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 26 de abril de 2024 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de EDISTRIBUCIÓN, realizando alegaciones y aportando la información requerida, que se resumen a continuación:

- Que la entidad LLUREG plantea el conflicto de acceso frente a la comunicación de EDISTRIBUCIÓN de fecha 7 de febrero de 2024 en la que se le otorga la totalidad de la potencia de generación, pero 0 MW de consumo para la instalación de almacenamiento “FF1 CUGAT BESS”.
- En relación con la forma de evaluar EDISTRIBUCIÓN las solicitudes de almacenamiento, alude al contenido del artículo 6.3 del Real Decreto 1183/2020, por lo que la solicitud de LLUREG debe considerarse como una solicitud para el acceso de instalaciones de generación de electricidad lo que implica que deba evaluarse conforme al Anexo I de la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la CNMC por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión de las instalaciones de generación de energía eléctrica y el Anexo II de la Resolución de 20 de mayo de 2021 por la que se aprueban las Especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación (en adelante, las Especificaciones de Detalle).
- Que aun cuando la Circular 1/2021 y sus Especificaciones de Detalle incluyen en su ámbito de aplicación a las instalaciones de almacenamiento, ni la una ni la otra recogen en detalle los criterios técnicos de acceso que deban ser tenidos en cuenta para este tipo de instalaciones en las que en determinados momentos van a comportarse como instalaciones de demanda.
- Que así, EDISTRIBUCION ha emitido sus informes en base a los aspectos genéricos que, hoy por hoy, se contienen en la Circular 1/2021 y en las especificaciones de detalle en vigor y, por tanto, en base a lo que, a juicio de esta distribuidora, debe considerarse como escenario para el estudio del funcionamiento como demanda de estas instalaciones al que se refiere el art.

- 6.3 del RD 1183/2020 y teniéndose en cuenta que debe emitirse un único permiso de acceso y conexión para la instalación de almacenamiento.
- Que, según el apartado 3.2 de la Especificaciones de Detalle recomienda, con carácter general, usar un patrón de funcionamiento típico en la situación de demanda valle, pero al mismo tiempo establece que el distribuidor podrá analizar las situaciones más críticas para la conexión de la nueva generación. Es decir, existen varios posibles escenarios a determinar por el distribuidor con el objetivo de analizar la situación más crítica para la red. Para el caso del funcionamiento como demanda se utilizará un escenario diferente dado que la situación más crítica no se corresponde con el valle diurno, sino con la demanda punta simultánea del sistema, para cuya determinación se tienen en cuenta los registros históricos de demanda añadiendo, adicionalmente, otros suministros solicitados con mejor prelación que se hayan estudiado con resultado favorable. Estos últimos, afectados de coeficientes de simultaneidad.
 - Que EDISTRIBUCIÓN debe tener en cuenta en todo momento «*el cumplimiento de criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad de suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica del sistema eléctrico*» (Ley 24/2013 art 33).
 - Que en cada modo (generación / demanda) se realiza un estudio específico y se analiza la situación de la red con y sin contingencias, dando como resultado que no existe capacidad por incumplimiento de saturación en N y en N-1 para el funcionamiento como demanda. Se comprueba igualmente que la incorporación de demandas adicionales en estas condiciones aumenta significativamente las saturaciones detectadas y durante unas horas al año suficientes para considerar razonable la denegación (cálculos expuestos en los folios 81 y 123 del procedimiento).
 - Que en tanto no exista una normativa que lo respalde, el permiso de acceso y conexión no puede restringirse al uso en unas horas concretas, sino que una vez otorgado nada puede impedir que los modos de funcionamiento respondan a otros escenarios diferentes.
 - Sobre las alegaciones de LUREG relativas a la posibilidad de calcular la potencia de acceso de consumo / importación teniendo en cuenta capacidad flexible o mecanismos de control de la demanda, EDISTRIBUCIÓN manifiesta que el sistema de reducción automática de potencia únicamente funciona para instalaciones de producción y, únicamente, cuando se comprueba la existencia de problemas relacionados con contingencias de la red de transporte, pero no de la red de distribución. Sin embargo, en el caso de las instalaciones de LUREG la falta de capacidad de acceso se da, en general, en la red de distribución tras contingencias en la propia red de distribución, sin intervención ninguna de la red de transporte, y es por ello que no puede otorgarse capacidad condicionada a un sistema que es propio de la red de transporte.

EDISTRIBUCIÓN finaliza su escrito de alegaciones solicitando la desestimación del presente conflicto.

CUARTO. Nueva solicitud de conflicto y Acuerdo de acumulación de expedientes administrativos en el presente CFT/DE/084/24.

Con fecha 15 de mayo de 2024 tuvo lugar la entrada en el Registro de la CNMC nuevo escrito de la representación legal de la sociedad LUREG BERO, S.L.U., por el que se plantea conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U., en relación con el resultado de la revisión de la propuesta previa de acceso y conexión de la instalación de almacenamiento “FF2 CUGAT BESS”, con una potencia de generación de 20 MW, una potencia de consumo de 5,470 MW y una energía máxima almacenable de 80.000 kW/h, con punto de conexión en la subestación SAN CUGAT 25kV (Barcelona). A este procedimiento se asignó el número de expediente de referencia CFT/DE/138/24.

Atendiendo a la identidad sustancial e íntima conexión existente entre los dos procedimientos administrativos citados y, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, mediante acuerdo de la Directora de Energía de la CNMC, en fecha 27 de mayo de 2024, se dispuso la acumulación de ambos conflictos en un único procedimiento de resolución de referencia **CFT/DE/084/24**, procediendo al cierre del expediente CFT/DE/138/24, y siendo traspasada toda su documentación al expediente CFT/DE/084/24, siendo esto notificado a ambas partes interesadas. Así pues, las instalaciones promovidas sobre las que trae causa el presente procedimiento de conflicto son:

Instalación	Localización	Capacidad de acceso solicitada	Fecha presentación conflicto
“FF1 CUGAT BESS”	Barras SE S.CUGAT 25 kV (San Cugat del Vallés, Barcelona)	20 MW	07/03/2024
“FF2 CUGAT BESS”	Barras de 25 kV SE LLINARS (Cardedeu, Barcelona)	20 MW	15/05/2024

En su escrito de interposición de conflicto para la instalación de almacenamiento “FF2 CUGAT BESS”, LUREG manifiesta los siguientes hechos:

- Con fecha 09 de febrero de 2024, EDISTRIBUCIÓN notificó a LUREG propuesta previa de acceso y conexión denegando -en lo que se refiere a la importación o demanda de energía eléctrica- la solicitud de permisos de acceso y conexión a la red de distribución de la instalación de almacenamiento “FF2 CUGAT BESS”, con una potencia de generación de 20.000 kW, una potencia de consumo de 5.470 kW.
- Con fecha 21 de marzo de 2024, LUREG solicitó a EDISTRIBUCIÓN la revisión de la propuesta previa de acceso y conexión que le había sido notificada.
- Con fecha 15 de abril de 2024, EDISTRIBUCIÓN notificó a LUREG nueva propuesta previa revisada de acceso y conexión, en la que se mantiene la

denegación -en lo que se refiere a la importación o demanda de energía eléctrica- del acceso y conexión solicitado a la red de distribución por parte de la instalación de almacenamiento “FF2 CUGAT BESS”.

LUREG manifiesta idénticos argumentos jurídicos y técnicos en los que basa su solicitud que finaliza con las siguientes peticiones: i) se estime el presente procedimiento de conflicto anulando y dejando sin efecto la propuesta previa remitida por EDISTRIBUCIÓN, ii) retroacción de actuaciones y concesión del permiso de acceso y conexión para su instalación de almacenamiento, iii) con carácter subsidiario, el otorgamiento de un permiso condicionado de acceso y conexión a su instalación de almacenamiento de conformidad con las restricciones técnicas temporales que encuentren, en su caso, una verdadera fundamentación técnica.

En apoyo de sus pretensiones, LUREG aporta los documentos incorporados al procedimiento (folios 150 a 257 del expediente administrativo).

QUINTO. Alegaciones de las partes al Acuerdo de Acumulación.

Con fecha 11 de junio de 2024, tiene entrada en el Registro electrónico de la CNMC, escrito de alegaciones de la sociedad **EDISTRIBUCIÓN** mediante el cual declara que, en la medida en que la propuesta previa de acceso y conexión de la instalación “FF2 CUGAT BESS”, al tratarse de una instalación de la misma tipología que la instalación “FF1 CUGAT BESS”, solicitada en el mismo nudo de la red, con minutos de diferencia, y con idéntico resultado tras su análisis específico, EDISTRIBUCIÓN manifiesta que son válidas y aplicables para la instalación “FF2 CUGAT BESS” todas las alegaciones ya efectuadas en fecha 26 de abril de 2024 para la instalación de almacenamiento “FF1 CUGAT BESS”, objeto inicial del presente conflicto, no viendo necesaria la reproducción total de ellas. Por lo anterior, finaliza su escrito de alegaciones solicitando la desestimación del presente procedimiento de conflicto.

Con fecha 12 de junio de 2024, tiene entrada en el Registro electrónico de la CNMC, escrito de alegaciones de la sociedad **LUREG**, mediante el cual manifiesta:

- Su opinión contraria respecto a la afirmación realizada por EDISTRIBUCIÓN relativa a que ni la Circular 1/2021 de la CNMC, ni sus Especificaciones de Detalle detallan en concreto cómo debe analizarse una solicitud de acceso de una instalación de almacenamiento en cuanto a evaluarse su funcionamiento como demanda. También muestra su discrepancia en la afirmación de EDISTRIBUCIÓN sobre 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” ya que este planteamiento no se corresponde con un escenario real de implantación de las instalaciones de almacenamiento BESS según lo concibe su promotora.
- Mantiene la discrepancia igualmente con la afirmación de EDISTRIBUCIÓN en la que señala que *“Se debe destacar igualmente que no existe*

actualmente la posibilidad de restringir el permiso a unas horas determinadas”.

- Manifiesta que ante un supuesto vacío normativo en materia de acceso y conexión para instalaciones de demanda, nada faculta a EDISTRIBUCIÓN a aplicar la Circular 1/2021 y sus Especificaciones de Detalle, elaboradas exclusivamente para evaluar la capacidad de acceso de instalaciones de generación.
- Solicita la aplicación previa a su entrada en vigor de lo recogido en la ahora ya publicada Circular 1/2024, de 27 de septiembre de la CNMC, 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, así como de lo establecido en sus futuras Especificaciones de Detalle, según lo que ha podido LUREG tener conocimiento a través del trámite de información pública de las citadas normas, ambas en tramitación en el momento de realización de las presentes alegaciones.
- Para LUREG todo lo anterior conduce al otorgamiento de un permiso de acceso flexible para sus instalaciones.

SEXTO. Trámite de audiencia

Mediante oficios de fecha de 24 de junio 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.

Recibida en fecha 27 de junio de 2024 comunicación de la promotora LUREG donde referenciaban tener problemas ofimáticos con el acceso y el análisis del expediente administrativo, completo, foliado, y acompañado de un índice, que había sido puesto a su disposición, mediante escrito de la Directora de Energía de fecha 2 de julio de 2024, se procedió a una nueva remisión del mismo, con indicaciones ofimáticas de los pasos a seguir para su correcta descarga, ofreciéndole nuevo plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de la recepción de la citada comunicación, para presentar los documentos 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 **LUREG**.

En fecha 09 de julio de 2024 se recibió en el Registro de la CNMC un escrito de EDISTRIBUCIÓN en el marco del citado trámite de audiencia, alegando lo siguiente de forma aquí resumida:

- Sobre las alegaciones realizadas por LUREG en relación a la existencia de incumplimientos previos por saturaciones y umbrales ya superados con carácter previo al análisis de la solicitud de LUREG, EDISTRIBUCIÓN manifiesta que estos se producen, entre otras razones, por la existencia de criterios de razonabilidad que hace que, aunque la capacidad quede agotada, siga otorgándose capacidad a solicitudes pequeñas que hacen que la red

sobrepase los umbrales o por solicitudes de suministros que deben considerarse ENR por responder a crecimiento vegetativo. No obstante, e independientemente de cómo se haya llegado a una situación concreta de la red, EDISTRIBUCIÓN indica que una vez se incumplan los parámetros que establecen las Especificaciones de Detalle, la capacidad queda agotada para cualquier solicitud directamente afectada por los incumplimientos.

- Sobre la afirmación de LUREG relativa a que su instalación de almacenamiento por baterías no está pensada para realizar la carga en hora punta de demanda, EDISTRIBUCIÓN manifiesta que, al haberse solicitado un permiso de acceso firme (no existe actualmente en la normativa ninguna otra posibilidad) es necesario poder garantizar el funcionamiento de la instalación cumpliendo los criterios establecidos en cualquier régimen de funcionamiento. De la misma manera, EDISTRIBUCIÓN indica que, con los permisos de acceso y conexión regulados en la actualidad no puede presuponerse que el almacenamiento no utilice la capacidad (firme) otorgada en cualquier momento para acudir a los mercados que le resulten más beneficiosos.
- Que no es posible, con la normativa actual, restringir el uso a determinadas horas dado que las únicas restricciones que se pueden indicar en la propuesta previa son las que se indican en el art 12.1d) del RD1183/2020 que cita el artículo 33.2 de la ley 24/2013 y este artículo indica que las posibles restricciones temporales deben establecerse reglamentariamente por el gobierno o la CNMC, tratándose de restricciones de carácter temporal derivadas de condiciones de operación o de condiciones de mantenimiento y desarrollo de red, lo que no incluye la posibilidad de restringir el acceso en determinadas horas que impedirían acudir a los mercados que resulten más beneficiosos para el almacenamiento en cada momento.
- En cuanto a las manifestaciones de LUREG relativas a que el análisis de la capacidad zonal no está contemplado en la normativa, EDISTRIBUCIÓN indica que las Especificaciones de Detalle de generación establecen que *“La capacidad de acceso tendrá carácter nodal. No obstante, cuando se alcancen una o varias limitaciones según los criterios que se definen en estas Especificaciones de detalle, quedará agotada la capacidad en todos los nudos que se vean directamente afectados por dichas limitaciones, se den o no en su mismo nivel de tensión, lo que supondría la imposibilidad de conceder más capacidad de acceso.”*
- EDISTRIBUCIÓN se reitera en que no puede aplicar otra norma que la existente en la reglamentación vigente.

Por todo lo anterior EDISTRIBUCIÓN concluye solicitando la desestimación del presente conflicto de acceso.

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

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

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

TERCERO. Delimitación del objeto del conflicto

El objeto del presente conflicto son las propuestas previas revisadas y remitidas por EDISTRIBUCIÓN a LUREG para sus instalaciones de almacenamiento con

baterías denominadas “FF1 CUGAT BESS” y “FF2 CUGAT BESS” con una potencia de generación de 20 MW, una potencia de consumo de 5,470 MW y una energía máxima almacenable de 80.000 kW/h cada una de ellas.

En las mismas, la sociedad distribuidora resuelve la concesión de la capacidad de acceso solicitada en cuanto a generación (exportación), 20.000 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.

Se comparte con LUREG y con EDISTRIBUCIÓN la reflexión general sobre la dificultad de establecer en este momento cuáles son los criterios técnicos para la evaluación del acceso y conexión de los almacenamientos como instalaciones de demanda, antes de la entrada en vigor de la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, 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 y sus correspondientes Especificaciones de Detalle. Hasta la aprobación y entrada en vigor de las mismas habrá de conjugarse la normativa europea y legal en materia de almacenamientos con las normas reglamentarias vigentes, en la medida que puedan resultar de aplicación.

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* solo por razones de falta de capacidad de la demanda.

Establecido el objeto del conflicto en las propuestas previas remitidas por EDISTRIBUCIÓN en fechas 07 de febrero de 2024 y 15 de abril de 2024, para las instalaciones “FF1 CUGAT BESS”¹ y “FF2 CUGAT BESS” en las que se señala que la capacidad para consumo es de 0MW sin posibilidad de refuerzos, es preciso establecer una serie de consideraciones previas antes de determinar si EDISTRIBUCIÓN ha actuado conforme a Derecho.

Hay que analizar si la normativa que ha aplicado EDISTRIBUCIÓN para evaluar la capacidad de demanda y denegar en su caso por falta de capacidad es conforme con las disposiciones normativas, tanto europeas como internas, relacionadas con el almacenamiento.

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 la denegación de la solicitud de acceso y conexión por parte de EDISTRIBUCIÓN.

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 LUREG 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 67-87 y 217-238 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 5,47 MW cada una de las instalaciones, en situación N-1 y punta de demanda, existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones muy por encima del 100% incluso antes de la incorporación de la demanda de las instalaciones de almacenamiento objeto del presente conflicto. Saturaciones que alcanzan antes del almacenamiento el 133,4% en el transformador 1 y 2 de la SET S.CUGAT 220/25 kV, que se ven más elevadas tras la incorporación en este escenario de estudio de cualquiera de las instalaciones promovidas por LUREG consideradas individualmente (141,1%).

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

Lo cual se señala sin perjuicio de que se evalúe en un futuro el acceso para la demanda, y de conformidad con el acceso flexible contemplado en la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, de la CNMC, 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 (BOE de 11 de octubre de 2024), la cual entrará en vigor, según establece su Disposición final segunda en el plazo de tres meses desde el día siguiente al de su publicación en el BOE, así como sus correspondientes Especificaciones de Detalle aún en tramitación, y a las que hace referencia la Disposición transitoria primera de la Circular 1/2024, al establecer que: *«no se podrán solicitar ni conceder permisos de capacidad de acceso flexible hasta que no se apruebe por resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia el desarrollo normativo que permita su completa aplicación»*, 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.

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

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. planteado por LUREG BERO, S.L.U. en relación con las propuestas previas remitidas para los sistemas de almacenamiento con baterías almacenamiento “FF1 CUGAT BESS” y “FF2 CUGAT BESS”, con una potencia de generación de 20 MW, y una potencia de consumo de 5,470 MW cada uno de ellos, con punto de conexión en barras de SE S. CUGAT 25kV (Barcelona).

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

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

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP M SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN (CFT/DE/084/24) PLANTEADO POR LUREG BERO, S.L.U. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE ACCESO Y CONEXIÓN POR FALTA DE CAPACIDAD PARA CONSUMO DE LOS SISTEMAS DE ALMACENAMIENTO DE ENERGÍA POR BATERÍAS “FF1 CUGAT BESS” Y “FF2 CUGAT BESS”, DE 20 MW DE POTENCIA DE GENERACIÓN Y 5,470 MW DE POTENCIA DE CONSUMO CADA UNO, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LA RED SUBYACENTE A LA SUBESTACIÓN SANT CUGAT 25KV (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 E_DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. (en adelante, E-DISTRIBUCIÓN) en la red subyacente a la subestación SANT CUGAT 25kV en Barcelona, planteado por LUREG BERO, S.L.U. (en adelante, LUREG). Esta disensión afecta tanto a la conclusión alcanzada como a la argumentación que la fundamenta.

El presente voto aborda el conflicto de acceso respecto a la solicitud de acceso para dos instalaciones de almacenamiento stand-alone con baterías “FF1 CUGAT BESS” y “FF2 CUGAT BESS” de 20 MW de potencia de generación y 5,470 MW de potencia de consumo cada uno, con punto de conexión en la red subyacente a la subestación SANT CUGAT 25kV (Barcelona). Se reconoce que hay capacidad parcial cuando los sistemas funcionan como generadores (“inyección”), pero se deniega por falta de capacidad cuando actúan como consumidores (“demanda”), basándose en el escenario único y más crítico de demanda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Objeto del conflicto de acceso

El presente expediente dirime si se estima o no el conflicto de acceso CFT/DE/084/24 de la conexión a la red de distribución solicitada por parte del promotor, para conectar dos sistemas de almacenamiento de 20 MW de potencia de generación y 5,470 MW de potencia de consumo cada uno (“FF1 CUGAT BESS” y “FF2 CUGAT BESS”)⁷, en la red subyacente a la subestación SANT CUGAT 25kV (Barcelona).

- Se trata de dos sistemas de almacenamiento de 20 MW en generación y 5,470 MW en demanda cada uno.
- Conexión a la red de distribución en la red subyacente a la subestación SANT CUGAT 25kV, en Barcelona
- Existencia de capacidad como generador, lo que otorga al promotor unos derechos que deben ser protegidos.
- Con congestión por demanda en el escenario de punta de demanda.

El gestor de la red de distribución indica que debe analizar la capacidad requerida por las instalaciones de almacenamiento tanto en su condición de instalaciones de generación de electricidad como en su condición de instalaciones de demanda.

Por todo ello, no se alcanza un compromiso entre la protección del derecho de acceso por generación y, a la vez, las condiciones de operación segura de la red de distribución.

Es este enfoque de compromiso entre derechos y obligaciones del promotor -actividad liberalizada- y del distribuidor -actividad regulada- en el que se basa la propuesta de este voto particular, buscando, con el marco legal actual, una solución equilibrada y justa entre las partes. Este compromiso implica reconocer y proteger el derecho del promotor a acceder a la red -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

⁶ 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

⁷ CFT/DE/084/24 Folios 1-17

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

Debe considerarse que el almacenamiento es una tipología de instalación diferenciada que puede verter energía a la red de distribución y que *en determinados momentos* se comporta como instalación de demanda con capacidad para modular su perfil de consumo (en términos de capacidad y de tiempo). **No es**, por tanto, **una solicitud de instalación de un sujeto consumidor** (“Los consumidores, que son las personas físicas o jurídicas que adquieren la energía para su propio consumo”), **sino de un titular de instalaciones 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 24/2013⁸.

La valoración de la solicitud de acceso por parte del distribuidor⁹ (24 de noviembre de 2023) concluye que existe capacidad cuando se comportan como “generadores” (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 “consumidores”. Y es en esta falta de capacidad en la que se basa la denegación parcial 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 20 MW de generación y 5,470 MW de consumo en cada una de las instalaciones. Este escenario, sin embargo, no considera la posibilidad del promotor transmitida a E-DISTRIBUCIÓN sobre la necesidad de considerar, en el análisis de acceso como demanda, escenarios de consumo distintos al de una máxima potencia constante, así como de considerar estados de la red distintos al momento punta de mayor demanda. Extremo que E-DISTRIBUCIÓN no acepta al interpretar que debe utilizar el escenario más crítico para la red.

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación parcial del acceso de la instalación de almacenamiento “FF1 CUGAT BESS” y “FF2 CUGAT

⁸ Artículos 6 g) y 6 h)

⁹ CFT/DE/084/24 Folios 1-17, 44-63 y 88-103

BESS” (20 MW en generación y 5,470 MW en demanda cada uno) por falta de capacidad para demanda en la red subyacente a la subestación SANT CUGAT 25kV en el escenario de red más crítico. Concretando, la cuestión clave de la discrepancia es el escenario utilizado (tanto de red, como de las instalaciones de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando actúan 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)¹⁰. Una exégesis en estos términos, en el ámbito competencial de esta Comisión, que es la regulación económica, debe partir de los objetivos del sector económico de que se trate, identificados por el poder público como de interés general, y del estado de la técnica aplicable. Son los parámetros anteriores los que delimitan la realidad social del tiempo en que la norma ha de aplicarse. No requiere especiales esfuerzos argumentales el identificar la descarbonización de la economía y la transición energética que la haga posible, sin menoscabo de la seguridad de suministro y la

¹⁰ 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)

sostenibilidad económica, como los grandes objetivos de interés general asignados al sector eléctrico¹¹.

Concretamente, hay que señalar que el almacenamiento, en sus distintas modalidades (*behind the meter*, hibridado con generación, stand-alone) está alineado con el Plan Nacional de Integrado Energía y Clima, PNIEC, 2023-2030 que planifica en relación con el almacenamiento un aumento del objetivo desde 6.413 MW en 2019 a 18.913 MW en 2030¹².

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

Es este contexto técnico y económico el que interpela, a criterio de este consejero, a una aplicación de la norma estricta y a la vez que proteja la función última de la regulación para adaptarse a la nueva realidad del sistema eléctrico con un nivel de penetración de energía renovable muy elevado y necesidad de incrementar la capacidad de las redes para absorber nueva demanda. Solo de esta manera se puede dar la

¹¹ Basta con remitirse al Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015, del que es parte tanto el Estado Español como la Unión Europea (UE) en la que éste se integra. En ejecución del mencionado Tratado internacional, tanto la UE como el Estado han adoptado normas para hacerlo efectivo. En el ámbito europeo, podemos citar, de entre las más recientes, el Reglamento (UE) 2023/857 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y el Reglamento (UE) 2018/1999. Un Reglamento que ordena a los Estados miembros presentar actualizaciones de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC).

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

¹² Según la última actualización del PNIEC 2023-2030, con el visto bueno de la Comisión Europea, el almacenamiento llegará a 18.913 MW, e incluyendo el almacenamiento de solar termoeléctrica llega a 22,5 GW. https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

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

El valor añadido para la red de ubicar los sistemas de almacenamiento en nudos y redes con riesgo de congestión es indudable -e ineludible-. Por este motivo, sería difícil de explicar una interpretación de la norma contraria a transmitir la señal a los agentes de que es importante la localización de los almacenamientos para, no solo no incrementar el nivel de congestión, sino mejorar las zonas con altos niveles de congestión para facilitar la entrada de nueva demanda industrial. No solo se trata de cuánta potencia de almacenamiento esté actualmente en trámite¹³, sino de que cualitativamente se ubique donde más valor pueda aportar a la red, como condición necesaria para participar del máximo de servicios para el conjunto del sistema.

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

Un aspecto relevante es que este tipo de ubicación competitiva del almacenamiento, al aprovechar mejor la infraestructura existente, ayuda a reducir los costes asociados a la implementación de energías renovables y, al mismo tiempo, mejora la seguridad y calidad del suministro eléctrico. Además, permite una participación más eficiente del almacenamiento en el mercado, haciéndolo más competitivo y con la capacidad de ofrecer múltiples servicios al sistema eléctrico.¹⁴

Finalmente, y no es un tema menor, un desafío crítico identificado es el impacto del almacenamiento en el acceso a la red para otros usuarios, especialmente para la

¹³ <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

¹⁴ El PNIEC 2023-2030 destaca en la página **523 y 524** la importancia del despliegue de tecnologías de almacenamiento y la flexibilidad en la red, lo que contribuye a la seguridad y calidad del suministro, evitando la construcción de nuevas infraestructuras y aprovechando las existentes

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

2.2. Análisis legal

A los efectos de resolver el presente conflicto, y como recoge la resolución, las consideraciones sobre la capacidad de acceso para demanda han de basarse en la normativa 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 definidos por la recientemente aprobada Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica¹⁵ que tendrán que definirse próximamente en las Especificaciones de Detalle de la Circular de Acceso y Conexión para la generación).

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

¹⁵ <https://www.boe.es/eli/es/cir/2024/09/27/1>

Por tanto, hay que analizar si la interpretación que ha efectuado el distribuidor para evaluar la capacidad de las instalaciones de almacenamiento cuando actúan 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)¹⁶, 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)¹⁷ distinguen entre el consumo -como suministro- y los almacenamientos de energía.

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

En el caso de los almacenamientos stand-alone como son las instalaciones “FF1 CUGAT BESS” y “FF2 CUGAT BESS” promovidas por LUREG, 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 determinación del acceso a las redes, bien sea para inyectar como para absorber, en particular, en la forma en que se evalúa la existencia o no de capacidad cuando se comportan como consumo.

En todo caso, es obligación de la autoridad reguladora -artículo 58 de la Directiva (UE) 2019/944- tomar todas las medidas razonables para facilitar el acceso a la red de nuevas capacidades de generación e instalaciones de almacenamiento de energía, en particular suprimiendo las trabas que pudieran impedir el acceso a nuevos agentes del mercado y de electricidad procedente de fuentes de energía renovables.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

¹⁷ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

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

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

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

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

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

- **Ofertas de venta de energía que tendrán carácter obligatorio respecto al correspondiente programa de adquisición de energía programado en el PDBF (reducción hasta la anulación del programa de compra del PDBF) para el consumo de bombeo y las instalaciones de almacenamiento, y carácter potestativo respecto al programa PDBF para las instalaciones de demanda con localización eléctrica específica.***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3. Evaluación de la capacidad de red para las instalaciones de almacenamiento en su comportamiento como instalaciones 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 demanda¹⁸ en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021, de las Especificaciones de Detalle y del RDL 8/2023¹⁹.

Es evidente que dicha normativa es aplicable a la evaluación de las instalaciones de almacenamiento como instalaciones de generación, pero su aplicación a las instalaciones 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 o almacenamiento en tanto que inyectan a la red.

¹⁸ CFT/DE/084/24 Folios 44-63, 67-87 y 115-146

¹⁹ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/27/8/con>

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

Y es, justamente, ésta la manera de proceder durante la evaluación de la capacidad de las instalaciones de almacenamiento en su comportamiento como “demanda” pura: considerar únicamente el escenario más crítico. Consecuentemente, nada se podría objetar al resultado del informe justificativo incorporado al procedimiento para una demanda de consumo de 5,470 MW por cada instalación, puesto que en dicho escenario existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100%.

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

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

Resulta obvio, por tanto, que no se puede denegar por falta de capacidad porque se produzcan sobrecargas en la red por la integración del almacenamiento absorbiendo energía en el momento más crítico: la punta de demanda del sistema y máxima carga de las instalaciones de almacenamiento. Esta conclusión supone una contradicción con

la propia definición de los almacenamientos en la normativa europea y estatal y, en última instancia, supone la vulneración de lo previsto en el artículo 33.2 de la LSE 24/2013, en tanto que no se puede afirmar que no haya capacidad en ningún momento para las instalaciones de almacenamiento.

Lo cual se señala sin perjuicio de que en un futuro se evalúe el acceso para la demanda de conformidad con la **Circular 1/2024, de 27 de septiembre, de la CNMC**, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica, así como sus correspondientes **Especificaciones de Detalle**, aún en tramitación.

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

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

1. El **contexto de descarbonización** que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes²⁰ y el almacenamiento²¹. En este contexto, es una prioridad el aprovechamiento de la infraestructura que ya existe para conectar nuevos recursos que ayuden a las renovables y su integración, al mínimo coste para el consumidor.
2. El **contexto normativo en plena evolución**. Atender el marco normativo vigente en toda resolución no es óbice para que el regulador²², por responsabilidad y

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

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

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

sensibilidad delante de los agentes, interprete la norma teniendo en cuenta los consensos que se están logrando y que pasarán a ser norma en los próximos meses.

Un ejemplo de norma con influencia en la evaluación de solicitudes de acceso de instalaciones de almacenamiento es la consulta pública de la CNMC sobre los perfiles de almacenamiento que ha propuesto el sector (incluyendo a los distribuidores)²³, o la nueva circular de acceso y conexión de la demanda y sus Especificaciones de Detalle (previsión de que esté aprobada durante el año 2025).

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

- **En el acceso a redes de transporte y distribución.** Los accesos de almacenamiento stand-alone en red de transporte con congestión por demanda se resuelven técnicamente para adaptar el comportamiento de la batería en su proceso de carga a la disponibilidad de las redes en distintos escenarios²⁴. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución²⁵.
- También se debe evitar la **discriminación entre usuarios que solicitan acceso a la red de distribución en función del titular de ésta**. Conflictos de acceso de instalaciones de almacenamiento por criterio de demanda se gestionan hoy en día de manera diversa en función del operador de la red de distribución de que se trate (incluyendo, sin ánimo de ser exhaustivo, desde procesos de negociación entre las partes para encontrar soluciones y, de esta manera, evitar el conflicto; denegación de solicitudes de acceso en primera instancia que posteriormente se modifican limitando la denegación sólo a la capacidad en sentido importador; estimaciones condicionadas a refuerzos de red -resueltos con el "0 asterisco", es decir, "no hay capacidad a menos que

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

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

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

se realicen refuerzos en la red"-; entre otros), lo que indica la dificultad de la interpretación de la norma y a la vez la necesidad y responsabilidad de resolver por parte del regulador conflictos de acceso equivalentes de manera consistente en todo el país para evitar situaciones de discriminación y afectación a la competencia.

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

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

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

próximos meses, genera pérdida de atractivo económico para nuevos proyectos y ralentiza la transición energética. El almacenamiento está llamado a ser una de las tecnologías que aporte flexibilidad al sistema y, por tanto, una de las claves para revertir este problema ya que puede contribuir a absorber esta energía que se vierte para reinyectarla a la red en momentos de falta de recurso renovable. Así, el almacenamiento redundará en una menor necesidad de utilización de tecnologías emisoras de CO₂ y un precio mucho menor en el mercado mayorista para todos los consumidores al desplazar tecnologías más caras en el orden de prelación durante el proceso de casación. La flexibilidad que aporta el sistema de almacenamiento redundará en una mayor y mejor utilización de las redes. Este papel fundamental del almacenamiento debe lograrse al mínimo coste para el consumidor, lo que implica, entre otros, a una localización donde pueda aportar más valor técnico y económico y, a la vez, a la necesidad de desarrollo de un mercado competitivo.

6. Gracias a la posibilidad técnica de actuar reversiblemente como consumidor-generador y su potencial de flexibilidad, la operación del **almacenamiento debe realizarse para que el flujo importador-exportador sea siempre en sentido contrario a la potencial congestión del nudo al que está conectado**. En este sentido se deberán considerar los medios técnicos apropiados para que en ningún caso el comportamiento legítimo y esperado del promotor de maximizar la rentabilidad económica de su activo de almacenamiento comprometa la seguridad y calidad de suministro de la red a la que está conectado. Imaginemos un nudo del norte de la península con riesgo de saturación por demanda durante horas de mucha insolación y producción fotovoltaica en los nudos de transporte del sur y, en consecuencia, se den precios en el mercado muy bajos. Esta situación podría inducir a un comportamiento estratégico del operador del almacenamiento para optimizar sus ingresos económicos basado en consumir durante las horas muy baratas en el mercado, sin considerar la realidad física de la red a la que está conectado, generando externalidades negativas y potencialmente poniendo en riesgo la seguridad y la calidad de suministro del punto de conexión por congestión por demanda (los consumidores conectados al mismo nudo responden también a la señal de precios bajos). Siendo esta posibilidad plausible en el marco de una argumentación de mercado carácter teórico, es obvio entender que esta situación no se debe producir y, para garantizarlo, se cuenta con sistemas técnicos apropiados que, de manera automática, modulen y/o eviten físicamente el flujo de operación del almacenamiento en el sentido de la congestión (en el ejemplo anterior, en sentido

de mayor demanda). Se logrará, de esta manera, un comportamiento equivalente al de las instalaciones de almacenamiento hibridado con plantas de generación. En la medida que estas soluciones técnicas sean plausibles y contribuyan a la seguridad y calidad del suministro, la norma tiene que interpretarse por parte del regulador considerándolas como una opción que define los escenarios de análisis, cuando no promoviéndolas directamente.

7. La posibilidad técnica -no siempre implementada o planificada- de gestión activa y en tiempo real de las redes y de los elementos conectados a ella -como las baterías- a partir de los datos reales en líneas y en nudos de los equipos de medida, entre otros, interpelan al regulador a explorar nuevas opciones de **supervisión ex post**^{28,29} para evitar la rigidez de normas definidas exclusivamente con criterios ex ante, propias de un contexto pretérito de menor digitalización. De esta manera, se aporta mayor seguridad técnica y jurídica a los agentes en un contexto de complejidad creciente del estado de la técnica y en base a un principio de confianza³⁰.
8. Un **marco regulatorio apropiado** debe promover la utilización de soluciones técnicas innovadoras para la operación de las redes al tener una externalidad positiva en el desarrollo industrial y la I+D del país, logrando beneficios para la economía, empleo de mayor calidad y capacidad tecnológica. De esta manera, se avanza en la transición energética evitando y/o retrasando inversiones en redes, lo que redundaría en un menor coste para el consumidor. A tal efecto, la Directiva (UE) 2019/944, y los documentos de orientación del CEER³¹ sobre innovación regulatoria, enfatizan la necesidad de mantener la flexibilidad y adaptabilidad de la regulación para permitir la integración de nuevas tecnologías, asegurando a la vez la certeza y estabilidad requeridas por los actores del mercado.

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

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

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

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

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

4. Valoración

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

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

La reciente publicación para trámite de audiencia pública de la CNMC sobre los patrones de funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento subraya la importancia de definir de manera precisa los escenarios de evaluación basados en las características específicas del almacenamiento como consumo. Dado que los sistemas de almacenamiento no consumen energía de manera continua, sino que lo hacen de

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

manera flexible (en términos de capacidad y tiempo), los criterios generales aplicables a los consumidores no reflejan adecuadamente su comportamiento. Y por este motivo, la norma actual se debe interpretar en el sentido de no asimilar el estudio de capacidad por demanda de una instalación de almacenamiento al de una instalación de consumo.

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

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

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

Como se ha explicado, los proyectos de almacenamiento en el presente expediente cuentan con acceso "como generadores", lo que les 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 planteada en el presente voto es, por tanto, el escenario utilizado (tanto de red, como de los sistemas de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando las instalaciones actúan como demanda.

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

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

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

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

5. Conclusiones

Determinado lo anterior, corresponde al Regulador, como única vía de garantizar el derecho de acceso de terceros a la red de distribución, elemento basal de la regulación, y a efectos de garantizar la seguridad jurídica, realizar un juicio de razonabilidad jurídica y técnica del presente conflicto, desde el mandato de encontrar un equilibrio entre el derecho de acceso para generación de renovables y la fiabilidad de la red.

En consecuencia, a criterio de este consejero, se determina que la interpretación defendida y argumentada en el presente voto de la Circular 1/2021 y de las Especificaciones de Detalle, así como de la normativa para la evaluación de acceso para consumo del RD 1955/2000 y el RD 1183/2020, **impiden desestimar el conflicto de acceso CFT/DE/084/24.**

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 E-DISTRIBUCIÓN de que no hay capacidad para las instalaciones de almacenamiento cuando se analiza desde la perspectiva de “demanda” no es conforme a Derecho por ser una afirmación surgida de una evaluación con criterios no aplicables al almacenamiento. Por lo que, y disintiendo de la resolución aprobada en la Sala de Supervisión Regulatoria, no se puede desestimar la solicitud de acceso de las instalaciones 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 las instalaciones de almacenamiento como instalaciones de demanda flexibles y modulables (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 de las instalaciones de almacenamiento a los parámetros de operación que permitan, por un lado, **maximizar el uso de la infraestructura de red** a mínimo coste y, a la vez, mantener los criterios de calidad y seguridad exigibles.
- 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 a su acceso “como generador” (y, por tanto, su orden de prelación), éste adapte el proyecto a los requerimientos de operación de red que deriven de los distintos escenarios plausibles.

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

Para que conste a efectos oportunos.