

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.L PLANTEADO POR LUREG BERO, S.L.U. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LAS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO “ FF CANILLEJAS BESS” (35 MW) Y “FF LAS MERCEDES BESS” (40MW) CON PUNTO DE CONEXIÓN EN SE CANILLEJAS 45 KV Y SE LAS MERCEDES 45KV RESPECTIVAMENTE.

(CFT/DE/179/24)

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 19 de diciembre de 2024

Visto el expediente relativo al conflicto planteado 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 de los conflictos.

Con fecha 14 de junio de 2024, tuvieron entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) dos escritos de la

representación legal de la sociedad LUREG BERO, S.L., (en adelante LUREG BERO) por los que se plantean sendos conflictos de acceso a la red de distribución propiedad de UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A, (en adelante UFD) con motivo de las denegaciones de las solicitudes de permisos de acceso y conexión por falta de capacidad de acceso para sus instalaciones de almacenamiento FF CANILLEJAS BESS (35 MW) y FF LAS MERCEDES BESS(40MW) con pretensión de conexión en SE Canillejas 45 kV y SE Las Mercedes 45 kV respectivamente.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015) se dispuso, al inicio del procedimiento, la acumulación de dichas solicitudes de conflicto en el expediente de referencia, dada su identidad sustancial e íntima conexión.

La representación legal de LUREG BERO exponía en sus escritos los siguientes hechos y fundamentos de derecho, en ambos casos con carácter idéntico:

- En fecha 16 de mayo de 2024, UFD remite a LUREG BERO las comunicaciones por las que se deniegan las solicitudes de permiso de acceso y conexión a la red de distribución para las instalaciones de almacenamiento “FF LAS MERCEDES BESS” y FF CANILLEJAS BESS. Cada una de dichas comunicaciones iba acompañada del correspondiente *“Informe justificativo de estudio de capacidad de acceso y viabilidad de conexión* emitido por UFD con fecha de 13 de mayo de 2024.
- En dichos informes se observa la falta de información relevante consistente en no expresar qué instalaciones se han tenido en cuenta para el análisis de generación y consumo, qué escenarios de generación se han utilizado para el análisis, no tener en cuenta la naturaleza del funcionamiento de los almacenamientos, no corresponder las limitaciones invocadas por UFD a la red de distribución y no aportar el informe de aceptabilidad realizado por REE, siendo este determinante para el estudio de la capacidad de acceso.

En cuanto a los fundamentos jurídicos, LUREG BERO:

- Considera que la aportación del informe de aceptabilidad al expediente es de suma importancia para evaluar la capacidad de acceso y que tiene derecho a obtener una copia de este.

- Califica de arbitraria las denegaciones formuladas por UFD por falta de motivación válida y no demostrar que existe un escenario de análisis racional en sus Informes justificativos de estudio de capacidad de acceso y viabilidad de conexión.
- Se vulneran los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en la asignación de capacidad disponible según el derecho comunitario y español que cita al efecto.
- Atendiendo al modo de funcionamiento de los almacenamientos, entiende que se debería otorgar un permiso de acceso flexible en lo que se refiere a consumo con posibilidad de establecer restricciones temporales al derecho de acceso, por permitirlo la normativa en vigor.
- Indica que el trato discriminatorio sufrido por LUREG BERO podría generar responsabilidad administrativa de UFD en su condición de gestor de la red de distribución.

Por lo expuesto, SOLICITA la estimación de los conflictos, la anulación de las comunicaciones denegatorias de UFD, la retroacción de actuaciones al momento procedimental correspondiente con orden a UFD de que conceda el permiso de acceso y conexión a las instalaciones o subsidiariamente que se conceda el permiso de acceso flexible.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

Con fecha 10 de septiembre de 2024, la Directora de Energía procedió a comunicar a LUREG BERO y a UFD el inicio del correspondiente procedimiento administrativo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015. Asimismo, se dio traslado a UFD del escrito presentado por la solicitante, concediéndosele un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, tras solicitar la ampliación del plazo para presentar alegaciones y serle concedida, UFD presentó escrito en fecha 9 de octubre de 2024, en el que manifiesta lo siguiente:

- LUREG BERO realizó una solicitud de acceso y conexión en fecha 24 de agosto de 2023, para la instalación de almacenamiento “FF LAS MERCEDES BESS” de 40 MW ubicada en Madrid, con pretensión de

- conexión en barras de 45kV de la subestación Las Mercedes. La solicitud fue admitida con fecha de prelación 24 de agosto de 2023.
- LUREG BERO realizó una solicitud de acceso y conexión en fecha 25 de septiembre de 2023, para la instalación de almacenamiento “FF CANILLEJAS BESS” de 35 MW ubicada en Madrid, con pretensión de conexión en barras de 45kV de la subestación Canillejas. La solicitud fue admitida con fecha de prelación 25 de septiembre de 2023.
 - Ambas solicitudes fueron denegadas por UFD el 16 de mayo de 2024, una vez realizado el correspondiente estudio de capacidad de acceso, por falta de capacidad suficiente para ambas instalaciones de almacenamiento en su condición de instalaciones de demanda.
 - En relación con los plazos de respuesta de las solicitudes de acceso y conexión, UFD ha recibido 73 solicitudes por un valor de 1,57 GW en el entorno del nudo Coslada 220kV, tanto para demanda, generación y almacenamiento. Para atender estas solicitudes era necesario la construcción de refuerzos en la red de transporte y de distribución de UFD. Por este motivo UFD solicitó a REE, como gestor y titular de la red de transporte, que confirmara la viabilidad de las actuaciones que se deberían realizar en la red de transporte. La primera solicitud de viabilidad técnica para el acceso de dos nuevos transformadores 220/132 kV de 240 MVA en la subestación de Coslada la realizó UFD a REE, el 19 de septiembre de 2022. El 13 de diciembre de 2023 se publicó el trámite de audiencia e información pública de la Propuesta de modificación de aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026. Analizada la propuesta publicada, UFD comprobó que las actuaciones necesarias para atender su solicitud no se incorporaron a la propuesta y, por este motivo, realizó alegaciones con fecha 12 de enero de 2024, reiterando la necesidad de que fueran tomadas en consideración sus propuestas y se incorporaran en el Plan. La Resolución de 22 de abril de 2024 publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024, por el que se modifican aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026. Entre el conjunto de actuaciones que se han incorporado al Plan, no se encontraban las necesarias para poder otorgar la capacidad de acceso a la instalación de LUREG BERO.
 - Por este motivo, tras la publicación definitiva se procedió a denegar el acceso y a dar por finalizado el procedimiento de acceso y conexión solicitado por la promotora. UFD ha respetado en todo el proceso el orden de prelación de todas las solicitudes de acceso y conexión del entorno del nudo Coslada 220kV, y que una vez fue publicada la Resolución se

- procedió a su estudio teniendo en cuenta la situación de la red conforme al criterio de prelación temporal.
- Sobre el trámite de aceptabilidad, en ambas solicitudes se cumplían los requisitos establecidos en la normativa de aplicación para la solicitud de un informe de aceptabilidad. Hay que tener en cuenta que estos criterios, tanto los del RD 1183/2020 como los de la Circular 1/2021 se refieren únicamente a la consideración de la instalación de almacenamientos en su funcionamiento como generación, ya que como instalaciones de demanda no cumplen con los criterios requeridos por la regulación vigente para que pueda constituir un incremento significativo de los flujos de energía en los nudos aguas arriba que puedan afectar a la seguridad y calidad del suministro.
 - Sobre la evaluación de la capacidad de acceso de las solicitudes, UFD ha aplicado lo establecido en la normativa vigente en el momento del estudio. UFD tramitó la solicitud siguiendo el procedimiento establecido para las solicitudes de generación de electricidad, pero teniendo en cuenta los criterios que le fueron de aplicación en su condición de instalación de demanda. Es decir, se procedió a evaluar la capacidad de acceso tanto en su condición de instalación de generación de electricidad como en su condición de instalación de demanda.
 - El estudio para determinar la capacidad como demanda se realizó aplicando estrictamente lo establecido en la normativa vigente en el momento del estudio, es decir, aplicando lo dispuesto en el Real Decreto 1955/2000. El criterio evaluado fue el de capacidad en condiciones de cumplimiento del artículo 64 del RD 1955/2000. Para ello, se tuvieron en cuenta, no solo el punto de conexión propuesto, sino toda la red con influencia con el objeto de preservar la seguridad y calidad del sistema eléctrico.
 - El estudio realizado para las solicitudes de LUREG BERO, en su funcionamiento como demanda, determina que no existe capacidad de acceso como demanda en los puntos solicitados:
En concreto, y en cuanto a la solicitud de “FFCANILLEJAS BESS” se producirían las siguientes sobrecargas:
 - En la transformación de la subestación de Coslada 220/45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 3.500 horas al año y llegando a alcanzar el 123 %. Concretamente se superaría el 120 % de la capacidad nominal durante 200 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones de la instalación.
 - En la transformación de la subestación de Canillejas 220/45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 3.500 horas al año y llegando a alcanzar el 123 %.

En cuanto a la solicitud de “FF LAS MERCEDES BESS” se producirían las siguientes sobrecargas:

- En la transformación de la subestación de Coslada 220/45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante todas las horas al año y llegando a alcanzar el 145 %. Concretamente se superaría el 120 % de la capacidad nominal durante 2.800 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones de la instalación.
 - En la línea Las Mercedes – Rejas 45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 620 horas al año.
 - En la línea Coslada – Las Mercedes 45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 200 horas al año.
- Estas saturaciones solo pueden resolverse mediante la ejecución de nuevos desarrollos desde la red de transporte.
 - Se acompañan gráficas de la situación de la subestación de Coslada antes y después de tener en consideración las instalaciones de LUREG BERO, donde se comprueba que, para el caso de Canillejas se superan durante muchas más horas el 100% de la capacidad de los transformadores (120MVA cada uno), con la incorporación de la generación en estudio se incrementarían las horas que superan el 100% de la capacidad nominal con disparo de protecciones.
 - El circuito Coslada-Las Mercedes de 45kV, tiene una capacidad nominal de 49MW. Con la incorporación de los 40MW en estudio, se produciría un incremento que supera el 100% de la capacidad llegando a producirse el disparo de las protecciones. Similares resultados se obtienen en el estudio del circuito Las Mercedes-Rejas 45kV.
 - Existe pues una saturación zonal del nudo Coslada 220kV que solo puede ser resuelta mediante nuevas actuaciones en la red de transporte.
 - Del listado de todas las solicitudes de acceso recibidas y admitidas con punto de conexión en la red subyacente del nudo de Coslada 220/45kV en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 hasta la fecha de notificación del conflicto, se puede comprobar que los únicos permisos que se han emitido con posterioridad a 1 de enero de 2023 corresponden a solicitudes de instalaciones de generación fotovoltaica.
 - La evaluación de la capacidad de acceso se ha realizado aplicando la normativa vigente en el momento del estudio, no pudiendo aplicarse patrones de funcionamiento o normativa que no esté vigente en el momento del estudio de capacidad
 - Finalmente, y en cuanto a los informes elaborados por BESTGRID SOLUTIONS, alega que la Resolución de la CNMC de 20 de mayo de 2021 es únicamente aplicable para el cálculo de la capacidad de acceso a la red de distribución para instalaciones de generación o

almacenamiento en su condición de instalación de generación. En cuanto a la normativa para evaluar la capacidad para la demanda, se desarrollará con la aprobación de la correspondiente Circular y Especificaciones de Detalle, pero en la actualidad, la normativa aplicable la constituye el artículo 64 del RD 1955/2000.

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

Por lo expuesto, SOLICITA que se desestime el conflicto de acceso y se confirme la denegación de los permisos de acceso para las instalaciones de LUREG BERO.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 25 de octubre de 2024, se puso de manifiesto a las partes interesadas para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

En fecha 11 de noviembre de 2024, ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de LUREG BERO, en el que se expone de forma resumida:

- La negativa de UFD es insuficiente para denegar la capacidad de acceso solicitada.
- El artículo 64 del RD 1955/2000, debe interpretarse a la luz de la nueva Circular 1/2024 de 27 de septiembre de la CNMC, que regula el acceso flexible y optimiza el uso de la red. Dicha Circular, con independencia de su vigencia se trata de una norma aprobada y publicada que debe desde ya informar el proceder de los gestores de red.
- UFD omite escenarios racionales de demanda que evalúen los periodos valle y que resultan esenciales para las instalaciones de almacenamiento. Por ello, la CNMC debe exigir a UFD la revisión de su análisis de capacidad en el marco de la Circular 1/2021 y la Circular 1/2024, incluyendo un estudio de escenarios de demanda flexible y de adecuación de consumo.
- Existe una contradicción entre la necesidad de nuevas posiciones en la red de transporte según UFD y la existencia de informes de aceptabilidad favorables emitidos por REE que avalaban la viabilidad técnica de las

instalaciones. En base a ello, la CNMC deberá valorar la viabilidad técnica del acceso en condiciones flexibles conforme a la Circular 1/2024, lo que permitiría que se aprovechen las posibilidades de la infraestructura de distribución sin necesidad de realizar ampliaciones inmediatas.

UFD ha presentado escrito de alegaciones en audiencia en fecha 18 de noviembre de 2024, por el que se ratifica y da por reproducidas las alegaciones planteadas en su escrito inicial de 9 de octubre de 2024.

QUINTO. Informe de la Sala de Competencia

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

I. 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. Sobre el objeto del conflicto.

El objeto del presente conflicto radica en determinar, si ha quedado acreditada y se encuentra suficientemente justificada la falta de capacidad de acceso disponible en las SE Canillejas 45 kV y SE Las Mercedes 45 kV para las respectivas instalaciones de almacenamiento FF CANILLEJAS BESS (35 MW) y FF LAS MERCEDES BESS (40MW) en su funcionamiento como instalaciones de demanda.

No obstante, antes de entrar a evaluar la conformidad a derecho de las denegaciones de UFD, es preciso aclarar- en relación con las alegaciones formuladas por LUREG BERO sobre que no se le ha dado traslado por la distribuidora de los informes de aceptabilidad favorables emitidos por el Operador del Sistema-, que ambos informes (incorporados por UFD en el presente expediente a los folios 172 a 179) y valorados por la propia LUREG BERO en el trámite de audiencia, carecen de cualquier trascendencia en la evaluación realizada por UFD al referirse, exclusivamente, a la incidencia de la instalación en la red de transporte que cuenta, para la demanda, con instrumentos distintos como el SRAD que no existen en distribución.

Por consiguiente, la aceptabilidad en transporte, tanto para generación como para demanda, no significa en modo alguno que exista capacidad en distribución para consumo.

De otra parte, el objeto del conflicto se limita a valorar la denegación efectuada por UFD con la normativa vigente en ese momento, es decir, no se puede tener en cuenta la Circular 1/2024, que no había sido aprobada aún, ni las Especificaciones de Detalle del 27 de junio de 2024 y publicadas el día 5 de julio,

al ser normas posteriores a las comunicaciones denegatorias objeto del presente conflicto.

CUARTO. Consideraciones previas sobre las instalaciones de almacenamiento. Sobre el modo de evaluación de la capacidad disponible para los almacenamientos como instalaciones de demanda.

El motivo esgrimido por UFD para denegar el acceso a las citadas instalaciones en su actuación como instalaciones de demanda se determina por la falta de capacidad de acceso al superarse la capacidad adicional máxima que puede conectarse en el punto solicitado, efectuado ese análisis en condiciones de cumplimiento del artículo 64 del RD 1955/2000¹.

UFD llega a la conclusión de que- en aplicación del criterio establecido en el citado artículo 64 del RD 1955/2000, sobre la imposibilidad de conectar carga adicional en un punto si se producen sobrecargas o la tensión queda fuera de los límites reglamentarios-, no es posible otorgar el permiso de acceso de las instalaciones objeto del presente conflicto.

Frente a ello LUREG BERO alega que no se ha tenido en cuenta la singularidad tecnológica de las instalaciones de almacenamiento a efectos de evaluar la capacidad de acceso, pudiendo disminuir las posibles sobrecargas mediante la concesión de un permiso de acceso flexible con posibilidad de establecer restricciones temporales de conformidad con la normativa de aplicación.

Es cierto que el 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

¹Real 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.

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 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 puede solicitar acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento. Siempre que tengan intención de 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 también pueden comportarse como instalaciones de demanda. Por ello, el artículo 6.3 establece en su segundo párrafo, que lo anterior (la evaluación como si fuera un generador, que es la regla general) se entiende sin perjuicio de los criterios técnicos de acceso que deban ser tenidos en cuenta para este tipo de instalaciones como consecuencia de su condición de instalaciones que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda.

Siendo por definición legal el acceso (y el permiso de acceso), aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta, es evidente que los almacenamientos, en su comportamiento como instalación de demanda, usan la red para absorber energía de ella y requieren del indicado permiso que solo se podrá otorgar cuando haya capacidad para ello.

A falta de normativa más concreta, UFD evalúa el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación, en aplicación del criterio establecido en el artículo 64 del RD 1955/2000. 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. Así, esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse en este sentido en la Resolución de 3 de octubre de 2024, en el asunto de referencia CFT/DE/314/23, entendiéndose que tal forma de evaluar es correcta.

Lo cual, se señala sin perjuicio de que el acceso se evalúe en un futuro de conformidad con el acceso flexible contemplado en la Circular 1/2024 y sus correspondientes Especificaciones de Detalle (que habrán de aprobarse), lo que permitirá considerar el perfil de funcionamiento de una instalación de almacenamiento en su comportamiento -temporalmente limitado- como instalación de demanda en función de diversos escenarios.

No obstante, y según se ha expuesto previamente, dichas normas no se aplican a la resolución del presente conflicto al no estar vigentes a la fecha en que se evaluó la capacidad de acceso por la distribuidora.

QUINTO. Sobre la falta de capacidad disponible para consumo en la red subyacente del transformador de la subestación Coslada 220/45kV y, en particular, en las subestaciones de Canillejas 45kV y Las Mercedes 45kV.

Tanto en los informes iniciales que acompañan a las denegaciones de acceso y conexión como en las alegaciones en el presente conflicto, UFD- aplicando el criterio establecido en el artículo 64 del RD 1955/2000 sobre la imposibilidad de conectar carga adicional en un punto si se producen sobrecargas o la tensión queda fuera de los límites reglamentarios- llega a las siguientes conclusiones:

En cuanto a la solicitud de “FFCANILLEJAS BESS” se producirían las siguientes sobrecargas:

- En la transformación de la subestación de Coslada 220/45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 3.500 horas al año y llegando a alcanzar el 123 %. Concretamente se superaría el 120 % de la capacidad nominal durante 200 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones de la instalación.
- En la transformación de la subestación de Canillejas 220/45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 3.500 horas al año y llegando a alcanzar el 123 %.

En cuanto a la solicitud de “FF LAS MERCEDES BESS” se producirían las siguientes sobrecargas:

- En la transformación de la subestación de Coslada 220/45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante todas las horas al año y llegando a alcanzar el 145 %. Concretamente se superaría el 120 % de la capacidad nominal durante 2.800 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones de la instalación.
- En la línea Las Mercedes – Rejas 45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 620 horas al año.
- En la línea Coslada – Las Mercedes 45 kV, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante más de 200 horas al año.

En las alegaciones UFD informa que los estudios se han realizado teniendo en cuenta no solo el punto de conexión propuesto sino toda la red con influencia con objeto de preservar la seguridad, regularidad y calidad del sistema eléctrico.

Para ello, presenta distintas gráficas que ponen de manifiesto la situación, por ahora puntual, de sobrecargas en la estación de Canillejas, según histórico de

las medidas reales de 2023- sin que se lleguen a disparar las protecciones. Dicha situación, una vez añadida la instalación objeto de estudio: FF CANILLEJAS BESS de 35MW se vería agravada de forma que se superaría el 100 % de la capacidad nominal durante más de 3.500 horas al año y llegando a alcanzar el 123%. En Coslada 220/45 kV la situación, con la incorporación de la nueva generación conllevaría una situación de sobrecarga durante más de 3.500 horas al año, llegando a superarse durante 200 horas el 120% de la capacidad nominal, lo que supondría el disparo de las protecciones de la instalación.

En cuanto a la estación de Las Mercedes, se replica la situación y así, del Informe elaborado y de las gráficas presentadas por UFD se señalan unas sobrecargas en la transformación de la subestación de Coslada 220/45 kV de hasta el 145%, superándose el 100 % de la capacidad nominal durante la totalidad de las horas al año. Se superaría la el 120 % de la capacidad nominal durante 2800 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones.

Dispone UFD que la saturación zonal en los transformadores 220/45 kV de Coslada y Canillejas, previamente indicada, sólo puede ser resuelta con nuevas transformaciones que requieren de nuevas posiciones en la red de transporte que, no obstante haber sido solicitadas por su parte, no han sido incluidas en la planificación aprobada.

Frente a ello LUREG BERO alega, a través de los informes elaborados por la empresa BESTGRID SOLUTIONS, aportados al expediente, la disconformidad con el escenario utilizado por UFD en cuanto se basa en una normativa anterior a la actual Circular 1/2021 y a las Especificaciones de Detalle aprobadas mediante Resolución de la CNMC de 22 de mayo de 2021. Igualmente propone, atendiendo a la singularidad tecnológica que presentan los almacenamientos, la posibilidad de conceder a sus instalaciones un permiso de acceso flexible en lo que se refiere al consumo con posibilidad de restricciones temporales.

Pues bien, en lo que se refiere a la aplicabilidad del escenario del artículo 64 del RD 1955/2000, debe indicarse, según se ha señalado en apartados precedentes de la presente Resolución, que la aplicación de dicho escenario para la evaluación de la demanda en instalaciones de almacenamientos ya se ha considerado correcto en Resoluciones previas dictadas por esta Sala.

Por otro lado, y en cuanto a la aplicación que reclama LUREG BERO de la Circular 1/2021 y Especificaciones de Detalle para la evaluación de la capacidad de sus instalaciones, es evidente que dicha normativa sólo podría aplicarse a la evaluación de las instalaciones de almacenamiento como instalaciones de

generación, pero su aplicación a dichas instalaciones en su comportamiento como instalaciones de demanda solo podría justificarse 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.

En todo caso, la aplicación de dicha normativa en la evaluación de las instalaciones de almacenamiento -que ha sido avalada por esta Comisión en distintas Resoluciones (por todas, la de 30 de julio de 2024, CFT/DE/290/23)- no conllevaría un resultado distinto al aplicado por UFD para las instalaciones de LUREG BERO, en cuanto el escenario para evaluar la demanda en la Circular 1/2021 y en las Especificaciones de Detalle es la punta simultánea del sistema, como se haría con cualquier consumidor para garantizar en todo momento el suministro.

Finalmente, se comprueba el cumplimiento por la distribuidora del criterio del orden de prelación de solicitudes de acceso, al observarse en el listado facilitado por UFD (al folio 169 del expediente) que desde enero de 2023, es decir ocho meses antes de la primera solicitud de LUREG BERO (24/08/2023) no se ha concedido en la zona de influencia ni un solo permiso a instalaciones de consumo, correspondiendo el único permiso otorgado hasta esa fecha a una instalación de generación fotovoltaica.

Queda, por tanto, suficientemente justificada, a juicio de esta Comisión, la falta de capacidad de acceso para las dos solicitudes de LUREG BERO, lo que conduce a la desestimación íntegra del presente conflicto.

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

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica titularidad de UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. planteado por LUREG BERO, S.L. con motivo de las denegaciones de las solicitudes de permisos de acceso y conexión por falta de capacidad de acceso para sus instalaciones de almacenamiento FF CANILLEJAS BESS (35 MW) y FF LAS MERCEDES BESS (40MW) con pretensión de conexión en SE Canillejas 45 kV y SE Las Mercedes 45 kV respectivamente.

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

LUREG BERO, S.L.U y UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP M SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN (CFT/DE/179/24) PLANTEADO POR LUREG BERO, S.L.U. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LA INSTALACIÓN DE ALMACENAMIENTO "FF Canillejas BESS", DE 35 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN CANILLEJAS 45 KV (MADRID)

Josep Maria Salas Prat, consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respetuoso respecto a la opinión de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por la que se desestima el conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD S.A. (en adelante, UFD) en la subestación Aragón 45kV (Madrid), planteado por LUREG BERO, S.L.U. (en adelante, LUREG BERO) respecto a la solicitud de acceso para el almacenamiento stand-alone con baterías "CANILLEJAS", de 35 MW, tanto en generación como en demanda. Esta disensión afecta tanto a la conclusión alcanzada como a la argumentación que la fundamenta.

Se reconoce que hay capacidad cuando el sistema funciona como generador ("inyección"), pero se deniega por falta de capacidad cuando actúa como consumidor ("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)²; las Especificaciones de Detalle para la determinación de la capacidad

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

de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (en adelante, Especificaciones de Detalle³, 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 2024⁴); 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)⁵; 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)⁶, entre otras⁷.

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

- 1) Una selección adecuada del escenario para evaluar el almacenamiento en su función de “importador” de energía, es decir, cuando actúa como demanda.
- 2) La aplicabilidad de la normativa existente a nuevas instalaciones de almacenamiento, las que, si bien actúan como “importadores de energía desde la red” en algunos momentos, son un sujeto distinto al de “consumidor” puro y, por tanto, requieren un procedimiento particular de evaluación de la solicitud de acceso cuando se valora la capacidad de la red como “demanda”⁸.
- 3) La consideración de la normativa europea, así como la estatal, específica para almacenamiento y que, a efectos del presente conflicto, se concreta en el artículo 6.3 del RD 1183/2020.

El desarrollo pendiente, en el momento de resolver el presente conflicto de acceso, de la forma y contenido para la evaluación de la capacidad de estas instalaciones en su comportamiento como “consumo” lleva a considerar, a criterio de este consejero, que lo más razonable, tanto jurídica como técnicamente, es reevaluar la solicitud de acceso

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

⁴ <https://www.boe.es/boe/dias/2024/07/05/pdfs/BOE-A-2024-13823.pdf>

⁵ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2000/12/01/1955/con>

⁶ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/12/29/1183/con>

⁷ Ley 2/2007 de la Comunidad de Madrid de 27 de marzo, desarrollada por el Decreto 19/2008, de 13 de marzo por la que se regula la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid. https://gestion.comunidad.madrid/wleg_pub/#

⁸ Esta consideración segunda implica, en un orden cronológico, el primero de los aspectos a dirimir antes de considerar la normativa autonómica de la Comunidad de Madrid, que sí aplica para solicitudes de acceso de demanda pura y, en cualquier caso, en el análisis de los escenarios alternativos que el distribuidor debe evaluar.

atendiendo a los distintos escenarios de operación que la norma vigente prevé para este tipo de consumo, que es el almacenamiento.

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

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)⁹; **2) mantener y garantizar el orden de prelación respecto a la capacidad de acceso por generación; y 3) devolver al distribuidor la solicitud de acceso para una nueva revisión técnico-económica que considere otros posibles escenarios alternativos** al analizar la capacidad de la red cuando el sistema de almacenamiento actúa como “consumo” atendiendo a las características propias del almacenamiento (y no considerarlo como si **se tratase** exclusivamente de **instalaciones de demanda**).

Resultado de esta nueva evaluación de la solicitud de acceso, **el distribuidor deberá concluir si existen soluciones técnico-económicas alternativas** basadas en los distintos escenarios de demanda de la red, el estado de la técnica y en los criterios técnicos propios del almacenamiento, así como de su operación (es decir, *solicitudes de acceso de generación (...) que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda*). En caso de que se determinen opciones viables resultantes del análisis y **de acuerdo con la norma vigente¹⁰, 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.**

⁹ <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con>

¹⁰ Entre otros, artículo 6.5 de la Circular 1/2021; disposición adicional decimocuarta del RD 1955/2000; artículo 6.3 del RD 1183/2020; Artículo 33 Ley 24/2013

1. Objeto del conflicto de acceso

El presente expediente dirime si se estima o no el conflicto de acceso CFT/DE/179/24 de la conexión a la red de distribución solicitada por parte del promotor (25/09/2023) para conectar un sistema de almacenamiento de 35 MW, tanto en generación como en demanda¹¹, en la subestación Canillejas 45 kV (Madrid).

- Se trata de un sistema de almacenamiento de 35 MW en generación y demanda.
- Conexión a la red de distribución en la subestación Canillejas 45 kV.
- Existencia de capacidad como generador, lo que otorga al promotor unos derechos que deben ser protegidos.
- Congestión por demanda en el escenario de punta.

El gestor de la red de distribución indica que debe analizar la capacidad requerida por una instalación de almacenamiento tanto en su condición de instalación de generación de electricidad como en su condición de instalación 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 como generador -garantizar el acceso a redes es uno de los pilares de la Regulación- y garantizar que las condiciones de operación de la red no se vean comprometidas -otro aspecto prioritario al que debe atender el regulador-, proporcionando una base sólida para la resolución de conflictos de acceso futuros y la integración eficiente de nuevas tecnologías.

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

¹¹ CFT/DE/179/24 Folios 1-10

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 24/2013¹².

La valoración de la solicitud de acceso por parte del distribuidor¹³ (16/05/2024) concluye que existe capacidad cuando se comporta como “generador” (sentido exportador de energía desde las baterías a la red) pero falta capacidad de acceso para la importación (desde la red a las baterías), es decir, con un comportamiento como “consumidor”. Y es en esta falta de capacidad en la que se basa la denegación de la solicitud de acceso y, consecuentemente, origina el presente conflicto de acceso.

Para concluir en la denegación por falta de capacidad por “demanda”, el análisis técnico se basa en un único escenario de red “de punta de demanda y baja generación” para la potencia solicitada de 35 MW. Este escenario, sin embargo, no considera la voluntad del promotor transmitida a UFD según la que no se debe considerar únicamente ni el escenario de consumo basado en una máxima potencia constante de demanda, ni el escenario más crítico de la red.

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación del acceso de la instalación de almacenamiento "FF Canillejas BESS" (35 MW en generación y demanda) por falta de capacidad para demanda en la subestación Canillejas 45kV en el escenario de red más crítico. Concretando, la cuestión clave de la discrepancia es el escenario utilizado (tanto de red, como del sistema de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando la instalación actúa como demanda.

Se debe dirimir, por tanto:

1. Si el almacenamiento es un elemento específico y claramente diferenciado del sujeto “consumidor” (RD 1955/2000, LSE 24/2013).
2. Si el escenario de análisis seleccionado considera los criterios técnicos de acceso para este tipo de instalaciones, atendiendo a la normativa europea y estatal en materia de almacenamientos, y en particular al segundo párrafo del 6.3 del RD 1183/2020.

¹² Artículos 6 g) y 6 h)

¹³ CFT/DE/179/24 Folios 1-10 y 37-41

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)¹⁴. Una exégesis en estos términos, en el ámbito competencial de esta Comisión, que es la regulación económica, debe partir de los objetivos del sector económico de que se trate, identificados por el poder público como de interés general, y del estado de la técnica aplicable. Son los parámetros anteriores los que delimitan la realidad social del tiempo en que la norma ha de aplicarse. No requiere especiales esfuerzos argumentales el identificar la descarbonización de la economía y la transición energética que la haga posible, sin menoscabo de la seguridad de suministro y la sostenibilidad económica, como los grandes objetivos de interés general asignados al sector eléctrico¹⁵.

Concretamente, hay que señalar que el almacenamiento, en sus distintas modalidades (*behind the meter*, hibridado con generación, stand-alone) está alineado con el Plan

¹⁴ 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)

¹⁵ 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>

Nacional de Integrado Energía y Clima, PNIEC, 2023-30 que prevé un aumento del objetivo de almacenamiento desde 6.413 MW en 2019 a 18.913 MW en 2030¹⁶.

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

Es este contexto técnico y económico el que interpela, a criterio de este consejero, a una aplicación de la norma estricta y a la vez que proteja la función última de la regulación para adaptarse a la nueva realidad del sistema eléctrico con un nivel de penetración de energía renovable muy elevado y necesidad de incrementar la capacidad de las redes para absorber nueva demanda. Solo de esta manera se puede dar la seguridad jurídica a los agentes, minimizar los efectos negativos sobre la competencia, avanzar en la senda de la descarbonización a un mínimo coste para el consumidor -al aprovechar infraestructuras existentes-, asegurar los niveles de calidad de suministro exigibles, reducir el impacto ambiental de nuevas infraestructuras energéticas y dar respuesta a las necesidades de la industria en un tiempo razonable.

El valor añadido para la red de ubicar los sistemas de almacenamiento en nudos y redes con riesgo de congestión es indudable -e ineludible-. Por este motivo, sería difícil de 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 trámite¹⁷, sino de que cualitativamente se ubique

¹⁶ Según la última actualización del PNIEC 2023-2030, con el visto bueno de la Comisión Europea, el almacenamiento llegará a 18.913 MW, e incluyendo el almacenamiento de solar termoeléctrica llega a 22,5 GW. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

¹⁷ <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

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.¹⁸

Finalmente, y no es un tema menor, un desafío crítico identificado es el impacto del almacenamiento en el acceso a la red para otros usuarios, especialmente para la demanda industrial. Actualmente, y según se induce por el sentido de la resolución de la que el presente voto particular discrepa, el almacenamiento compite por el acceso a la red en su rol de "consumidor puro", lo que ha provocado que algunos proyectos de almacenamiento bloqueen la capacidad que podría estar disponible para la industria. **Este acaparamiento de capacidad es perjudicial para la expansión de la demanda industrial y para la electrificación.** Esta situación es fácilmente 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.

¹⁸ 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

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 eléctrica¹⁹ 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.

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

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

Tanto la Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (en adelante Directiva (UE) 2019/944)²⁰, 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

¹⁹ <https://www.boe.es/eli/es/cir/2024/09/27/1>

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

económica (en adelante RDL 23/2020)²¹ distinguen entre el consumo -como suministro- y los almacenamientos de energía.

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

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

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

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

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

h) Los titulares de instalaciones de almacenamiento, que son las personas físicas o jurídicas que poseen instalaciones en las que se difiere el uso final de

²¹ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

electricidad a un momento posterior a cuando fue generada, o que realizan la conversión de energía eléctrica en una forma de energía que se pueda almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica.

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

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

- **Ofertas de venta de energía que tendrán carácter obligatorio** respecto al correspondiente programa de adquisición de energía programado en el PDBF (reducción hasta la anulación del programa de compra del PDBF) **para el consumo de bombeo y las instalaciones de almacenamiento**, y carácter potestativo respecto al programa PDBF para las instalaciones de demanda con localización eléctrica específica.*
- **Ofertas de compra de energía que tendrán carácter potestativo**, para el incremento respecto al PDBF del programa de adquisición de energía, teniendo en cuenta, en su caso, el recurso almacenado y/o las mejores previsiones de consumo.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Los solicitantes de permisos de acceso y de conexión a un punto de la red de

transporte o, en su caso, de distribución de energía eléctrica, que serán: los promotores y titulares de instalaciones de generación de electricidad, de instalaciones de distribución, de instalaciones de transporte, de instalaciones de almacenamiento, y los consumidores.

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

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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

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

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

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

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

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

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

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

Como recoge correctamente la resolución, el distribuidor ha procedido a evaluar el impacto del almacenamiento como instalación de generación y como instalación de demanda²² en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021, de las Especificaciones de Detalle y del RDL 8/2023²³.

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

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

Y es, justamente, ésta la manera de proceder durante la evaluación de la capacidad de la instalación de almacenamiento en su comportamiento como “demanda” pura: considerar únicamente el escenario más crítico. Consecuentemente, nada se podría objetar al resultado del informe justificativo incorporado al procedimiento para una

²² CFT/DE/179/24 Folios 37-41 y 155-179

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

demanda de consumo de 35 MW, puesto que en dicho escenario existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100%.

De lo anterior, el distribuidor concluye, sin más, con la denegación de capacidad. 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 del sistema de almacenamiento. Esta conclusión supone una contradicción con la propia definición de los almacenamientos en la normativa europea y estatal y, en última instancia, supone la vulneración de lo previsto en el artículo 33.2 de la LSE 24/2013, en tanto que no se puede afirmar que no haya capacidad en ningún momento para la instalación de almacenamiento.

Lo cual se señala sin perjuicio de que 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 redes²⁴ y el almacenamiento²⁵. 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 regulador²⁶, por responsabilidad y sensibilidad delante de los agentes, interprete la norma teniendo en cuenta los consensos que se están logrando y que pasarán a ser norma en los próximos meses. Un ejemplo de norma con influencia en la evaluación de solicitudes de acceso de instalaciones de almacenamiento es la consulta pública de la CNMC sobre los perfiles de almacenamiento que ha propuesto el sector (incluyendo a los distribuidores)²⁷, o la circular de acceso y conexión de la demanda²⁸ (prevista esté aprobada antes de final del año 2024), que prevé la habilitación de la potencia flexible de la demanda.
3. **No discriminación**, como principio de la buena regulación, en los siguientes ámbitos:
 - **En el acceso a redes de transporte y distribución**. Los accesos de almacenamiento stand-alone en red de transporte con congestión por

²⁴ 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).

²⁵ 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.

²⁶ 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.”

²⁷ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

²⁸ Ver calendarios circulares 2024

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

demanda se resuelven técnicamente para adaptar el comportamiento de la batería en su proceso de carga a la disponibilidad de las redes en distintos escenarios²⁹. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución³⁰.

- También se debe evitar la **discriminación entre usuarios que solicitan acceso a la red de distribución en función del titular de ésta**. Conflictos de acceso de instalaciones de almacenamiento por criterio de demanda se gestionan hoy en día de manera diversa en función del operador de la red de distribución de que se trate (incluyendo, sin ánimo de ser exhaustivo, desde procesos de negociación entre las partes para encontrar soluciones y, de esta manera, evitar el conflicto; denegación de solicitudes de acceso en primera instancia que posteriormente se modifican limitando la denegación sólo a la capacidad en sentido importador; estimaciones condicionadas a refuerzos de red -resueltos con el "0 asterisco", es decir, "no hay capacidad a menos que se realicen refuerzos en la red"-; entre otros), lo que indica la dificultad de la interpretación de la norma y a la vez la necesidad y responsabilidad de resolver por parte del regulador conflictos de acceso equivalentes de manera consistente en todo el país para evitar situaciones de discriminación y afectación a la competencia.

4. La **eficiencia técnica**. Las baterías no solo son activos para arbitrar en el mercado de la energía y, consecuentemente, optimizar su valor económico. Son también 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

²⁹ 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.

³⁰ Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6)
<https://www.boe.es/doue/2019/158/L00125-00199.pdf>

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 europeo³¹, como estatal³². Hay que considerar que actualmente la descarbonización del sistema eléctrico en España padece en determinadas horas de una capacidad de energía renovable instalada ociosa que no puede generar energía, incluso cuando se dispone de recurso (sol o viento, por ejemplo) ya que no hay demanda a satisfacer. Esto implica que se genere muy por debajo de las horas de diseño, generándose lo que se conoce como “vertidos” (ya sea por motivos técnicos o económicos). Esta realidad, que se prevé seguirá la senda de incrementarse en los próximos meses, genera pérdida de atractivo económico para nuevos proyectos y ralentiza la transición energética. El almacenamiento está llamado a ser una de las tecnologías que aporte flexibilidad al sistema y, por tanto, una de las claves para revertir este problema ya que puede contribuir a absorber esta energía que se vierte para reinyectarla a la red en momentos de falta de recurso renovable. Así, el almacenamiento redundaría 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

³¹ <https://www.ceer.eu/publication/acer-ceer-paper-on-challenges-of-the-future-electricity-system/>

³² <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>

redunda 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**^{33,34} 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 confianza³⁵.

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 CEER³⁶ sobre innovación regulatoria, enfatizan la necesidad de mantener la flexibilidad y adaptabilidad de la regulación para permitir la integración de nuevas tecnologías, asegurando a la vez la certeza y estabilidad requeridas por los actores del mercado.

4. Valoración

El consejero Josep M Salas fundamenta su voto en el sentido último de la Regulación, entendida como función que se expresa jurídicamente pero que no es sólo jurídica³⁷. La

³³ 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.

³⁴ [Plan Estratégico CNMC 2021-2026](#)

³⁵ 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.

³⁶ 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/>

³⁷ 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*”.

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

Definir escenarios específicos que consideren la realidad de cada solicitud de acceso de instalaciones de almacenamiento permitirá optimizar el uso de la red, integrando de manera más eficiente los sistemas de almacenamiento y evitando inversiones en red innecesarias. Esta especificidad reducirá las barreras de acceso y fomentará el

desarrollo de más proyectos de almacenamiento y más competitivos (al habilitarlos para participar en más mercados), contribuyendo a la estabilidad y flexibilidad del sistema eléctrico a un mínimo coste para el consumidor.

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

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

Como se ha explicado, el presente proyecto de almacenamiento cuenta con acceso "como generador", lo que le confiere derechos al promotor de orden de prelación por esa capacidad otorgada. Derechos que, sin duda, deben protegerse hasta que se resuelva la solicitud de acceso. Sin embargo, el conflicto emerge al denegar la solicitud de acceso por motivos de "demanda" en base a considerar solo el escenario más crítico de red, definido por una punta de demanda y baja generación.

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

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

1. Si se aplican correctamente los criterios de la Circular 1/2021 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, así como los propios de la normativa de la Comunidad de Madrid, para evaluar la solicitud de acceso de una instalación de almacenamiento desde la perspectiva de demanda no puede ceñirse a un solo escenario -el más crítico-, como si se tratase de una instalación de consumo.**

5. Conclusiones

Determinado lo anterior, corresponde al Regulador, como única vía de garantizar el derecho de acceso de terceros a la red de distribución, elemento basal de la regulación, y a efectos de garantizar la seguridad jurídica, realizar un juicio de razonabilidad 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/179/24.**

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 UFD de que no hay capacidad para la instalación de almacenamiento cuando se analiza desde la perspectiva de “demanda” no es conforme a Derecho por ser una afirmación surgida de una evaluación con criterios no aplicables al almacenamiento.** Por lo que, y

disintiendo de la resolución aprobada en la Sala de Supervisión Regulatoria, **no se puede desestimar la solicitud de acceso de la instalación de almacenamiento sin estudiar previamente escenarios alternativos de demanda de la red.**

Y por esto se debe:

- 1) **Estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020** en el que se refiere, en su segundo párrafo, a los criterios técnicos de acceso como instalación de consumo que tienen que considerarse para “este” tipo de instalaciones en tanto a su condición de instalaciones de almacenamiento y no exclusivamente como instalaciones puras de demanda;
- 2) **Reconocer al promotor el acceso a red otorgado por generación** (debido a que existe capacidad) **y respetar su orden de prelación**, y;
- 3) **Devolver al distribuidor la solicitud de acceso para una nueva revisión técnica que considere:**
 - a. La **evaluación del acceso considerando los criterios de funcionamiento del almacenamiento atendiendo a sus características técnicas y de operación** específicas -como exige la norma-. Y que básicamente se resumen en un comportamiento de la instalación de almacenamiento como instalación de demanda flexible y modulable (en términos de capacidad, tiempo y momento de carga).
 - b. **Los posibles escenarios alternativos** para analizar la capacidad disponible en la red, más allá de considerar solo la situación más crítica, cuando el sistema de almacenamiento actúa como “consumo”, en base a que las instalaciones de almacenamiento no pueden asimilarse a instalaciones exclusivamente de demanda.
 - c. El **estado del arte de la tecnología** (almacenamiento y digitalización, principalmente) para lograr la adecuación del sistema de almacenamiento a los parámetros de operación que permitan, por un lado, **maximizar el uso de la infraestructura de red** a mínimo coste y, a la vez, mantener los criterios de calidad y seguridad exigibles.
 - d. Los **consensos sectoriales** (que cristalizarán en norma en los próximos meses) fruto de los distintos grupos de trabajo entre agentes para dar una respuesta que aúne a los intereses legítimos de las partes y que persigue, en última instancia, aumentar el uso de las infraestructuras de redes

actuales, con mayor seguridad y calidad de suministro, y a un mínimo coste para el consumidor para afrontar los retos de la transición energética.

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

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

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

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

Para que conste a efectos oportunos.