

# **RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. PLANTEADO POR SOLAR BS 013, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LAS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO “JARAMA III” DE 12,5 MW Y “JARAMA II” DE 4,95 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN BARRIO DEL JARAMA 15KV (MADRID).**

**(CFT/DE/187/24)**

## **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

### **Consejeros**

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 3 de diciembre de 2024

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por SOLAR BS 013, S.L., en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

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

Con fecha 19 y 20 de junio de 2024 tuvieron entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”), sendos escritos de SOLAR BS 013, S.L. (en lo sucesivo, “SOLAR”), por los que

se plantean conflicto de acceso a la red de distribución de UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. (en adelante, "UFD"), con motivo de la denegación del permiso de acceso y conexión de sus proyectos de instalaciones de almacenamiento "Jarama III" de 12,5 MW y "Jarama II" de 4,95 MW, con punto de conexión en la subestación Barrio del Jarama 15kV.

La representación legal de SOLAR exponía en sus escritos los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

- En fechas 18 de octubre y 16 de noviembre de 2023, UFD admite a trámite las solicitudes de acceso y conexión para las instalaciones de almacenamiento "Jarama III" de 12,5 MW y "Jarama II" de 4,95 MW, con punto de conexión solicitado en la subestación Barrio del Jarama 15kV.
- El 20 de mayo de 2024, UFD comunica la denegación de acceso y conexión para las citadas instalaciones por falta de capacidad de acceso disponible en su modalidad de consumo, además de otro motivo de conexión (que no es objeto de este conflicto).
- A juicio de SOLAR, el resultado de la denegación es consecuencia de un análisis del proyecto como si se tratara de un consumidor ordinario, evaluando la solicitud en las horas punta de consumo. Lo procedente era haber evaluado la solicitud en su modalidad de generación y suspender la evaluación en la modalidad de consumo hasta la entrada en vigor de la Circular de acceso y conexión para las instalaciones de demanda, o haber concedido el derecho de acceso condicionado a la participación en servicios de respuesta activa de la demanda.

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

Por lo expuesto, solicita que se anulen las comunicaciones de UFD en las que se deniega el permiso de acceso y conexión de las instalaciones de almacenamiento "Jarama III" y "Jarama II" y se considere en primer lugar la potencia de acceso de generación o vertido para determinar los criterios de aceptación o denegación del punto de acceso, dejando en espera para ser tramitado posteriormente la potencia de consumo según los perfiles de funcionamiento y, subsidiariamente, que se considere la reducción de la capacidad de acceso concedida a la instalación.

## **SEGUNDO. Acumulación de expedientes y comunicación de inicio del procedimiento**

A la vista de la solicitud, la Directora de Energía de la CNMC concluye con la existencia de un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica y mediante escrito de 10 de septiembre de 2024, acordó, en unidad de acto, la acumulación de ambos escritos, así como la documentación que los acompaña, en el procedimiento de referencia CFT/DE/187/24, dada la identidad sustancial e íntima conexión existente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

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

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

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, UFD presentó escrito en fecha 1 de octubre de 2024, en el que manifiesta que:

- SOLAR realizó una solicitud de acceso y conexión en fecha 21 de septiembre de 2023 para la instalación de almacenamiento “Jarama III” de 12,5 MW, con pretensión de conexión en barras de 15kV de la subestación Barrio del Jarama. La solicitud fue admitida con fecha de prelación 17 de octubre de 2023.
- Tras realizar el estudio individualizado de capacidad, en fecha 20 de mayo de 2024, UFD comunica la denegación del acceso y la conexión de la instalación “Jarama III” por falta de capacidad de acceso para su comportamiento como demanda.
- SOLAR realizó otra solicitud de acceso y conexión en fecha 27 de octubre de 2023 para la instalación de almacenamiento “Jarama II” de 4,95 MW, con pretensión de conexión en barras de 15kV de la subestación Barrio del Jarama. La solicitud fue admitida con fecha de prelación 27 de octubre de 2023.
- Tras realizar el estudio individualizado de capacidad, en fecha 22 de mayo de 2024, UFD comunica la denegación del acceso y la conexión de la instalación “Jarama II” por falta de capacidad de acceso para su comportamiento como demanda.
- UFD ha recibido 23 solicitudes de acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento en la misma ubicación catastral que las instalaciones objeto de conflicto por un total de 215 MW.
- En relación con los plazos de respuesta de las solicitudes de acceso y conexión, UFD ha recibido 73 solicitudes de acceso y conexión por un total de 1,57 GW en el entorno del nudo Coslada 220kV, tanto para demanda, generación y almacenamiento. Para atender estas solicitudes era necesario la construcción de refuerzos en la red de transporte y de distribución de UFD. Por este motivo UFD solicitó a REE, como gestor y titular de la red de transporte, que confirmara la viabilidad de las actuaciones que se deberían realizar en la red de transporte para atender el incremento de demanda originado por su solicitud, y que deberían ser incluidas en una modificación del Plan de desarrollo de la red de transporte de Energía Eléctrica 2021-2026. La primera solicitud de viabilidad técnica para el acceso de dos nuevos transformadores 220/132

kV de 240 MVA en la subestación de Coslada la realizó UFD a REE, el 19 de septiembre de 2022. El 13 de diciembre de 2023 se publicó el trámite de audiencia e información pública de la Propuesta de modificación de aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026. Analizada la propuesta publicada, UFD comprobó que las actuaciones necesarias para atender su solicitud no se incorporaron a la propuesta y, por este motivo, realizó alegaciones con fecha 12 de enero de 2024, reiterando la necesidad de que fueran tomadas en consideración sus propuestas y se incorporaran en el Plan. La Resolución de 22 de abril de 2024 publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024, por el que se modifican aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026. Entre el conjunto de actuaciones que se han incorporado al Plan, no se encontraban las necesarias para poder otorgar la capacidad de acceso a las instalaciones de SOLAR. Por este motivo, tras la publicación definitiva se procedió a denegar el acceso y a dar por finalizados los procedimientos de acceso y conexión solicitados por SOLAR. UFD ha respetado en todo el proceso el orden de prelación de todas las solicitudes de acceso y conexión del entorno del nudo Coslada 220kV, y que una vez fue publicada la Resolución se procedió a su estudio teniendo en cuenta la situación de la red conforme al criterio de prelación temporal.

- Sobre la evaluación de la capacidad de acceso de las solicitudes, UFD ha aplicado lo establecido en la normativa vigente en el momento del estudio. UFD tramitó las solicitudes siguiendo el procedimiento establecido para las solicitudes de generación de electricidad, pero teniendo en cuenta los criterios que les fueron de aplicación en su condición de instalaciones de demanda. Es decir, se procedió a evaluar la capacidad de acceso tanto en su condición de instalaciones de generación de electricidad como en su condición de instalaciones de demanda.
- El estudio para determinar la capacidad como demanda se realizó aplicando estrictamente lo establecido en la normativa vigente en el momento del estudio, es decir, aplicando lo dispuesto en el Real Decreto 1955/2000. Los criterios evaluados fueron el de capacidad en condiciones de cumplimiento del artículo 64 del RD 1955/2000 y en condiciones de cumplimiento de la Ley 2/2007 de la Comunidad de Madrid.
- El estudio realizado para la solicitud de la instalación “Jarama III” en su funcionamiento como demanda determina que se producirían sobrecargas en la transformación de la subestación de Coslada 220/45kV, superándose el 100% de la capacidad nominal durante más de 5.700 horas al año y llegando a alcanzar el 131,5%. Concretamente se superaría el 120% de la capacidad nominal durante más de 200 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones. También se superaría el umbral establecido para la potencia de transformación del Decreto 19/2008, ya

que se alcanzaría una carga de 50 MVA en la transformación de Barrio del Jarama, lo que supondría el 100% de la potencia nominal de la subestación.

- El estudio realizado para la solicitud de la instalación “Jarama II” en su funcionamiento como demanda determina que se producirían sobrecargas en la transformación de la subestación de Coslada 220/45kV, superándose el 100% de la capacidad nominal durante más de 4.150 horas al año y llegando a alcanzar el 126,5%. Concretamente se superaría el 120% de la capacidad nominal durante más de 150 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones. También se superaría el umbral establecido para la potencia de transformación del Decreto 19/2008, ya que se alcanzaría una carga de 42 MVA en la transformación de Barrio del Jarama, lo que supondría el 84% de la potencia nominal de la subestación.
- Del listado de todas las solicitudes de acceso recibidas y admitidas con punto de conexión en la red subyacente del nudo de Coslada 220/45kV en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 17 de septiembre de 2024 se puede comprobar que los únicos permisos que se han emitido con posterioridad a 1 de enero de 2023 corresponden a solicitudes de instalaciones de generación fotovoltaica.

[--]

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

Por lo expuesto, solicita que se desestime el conflicto de acceso y se confirme la denegación del permiso de acceso para las instalaciones “Jarama III” y “Jarama II”.

#### **CUARTO. Trámite de audiencia**

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 3 de octubre de 2024, se puso de manifiesto a las partes interesadas para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

- En fecha 15 de octubre de 2024 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de UFD, en el que se ratifica en su escrito de 1 de octubre de 2024.
- En fecha 17 de octubre de 2024 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de SOLAR, en el que, brevemente, manifiesta que, dada la situación normativa actual, que impide la concesión de capacidad de consumo flexible, se solicita que se mantenga el orden de prelación de los proyectos Jarama III y Jarama II, tanto para

generación como para consumo, sin que la falta de regulación sobre el acceso flexible en consumo comprometa la prioridad en el acceso, puesto que en caso contrario se estaría vulnerando el principio de igualdad de acceso a la red y promoción de tecnologías innovadoras.

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

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

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

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

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

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

### **SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto.**

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

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

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada Ley 3/2013, que dispone que *“El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones... de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”*. En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión

Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2 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 falta de capacidad disponible para consumo en la red subyacente del transformador de la subestación Coslada 220/45kV y, en particular, en la subestación Barrio del Jarama 15kV**

El objeto del presente conflicto radica en determinar si ha quedado acreditada la falta de capacidad disponible en la subestación Barrio del Jarama 15kV para la carga eléctrica de las instalaciones de almacenamiento “Jarama III” de 12,5 MW y “Jarama II” de 4,95 MW.

El motivo esgrimido por UFD para denegar el acceso a las citadas instalaciones es, en efecto, la ausencia de capacidad disponible en el funcionamiento de las instalaciones de almacenamiento en su modalidad de demanda en aplicación de los criterios de capacidad en condiciones de cumplimiento del artículo 64 del RD 1955/2000<sup>1</sup> y de la Ley 2/2007 de la Comunidad de Madrid<sup>2</sup>, desarrollada por el Decreto 19/2008<sup>3</sup> – folios 9 y 10 del expediente para el caso de “Jarama III” y 454 y 455 para el caso de “Jarama II”.

Así, en aplicación del criterio establecido en el artículo 64 del RD 1955/2000 sobre la imposibilidad de conectar carga adicional en un punto si se producen sobrecargas o la tensión queda fuera de los límites reglamentarios, la distribuidora sostiene que no es posible otorgar el permiso de acceso de la instalación “Jarama III” de 12,5 MW en el nivel de tensión de 15kV de la subestación Barrio del Jarama, puesto que se producirían sobrecargas en la transformación de la subestación de Coslada 220/45kV, superándose el 100% de la capacidad nominal durante más de 5.700 horas al año (más del 65% del año) y llegando a alcanzar el 131,5%. Concretamente se superaría el 120% de la capacidad nominal durante más de 200 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones.

Por su parte, respecto de la instalación “Jarama II” de 4,95 MW, UFD alega que se producirían sobrecargas en la transformación de la subestación de Coslada 220/45kV, superándose el 100% de la capacidad nominal durante más de 4.150 horas al año (más del 47% del año) y llegando a alcanzar el 126,5%. Concretamente se superaría el 120% de la capacidad nominal durante más de 150 horas al año, lo que supondría el disparo de las protecciones.

---

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup>Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid.

<sup>3</sup>Decreto 19/2008, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid.

Adicionalmente, UFD sostiene respecto de las citadas instalaciones que su conexión también incumpliría el criterio determinado en el artículo 8.1 del Decreto 19/2008 consistente en que la potencia demandada en cada subestación no supere el 70% de la potencia nominal de la transformación de dicha subestación. Así, sostiene UFD que, al incluir las citadas instalaciones de almacenamiento como demanda, se alcanzaría, respectivamente, una carga de 50 y 42 MVA en la transformación de Barrio del Jarama, lo que supondría el 100% y el 84% de la potencia nominal de la subestación, superando en consecuencia el umbral del 70% reglamentariamente establecido.

En primer lugar, corresponde determinar si los criterios establecidos en los artículos 64 del RD 1955/2000 y 8.1 del Decreto 19/2008 son adecuados para denegar el acceso a las mencionadas instalaciones de almacenamiento, como sostiene UFD.

El Real Decreto 1183/2020<sup>4</sup> estableció algunas disposiciones relacionadas con el acceso de los almacenamientos a la red, en las que equipara en la medida de lo posible, el almacenamiento a las instalaciones de generación.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

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

Con plena lógica con las disposiciones citadas, el artículo 6.3 del RD 1183/2020 establece que:

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones.

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

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

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

En consecuencia, UFD evalúa el almacenamiento como instalación de demanda en las situaciones más críticas para la conexión de la nueva instalación, en aplicación del criterio establecido en el artículo 64 del RD 1955/2000. Ello supone que el escenario para evaluar la demanda es la punta simultánea del sistema, como se haría con cualquier consumidor, para tener garantía de suministro en todo momento. Por la misma razón, la aplicación del criterio establecido en el artículo 8.1 del Decreto 19/2008 es procedente. Así, esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse en este sentido en las resoluciones de 30 de noviembre de 2023 y 30 de julio de 2024, en los asuntos de referencia CFT/DE/186/23 y CFT/DE/171/23, entre otras.

Una vez determinado que la evaluación de la capacidad de acceso de las instalaciones de almacenamiento en su modalidad de demanda conforme al criterio de imposibilidad de conectar carga adicional sin que se produzcan sobrecargas o se supere el umbral del 70% de la potencia de transformación de la subestación es adecuado, corresponde analizar si, en el presente supuesto, se ha acreditado la ausencia de capacidad en la subestación Barrio del Jarama 15kV para la carga eléctrica de las instalaciones “Jarama III” y “Jarama II”.

En fecha 19 de septiembre de 2022, esto es, mucho antes de que se presentaran las solicitudes de acceso objeto del presente conflicto en fechas 21 de septiembre (con fecha de admisión a trámite el 17 de octubre) y 27 de octubre de 2023, UFD ya había constatado la ausencia de capacidad de acceso para consumo en la red subyacente de la transformación de la subestación Coslada 220/45kV, dado que había solicitado a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (en adelante, “REE”), como gestor y titular de la red de transporte, que confirmara la viabilidad de las actuaciones que se deberían realizar en la red de transporte para atender el incremento de demanda originado en el entorno de la subestación Coslada, y que deberían ser incluidas en una modificación del Plan de desarrollo de la red de transporte de Energía Eléctrica 2021-2026, en concreto, la inclusión de dos nuevos transformadores 220/132 kV de 240 MVA en la subestación de Coslada.

Mientras se tramitaba dicha modificación, UFD tácitamente suspendió la tramitación de las solicitudes de acceso objeto del presente conflicto.

Sin embargo, en la Resolución de 22 de abril de 2024, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024, por el que se modifican aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026, no se incluyeron los nuevos transformadores solicitados por UFD en la subestación Coslada, por lo que a partir de esa fecha (22 de abril de 2024), UFD reanudó la tramitación de las solicitudes, realizó el estudio individualizado de capacidad y concluyó la denegación de las dos solicitudes de acceso en fechas 20 y 22 de mayo de 2024.

En este punto debemos advertir que la distribuidora tenía la obligación de contestar las solicitudes de acceso en un plazo máximo de treinta días para las instalaciones “Jarama III” y “Jarama II”, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 13.1, apartado b) del RD 1183/2020, no debiendo haber suspendido o paralizado la tramitación de estas solicitudes a la espera de que el escenario de estudio pudiera variar a su favor.

Sin embargo, ello no ha supuesto perjuicio alguno para las solicitudes objeto del presente conflicto, bien al contrario, dado que obtuvieron una suerte de reserva en la prelación temporal respecto de la capacidad que pudiera haber aflorado seis meses después de la admisión a trámite de sus solicitudes, de haberse admitido la actuación solicitada por UFD en la planificación de la red de transporte. Así, ya en el momento de presentación de las solicitudes en fechas 21 de septiembre y 27 de octubre de 2023 no existía capacidad de acceso disponible para consumo en la red subyacente de la subestación Coslada, entre las que se encuentra la subestación Barrio del Jarama, ya que toda solicitud presentada a partir del 1 de enero de 2023 para consumo, esto es, nueve meses antes de la primera solicitud objeto del presente conflicto, fue denegada. En suma, la suspensión tácita realizada por UFD es contraria a lo previsto en el RD 1183/2020, aunque en el presente caso no tuvo efectos puesto que no afloró capacidad alguna, pero hubiera supuesto un beneficio injustificado para las solicitudes iniciales en caso de haber aflorado, ya que hubieran obtenido un informe favorable y el permiso de acceso fuera de plazo.

Cuando se requieren refuerzos que deban ser incluidos en la planificación de transporte, las distribuidoras no pueden ni otorgar acceso condicionado a dichos refuerzos porque aún no es red planificada ni exceder el plazo máximo para resolver las solicitudes de acceso y conexión a la espera de si se incluyen o no en la misma.

En atención a las consideraciones anteriores cumple desestimar en su integridad los presentes conflictos de acceso acumulados.

Lo anterior se señala sin perjuicio de que se evalúe en un futuro el acceso para demanda de conformidad con el acceso flexible contemplado en la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica, y conforme a sus correspondientes Especificaciones de Detalle (que habrán de aprobarse), lo que permitirá considerar el perfil de funcionamiento de una instalación de almacenamiento en su comportamiento -temporalmente limitado- como instalación de demanda en función de diversos escenarios.

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

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** Desestimar los conflictos de acceso acumulados a la red de distribución de energía eléctrica titularidad de UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. planteados por SOLAR BS 013, S.L. en relación con la denegación del permiso de acceso y conexión de las instalaciones de almacenamiento “Jarama III”, de 12,5 MW y “Jarama II”, de 4,95 MW, con punto de conexión solicitado para ambas instalaciones en la subestación Barrio del Jarama 15kV.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a las interesadas:

SOLAR BS 013, S.L.

UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A.

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

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP MARIA SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN (CFT/DE/187/24) PLANTEADO POR SOLAR BS 013, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE ACCESO Y CONEXIÓN POR FALTA DE CAPACIDAD PARA CONSUMO DE LAS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO “JARAMA III” DE 12,5 MW Y “JARAMA II” DE 4,95 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN BARRIO DEL JARAMA 15KV (MADRID)**

Josep Maria Salas Prat, consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respetuoso respecto a la opinión de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por la que se desestima el conflicto de acceso a la red de distribución propiedad de UFD DISTRIBUCIÓN ELECTRICIDAD, S.A. (en adelante, UFD) en la subestación Barrio del Jarama 15kV (Madrid) planteado por SOLAR BS 013, S.L. (en adelante, SOLAR). 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 las solicitudes de acceso para las instalaciones de almacenamiento stand-alone con baterías “Jarama III” de 12,5 MW y “Jarama II” de 4,95 MW, tanto en generación como en demanda, con punto de conexión en la subestación Barrio del Jarama 15kV (Madrid). Se reconoce que hay capacidad cuando el sistema funciona como generador (“inyección”), pero se deniega por falta de capacidad cuando actúa como consumidor (“demanda”), basándose en el escenario único y más crítico de demanda.

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

La cuestión clave a dirimir es, pues, la interpretación normativa para denegar el acceso “por demanda”; fundamentalmente, en base a la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la

metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (en adelante, Circular 1/2021)<sup>5</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>6</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>7</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>8</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>9</sup>. Finalmente, la Ley 2/2007 de la Comunidad de Madrid<sup>10</sup>, desarrollada por el Decreto 19/2008<sup>11</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>12</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/eli/es/cir/2021/01/20/1>

<sup>6</sup> [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/05/20/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/05/20/(4))

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2024/07/05/pdfs/BOE-A-2024-13823.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2000/12/01/1955/con>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/12/29/1183/con>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-12564-consolidado.pdf> Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid.

<sup>11</sup> Decreto 19/2008, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid. [https://gestion.comunidad.madrid/wleg\\_pub/#](https://gestion.comunidad.madrid/wleg_pub/#)

<sup>12</sup> Esta consideración segunda implica, en un orden cronológico, el primero de los aspectos a dirimir antes de considerar la normativa autonómica de la Comunidad de Madrid, que sí aplica para solicitudes de acceso de demanda pura y, en cualquier caso, en el análisis de los escenarios alternativos que el distribuidor debe evaluar.

3) La consideración de la normativa europea, así como la estatal, específica para almacenamiento y que, a efectos del presente conflicto, se concreta en el artículo 6.3 del RD 1183/2020.

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

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

Y por esto **1) se debe estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020**, en el que se refiere en su segundo párrafo a los criterios técnicos de acceso como instalación de consumo que tienen que considerarse para “este” tipo de instalaciones en tanto a su condición de instalaciones de almacenamiento y no exclusivamente como instalaciones puras de demanda, según definición de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE 24/2013)<sup>13</sup>; **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

---

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con>

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>14</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/187/24 de la conexión a la red de distribución solicitada por parte del promotor (y admitidas a trámite en fechas de 18 de octubre y 16 de noviembre de 2023) para conectar dos sistemas de almacenamiento de 12,5 MW y 4,95 MW, tanto en generación como en demanda<sup>15</sup>, en la subestación Barrio del Jarama 15kV (Madrid).

- Se trata de sistemas de almacenamiento de 12,5 MW y 4,95 MW en generación y demanda.
- Conexión a la red de distribución en la subestación Barrio del Jarama 15kV.
- 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.

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

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

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

---

<sup>14</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

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>16</sup>.

La valoración de las solicitudes de acceso por parte del distribuidor<sup>17</sup> (20 y 22 de mayo de 2024) concluye que existe capacidad cuando se comportan como “generador” (sentido exportador de energía desde las baterías a la red) pero falta capacidad de acceso para la importación (desde la red a las baterías), es decir, con un comportamiento como “consumidor”. Y es en esta falta de capacidad en la que se basa la denegación de las solicitudes de acceso y, consecuentemente, origina el presente conflicto de acceso.

Para concluir en la denegación por falta de capacidad por “demanda”, el análisis técnico se basa en un único escenario de red “de punta de demanda y baja generación” para la potencia solicitada de **12,5 MW y de 4,95 MW para cada una** . Este escenario, sin embargo, no considera la posibilidad que el promotor transmite a UFD sobre la necesidad de considerar, en el análisis de acceso como demanda, escenarios de consumo distintos al de una máxima potencia constante, así como de considerar estados de la red distintos al momento punta de mayor demanda. Extremo que UFD no acepta al interpretar que debe utilizar el escenario más crítico para la red.

---

<sup>16</sup> Artículos 6 g) y 6 h)

<sup>17</sup> CFT/DE/187/24 Folios 1-3 y 6-11

El objeto del presente conflicto se limita, por tanto, al examen de la denegación del acceso de las instalaciones de almacenamiento “Jarama III” y “Jarama II” por falta de capacidad para demanda en la subestación Barrio del Jarama 15kV en el escenario de red más crítico. Concretando, la cuestión clave de la discrepancia es el escenario utilizado (tanto de red, como del sistema de almacenamiento) para analizar la capacidad cuando las instalaciones actúan como demanda.

Se debe dirimir, por tanto:

1. Si el almacenamiento es un elemento específico y claramente diferenciado del sujeto “consumidor” (RD 1955/2000, LSE 24/2013).
2. Si el escenario de análisis seleccionado considera los criterios técnicos de acceso para este tipo de instalaciones, atendiendo a la normativa europea, estatal y autonómica 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>18</sup>. Una exégesis en estos términos, en el ámbito competencial de esta Comisión, que es la regulación económica, debe partir de los objetivos del sector económico de que se trate, identificados por el poder público como de interés general, y del estado de la técnica aplicable. Son los parámetros anteriores los que delimitan la realidad social del tiempo en que la norma ha de aplicarse. No requiere especiales esfuerzos argumentales el identificar la descarbonización de la economía y la transición

---

<sup>18</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 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)

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>19</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>20</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 7,5GW de almacenamiento de un total aproximado de 30 GW de demanda. Estas solicitudes de acceso para almacenamiento desde el punto de vista de demanda compiten hoy en día por el bien escaso que es la “capacidad de acceso”. Esto puede generar comportamientos estratégicos por parte del almacenamiento que genere acaparamiento de capacidad de acceso en detrimento del acceso de la industria a la red, prioridad económica y energética hoy en día en España. Esta situación se da en la medida que se analiza el almacenamiento, cuando actúa importando energía de la red, “como si fuese demanda pura”.

Es este contexto técnico y económico el que interpela, a criterio de este consejero, a una aplicación de la norma estricta y a la vez que proteja la función última de la regulación para adaptarse a la nueva realidad del sistema eléctrico con un nivel de penetración de energía renovable muy elevado y necesidad de incrementar la capacidad

---

<sup>19</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>20</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)

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, si no 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>21</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 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>22</sup>

---

<sup>21</sup> <https://www.ree.es/es/clientes/generador/acceso-conexion/conoce-el-estado-de-las-solicitudes>

<sup>22</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

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

## 2.2. Análisis legal

A los efectos de resolver el presente conflicto, y como recoge la resolución, las consideraciones sobre la capacidad de acceso para demanda han de basarse en la normativa actualmente aplicable, sin perjuicio de la nueva regulación que pueda establecerse en el futuro (en particular, los criterios técnicos para la evaluación del acceso flexible para la demanda definidos por la recientemente aprobada Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica<sup>23</sup> que tendrán que definirse próximamente en las Especificaciones de Detalle de la Circular de Acceso y Conexión para la generación).

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

---

<sup>23</sup> <https://www.boe.es/eli/es/cir/2024/09/27/1>

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 las instalaciones de almacenamiento cuando actúan como demanda es conforme con las disposiciones normativas vigentes, tanto europeas como internas, relacionadas con el almacenamiento:

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

Tanto la Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (en adelante Directiva (UE) 2019/944)<sup>24</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>25</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 uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada frente al consumidor ordinario. Esta separación temporal entre la generación y el consumo o uso final de la electricidad es la característica básica definitoria de los almacenamientos.

En el caso de los almacenamientos stand-alone como es el caso de los que promueve SOLAR BS 013, **S.L.**, 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

---

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0944>

<sup>25</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

suprimiendo las trabas que pudieran impedir el acceso a nuevos agentes del mercado y de electricidad procedente de fuentes de energía renovables.

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

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

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

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

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

**– Ofertas de venta de energía que tendrán carácter obligatorio respecto al correspondiente programa de adquisición de energía programado en el PDBF (reducción hasta la anulación del programa de compra del PDBF) para el consumo de bombeo y las instalaciones de**

*almacenamiento, y carácter potestativo respecto al programa PDBF para las instalaciones de demanda con localización eléctrica específica.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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

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

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

El demostrativo “este” está especificando un tipo de instalaciones, diferenciándolas de otros referentes similares o posibles, como serían las instalaciones de “consumo”, con pleno respeto a la normativa europea y legal de rango superior. Concretamente, implica que los criterios técnicos de acceso que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar

un almacenamiento como instalación de demanda no pueden ser los genéricos de cualquier consumidor, ni tampoco solo los de generación aplicados analógicamente, sino que tienen que ser propios de este tipo de instalaciones como sujetos con un uso diferente y propio de las instalaciones de demanda en sentido propio.

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

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

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

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

Como recoge correctamente la resolución, el distribuidor ha procedido a evaluar el impacto de los almacenamientos como instalaciones de generación y de demanda<sup>26</sup> en aplicación de los criterios de la Circular 1/2021, de las Especificaciones de Detalle y del RDL 8/2023<sup>27</sup>.

Es evidente que dicha normativa es aplicable a la evaluación de las instalaciones de almacenamiento como instalaciones de generación, pero su aplicación a las

---

<sup>26</sup> CFT/DE/187/24 Folios 6-11, 470-482 y 492

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

instalaciones de almacenamiento en su comportamiento de demanda solo estaría justificada en virtud de una aplicación analógica, pues tanto la Circular como las Especificaciones de Detalle se aplican exclusivamente a las instalaciones de generación o almacenamiento en tanto que inyectan a la red.

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

Y es, justamente, ésta la manera de proceder durante la evaluación de la capacidad de las instalaciones de almacenamiento en su comportamiento como “demanda” pura: considerar únicamente el escenario más crítico. Consecuentemente, nada se podría objetar al resultado del informe justificativo incorporado al procedimiento para una demanda de consumo de 12,5 MW y 4,95 MW, puesto que en dicho escenario existen elementos de la red en situación de sobrecarga, con saturaciones por encima del umbral.

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

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

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

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

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

1. El **contexto de descarbonización** que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes<sup>28</sup> y el almacenamiento<sup>29</sup>. En este contexto, es una prioridad aprovechar la infraestructura que ya existe para conectar nuevos recursos que ayuden a las renovables y su integración, al mínimo coste para el consumidor.

---

<sup>28</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>29</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.

2. El **contexto normativo en plena evolución**. Atender el marco normativo vigente en toda resolución no es óbice para que el regulador<sup>30</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. 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>31</sup>, o la circular de acceso y conexión de la demanda<sup>32</sup> (prevista esté aprobada antes de final del año 2024), que prevé la habilitación de la potencia flexible de la demanda.
3. **No discriminación**, como principio de la buena regulación, en los 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>33</sup>. Debe ambicionarse un trato equivalente y no discriminatorio a las solicitudes a la red de distribución<sup>34</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

---

<sup>30</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.”

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

<sup>32</sup> Ver calendarios circulares 2024

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

<sup>33</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>34</sup> Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6)  
<https://www.boe.es/doue/2019/158/L00125-00199.pdf>

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

4. La **eficiencia técnica**. Las baterías no solo son activos para arbitrar en el mercado de la energía y, consecuentemente, optimizar su valor económico. Son también elementos fundamentales para aumentar la capacidad de las redes, mejorar la operación del sistema y gestionar congestiones locales. Para alguno de estos servicios no es importante la localización física del sistema de almacenamiento, como en el caso de operar las baterías para aportar servicios de balance; pero para otros es fundamental que la localización de las baterías sea en zonas en las que la red (nudos, líneas) presenta riesgo de congestión. Posibilitar que las baterías puedan participar en todos los mercados (con las restricciones necesarias por jerarquía de servicios) redundaría en mayor seguridad y calidad de suministro y, lo que es fundamental, posibilita un desarrollo del sector más rápido y económico para el consumidor. El estado de la técnica, como por ejemplo la digitalización, aporta eficiencias técnicas y económicas que interpelan a una aplicación actualizada de la norma y a una regulación dinámica. Por ejemplo, el comportamiento del sistema de almacenamiento aprovechando sus potencialidades de modular su perfil de inyección y consumo. Se trata, por tanto, de una cuestión de operación básica sin ningún impedimento técnico que pueda comprometer la seguridad ni la calidad del sistema eléctrico y que se puede establecer como condición al acceso.
5. La **flexibilidad** es el reto inmediato para operar un sistema eléctrico con alta penetración de renovables, como es el español. Así se reconoce tanto a nivel

europ<sup>35</sup>, como estatal<sup>36</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 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 CO<sub>2</sub> 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

---

<sup>35</sup> <https://www.ceer.eu/publication/acer-ceer-paper-on-challenges-of-the-future-electricity-system/>

<sup>36</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>

consecuencia, se den precios en el mercado muy bajos. Esta situación podría inducir a un comportamiento estratégico del operador del almacenamiento para optimizar sus ingresos económicos basado en consumir durante las horas muy baratas en el mercado, sin considerar la realidad física de la red a la que está conectado, generando externalidades negativas y potencialmente poniendo en riesgo la seguridad y la calidad de suministro del punto de conexión por congestión por demanda (los consumidores conectados al mismo nudo responden también a la señal de precios bajos). Siendo esta posibilidad plausible en el marco de una argumentación de mercado carácter teórico, es obvio entender que esta situación no se debe producir y, para garantizarlo, se cuenta con sistemas técnicos apropiados que, de manera automática, modulen y/o eviten físicamente el flujo de operación del almacenamiento en el sentido de la congestión (en el ejemplo anterior, en sentido de mayor demanda). Se logrará, de esta manera, un comportamiento equivalente al de las instalaciones de almacenamiento hibridado con plantas de generación. En la medida que estas soluciones técnicas sean plausibles y contribuyan a la seguridad y calidad del suministro, la norma tiene que interpretarse por parte del regulador considerándolas como una opción que define los escenarios de análisis, cuando no promoviéndolas directamente.

7. La posibilidad técnica -no siempre implementada o planificada- de gestión activa y en tiempo real de las redes y de los elementos conectados a ella -como las baterías- a partir de los datos reales en líneas y en nudos de los equipos de medida, entre otros, interpelan al regulador a explorar nuevas opciones de **supervisión ex post**<sup>37,38</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>39</sup>.

---

<sup>37</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>38</sup> [Plan Estratégico CNMC 2021-2026](#)

<sup>39</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.

8. Un **marco regulatorio apropiado** debe promover la utilización de soluciones técnicas innovadoras para la operación de las redes al tener una externalidad positiva en el desarrollo industrial y la I+D del país, logrando beneficios para la economía, empleo de mayor calidad y capacidad tecnológica. De esta manera, se avanza en la transición energética evitando y/o retrasando inversiones en redes, lo que redundaría en un menor coste para el consumidor. A tal efecto, la Directiva (UE) 2019/944, y los documentos de orientación del CEER<sup>40</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>41</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

---

<sup>40</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>41</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*”.

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

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

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

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

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

almacenamiento (modulación de su perfil de demanda según capacidad, tiempo y momento de carga), de acuerdo con el estado de la técnica.

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

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

Resumidamente, se indican las cuestiones desarrolladas en el presente voto:

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

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

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

## 5. Conclusiones

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

En consecuencia, a criterio de este consejero, se determina que la interpretación defendida y argumentada en el presente voto de la Circular 1/2021 y de las Especificaciones de Detalle, así como de la normativa para la evaluación de acceso para consumo del RD 1955/2000 y el RD 1183/2020, **impiden desestimar el conflicto de acceso CFT/DE/187/24.**

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

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

Y por esto se debe:

- 1) **Estimar parcialmente el conflicto de acceso en base al artículo 6.3 del RD 1183/2020** en el que se refiere, en su segundo párrafo, a los criterios técnicos de acceso como instalación de consumo que tienen que considerarse para “este” tipo de instalaciones en tanto a su condición de instalaciones de almacenamiento y no exclusivamente como instalaciones puras de demanda;
- 2) **Reconocer al promotor el acceso a red otorgado por generación** (debido a que existe capacidad) y **respetar su orden de prelación**, y;
- 3) **Devolver al distribuidor las solicitudes de acceso para una nueva revisión técnica que considere:**

- a. La **evaluación del acceso considerando los criterios de funcionamiento del almacenamiento atendiendo a sus características técnicas y de operación** específicas -como exige la norma-. Y que básicamente se resumen en un comportamiento de las instalaciones de almacenamiento como instalaciones de demanda 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 los sistemas de almacenamiento actúan como “consumo”, en base a que las instalaciones de almacenamiento no pueden asimilarse a instalaciones exclusivamente de demanda.
- c. El **estado del arte de la tecnología** (almacenamiento y digitalización, principalmente) para lograr la adecuación del sistema de almacenamiento a los parámetros de operación que permitan, por un lado, **maximizar el uso de la infraestructura de red** a mínimo coste y, a la vez, mantener los criterios de calidad y seguridad exigibles.
- d. Los **consensos sectoriales** (que cristalizarán en norma en los próximos meses) fruto de los distintos grupos de trabajo entre agentes para dar una respuesta que aúne a los intereses legítimos de las partes y que persigue, en última instancia, aumentar el uso de las infraestructuras de redes actuales, con mayor seguridad y calidad de suministro, y a un mínimo coste para el consumidor para afrontar los retos de la transición energética.

Resultado de esta nueva evaluación de las solicitudes 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*).

Si se determinan 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 sus solicitudes.

Se invita, en cualquier caso, al operador de la red de distribución y al promotor a **explorar, como vía alternativa a la presentación del conflicto, un diálogo**

**propositivo para lograr, siempre que sea posible, una solución óptima** que, manteniendo los derechos del promotor respecto a su acceso “como generador” (y, por tanto, su orden de prelación), este adapte el proyecto a los requerimientos de operación de red que deriven de los distintos escenarios plausibles.

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

Para que conste a efectos oportunos.

**Josep M Salas Prat**