

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PROPIEDAD DE EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. PLANTEADO POR ABDA ENERGÍA, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE ACCESO POR FALTA DE CAPACIDAD PARA CONSUMO DE LAS INSTALACIONES DE BATERÍAS “BESS CALDERS” Y “BESS LES FRANQUESES”, DE 4,1 MW CADA UNA, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LAS SUBESTACIONES CALDERS 25 KV Y LES FRANQUESES 25KV, RESPECTIVAMENTE (BARCELONA).**

**(CFT/DE/149/24)**

**CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidente**

D. Ángel García Castillejo

**Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñarán

**Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 20 de febrero de 2025

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

## **I. ANTECEDENTES**

### **PRIMERO. Interposición del conflicto**

PÚBLICA

Con fecha 24 de mayo de 2024 tuvieron entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) dos escritos presentados por la representación legal de ABDA ENERGÍA, S.L., por los que se planteaban sendos conflictos de acceso a la red de distribución de energía eléctrica titularidad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U., con motivo de la denegación de los permisos de acceso y conexión de dos instalaciones de almacenamiento mediante sistema de baterías denominadas “BESS Calders” y “BESS Les Franqueses”, de 4,1 MW cada una, con punto de conexión en las subestaciones Calders 25kV y Les Franqueses 25kV respectivamente.

Tras el análisis de la solicitud, los Servicios de esta Comisión advirtieron que no se aportaban los documentos que acreditaban los hechos en los que la citada sociedad fundaba sus pretensiones e indicaba acompañar a los escritos.

Con fecha 31 de mayo de 2024, y en virtud de lo establecido en los artículos 55.1 y 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y al amparo de las funciones que se atribuyen a la Directora de Energía en el artículo 23 del Estatuto Orgánico de la CNMC (aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto), se remitió requerimiento de subsanación a la sociedad ABDA ENERGÍA, S.L., con el fin de que, en el plazo de diez días, aportara la documentación requerida. Con fecha 7 de junio de 2024, ABDA ENERGÍA, S.L., cumplió con el citado requerimiento de subsanación.

Analizados por los Servicios de esta Comisión el contenido de los citados escritos, así como examinada toda la documentación aportada, se concluyó con la existencia de dos conflictos de acceso a la red de distribución de energía eléctrica **diferenciados**. En consecuencia, el objeto del presente procedimiento de referencia **CFT/DE/149/24** es la resolución del conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica titularidad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. planteado por ABDA ENERGÍA, S.L. con motivo de la remisión de la propuesta previa de acceso y conexión de la instalación de almacenamiento “BESS Calders” de 4,1 MW en el nudo SE Calders 25 kV, y la falta de respuesta por parte de la sociedad distribuidora a la solicitud de revisión de la propuesta previa, presentada en fecha 27 de marzo de 2024.

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

- Con fecha 20 de febrero de 2024, E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. (en adelante EDISTRIBUCIÓN) notificó a ABDA propuesta previa de acceso y conexión denegando sin refuerzos -en lo que se refiere a la importación o demanda de energía eléctrica- la solicitud de permisos de acceso y conexión a la red de distribución de la instalación de almacenamiento “BESS Calders”.

PÚBLICA

- Con fecha 27 de marzo de 2024, ABDA solicitó a EDISTRIBUCIÓN la revisión de la propuesta previa de acceso y conexión que le había sido notificada, exponiendo los motivos de su desacuerdo.
- ABDA manifiesta no haber obtenido nunca respuesta a su solicitud de revisión de la propuesta previa por parte de EDISTRIBUCIÓN.
- Por otra parte, manifiesta no estar conforme ni con el análisis de capacidad realizado por la sociedad distribuidora, ni con el presupuesto de los trabajos necesarios en la red para la conexión de la instalación con o sin refuerzos.

Por todo lo anterior finaliza su escrito de interposición de conflicto solicitando su tramitación.

## **SEGUNDO. Comunicaciones de inicio del procedimiento**

Mediante documentos de fecha 17 de julio de 2024, la Directora de Energía de la CNMC comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, otorgando a EDISTRIBUCIÓN un plazo de diez días para formular alegaciones y/o aportar los documentos que estimase convenientes, así como aportar información en relación con el objeto del conflicto.

## **TERCERO. Alegaciones de EDISTRIBUCIÓN**

Con fecha 31 de julio de 2024 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de EDISTRIBUCIÓN, realizando alegaciones y aportando la información requerida, que se resumen a continuación:

- Que con fecha 11 de diciembre de 2023, ABDA solicitó el permiso de acceso y conexión para la instalación de almacenamiento “BESS Calders”.
- Con fecha 16 de febrero de 2024, EDISTRIBUCIÓN remite a ABDA la propuesta previa de acceso y conexión en unión del pliego de condiciones técnicas y el presupuesto de los trabajos necesarios en la red de distribución para la conexión de la instalación, otorgándose 4,1 MW para generación y 0 MW para demanda sin refuerzos (Opción 1) o, alternativamente, 4,1 MW de demanda con refuerzos de un nuevo transformador 110/25 kV de 25 MVA en SE Calders (Opción 2). Todo ello, conforme a lo previsto en el artículo 12 del RD 1183/2020, de 29 de diciembre y el art. 6 de la Circular CNMC 1/2021, de 20 de enero. Adjunta copia de la misma.
- Con fecha 27 de marzo ABDA remite a EDISTRIBUCIÓN escrito solicitando la revisión de la propuesta previa, manifestando su desacuerdo con la solución técnica y económica de las Condiciones Técnico – Económicas recibidas.
- Que el 12 de abril de 2024 EDISTRIBUCIÓN remite vía correo electrónico la contestación a su solicitud de revisión, dando respuesta a las cuestiones que ABDA había planteado y recordando el plazo máximo de 30 días con que

PÚBLICA

contaba para comunicar la aceptación de la propuesta previa, manifestando que, de contrario, se entendería como no aceptada. EDISTRIBUCIÓN adjunta copia de la respuesta remitida, así como copia del reporte del sistema de comunicación utilizado por la sociedad distribuidora para sus comunicaciones.

- El 28 de mayo de 2024 EDISTRIBUCIÓN remite a ABDA comunicación de recordatorio dada la próxima caducidad de la propuesta previa remitida, y la falta de respuesta por parte de ABDA. Esta comunicación de recordatorio es posterior a la presentación del conflicto de acceso por parte de ABDA ante esta Comisión. La dirección de correo electrónico donde se remitió la comunicación fue [info@abdaenergia.com](mailto:info@abdaenergia.com), la misma utilizada previamente.
- Al no obtener respuesta, con fecha 19 de junio de 2024, EDISTRIBUCIÓN procedió a anular la solicitud de permisos de acceso y conexión para la instalación “BESS Calders”.
- EDISTRIBUCIÓN manifiesta no haber recibido ninguna otra comunicación proveniente de ABDA y referida a este expediente, hasta la comunicación de inicio del presente procedimiento de conflicto por parte de la CNMC con fecha 18 de julio de 2024.
- En cuanto al contenido de la revisión solicitada por ABDA a la propuesta previa remitida por EDISTRIBUCIÓN, la sociedad distribuidora manifiesta que la promotora centra sus reclamaciones en dos aspectos, la disconformidad con el criterio utilizado para el estudio de capacidad como importador de energía (demanda) de una instalación de almacenamiento, y el desacuerdo con el presupuesto de los trabajos para la solución de refuerzos.
- EDISTRIBUCIÓN alega que la red de distribución en el estado actual no dispone de capacidad para la función como demanda, siendo por tanto un conflicto de acceso sobre este aspecto en concreto. Por ello se ofreció a ABDA, como alternativa, la posibilidad de que, mediante refuerzos en la red de distribución, pudiera obtener capacidad de acceso para la demanda hasta el total de la capacidad solicitada. EDISTRIBUCIÓN indica que también ABDA podría haber aceptado la propuesta previa parcial que se le había ofrecido (sin demanda ni refuerzos) y esperar a la posibilidad de solicitar demanda flexible a medio plazo, como se puede comprobar en el comunicado del Anexo III de la propuesta previa remitida.
- EDISTRIBUCIÓN menciona que cualquier discrepancia relativa a las partidas económicas incluidas en los presupuestos remitidos a ABDA, tanto para la opción con refuerzos, como para la opción sin ellos, no corresponde ser tratada en un procedimiento de conflicto de acceso, tratándose de cuestiones de conexión, competencia de la administración autonómica.
- EDISTRIBUCIÓN alega la posible extemporaneidad del conflicto presentado por ABDA, dado que la propuesta previa fue remitida por la distribuidora en fecha 16 de febrero de 2024, la revisión de la propuesta previa fue contestada en fecha 12 de abril de 2024 y la solicitud de conflicto ante la CNMC no fue

PÚBLICA

- presentada por ABDA hasta el 24 de mayo de 2025, habiendo pasado un plazo superior al mes de cualquiera de las fechas anteriores.
- Sobre la forma de evaluar por parte de EDISTRIBUCIÓN las solicitudes de acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento, como la de ABDA, alega que deben ser tratadas como una generación, es decir, deben analizarse en base a los posibles escenarios establecidos en la Circular y las Especificaciones de Detalle de acceso de generación y, adicionalmente, teniéndose en cuenta que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda, también deben ser analizadas como tales. EDISTRIBUCIÓN alega que, en ausencia de norma específica para la evaluación como instalación de demanda, aplica las Especificaciones de Detalle de generación a ambos modos de funcionamiento, particularizando en cada modo las características específicas que le son de aplicación.
  - En cuanto al análisis realizado por EDISTRIBUCIÓN y que se reflejaba en su informe justificativo de la ausencia de capacidad de acceso para demanda, se indicaba que existía capacidad de acceso en el nudo solicitado en el funcionamiento como generador de energía para el total de la potencia solicitada, no existiendo expedientes suspendidos por REE que pudieran afectar. En cuanto al análisis de la vertiente de la instalación como importador de energía, el informe concluía con el incumplimiento del criterio de capacidad de acceso en condiciones de indisponibilidad simple, (N-1) con saturación de los transformadores TR3 y TR4 110/25 kV, presentado un muy elevado porcentaje de saturación posterior (183,8%).
  - Alega EDISTRIBUCIÓN que, en tanto no exista una normativa que lo respalde, el permiso de acceso y conexión no puede restringirse al uso en unas horas concretas, sino que una vez otorgado nada puede impedir que los modos de funcionamiento respondan a otros escenarios diferentes.
  - Sobre la solución con refuerzos propuesta a ABDA, EDISTRIBUCIÓN indica que para que hubiera sido viable el acceso de la demanda solicitada por el almacenamiento (4,1 MW) era necesaria la instalación de un nuevo transformador 110/25 kV en la subestación, de al menos 25 MVA de potencia mínima normalizada. Esta alternativa se facilita a ABDA tanto en la propuesta previa como en la propuesta previa revisada, junto con el presupuesto justificativo.

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

#### **CUARTO. Trámite de audiencia**

Mediante oficios de fecha de 25 de octubre de 2024, se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

PÚBLICA

## **QUINTO- Informe de la Sala de Competencia**

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

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Existencia de un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica**

Del relato fáctico que se ha realizado en los antecedentes de hecho, se deduce claramente la naturaleza parcial del presente conflicto como de acceso a la red de distribución de energía eléctrica en todos aquellos aspectos planteados, relativos a cuestiones de acceso, de capacidad, así como procedimentales, relativos a la solicitud de acceso y conexión.

Por el contrario, las discrepancias planteadas relativas a la valoración económica de la solución técnica de conexión ofrecida por EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. para los refuerzos necesarios en la red que contempla la propuesta previa que se remitió a ABDA ENERGÍA, S.L., son cuestiones que no pueden ser dirimidas en el ámbito de un conflicto de acceso, tratándose de cuestiones de conexión, competencia de la administración autonómica.

Por tanto, el presente procedimiento versará sobre las cuestiones planteadas que quedan dentro del ámbito del conflicto de acceso, inadmitiéndose por incompetencia, las relativas a la solución técnica de conexión y su valoración económica.

### **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*

PÚBLICA

*mismo emitidas por el gestor de la red de transporte y el gestor de la red de distribución”.*

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

### **TERCERO. Sobre la posible extemporaneidad en la presentación del presente conflicto por parte de la sociedad ABDA.**

Las cuestiones planteadas por ambas partes en el presente procedimiento de conflicto son múltiples. La primera de ellas es la posible extemporaneidad alegada por EDISTRIBUCIÓN en la presentación por parte de ABDA.

Recordemos a modo de resumen cronológico que ABDA presentó solicitud de acceso y conexión para su solicitud en fecha 11 de diciembre de 2023. Tras su análisis de capacidad, con fecha 16 de febrero de 2024, EDISTRIBUCIÓN remite a ABDA la propuesta previa de acceso y conexión en unión del pliego de condiciones técnicas y el presupuesto de los trabajos necesarios en la red de distribución para la conexión de la instalación, otorgándole dos alternativas de aceptación de su solicitud, la primera de ellas obtener 4,1 MW para generación y 0 MW para demanda sin refuerzos o, alternativamente como segunda opción, obtener también 4,1 MW de capacidad de acceso en demanda vinculada a la realización de refuerzos en la red. Todo ello, conforme a lo previsto en el artículo 12 del RD 1183/2020, de 29 de diciembre y el art. 6 de la Circular CNMC 1/2021, de 20 de enero.

Con fecha **27 de marzo de 2024** ABDA remite a EDISTRIBUCIÓN escrito solicitando la revisión de la propuesta previa, manifestando su desacuerdo con la solución técnica y económica de la propuesta previa recibida, haciendo uso así de la opción recogida en el artículo 14.3 del RD 1183/2020.

Pues bien, a pesar de que EDISTRIBUCIÓN manifiesta haber dado respuesta a la solicitud de revisión en fecha 12 de abril de 2024, la sociedad promotora ABDA niega haber recibido tal notificación, motivo por el cual plantean el presente procedimiento de conflicto en fecha **24 de mayo de 2024**.

PÚBLICA

Alega EDISTRIBUCIÓN posible extemporaneidad de la solicitud de conflicto dado el plazo de un mes conferido a tal efecto por el artículo 33.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico:

*3. 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.*

*El plazo para la resolución y notificación de este procedimiento será de dos meses, que podrá ampliarse a dos meses adicionales si se requiere información adicional a la solicitud, o si así lo manifiesta el solicitante. Las solicitudes de resolución de estos conflictos habrán de presentarse ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el plazo máximo de un mes contado desde el conocimiento por parte del solicitante del hecho que motiva su solicitud de resolución de conflicto.*

ABDA presenta conflicto ante la presunta falta de respuesta de EDISTRIBUCIÓN a su solicitud de revisión de la propuesta previa, por lo tanto, presenta conflicto frente a una actuación presunta o falta de respuesta por parte de EDISTRIBUCIÓN. Si bien es cierto en su argumentario manifiesta su oposición al contenido de la propuesta previa remitida en fecha 16 de febrero de 2024, lo realiza por ser la única propuesta previa de la que dice tener constancia, al declarar no haber recibido la propuesta previa revisada o, en su caso, confirmada por la denegación de la revisión.

EDISTRIBUCIÓN manifiesta haber remitido contestación a la solicitud de revisión de propuesta previa en fecha 12 de abril de 2024, cumpliendo con los requisitos del artículo 5 del RD 1183/2020, adjuntando justificante documental (folio 128) que prueba la puesta a disposición de ABDA de la comunicación en dicha fecha, a las 11:48 horas, y siendo remitida al mismo email al que previamente se había remitido la primera propuesta previa, que sí fue recepcionada correctamente por ABDA. Dado que el sistema informático de gestión de comunicaciones de EDISTRIBUCIÓN solo guarda constancia de la puesta a disposición de la comunicación, y no recoge un acuse de recibo o justificante de lectura de la comunicación por parte del solicitante, ni existe constancia de ningún acto posterior que permita asegurar que ABDA tenía conocimiento de la denegación de la revisión de la propuesta previa antes del planteamiento de este conflicto, es por lo que en aplicación del principio *pro actione*, y para salvaguarda de la máxima seguridad jurídica y garantía de la tutela de los derechos del solicitante, se optará por la interpretación más favorable al ejercicio del derecho a plantear conflicto de acceso, admitiendo el mismo, en tanto que no se ha probado que ABDA fuera conocedora de la respuesta, a pesar de que sí se ha probado que fue remitida por EDISTRIBUCIÓN en fecha 12 de abril de 2024.

PÚBLICA

#### **CUARTO. Sobre la tramitación de la solicitud de acceso y conexión por parte de EDISTRIBUCIÓN.**

Con fecha 16 de febrero de 2024, EDISTRIBUCIÓN remite a ABDA la propuesta previa de acceso y conexión en unión del pliego de condiciones técnicas y el presupuesto de los trabajos necesarios en la red de distribución para la conexión de la instalación, otorgándole dos alternativas de aceptación de su solicitud.

- Opción 1: otorgando 4,1 MW para generación y 0 MW para demanda sin refuerzos, adjuntando el informe justificativo de la ausencia de capacidad de la red actual para el funcionamiento como demanda de la instalación, determinando EDISTRIBUCIÓN que, «*Aunque actualmente no existe capacidad firme para el funcionamiento como demanda, en el caso de que la normativa lo permitiera en un futuro, sería analizada una nueva solicitud de capacidad de demanda flexible para su instalación de almacenamiento, en las condiciones que se establezcan en dicha normativa.*» o,
- Opción 2: otorgarle 4,1 MW tanto para generación como para demanda con refuerzos, asumiendo por parte de ABDA los refuerzos necesarios para aumentar la capacidad de la red que se detallan en la propuesta previa, y consistentes en la construcción de un nuevo transformador 110/25 kV de 25 MVA en SE Calders.

No estando conforme con el análisis de capacidad realizado por EDISTRIBUCIÓN para su proyecto en su comportamiento como instalación que en ocasiones demanda suministro de energía eléctrica, ni con la solución técnica de conexión ofrecida y su presupuestación, ABDA solicita revisión de la propuesta previa a EDISTRIBUCIÓN en fecha 27 de marzo de 2024, conforme a lo establecido en el artículo 14.3 del RD 1183/2020. Con fecha 12 de abril de 2024 EDISTRIBUCIÓN remite a ABDA la propuesta previa revisada, aunque ABDA manifiesta no haber sido concedora de dicha contestación.

Examinada toda la justificación documental aportada por la sociedad distribuidora se concluye que, conforme establece el artículo 5 del RD 1183/2020, EDISTRIBUCIÓN dispone de una plataforma web dedicada a la gestión de las solicitudes de acceso y conexión a sus redes, realizándose exclusivamente por medios electrónicos cualquier paso en la tramitación que exija llevar a cabo una comunicación o notificación por parte del solicitante o del gestor de la red. Estos medios electrónicos permiten guardar la trazabilidad de las comunicaciones efectuadas por EDISTRIBUCIÓN, dejando constancia fehaciente de su contenido.

Así pues, se aporta justificación documental que recoge la remisión a ABDA en fecha 19 de febrero de 2024 a las 8:50 horas de la propuesta previa, constando como email de notificación por parte de la sociedad promotora la dirección [info@abdaenergia.com](mailto:info@abdaenergia.com), folio 105 del expediente administrativo. Esta

PÚBLICA

comunicación es recibida y aceptada por ABDA sin mediar ningún tipo de incidencia.

Igualmente aporta EDISTRIBUCIÓN justificación documental de la remisión a ABDA con fecha 12 de abril de 2024 a las 11:48 horas, de la propuesta previa revisada (folio 128), remitiéndose aviso al mismo email de comunicación, [info@abdaenergia.com](mailto:info@abdaenergia.com).

Con fecha 28 de mayo de 2025 a las 7:08 horas, dada la ausencia de respuesta de ABDA a la propuesta previa revisada, EDISTRIBUCIÓN remite una nueva comunicación en la que le realiza el siguiente aviso; «*informarle que está a punto de caducar la propuesta previa de acceso y conexión. Necesitamos que nos comunique la aceptación o el desistimiento para proceder con lo que corresponda. (...) Si en un plazo de quince días no hemos recibido la documentación solicitada tendremos que proceder a anular su petición*» (folios 130-131).

No teniendo respuesta ni comunicación alguna por parte de la solicitante, EDISTRIBUCIÓN procedió con fecha 19 de junio de 2024, a anular la solicitud de permisos de acceso y conexión para la instalación “BESS Calders”, conforme a lo establecido por el artículo 14 del RD 1183/2020. Todo ello con carácter previo a la comunicación de inicio del presente procedimiento de conflicto, con fecha 18 de julio de 2024.

#### **QUINTO. Análisis de la denegación de EDISTRIBUCIÓN de la solicitud de acceso y conexión desde la perspectiva de la demanda en la opción sin refuerzos.**

Habiendo sido planteadas por ABDA sus discrepancias frente al análisis de capacidad realizado por la distribuidora para su instalación de almacenamiento desde el punto de vista de su comportamiento como instalación de demanda eléctrica, reiteraremos brevemente una cuestión ampliamente resuelta ya por esta Comisión en sus recientes Resoluciones a conflictos de acceso relativos a este tipo de instalaciones de producción de energía eléctrica que en determinados momentos se comportan como instalaciones de demanda.

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

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:

PÚBLICA

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones.

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

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

Se comparte con ABDA y con EDISTRIBUCIÓN la reflexión general sobre la dificultad de establecer en este momento cuáles son los criterios técnicos para la evaluación del acceso y conexión de los almacenamientos como instalaciones de demanda. Con fecha 11 de enero de 2025 ha entrado en vigor la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, 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 demanda de energía eléctrica, así pues, dicha Circular 1/2024 no se encontraba en vigor en el momento de la realización del análisis de capacidad por parte de

PÚBLICA

EDISTRIBUCIÓN. De cualquier manera, y según establece su Disposición transitoria primera, los aspectos contenidos en la Circular 1/2024 relativos a la posibilidad de conceder permisos de acceso flexibles tampoco serán de aplicación hasta la entrada en vigor de sus correspondientes Especificaciones de Detalle, aún en tramitación: *«no se podrán solicitar ni conceder permisos de capacidad de acceso flexible hasta que no se apruebe por resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia el desarrollo normativo que permita su completa aplicación»*, lo que permitirá considerar el perfil de funcionamiento de una instalación de almacenamiento en su comportamiento -temporalmente limitado- como instalación de demanda en función de diversos escenarios.

Así pues, hasta la aprobación y entrada en vigor de las mismas habrá de conjugarse la normativa europea y legal en materia de almacenamientos con las normas reglamentarias vigentes, en la medida que puedan resultar de aplicación.

Pues bien, como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, EDISTRIBUCIÓN, procedió a evaluar la existencia de capacidad para la instalación de almacenamiento promovida por ABDA tanto desde el punto de vista de la generación, como en su condición de instalación de demanda. En el primer caso, la evaluación fue positiva, en el segundo, negativa si no se acometían refuerzos en la red.

En cuanto a la evaluación de la demanda, EDISTRIBUCIÓN, según consta en el expediente, emitió sus informes justificativos en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021 y de las Especificaciones de Detalle, aprobadas por Resolución de 20 de mayo de 2021 (previstas solo para generación) en vigor. Es evidente que dicha normativa es aplicable a la evaluación de la instalación de almacenamiento como instalación de generación, pero su aplicación a la instalación de almacenamiento en su comportamiento de demanda estaría justificada en virtud de una aplicación analógica, pues tanto la Circular como las Especificaciones se aplican exclusivamente a las instalaciones de generación y o almacenamiento en tanto que inyectan a la red.

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

PÚBLICA

Teniendo en cuenta este escenario más crítico, para una demanda de consumo de 4,1 MW, en situación N-1 y punta de demanda, existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones muy por encima del 100% incluso antes de la incorporación de la demanda de la instalación de almacenamiento objeto del presente conflicto. Saturaciones que alcanzan antes del almacenamiento el 167% en el transformador 3 y 4 110/25 kV de la SET Calders, que se ven más elevadas tras la incorporación en este escenario de estudio de la instalación “BESS Caldes” promovida por ABDA (183,8%), y durante un elevado número de horas al año.

De lo anterior, se concluye, conforme a lo alegado por EDISTRIBUCIÓN, la falta de capacidad de acceso como demanda para la instalación pretendida por ABDA, y la corrección de la propuesta previa que le fue remitida a la sociedad promotora, que se encuentra actualmente anulada por su falta de aceptación de la propuesta previa revisada., conduciendo, en definitiva, a la total desestimación del presente conflicto de acceso.

Resta por señalar que, con respecto a la valoración de los refuerzos contemplados en la propuesta previa que se remitió a ABDA ENERGÍA, S.L., se trata de una materia específica de un conflicto de conexión, el cual, conforme al artículo 33.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, es de competencia autonómica.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Desestimar el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. planteado por ABDA ENERGÍA, S.L. en relación con la propuesta previa remitida para el sistema de almacenamiento con baterías “BESS Calders”, con una potencia de generación de 4,1 MW, con punto de conexión en la subestación Calders 25kV (Barcelona).

**SEGUNDO.** Inadmitir las cuestiones de valoración técnico-económica de la solución de conexión ofrecida por EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. para los refuerzos contemplados en la propuesta previa que se remitió a ABDA ENERGÍA, S.L., por ser cuestión ajena al objeto de un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica, y ser materia específica de conflicto de conexión, de competencia autonómica.

PÚBLICA

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

ABDA ENERGÍA, S.L.

EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.

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

PÚBLICA

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP MARIA SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN PROPIEDAD DE EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES S.L.(CFT/DE/149/24) PLANTEADO POR PLANTEADO POR ABDA ENERGÍA, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN POR FALTA DE CAPACIDAD PARA CONSUMO DE LAS INSTALACIONES DE BATERÍAS “BESS CALDERS” DE 4,1 MW Y “BESS LES FRANQUESES” DE 4,1 MW EN LA ST CALDERS 25 KV Y EN LA ST LES FRANQUESES 25KV, RESPECTIVAMENTE.**

Josep Maria Salas Prat, consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respetuoso respecto a la opinión de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por la que se desestima el conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L. (en adelante, EDISTRIBUCIÓN) en las subestaciones Calders 25kV y Les Franqueses 25kV respectivamente, planteado por ABDA ENERGÍA S.L. (en adelante ABDA). Esta disensión afecta tanto a la conclusión alcanzada como a la argumentación que la fundamenta.

El presente voto aborda el conflicto de acceso respecto a la solicitud de acceso para dos instalaciones de almacenamiento stand-alone con baterías denominadas “BESS Calders” y “BESS Les Franqueses”, de 4,1MW cada una, con punto de conexión en las subestaciones Calders 25kV y Les Franqueses 25kV respectivamente. Se reconoce que hay capacidad para generación, pero se deniega por falta de capacidad cuando actúa como demanda.

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

PÚBLICA

La cuestión clave a dirimir es, pues, la interpretación normativa para denegar el acceso “por demanda”; fundamentalmente, en base a la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (en adelante, Circular 1/2021)<sup>1</sup>; 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<sup>2</sup>, Resolución de 20 de mayo de 2021, que aplican para el presente expediente y que actualmente han sido sustituidas por la nueva resolución de 5 de julio de 2024<sup>3</sup>); 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)<sup>4</sup>; 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)<sup>5</sup>.

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, requieren un procedimiento particular de evaluación de la solicitud de acceso cuando se valora la capacidad de la red como “demanda”.

---

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

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

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

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

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

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.

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

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

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

Resultado de esta nueva evaluación de la solicitud de acceso, **el distribuidor deberá concluir si existen soluciones técnico-económicas alternativas** basadas en los

PÚBLICA

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 vigente<sup>6</sup>, 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/149/24 de la conexión a la red de distribución solicitada por parte del promotor, para conectar dos instalaciones de almacenamiento denominadas “BESS Calders” y “BESS Les Franqueses”, de 4,1 MW cada una, con punto de conexión en las subestaciones Calders 25kV y Les Franqueses 25kV.

- Se trata de dos instalaciones de almacenamiento de 4,1 MW cada una en generación y demanda.
- Conexión a la red de distribución en las subestaciones Calders 25kV y Les Franqueses 25kV.
- Existencia de capacidad como generador, lo que otorga al promotor unos derechos que deben ser protegidos.
- Con congestión por demanda en el escenario de punta de demanda.

El gestor de la red de distribución indica que debe analizar la capacidad requerida por una instalación de almacenamiento tanto en su condición de instalación de generación de electricidad -otorgada- como en su condición de instalación de demanda -denegada-. 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 [cuando actúa como demanda]”.

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

---

<sup>6</sup> 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

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

Debe considerarse que el almacenamiento es una tipología de instalación diferenciada que puede verter energía a la red de distribución y que *en determinados momentos* se comporta como instalación de demanda con capacidad para modular su perfil de consumo (en términos de capacidad y de tiempo). **No es**, por tanto, **una solicitud de instalación de un sujeto consumidor** (“Los consumidores, que son las personas físicas o jurídicas que adquieren la energía para su propio consumo”), **sino de un titular de una instalación de almacenamiento** (“Personas físicas o jurídicas que poseen instalaciones en las que se difiere el uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada, o que realizan la conversión de energía eléctrica en una forma de energía que se pueda almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica”), de acuerdo con la LSE 24/2013<sup>7</sup>.

La valoración de la solicitud de acceso por parte del distribuidor (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 parcial de la solicitud de acceso y, consecuentemente, origina el presente conflicto de acceso.

Para concluir en la denegación por falta de capacidad por “demanda”, el análisis técnico se basa en un único escenario de red “de punta de demanda y baja generación” para las potencias solicitadas de 4,1MW y 4,1 MW de consumo en las instalaciones. Este escenario, sin embargo, no considera la posibilidad del promotor transmitida a EDISTRIBUCIÓN sobre la necesidad de considerar, en el análisis de acceso como demanda, escenarios de consumo distintos al de una máxima potencia constante, así

---

<sup>7</sup> Artículos 6 g) y 6 h)

como de considerar estados de la red distintos al momento punta de mayor demanda. Extremo que EDISTRIBUCIÓN no acepta al interpretar que debe utilizar el escenario más crítico para la red.

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación parcial del acceso de las instalaciones de almacenamiento “BESS Calders” y “BESS Les Franqueses”, de 4,1 MW (en demanda) cada una, por falta de capacidad para demanda en las subestaciones Calders 25kV y Les Franqueses 25kV en el escenario de red más crítico. Concretando, **la cuestión clave de la discrepancia es el escenario utilizado () para analizar la capacidad cuando la instalación actúa como demanda.**

Se debe dirimir, por tanto:

1. Si el almacenamiento es un elemento específico y claramente diferenciado del sujeto “consumidor” (RD 1955/2000, LSE 24/2013).
2. Si el escenario de análisis seleccionado considera los criterios técnicos de acceso para este tipo de instalaciones, atendiendo a la normativa europea y estatal en materia de almacenamientos, y en particular al segundo párrafo del 6.3 del RD 1183/2020.
3. Si el escenario de análisis de la capacidad en cuanto a la demanda aplica correctamente los criterios de la Circular 1/2021 (entre otros, artículo 5) y la Resolución por la que se establecen las Especificaciones de Detalle (artículo 3.2) para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución.

## **2. Análisis del Conflicto de Acceso**

### **2.1. Análisis técnico, social y económico**

La interpretación de los preceptos jurídicos debe hacerse en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados, atendiendo fundamentalmente al espíritu y la finalidad de la norma, tal como viene recordando desde hace décadas el Código Civil español (artículo 3.1)<sup>8</sup>. Una exégesis en estos términos, en el ámbito competencial

---

<sup>8</sup> 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

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 eléctrico<sup>9</sup>.

Concretamente, hay que señalar que el almacenamiento, en sus distintas modalidades (*behind the meter*, hibridado con generación, stand-alone) está alineado con el Plan Nacional de Integrado Energía y Clima, PNIEC, 2023-2030 que planifica en relación con el almacenamiento un aumento del objetivo desde 6.413 MW en 2019 a 18.913 MW en 2030<sup>10</sup>.

Es relevante señalar que, según datos proporcionados por las asociaciones de distribución, durante el año 2023 se han solicitado conexiones a la red de distribución aproximadamente 7,5 GW de almacenamiento de un total aproximado de 30 GW de demanda. Estas solicitudes de acceso para almacenamiento desde el punto de vista de demanda compiten hoy en día por el bien escaso que es la “capacidad de acceso”. Esto puede generar comportamientos estratégicos por parte del almacenamiento que genere

---

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)

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> Según la última actualización del PNIEC 2023-2030, con el visto bueno de la Comisión Europea, el almacenamiento llegará a 18.913 MW, e incluyendo el almacenamiento de solar termoeléctrica llega a 22,5 GW. [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC\\_2024\\_240924.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf)

PÚBLICA

acaparación de capacidad de acceso en detrimento del acceso de la industria a la red, prioridad económica y energética hoy en día en España. Esta situación se da en la medida en que se analiza el almacenamiento, cuando actúa importando energía de la red, “como si fuese demanda pura”.

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

El valor añadido para la red de ubicar los sistemas de almacenamiento en nudos y redes con riesgo de congestión es indudable -e ineludible-. Por este motivo, sería difícil de explicar una interpretación de la norma contraria a transmitir la señal a los agentes de que es importante la localización de los almacenamientos para, no solo no incrementar el nivel de congestión, sino mejorar las zonas con altos niveles de congestión para facilitar la entrada de nueva demanda industrial. No solo se trata de cuánta potencia de almacenamiento esté actualmente en trámite<sup>11</sup>, sino de que cualitativamente se ubique donde más valor pueda aportar a la red, como condición necesaria para participar del máximo de servicios para el conjunto del sistema.

Ubicar las instalaciones de almacenamiento en zonas con riesgo de congestión permite maximizar el uso de la infraestructura actual de redes, retrasando inversiones no eficientes en red, y acelerar la electrificación de la demanda. Se logra disponer de un almacenamiento más competitivo con menor necesidad de mecanismos económicos de apoyo (al poder, eventualmente, participar en más mercados, como el de congestiones

---

<sup>11</sup> <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

locales) de manera que se transcurra por la senda de la transición energética a un menor coste para el consumidor.

Un aspecto relevante es que este tipo de ubicación competitiva del almacenamiento, al aprovechar mejor la infraestructura existente, ayuda a reducir los costes asociados a la implementación de energías renovables y, al mismo tiempo, mejora la seguridad y calidad del suministro eléctrico. Además, permite una participación más eficiente del almacenamiento en el mercado, haciéndolo más competitivo y con la capacidad de ofrecer múltiples servicios al sistema eléctrico.<sup>12</sup>

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 reversible 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 aplicable en la fecha de la solicitud inicial, sin perjuicio de la nueva regulación que pueda establecerse en el futuro (en particular, los criterios técnicos para la evaluación del acceso flexible para la demanda definidos por la recientemente aprobada Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la

---

<sup>12</sup> El PNIEC 2023-2030 destaca en la página **523 y 524** la importancia del despliegue de tecnologías de almacenamiento y la flexibilidad en la red, lo que contribuye a la seguridad y calidad del suministro, evitando la construcción de nuevas infraestructuras y aprovechando las existentes

conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica<sup>13</sup> que tendrán que definirse próximamente en las Especificaciones de Detalle de la Circular de Acceso y Conexión para la demanda).

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

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

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

Tanto la Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (en adelante Directiva (UE) 2019/944)<sup>14</sup>, 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)<sup>15</sup> distinguen entre el consumo -como suministro- y los almacenamientos de energía.

Así lo refleja la Directiva en su artículo 1 y los apartados 59 y 60 en los que en las definiciones se establece como criterio fundamental que el almacenamiento difiere el

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/eli/es/cir/2024/09/27/1>

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada frente al consumidor ordinario. Esta separación temporal entre la generación y el consumo o uso final de la electricidad es la característica básica definitoria de los almacenamientos.

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

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

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

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

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

PÚBLICA

*almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica.*

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

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

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

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

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

PÚBLICA

### 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:*

PÚBLICA

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

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

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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

PÚBLICA

en cuenta para este tipo de instalaciones como consecuencia de su condición de instalaciones que, en determinados momentos, se comportan como instalaciones de demanda.

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

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

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

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

**El segundo elemento** es que el citado segundo párrafo del artículo 6.3 del RD 1183/2020 establece en el que se concreta la especialidad fundamental del almacenamiento en su actuación como instalación de demanda, a saber, que son

PÚBLICA

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 demanda<sup>16</sup> en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021, de las Especificaciones de Detalle y del RDL 8/2023<sup>17</sup>.

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

Es cierto que al estar pendiente la aprobación de distinta normativa referida a las instalaciones de almacenamiento podría justificar la analogía utilizada por el distribuidor (asimilar “almacenamiento” a “consumo” al proceder al análisis de capacidad cuando actúa como demanda), pero es incorrecto cuando lleva a interpretar el apartado 3.2 de las Especificaciones de Detalle en el sentido de evaluar el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación. Es decir, **utilizar únicamente el escenario “punta de demanda”, como**

<sup>16</sup> CFT/DE/084/24 Folios 44-63, 67-87 y 115-146

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/27/8/con>

**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 4,1 MW y 4,1 MW respectivamente, puesto que en dicho escenario existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del 100%.

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

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

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

PÚBLICA

Lo cual se señala sin perjuicio de que una eventual nueva evaluación de capacidad de acceso desde la óptica de la demanda deberá ser conforme con la normativa en vigor en el momento de dicha nueva evaluación, es decir, considerando la vigente **Circular 1/2024**, así como sus correspondientes **Especificaciones de Detalle** -a fecha de hoy, aún en tramitación-.

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

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

1. El **contexto de descarbonización** que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes<sup>18</sup> y el almacenamiento<sup>19</sup>. 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 regulador<sup>20</sup>, por responsabilidad y sensibilidad delante de los agentes, interprete la norma teniendo en cuenta los consensos que se están logrando y que pasarán a ser norma en los próximos meses.

---

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Ley de Creación de la CNMC <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con> “Las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados. Debe darse una respuesta institucional al progreso tecnológico, de modo que se evite el mantenimiento de autoridades estancas que regulan ciertos aspectos de sectores que, por haber sido objeto de profundos cambios tecnológicos o económicos, deberían regularse o supervisarse adoptando una visión integrada.”

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)<sup>21</sup>, o la nueva circular de acceso y conexión de la demanda y sus Especificaciones de Detalle (previsión de que esté aprobada durante el año 2025).

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

- **En el acceso a redes de transporte y distribución.** Los accesos de almacenamiento stand-alone en red de transporte con congestión por demanda se resuelven técnicamente para adaptar el comportamiento de la batería en su proceso de carga a la disponibilidad de las redes en distintos escenarios<sup>22</sup>. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución<sup>23</sup>.
- También se debe evitar la **discriminación entre usuarios que solicitan acceso a la red de distribución en función del titular de ésta**. Conflictos de acceso de instalaciones de almacenamiento por criterio de demanda se gestionan hoy en día de manera diversa en función del operador de la red de distribución de que se trate (incluyendo, sin ánimo de ser exhaustivo, desde procesos de negociación entre las partes para encontrar soluciones y, de esta manera, evitar el conflicto; denegación de solicitudes de acceso en primera instancia que posteriormente se modifican limitando la denegación sólo a la capacidad en sentido importador; estimaciones condicionadas a refuerzos de red -resueltos con el "0 asterisco", es decir, "no hay capacidad a menos que

<sup>21</sup> <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6)  
<https://www.boe.es/doue/2019/158/L00125-00199.pdf>

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

4. La **eficiencia técnica**. Las baterías no solo son activos para arbitrar en el mercado de la energía y, consecuentemente, optimizar su valor económico. Son también elementos fundamentales para aumentar la capacidad de las redes, mejorar la operación del sistema y gestionar congestiones locales. Para alguno de estos servicios no es importante la localización física del sistema de almacenamiento, como en el caso de operar las baterías para aportar servicios de balance; pero para otros es fundamental que la localización de las baterías sea en zonas en las que la red (nudos, líneas) presenta riesgo de congestión. Posibilitar que las baterías puedan participar en todos los mercados (con las restricciones necesarias por jerarquía de servicios) redonda 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 europeo<sup>24</sup>, como estatal<sup>25</sup>. 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

---

<sup>24</sup> <https://www.ceer.eu/publication/acer-ceer-paper-on-challenges-of-the-future-electricity-system/>

<sup>25</sup> <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>

cuando se dispone de recurso (sol o viento, por ejemplo) ya que no hay demanda a satisfacer. Esto implica que se genere muy por debajo de las horas de diseño, generándose lo que se conoce como “vertidos” (ya sea por motivos técnicos o económicos). Esta realidad, que se prevé seguirá la senda de incrementarse en los próximos meses, genera pérdida de atractivo económico para nuevos proyectos y ralentiza la transición energética. El almacenamiento está llamado a ser una de las tecnologías que aporte flexibilidad al sistema y, por tanto, una de las claves para revertir este problema ya que puede contribuir a absorber esta energía que se vierte para reinyectarla a la red en momentos de falta de recurso renovable. Así, el almacenamiento redundante en una menor necesidad de utilización de tecnologías emisoras de CO2 y un precio mucho menor en el mercado mayorista para todos los consumidores al desplazar tecnologías más caras en el orden de prelación durante el proceso de casación. La flexibilidad que aporta el sistema de almacenamiento redundante en una mayor y mejor utilización de las redes. Este papel fundamental del almacenamiento debe lograrse al mínimo coste para el consumidor, lo que implica, entre otros, a una localización donde pueda aportar más valor técnico y económico y, a la vez, a la necesidad de desarrollo de un mercado competitivo.

6. Gracias a la posibilidad técnica de actuar reversiblemente como consumidor-generador y su potencial de flexibilidad, la operación del **almacenamiento debe realizarse para que el flujo importador-exportador sea siempre en sentido contrario a la potencial congestión del nudo al que está conectado**. En este sentido se deberán considerar los medios técnicos apropiados para que en ningún caso el comportamiento legítimo y esperado del promotor de maximizar la rentabilidad económica de su activo de almacenamiento comprometa la seguridad y calidad de suministro de la red a la que está conectado. Imaginemos un nudo del norte de la península con riesgo de saturación por demanda durante horas de mucha insolación y producción fotovoltaica en los nudos de transporte del sur y, en consecuencia, se den precios en el mercado muy bajos. Esta situación podría inducir a un comportamiento estratégico del operador del almacenamiento para optimizar sus ingresos económicos basado en consumir durante las horas muy baratas en el mercado, sin considerar la realidad física de la red a la que está conectado, generando externalidades negativas y potencialmente poniendo en riesgo la seguridad y la calidad de suministro del punto de conexión por congestión por

PÚBLICA

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**<sup>26,27</sup> 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 confianza<sup>28</sup>.
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

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> [Plan Estratégico CNMC 2021-2026](#)

<sup>28</sup> 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.

que redundará en un menor coste para el consumidor. A tal efecto, la Directiva (UE) 2019/944, y los documentos de orientación del CEER<sup>29</sup> sobre innovación regulatoria, enfatizan la necesidad de mantener la flexibilidad y adaptabilidad de la regulación para permitir la integración de nuevas tecnologías, asegurando a la vez la certeza y estabilidad requeridas por los actores del mercado.

#### 4. Valoración

El consejero Josep M Salas fundamenta su voto en el sentido último de la Regulación, entendida como función que se expresa jurídicamente pero que no es sólo jurídica<sup>30</sup>. 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

---

<sup>29</sup> [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/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/>

<sup>30</sup> 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*”.

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 publicación para trámite de audiencia pública de la CNMC sobre los patrones de funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento<sup>31</sup> subraya la importancia de definir de manera precisa los escenarios de evaluación basados en las características específicas del almacenamiento como consumo. Dado que los sistemas de almacenamiento no consumen energía de manera continua, sino que lo hacen de manera flexible (en términos de capacidad y tiempo), los criterios generales aplicables a los consumidores no reflejan adecuadamente su comportamiento. Y por este motivo, la norma actual se debe interpretar en el sentido de no asimilar el estudio de capacidad por demanda de una instalación de almacenamiento al de una instalación de consumo.

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

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

Para implementar esta mejora, se debe interpretar la norma vigente en sentido de considerar diferentes escenarios dependiendo del estado de la red y de la hora del día, ajustando los criterios de evaluación según las características operativas del

---

<sup>31</sup> <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/patrones-funcionamiento>

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 proyecto de almacenamiento en el presente expediente 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 de los sistemas de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando las instalaciones actúan como demanda.**

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

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

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

1. **El almacenamiento es un sujeto nuevo con características propias y diferenciadas.**
2. **Debe evaluarse al almacenamiento con criterios técnicos propios y diferentes a los de la demanda.**
3. **Los criterios de la Circular 1/2021 y la aplicación analógica de las Especificaciones de Detalle para evaluar la solicitud de acceso de una instalación de almacenamiento desde la perspectiva de demanda no pueden**

PÚBLICA

ceñirse a un solo escenario -el más crítico-, como si se tratase de una instalación de consumo.

## 5. Conclusiones

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

En consecuencia, a criterio de este consejero, se determina que la interpretación defendida y argumentada en el presente voto de la Circular 1/2021 y de las Especificaciones de Detalle, así como de la normativa para la evaluación de acceso para consumo del RD 1955/2000 y el RD 1183/2020, **impiden desestimar el conflicto de acceso CFT/DE/149/24.**

Por el contrario, la interpretación de la **legislación vigente** (entre otros, el artículo 6.3 del RD 1183/2020) lleva a considerar que lo más razonable tanto jurídica como técnicamente es reevaluar por parte del distribuidor la solicitud atendiendo a los distintos escenarios de operación que la norma prevé para este tipo de consumo, que es el almacenamiento.

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

Y por esto se debe:

- 1) **Estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020** en el que se refiere, en su segundo párrafo, a los criterios técnicos

PÚBLICA

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 derechos derivados** (como aquellos de carácter económico derivados del incumplimiento de los hitos administrativos definidos en el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, incluyendo la ejecución de las garantías constituidas).
- 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. La nueva realidad normativa de la Circular 1/2024 de demanda que, en su artículo 6, prevé el acceso por una capacidad firme alternativa ante la imposibilidad de otorgar la capacidad solicitada por un consumidor cuando no exista capacidad en las condiciones solicitadas.
  - d. El **estado del arte de la tecnología** (almacenamiento y digitalización, principalmente) para lograr la adecuación de las instalaciones de almacenamiento a los parámetros de operación que permitan, por un lado, **maximizar el uso de la infraestructura de red** a mínimo coste y, a la vez, mantener los criterios de calidad y seguridad exigibles.
  - e. 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,

PÚBLICA

en última instancia, aumentar el uso de las infraestructuras de redes actuales, con mayor seguridad y calidad de suministro, y a un mínimo coste para el consumidor para afrontar los retos de la transición energética.

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

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

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

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

Para que conste a efectos oportunos.

PÚBLICA