

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA TITULARIDAD DE VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. PLANTEADO POR BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L. POR LA DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO Y CONEXIÓN DE SU INSTALACIÓN DE ALMACENAMIENTO DE ENERGÍA DENOMINADA PB CICERO (45 MW) EN BARRAS DE 55 KV DE LA SUBESTACIÓN CICERO 220/55 KV

(CFT/DE/327/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 31 de octubre de 2024.

Vista la solicitud de BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L. por la que plantea un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L., en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 30 de octubre de 2023 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L. (BROADVIEW) por el que se plantea un conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. (VIESGO) con motivo de la denegación de la solicitud de acceso y conexión de su instalación de almacenamiento de energía denominada PB Cicero (45 MW) en barras de 55 kV de la subestación CICERO 220/55 kV.

La representación legal de BROADVIEW expone en su escrito los siguientes hechos y fundamentos de derecho, que se citan de forma resumida:

- Con fecha 28 de septiembre de 2023, VIESGO comunicó la denegación del permiso de acceso y conexión de la instalación. El motivo para la denegación de las solicitudes se basa en que no existe capacidad de acceso para la potencia solicitada de consumo de 45 MW en las barras 55 kV de la subestación CICERO 220/55 kV ni en otros puntos alternativos.
- BROADVIEW alega que la instalación de almacenamiento de energía no puede ser considerada como una instalación de consumo por las siguientes razones; (i) La LSE distingue entre sujetos titulares de instalaciones de almacenamiento y consumidores; (ii) el Real Decreto 1183/2020 distingue entre instalaciones de consumo y de producción de energía; (iii) el RD 1183/2020 considera a las instalaciones de almacenamiento de energía como instalaciones de generación a efectos de los permisos de acceso y conexión.
- La denegación del permiso de acceso y conexión no aplica los criterios establecidos por el RD 1183/2020 y por la Circular de la CNMC 1/2021. En particular, no analiza hipótesis de generación y consumo ni el patrón de funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento de energía.
- La denegación de la solicitud considera que las instalaciones de almacenamiento demandan energía en un 100% de su capacidad, lo que es ajeno a las hipótesis de consumo y al patrón de funcionamiento de este tipo de instalaciones.
- La denegación de la solicitud toma como potencia de la instalación de 180 MW, no la potencia solicitada, que son 45 MW. BROADVIEW afirma que se han presentado tres solicitudes de un mismo promotor BELLWOOD CORPORATE SERVICES, S.L. y una solicitud de BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L. Cada una de las solicitudes se refiere a una instalación diferente que ha de ser analizada por separado, de forma individual y atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada instalación.
- La denegación de la solicitud omite que ha recaído informe de aceptabilidad favorable desde la perspectiva de la operación del sistema por afección a la red de transporte de REE en las cuatro solicitudes de acceso a las que se refiere: PB Treto, PB Venera, PB Cicero y PB Argoños.
- BROADVIEW considera que VIESGO utiliza de forma deliberadamente ambigua e impropia la expresión “en el entorno de la subestación de CICERO (Red 55kV del Oriente de Cantabria)” porque es un concepto ajurídico, inventado y ajeno a la conformidad prestada por REE en el nivel superior de tensión.
- La denegación de la solicitud toma en cuenta como situación de indisponibilidad la desconexión del transformador 220/55kV en SE Cicero, que es un elemento de la red de transporte, por lo que contraviene el apartado 3.3.2 de la Circular 1/2021, que ordena que la capacidad de acceso en condiciones de indisponibilidad en redes malladas con apoyo efectivo (N-1) valore la indisponibilidad simple de cualquier elemento de la red de distribución superior a 1 kV.

- La denegación de la solicitud no toma en consideración la aplicación del Sistema de Reducción Automática de Potencia.

Por lo anterior, SOLICITA que se reconozca el derecho de acceso de la instalación de almacenamiento de energía PB Cicero de hasta 45 MW de potencia instalada a la red de distribución con pretensión de conexión en la subestación CICERO 220/55 kV.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

Mediante escritos de 12 de enero de 2024, la Directora de Energía de la CNMC comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), otorgando a VIESGO un plazo de diez días para formular alegaciones y/o aportar los documentos que estimase convenientes, y en particular determinada información que se estimó necesaria para una mejor resolución del conflicto planteado.

TERCERO. Alegaciones de VIESGO

Tras una solicitud de ampliación de plazo que le fue concedida, VIESGO presentó escrito en fecha 12 de febrero de 2024, en el que resumidamente manifiesta:

- Afirma en primer lugar, que el gestor de la red de distribución 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 instalaciones de demanda. Así, lo ha establecido la CNMC en el expediente CFT/DE/158/23 en cuanto al hecho de que el almacenamiento se considere como instalación de generación a efectos de tramitación de los permisos, no excluye la necesaria evaluación de la capacidad desde el punto de vista de la demanda. Por tanto, en el análisis de capacidad de acceso a la red de la instalación de almacenamiento además de estudiarse su funcionamiento como elemento que vierte energía a la red, ha de estudiarse también su comportamiento como instalación que demanda energía de la red del mismo modo que si fuera un consumidor, así lo declarado de la CNMC en el marco del expediente CFT/DE/186/23.
- Aclara que el comportamiento como elemento de instalación de demanda, contrariamente a la que manifiesta BROADVIEW en su escrito, en la situación de indisponibilidad del transformador 220/55kV de la subestación de Cicero, no se produce la saturación en las líneas 55kV Astillero-La Venera y Meruelo-Ambrosero. Tal como se refleja en la tabla de resultados incluida en la Propuesta Previa para esa contingencia, únicamente se produce la saturación en aquellas líneas cuyo nivel de carga supera la intensidad nominal del conductor. En este caso la saturación se produciría en las líneas 55 kV “Astillero-El Bosque”, “Astillero-Marina de Cudeyo” y “El Bosque-Cicero” con una saturación superior al 100% de su capacidad nominal.

- En la Propuesta Previa, continúa VIESGO, se analiza la instalación de almacenamiento en sus dos modos de funcionamiento: modo generador (vertiendo energía a la red) y modo consumidor (demandando energía de la red). En el análisis desde el punto de vista de generador no se producen incumplimientos de ninguno de los criterios establecidos, según lo dispuesto en las Especificaciones de Detalle, pero en modo de demanda de energía de la red, las condiciones más críticas se dan en un escenario de demanda punta, y en este caso concreto, en ausencia de la generación eólica.
- Se ha utilizado un escenario de demanda obtenido a base de datos históricos del año 2022, y adicionalmente, se han considerado en servicio las instalaciones de cogeneración acopladas en la red de estudio. En cuanto a la utilización de patrones de funcionamiento para las instalaciones de almacenamiento, no está especificado en la regulación actualmente vigente qué tipo de patrones de funcionamiento han de tenerse en cuenta en el análisis de capacidad de este tipo de instalaciones. En este sentido, ha sido la propia Comisión quien ha señalado en el precitado Expediente CFT/DE/186/23 (i) que los *«almacenamientos [...] no tienen, por ahora, una regulación singular diferente a la del resto de los consumidores»*
- En cuanto a la alegación de que el análisis realizado es totalmente contrario a los patrones de consumo de las instalaciones de almacenamiento, se indica que en la propuesta previa se estudian las situaciones más críticas según el modo de funcionamiento de la instalación y se corresponderán con una situación de demanda valle en su modo generación y una situación de demanda punta en el funcionamiento en modo consumidor. El otorgamiento de los permisos de acceso y conexión implica, por tanto y a día de hoy, un carácter de firmeza a la potencia otorgada no existiendo ninguna limitación a disponer de esa potencia en cualquier momento, independientemente de si es un periodo valle o un periodo punta. Por tanto, el análisis de capacidad de acceso ha de ser consecuente con ello y tener en consideración las situaciones en las que se demande o se vierta a la red el 100% de la potencia solicitada (45MW).
- En cuanto a que la denegación de la solicitud de denegación toma como potencia de la instalación 180MW, VIESGO dice que realizó el estudio específico de la solicitud considerando únicamente la instalación que nos ocupa de 45MW y que en la propuesta previa se hace mención explícita al informe de aceptabilidad de REE y a su resultado favorable desde la perspectiva de la red de transporte y se anexa copia de este.
- En cuanto a la afirmación de BROADVIEW que VIESGO utiliza de forma deliberadamente ambigua e impropia la expresión “en el entorno de la subestación de CICERO (Red 55kV del Oriente de Cantabria), en la Propuesta Previa, únicamente se hace referencia al hecho de que en un breve periodo de tiempo (entre el 30 de septiembre y el 3 de octubre) se recibieron 4 solicitudes de almacenamiento de 45 MW cada una en un radio de 15 km desde la subestación de Cicero. Los cuatro puntos de conexión solicitados comparten nudo de afección a la red de transporte que en este caso es el nudo CICERO 220kV. Aunque la capacidad de acceso tendrá carácter nodal, cuando se alcancen una o varias limitaciones quedará agotada la capacidad en todos los nudos que se vean directamente afectados

- por dichas limitaciones, se den o no en su mismo nivel de tensión, lo que supondría la imposibilidad de conceder más capacidad de acceso.
- En cuanto al transformador 220/55kV de Cicero es un activo de Viesgo Distribución, S.L. y por tanto un elemento de la red de distribución no de la red de transporte.
 - En cuanto a la aplicación del Sistema de Reducción Automática de Potencia (SRAP) se aplicará en determinadas situaciones de congestión en la red de transporte, no estando contemplado en la regulación actual su uso para la resolución de congestiones en la red de distribución, por lo que no puede ser tenido en cuenta por Viesgo Distribución en la resolución de las congestiones en las contingencias en las que se producen saturaciones en el funcionamiento de la planta PB Cicero en modo consumidor.
 - Finalmente, sobre la posibilidad de adoptar mecanismos automáticos de teledisparo o sistemas que permitan realizar una reducción parcial de carga de grupos generadores, debe señalarse que el apartado 2.b) del Anexo I de la Circular 1/2021 incluye esta posibilidad entre las condiciones para valorar la capacidad de acceso a las redes desde la perspectiva de la capacidad para generación, no para la capacidad de demanda.

Tras la cumplimentación de los requerimientos de información remitidos por esta Comisión, VIESGO solicita se tenga por realizadas las manifestaciones anteriores, acordando con lo pedido en las mismas.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 21 de marzo 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 9 de abril de 2024 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de BROADVIEW, en el que señala sucintamente:

- Viesgo vuelve a tratar la instalación de almacenamiento 'stand-alone' como si fuera una instalación de consumo, que además va a consumir en cualquier momento, sin capacidad de gestión y de manera inflexible, lo que choca frontalmente con el criterio general establecido claramente por el artículo 6.3 del RD 1183/2020 que se refiere a que una instalación de almacenamiento que puede verter energía en la red no se comporta siempre como una instalación de demanda, sino que sólo lo hace "*en determinados momentos*".
- La diferencia entre consumo y almacenamiento, entre un consumidor y un almacenista, es evidente, nítida y palmaria. Con carácter general, los titulares de instalaciones de almacenamiento de energía no consumen la energía que almacenan, no la absorben de la red para su propio consumo, sino que la almacenan para diferir su uso final a un momento posterior

- En cuanto a las resoluciones de la CNMC de los conflictos CFT/DE/158/23 y CFT/DE/186/23, no son equiparables al presente conflicto, por lo que sus razonamientos y conclusiones no pueden trasladarse, haciendo VIESGO una interpretación sesgada e interesada de las mismas.
- VIESGO al analizar la capacidad de acceso de la instalación de almacenamiento, obvia por completo el modo de funcionamiento de una instalación de almacenamiento stand-alone. Ha considerado en el escenario construido que la instalación de almacenamiento está consumiendo el 100% de su potencia en el mismo momento en el que se da una ausencia total de la generación eólica, lo que supone una hipótesis arbitraria y contraria a los criterios regulatorios ya que las instalaciones de almacenamiento concentran sus horas de demanda en las horas de producción renovable, precisamente durante las horas en las que se producirán los vertidos.
- Por tanto, a la hora de construir el escenario de punta máxima de demanda, Viesgo ha discriminado a la instalación de almacenamiento, en comparación con las cogeneraciones y la RSU conectadas a la misma red, al no haber considerado que el almacenamiento va a estar suministrando energía a la red, de igual manera que hacen las cogeneraciones y la RSU; es decir, suministrando, al menos, el 75% de su potencia instalada.
- VIESGO ampara la vulneración del artículo 6.3 del RD 1183/2020, del Anexo I, apartado 1 de la Circular de la CNMC 1/2021 y del Anexo II, apartado 3.2 de la Resolución de la CNMC de 20 de mayo de 2021 en la aplicación de la normativa vigente, no tiene en cuenta los criterios de acceso y los parámetros de funcionamiento de la instalación y dibuja un escenario desnaturalizado y, por ello, absolutamente desfavorable para la instalación de almacenamiento. El hecho de que no exista una normativa específica que determine expresamente los concretos patrones de funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento no significa, evidentemente, que estas instalaciones no tengan patrones de funcionamiento. Y el hecho de que no se regulen en la normativa no autoriza a la Distribuidora a tomar en consideración un escenario tan irrazonable.
- La denegación de acceso no realiza una valoración individualizada de la instalación de almacenamiento de energía PB Cicero, sino que tomó en consideración la potencia solicitada en otras tres solicitudes del mismo promotor según consta en la notificación de la denegación de la solicitud.
- Sobre la situación de indisponibilidad (N-1) consistente en el fallo del transformador 220/55 kV de Cicero, es aplicable solo a las instalaciones de consumo pero no a las instalaciones de generación, ni tampoco a las instalaciones de almacenamiento, según el artículo 6.3 del R.D. 1183/2020 *“se considerarán como solicitudes para el acceso de instalaciones de generación de electricidad”*.
- En el escrito de alegaciones VIESGO aporta cuatro tablas que no utilizó en el estudio de denegación de la solicitud en las que incluye incrementos de intensidad como consecuencia de la conexión de la instalación PB Cicero, que no trató ni planteó en la denegación de la solicitud. De estos incrementos de intensidad deduce incrementos de potencia sin justificación alguna, al haber omitido cualquier informe técnico y excusa la falta de saturación de la línea

- Astillero-Penagos en la mayor “impedancia” de la línea, extremo que no acredita, introduciendo este concepto “ex novo” en sus alegaciones.
- La aplicación del mecanismo de SRAP a la instalación de almacenamiento, tal y como prevé REE en su informe de aceptabilidad, y tal y como contempla el P.O. 3.11- en vigor desde el 28 de marzo de 2024- previa solicitud de aplicación del mismo por parte de VIESGO (RGD) a REE (OS) ante una posible congestión de la red a la que está conectada la instalación de almacenamiento, ha de conllevar, de manera directa, el otorgamiento del acceso, de manera análoga al criterio de REE.
 - Finalmente, BROADVIEW alega que VIESGO no atiende debidamente el requerimiento de información que le formula la CNMC.

Tras citar varios (10) informes y estudios de organismos de reconocido prestigio, que acreditan que los almacenamientos eléctricos contribuyen siempre a reducir la punta de demanda, solicita la estimación del conflicto y el reconocimiento del derecho de acceso para su instalación.

VIESGO no ha presentado alegaciones en el trámite de audiencia.

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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

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

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

SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto

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

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

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

TERCERO. Delimitación del objeto del conflicto

El objeto del presente conflicto lo constituye el examen de la denegación del acceso de la instalación de almacenamiento PB Cicero con una potencia de 45M W con pretensión de acceso y conexión en barras de 55kV en la subestación CICEROS 220/55 kV que resulta del análisis contenido en la propuesta previa remitida por VIESGO al promotor y en el que se concluye con la existencia de capacidad de acceso para la potencia solicitada de generación y con la no existencia de capacidad de acceso para la potencia solicitada de consumo (demanda) ni en el punto de conexión propuesto ni en otros puntos alternativos.

A los efectos de resolver el presente conflicto, 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 (y, en particular, los criterios técnicos para la evaluación del acceso flexible para la demanda, que puede determinar la Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica, que se encuentra en tramitación, y sus correspondientes Especificaciones de Detalle).

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

Establecido el objeto del conflicto exclusivamente en la denegación emitida por VIESGO al entender que no hay capacidad para la instalación de almacenamiento en su actuación como instalación de demanda, es preciso

establecer una serie de consideraciones previas antes de determinar si VIESGO ha actuado conforme a Derecho.

Al contrario que lo que sucedía en el caso de la Resolución de esta Comisión de 30 de noviembre de 2023 (expediente CFT/DE/186/23) donde se aplicó una normativa autonómica (concretamente de la Comunidad de Madrid) de garantía de suministro que establecía un criterio técnico, relacionado con el dimensionamiento de los transformadores para garantizar la atención del mercado principal con margen de reserva suficiente, que es de aplicación a cualquier instalación que actúe como instalación de demanda, en el presente caso, dado que la instalación está situada en Cantabria, no existe una normativa similar.

Por consiguiente, hay que analizar si la normativa que ha aplicado VIESGO para evaluar la capacidad de demanda y denegar en su caso por falta de capacidad es conforme con las disposiciones normativas vigentes:

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

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

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

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

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

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

Incluso las instalaciones de almacenamiento se contemplan expresamente como posibles participantes en la tramitación de los concursos de acceso para generación a la red de transporte prevista en el artículo 18 del RD 1183/2020,

pero no como participantes en los concursos de capacidad de acceso de demanda -20 bis y 20 ter-. En este último precepto, se habla exclusivamente de consumidores, sin mencionar al almacenamiento.

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones.

En primer término, desde la entrada en vigor del RD 1183/2020 se pueden solicitar acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento. Siempre que puedan verter energía a la red se deben 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, del cual es buen ejemplo, el del presente conflicto, también pueden comportarse como instalaciones de demanda. Por ello, el 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.

QUINTO. Análisis de la evaluación de la capacidad de red para la instalación de almacenamiento en su comportamiento como instalación de demanda de energía eléctrica realizada por VIESGO.

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

Tanto para evaluar el impacto del almacenamiento como instalación de generación o como instalación de demanda, VIESGO, según consta en el expediente, emitió su informe justificativo en aplicación de los criterios técnicos de la Circular 1/2021 y en las Especificaciones de Detalle, aprobadas por Resolución de 20 de mayo de 2021 (previstas solo para generación) en vigor.

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

A este respecto, VIESGO evalúa el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación. Ello supone que el escenario para evaluar la demanda es la punta simultánea del sistema, como se haría con cualquier consumidor, para tener garantía de suministro en todo momento, lo cual es también conforme con el artículo 64.a) (“Acceso para consumo”) del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre: *“El gestor de la red de distribución establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red de distribución como la carga adicional máxima que puede conectarse en dicho punto, sin que se produzcan sobrecargas ni la tensión quede fuera de los límites reglamentarios.”*

Teniendo en cuenta este escenario más crítico, nada se puede objetar al resultado del informe justificativo incorporado al procedimiento para una demanda de consumo de 45 MW, puesto que, en situación de indisponibilidad (caso N-1) por desconexión del transformador 220/55 kV de la subestación de Cicero se produce la sobrecarga de varias líneas de 55kV, con saturaciones por encima del 100%, y en concreto, con dos líneas: LAT 55kV Astillero- El Bosque Y LAT 55kV Astillero- Medina de Cudeyo con índices de saturación por encima del 120% de su capacidad nominal.

De lo anterior, se ha de concluir, conforme a lo expuesto por VIESGO, la falta de capacidad.

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, de 27 de septiembre, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y

de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica, y sus correspondientes Especificaciones de Detalle (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.

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

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

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica titularidad de VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. planteado por BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L. por la denegación de la solicitud de acceso y conexión de su instalación de almacenamiento de energía denominada PB Cicero (45 MW) en barras de 55 kV de la subestación CICERO 220/55 kV.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. y BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP MARIA SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN (CFT/DE/327/23) PLANTEADO POR BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L. POR LA DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO POR FALTA DE CAPACIDAD PARA CONSUMO DE SU INSTALACIÓN DE ALMACENAMIENTO DE ENERGÍA DENOMINADA PB CICERO (45 MW) EN BARRAS DE 55 KV DE LA SUBESTACIÓN CICERO 220/55 KV

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 VIESGO DISTRIBUCIÓN, S.L. (en adelante, VIESGO) en la Subestación CICERO 220/55 kV planteado por BROADVIEW CORPORATE SERVICES, S.L. (en adelante, BROADVIEW). Esta disensión afecta tanto a lo que concierne a la conclusión alcanzada como a la argumentación que la fundamenta.

El presente voto aborda el conflicto de acceso respecto a la solicitud de acceso para el almacenamiento stand-alone con baterías PB CICERO de 45 MW, tanto en generación como en demanda, con punto de conexión en la subestación CICERO 220/55 kV. Se reconoce que hay capacidad cuando el sistema funciona como generador ("inyección"), pero se deniega por falta de capacidad cuando actúa como consumidor ("demanda"), en base al escenario único y más crítico de demanda¹.

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

La cuestión clave a dirimir es, pues, la interpretación normativa para denegar el acceso "por demanda"; fundamentalmente, en base a la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la 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

¹ CFT/DE/327/23 Folios 42-55 y 82-91

distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (en adelante, Circular 1/2021)²; las Especificaciones de Detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (en adelante, Especificaciones de Detalle)³; la normativa de evaluación de acceso para consumo según el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante, RD 1955/2000)⁴; y el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (en adelante, RD 1183/2020)⁵.

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

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

El desarrollo pendiente, en el momento de resolver el presente conflicto de acceso, de la forma y contenido para la evaluación de la capacidad de estas instalaciones en su comportamiento como “consumo”, lleva a considerar, a criterio de este consejero, que lo más razonable tanto jurídica como técnicamente es reevaluar la solicitud de acceso 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 VIESGO de que no hay capacidad para la instalación de almacenamiento cuando se analiza desde la**

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

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

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

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

perspectiva de “demanda” no es conforme a Derecho por ser una afirmación surgida de una evaluación con criterios no aplicables al almacenamiento. Por lo que, y disintiendo de la resolución aprobada en Sala de Supervisión Regulatoria, no se puede desestimar la solicitud de acceso de la instalación de almacenamiento sin estudiar previamente escenarios alternativos de demanda de la red.

Y por esto **1) se debe estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020**, en el que se refiere en su segundo párrafo a los criterios técnicos de acceso como instalación de consumo que tienen que considerarse para “este” tipo de instalaciones en tanto a su condición de instalaciones de almacenamiento y no exclusivamente como instalaciones puras de demanda, según definición de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE 24/2013)⁶; **2) mantener y garantizar el orden de prelación respecto 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 de instalaciones exclusivamente de demanda se tratase).

Resultado de esta nueva evaluación de la solicitud de acceso, **el distribuidor deberá concluir si existen soluciones técnico-económicas alternativas** basadas en los distintos escenarios de demanda de la red, el estado de la técnica y en los criterios técnicos propios del almacenamiento, así como de su operación (es decir, *solicitudes de acceso de generación (...) que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda*). En caso de que se determinen opciones viables resultantes del análisis, y **de acuerdo con la norma vigente⁷, se tendrán que proponer al promotor con la información suficiente para que decida si acepta alguna de ellas, o, por el contrario, desiste de su solicitud.**

1. Objeto del conflicto de acceso

El presente expediente dirime si se estima o no el conflicto de acceso CFT/DE/327/23 de la conexión a la red de distribución solicitada por parte del promotor (28 de

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

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

septiembre de 2023) para conectar un sistema de almacenamiento de 45 MW, tanto en generación como en demanda⁸, en la subestación CICERO 220/55 kV.

- Se trata de un sistema de almacenamiento de 45 MW en generación y demanda.
- Conexión a la red de distribución en la subestación CICERO 220/55 kV, con gestión por demanda en el escenario de punta.
- Existencia de capacidad como generador, lo que otorga al promotor unos derechos que deben ser protegidos.

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 instalaciones de demanda.

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

Es este enfoque de compromiso entre derechos y obligaciones del promotor -actividad liberalizada- y del distribuidor -actividad regulada- en el que se basa la propuesta de este voto particular, buscando, con el marco legal actual, una solución equilibrada y justa entre las partes. Este compromiso implica reconocer y proteger el derecho del promotor a acceder a la red como generador -garantizar el acceso a redes es uno de los pilares de la Regulación-, y garantizar que las condiciones de operación de la red no se vean comprometidas -otro aspecto prioritario al que debe atender el regulador-, proporcionando una base sólida para la resolución de conflictos de acceso futuros y la integración eficiente de nuevas tecnologías.

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

⁸ CFT/DE/327/23 Folios 1-6

energía que se pueda almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica”), de acuerdo con la LSE 24/2013⁹.

La valoración de la solicitud de acceso por parte del distribuidor¹⁰ (28 de septiembre de 2023) concluye que existe capacidad cuando se comporta como “generador” (sentido exportador de energía desde las baterías a la red) pero falta capacidad de acceso para la importación (desde la red a las baterías), es decir, con un comportamiento como “consumidor”. Y es en esta falta de capacidad en la que se basa la denegación de la solicitud de acceso y, consecuentemente, origina el presente conflicto de acceso.

Para concluir en la denegación por falta de capacidad por “demanda”, el análisis técnico se basa en un único escenario de red “de punta de demanda y baja generación” para la potencia solicitada de 45 MW. Este escenario, sin embargo, no considera la voluntad del promotor transmitida a **VIESGO** por la que manifiesta que la adopción de un escenario de consumo que considera una máxima potencia constante en todo momento puede ser considerada como excesivamente conservadora, especialmente cuando se trata de instalaciones de almacenamiento con baterías”. Extremo que **VIESGO** no acepta al interpretar que debe utilizar el escenario más crítico para la red.

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación del acceso de la instalación de almacenamiento PB CICERO (45 MW en generación y demanda) por falta de capacidad para demanda en la subestación CICERO 220/55 kV en el escenario de red más crítico. Concretando, la cuestión clave de la discrepancia es **el escenario utilizado (tanto de red, como del sistema de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando la instalación actúa como demanda.**

Se debe dirimir, por tanto:

1. Si el almacenamiento es un elemento específico y claramente diferenciado del sujeto “consumidor” (RD 1955/2000, LSE 24/2013).
2. Si el escenario de análisis seleccionado considera los criterios técnicos de acceso para este tipo de instalaciones, atendiendo a la normativa europea y estatal en materia de almacenamientos, y en particular al segundo párrafo del 6.3 del RD 1183/2020.
3. Si el escenario de análisis de la capacidad en cuanto a la demanda aplica correctamente los criterios de la Circular 1/2021 (entre otros, artículo 5) y la

⁹ Artículos 6 g) y 6 h)

¹⁰ CFT/DE/327/23 Folios 42-45

Resolución por la que se establecen las Especificaciones de Detalle (apartado 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)¹¹. 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 eléctrico¹².

Concretamente, hay que señalar que el almacenamiento, en sus distintas modalidades (*behind the meter*, hibridado con generación, stand-alone) está alineado con el Plan Nacional de Energía y Clima, PNIEC, 2023-2030 que planifica en relación con el

¹¹ 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)

¹² 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>

almacenamiento un aumento del objetivo desde 6.413 MW en 2019 a 18.913 MW en 2030¹³.

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. 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 que es importante la localización de los almacenamientos si permiten mejorar zonas con altos niveles de congestión. No solo se trata de cuánta potencia de almacenamiento esté actualmente en trámite¹⁴, sino de que cualitativamente se ubique donde más valor pueda aportar a la red, como condición necesaria para participar del máximo de servicios para conjunto del sistema.

Ubicar las instalaciones de almacenamiento en zonas con riesgo de congestión permite 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

¹³ 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 termoelectrica llega a 22,5 GW. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

almacenamiento en el mercado, haciéndolo más competitivo y con la capacidad de ofrecer múltiples servicios al sistema eléctrico.¹⁵

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.

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 reciente 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 eléctrica¹⁶ que tendrán que definirse en las Especificaciones de Detalle de la Circular de Acceso y Conexión para la generación).

Hasta la aprobación de las especificaciones de detalles, 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

¹⁶ <https://www.boe.es/eli/es/cir/2024/09/27/1>

superiores y, en todo caso, de acuerdo con el artículo 3.1 del Código Civil -anteriormente citado-, todas las disposiciones normativas han de interpretarse siempre en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas.

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

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

Tanto la Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (en adelante Directiva (UE) 2019/944)¹⁷, como la LSE 24/2013, en redacción dada por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (en adelante RDL 23/2020)¹⁸ distinguen entre el consumo -como suministro- y los almacenamientos de energía.

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

En el caso de los almacenamientos stand-alone como es el caso del que promueve BROADVIEW, 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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

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

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

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

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

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

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

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

Como recoge correctamente la resolución, el distribuidor ha procedido a evaluar el impacto del almacenamiento como instalación de generación y como instalación de

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

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

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

Y es, justamente, ésta la manera de proceder durante la evaluación de la capacidad de la instalación de almacenamiento en su comportamiento como “demanda” pura: considerar únicamente el escenario más crítico. Consecuentemente, nada se podría objetar al resultado del informe justificativo incorporado al procedimiento para una demanda de consumo de 45 MW, puesto que en dicho escenario existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100% incluso antes de la incorporación de la demanda del almacenamiento.

De lo anterior, el distribuidor concluye, sin más, con la denegación de capacidad. Conclusión que sería correcta si la interpretación de la norma fuese la de considerar “solo” el escenario más crítico de red, también para el estudio de las instalaciones de almacenamiento.

Ahora bien, tal conclusión no tiene en cuenta que la norma exige, justamente, lo contrario: se deben considerar distintos escenarios atendiendo a las características de funcionamiento propias de una instalación de almacenamiento en su comportamiento,

¹⁹ CFT/DE/327/23 Folios 42-45 y 82-91

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

temporalmente limitado, como instalación de demanda. Por ello, no puede ceñirse a un solo escenario, el más crítico, considerando su comportamiento como si de una demanda se tratase. Sino que la evaluación de capacidad desde la perspectiva de demanda debe considerar diferentes escenarios (sin presuponer el resultado final de dicho análisis).

Resulta obvio, por tanto, que no se puede denegar por falta de capacidad porque se produzcan sobrecargas en la red por la integración del almacenamiento absorbiendo energía en el momento más crítico: la punta de demanda del sistema. Esta conclusión supone una contradicción con la propia definición de los almacenamientos en la normativa europea y estatal y, en última instancia, supone la vulneración de lo previsto en el artículo 33.2 de la LSE 24/2013, en tanto que no se puede afirmar que no haya capacidad en ningún momento para la instalación de almacenamiento.

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

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

1. El **contexto de descarbonización** que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes²¹ y el almacenamiento²². En este contexto, es una prioridad el aprovechamiento de la infraestructura que ya existe para conectar nuevos recursos que ayuden a las renovables y su integración, al mínimo coste para el consumidor.
2. El **contexto normativo en plena evolución.** Atender el marco normativo vigente en toda resolución no es óbice para que el regulador²³, por responsabilidad y

²¹ Así lo ha destacado, entre otros, la Comisión Europea en su Plan de Acción de la UE para las Redes <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0757> (noviembre 2023); el 9º Foro de Infraestructuras Energéticas (Copenhague, junio 2023); así como la modificación del Reglamento (EU) 2019/943 aprobado por el Consejo Europeo (mayo de 2024).

²² Tanto el PNIEC como la Ley 7/2021, de 20 de mayo, contemplan el almacenamiento de energía como una de las claves de la transición energética, lo cual ha sido reafirmado en la Estrategia de Almacenamiento Energético, aprobada por el Consejo de Ministros en 2021.

²³ Ley de Creación de la CNMC <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con> “Las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados. Debe darse una respuesta

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)²⁴, o la circular de acceso y conexión de la demanda²⁵ (prevista esté aprobada antes de final del año 2024), que prevé la habilitación de la potencia flexible de la demanda.

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

- **En el acceso a redes de transporte y distribución.** Los accesos de almacenamiento stand-alone en red de transporte con congestión por demanda se resuelven técnicamente para adaptar el comportamiento de la batería en su proceso de carga a la disponibilidad de las redes en distintos escenarios²⁶. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución²⁷.
- También se debe evitar la **discriminación entre usuarios que solicitan acceso a la red de distribución en función del titular de ésta**. Conflictos de acceso de instalaciones de almacenamiento por criterio de demanda se gestionan hoy en día de manera diversa en función del operador de la red de distribución de que se trate (incluyendo, sin ánimo de ser exhaustivo, desde procesos de negociación entre las partes para encontrar soluciones y, de esta

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.”

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

²⁵ Ver calendarios circulares 2024

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

²⁶ Este proceso diferencial viene, en parte, motivado por una regulación asimétrica de los procesos de operación previstos para el gestor del transporte y el de distribución. A título de ejemplo, el Operador del Sistema, OS, dispone de mecanismos de operación como las restricciones técnicas para asegurar la calidad y seguridad de suministro. Así como de observabilidad y controlabilidad de toda instalación de generación (incluyendo el almacenamiento) a partir de 1MW y 5MW respectivamente. Otro ejemplo es el sistema de reducción automática de potencia SRAP (PO 3.11 y PO 3.2) para la generación <https://www.cnmc.es/expedientes/dcoorde00721>. Sin embargo, el SRAP ni puede aplicarse a las instalaciones de almacenamiento (a pesar de que la norma da un mandato claro según el que deberá adaptarse en un futuro próximo), ni se dispone de los procesos de operación de la distribución (POD). La regulación deberá corregir esta anomalía para evitar toda discriminación entre usuarios o categorías de usuarios de las redes de distribución y de transporte y evitar la afectación negativa a la competencia.

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

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

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

4. La **eficiencia técnica**. Las baterías no sólo son activos para arbitrar en el mercado de la energía y, consecuentemente, optimizar su valor económico. Son también elementos fundamentales para aumentar la capacidad de las redes, mejorar la operación del sistema y gestionar congestiones locales. Para alguno de estos servicios no es importante la localización física del sistema de almacenamiento, como en el caso de operar las baterías para aportar servicios de balance; pero para otros es fundamental que la localización de las baterías 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 europeo²⁸, como estatal²⁹. Hay que considerar que actualmente la descarbonización del sistema eléctrico en España padece en determinadas horas de una capacidad de energía renovable instalada ociosa que no puede generar energía, incluso cuando se dispone de recurso (sol o viento, por ejemplo) ya que no hay demanda a

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

²⁹ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/metodologia-distribucion-electrica>
<https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2024/detalle-participacion-publica-k-701.html>

satisfacer. Esto implica que se genere muy por debajo de las horas de diseño, generándose lo que se conoce como “vertidos” (ya sea por motivos técnicos o económicos). Esta realidad, que se prevé seguirá la senda de incrementarse en los próximos meses, genera pérdida de atractivo económico para nuevos proyectos y ralentiza la transición energética. El almacenamiento está llamado a ser una de las tecnologías que aporte flexibilidad al sistema y, por tanto, una de las claves para revertir este problema ya que puede contribuir a absorber esta energía que se vierte para reinyectarla a la red en momentos de falta de recurso renovable. Así, el almacenamiento redundante en una menor necesidad de utilización de tecnologías emisoras de CO₂ y un precio mucho menor en el mercado mayorista para todos los consumidores al desplazar tecnologías más caras en el orden de prelación durante el proceso de casación. La flexibilidad que aporta el sistema de almacenamiento redundante en una mayor y mejor utilización de las redes. Este papel fundamental del almacenamiento debe lograrse al mínimo coste para el consumidor, lo que implica, entre otros, a una localización donde pueda aportar más valor técnico y económico y, a la vez, a la necesidad de desarrollo de un mercado competitivo.

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

apropiados que, de manera automática, modulen y/o eviten físicamente el flujo de operación del almacenamiento en el sentido de la congestión (en el ejemplo anterior, en sentido de mayor demanda). Se logrará, de esta manera, un comportamiento equivalente al de las instalaciones de almacenamiento hibridado con plantas de generación. En la medida que estas soluciones técnicas sean plausibles y contribuyan a la seguridad y calidad del suministro, la norma tiene que interpretarse por parte del regulador considerándolas como una opción que define los escenarios de análisis, cuando no promoviéndolas directamente.

7. La posibilidad técnica -no siempre implementada o planificada- de gestión activa y en tiempo real de las redes y de los elementos conectados a ella -como las baterías- a partir de los datos reales en líneas y en nudos de los equipos de medida, entre otros, interpelan al regulador a explorar nuevas opciones de **supervisión ex post**^{30,31} para evitar la rigidez de normas definidas exclusivamente con criterios ex ante, propias de un contexto pretérito de menor digitalización. De esta manera, se aporta mayor seguridad técnica y jurídica a los agentes en un contexto de complejidad creciente del estado de la técnica y en base a un principio de confianza³².
8. Un **marco regulatorio apropiado** debe promover la utilización de soluciones técnicas innovadoras para la operación de las redes al tener una externalidad positiva en el desarrollo industrial y la I+D del país, logrando beneficios para la economía, empleo de mayor calidad y capacidad tecnológica. De esta manera, se avanza en la transición energética evitando y/o retrasando inversiones en redes, lo que redundaría en un menor coste para el consumidor. A tal efecto, la Directiva (UE) 2019/944, y los documentos de orientación del CEER³³ sobre innovación regulatoria, enfatizan la necesidad de mantener la flexibilidad y adaptabilidad de la regulación

³⁰ La Directiva de Servicios de la UE (2006/123/CE) establece un marco para la supervisión ex post, promoviendo una cultura regulatoria que permite adaptarse a cambios tecnológicos y del mercado de manera ágil y eficiente. Este enfoque facilita una regulación más flexible y adaptativa, asegurando que las normativas se mantengan relevantes y eficaces en un entorno dinámico y en evolución.

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

³² OECD (2017), Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

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

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

para permitir la integración de nuevas tecnologías, asegurando a la vez la certeza y estabilidad requeridas por los actores del mercado.

4. Valoración

El consejero Josep M. Salas fundamenta su voto en el sentido último de la Regulación, entendida como función que se expresa jurídicamente pero que no es sólo jurídica³⁴. La resolución del presente conflicto de acceso es un claro ejemplo de escrupulosa exigencia jurídica, pero también de escrupuloso sentido técnico y económico. Solo de esta manera se puede explicar a los agentes y al conjunto de la sociedad en tanto la labor del regulador se orienta a la necesaria modernización del sistema eléctrico en un contexto de intensa penetración de las energías renovables en el mix eléctrico, manteniendo la calidad y seguridad de suministro, facilitando el aprovechamiento inmediato de infraestructura de red existente -si ésta dispone de capacidad- a un mínimo coste para el consumidor y para el conjunto de la sociedad, minimizando el impacto ambiental y, simultáneamente, aportando la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo tanto de la actividad regulada, como de la liberalizada.

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

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

³⁴ Castiella, Iñigo del Guayo. 2017. Regulación. Madrid: Marcial Pons, 2017. págs. 21-22. (...) *el concepto de regulación es eminentemente interdisciplinar, porque es de naturaleza política, económica, técnica, moral, sociológica y jurídica. La regulación es de condición dinámica y evolutiva, dada la apertura e interacción de los diferentes sistemas a los que pertenecen las actividades reguladas, como el sistema jurídico. (...)* , y añade, *“(...) La complejidad de lo regulatorio deriva de la necesidad de que el Derecho sea permeable a las influencias de los sistemas que disciplina, de forma que se acepte que, si el Derecho puede cambiar las cosas, éstas también pueden y deben el Derecho, en base al principio de reflexividad”*.

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 para evaluar la solicitud de acceso de una instalación de almacenamiento desde la perspectiva de demanda no puede ceñirse a un solo escenario -el más crítico-, como si se tratase de una instalación de consumo.**

5. Conclusiones

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

En consecuencia, a criterio de este consejero, se determina que la interpretación defendida y argumentada en el presente voto de la Circular 1/2021 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/327/23.**

Por el contrario, la interpretación de la **legislación vigente** (entre otros, el artículo 6.3 del RD 1183/2020), lleva, a criterio de este consejero, a considerar que lo más razonable tanto jurídica como técnicamente es reevaluar por parte del distribuidor la solicitud

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

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

Y por esto se debe:

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

de la infraestructura de red a mínimo coste y, a la vez, mantener los criterios de calidad y seguridad exigibles.

- d. Los **consensos sectoriales** (que cristalizarán en norma en los próximos meses) fruto de los distintos grupos de trabajo entre agentes para dar una respuesta que aúne a los intereses legítimos de las partes y que persigue, en última instancia, aumentar el uso de las infraestructuras de redes actuales, con mayor seguridad y calidad de suministro, y a un mínimo coste para el consumidor para afrontar los retos de la transición energética.

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

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

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

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