

---

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA CONSULTA DEL GOBIERNO DE CANARIAS SOBRE LA AUTORIZACIÓN DEFINITIVA A NOMBRE DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. DE UN VOLANTE DE INERCIA EN EL SISTEMA ELÉCTRICO CANARIO.**

**Expediente nº: INF/DE/022/18**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Benigno Valdés Díaz  
D. Mariano Bacigalupo Saggese  
D. Bernardo Lorenzo Almendros  
D. Xabier Ormaetxea Garai

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo.

En Madrid, a 13 de septiembre de 2018

Vista la solicitud de informe formulada por la Dirección General de Industria y Energía de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias sobre la autorización definitiva a nombre de Red Eléctrica de España, S.A.U. (REE) de un volante de inercia en el sistema eléctrico canario, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de la función consultiva que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), emite el siguiente acuerdo:

**1. ANTECEDENTES**

Con fechas 27 de diciembre de 2012<sup>1</sup> y 4 de agosto de 2014<sup>2</sup> la Consejería de Empleo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias (en adelante, Gobierno de Canarias) otorgó autorizaciones administrativa y de puesta en servicio, respectivamente, a la instalación denominada `Posición de estabilizador de frecuencia y tensión —mediante la tecnología de volante de inercia— en la subestación de Mácher 66 kV`, ubicada en el municipio de Tías en la isla de

---

<sup>1</sup> Resolución de autorización administrativa, aprobación del proyecto de ejecución y declaración de utilidad pública de la instalación eléctrica de alta tensión denominada instalación de una posición de estabilizador de frecuencia y tensión en la subestación de Mácher (Expediente nº AT12/005).

<sup>2</sup> Resolución sobre autorización de puesta en servicio de la instalación eléctrica de alta tensión denominada instalación de una posición de estabilizador de frecuencia y tensión en la subestación de Mácher (Expediente nº AT12/005).

Lanzarote, comunidad autónoma de Canarias y cuyo promotor es Red Eléctrica de España, S.A.U. (REE), quien es propietaria y operadora asimismo de las posiciones de transporte de la subestación en cuestión, si bien ambas autorizaciones fueron otorgadas sujetas, entre otras, a la prescripción del carácter provisional —se estableció un periodo máximo de funcionamiento de tres años a partir de su puesta en servicio— y experimental (I+D+i) de la instalación. Asimismo, se señala que las referidas autorizaciones se fundamentaron también en la viabilidad manifestada por la Comisión Nacional de Energía (CNE, actual CNMC) en su Resolución de 19 de julio de 2012<sup>3</sup>. El proyecto de ejecución presentado en la solicitud de autorización administrativa especificaba que la instalación formaría parte de la red de transporte secundario y que su finalidad sería estabilizar la frecuencia y dar mayor seguridad a la red de transporte de energía eléctrica del sistema Lanzarote-Fuerteventura, lo cual reviste particular importancia al tratarse de una red insular y muy pequeña.

Por tanto, las referidas autorizaciones permitían la ejecución y desarrollo de la citada instalación de tipo I+D+i, así como su funcionamiento durante un periodo máximo de tres años desde su puesta en servicio; esto es, desde el 4 de agosto de 2014 hasta el 4 de agosto de 2017.

---

<sup>3</sup> Resolución de 19 de julio de 2012, de la Comisión Nacional de Energía, sobre la solicitud de certificación de Red Eléctrica de España, S.A.U. como gestor de la red de transporte de electricidad. En materia de supervisión del principio de separación de actividades, el epígrafe e) analizaba la viabilidad de la autorización de la referida instalación:

*«REE ha mostrado desde ha ya varios años su disposición a operar instalaciones de almacenamiento de energía eléctrica, argumentando que desempeñar esta función ayudaría a integrar un porcentaje cada vez mayor de energías renovables no gestionables. REE ha focalizado esta aspiración en los Sistemas Eléctricos Insulares y Extrapeninsulares (SEIE), y en particular en las Islas Canarias, donde la explotación de los abundantes recursos renovables disponibles (más económica allí que la generación convencional) se ve condicionada por la ausencia de almacenamiento. En los sistemas aislados estas instalaciones son asimismo relevantes para mejorar el control del binomio potencia-frecuencia y por ende la estabilidad en la operación.»*

*El 8 de marzo de 2012 la Viceconsejería de Industria y Energía del Gobierno Canario publica en el Boletín Oficial de Canarias el ‘Anuncio de 6 de febrero de 2012, por el que se somete a información pública la solicitud de autorización administrativa, aprobación de Proyecto y Declaración, en concreto, de Utilidad Pública de la instalación eléctrica denominada “Instalación de una posición de estabilizador de frecuencia y tensión en la subestación de Mácher 66 kV” (Anexo 6; el mismo anuncio fue publicado asimismo en el Boletín Oficial de la Provincia de las Palmas del 24 de febrero de 2012). Se trata, según el propio anuncio, de un proyecto del tipo I+D+i consistente en la instalación provisional de un ‘estabilizador de frecuencia y tensión’ (cabe pensar que se trata de un volante de inercia) anexo a la subestación de Mácher (Lanzarote), con un presupuesto de 1,2 M€. Promueve la solicitud ‘Red Eléctrica de España, S.A.’, quien es propietaria y operadora asimismo de las posiciones de transporte de la subestación en cuestión.*

*La instalación por parte del operador del sistema y transportista único de un estabilizador de frecuencia y tensión, podría poner en cuestión la estricta separación de actividades objeto de análisis. No obstante lo anterior, dada la escasa experiencia que se tiene sobre estos dispositivos, la limitada energía que proporcionan, y el ámbito territorial donde se sitúa, la CNE considera que esta circunstancia no debe plantear obstáculo al otorgamiento de la certificación solicitada. Sin perjuicio de lo anterior, que se debe realizar un seguimiento detallado de éste, así como de otros posibles desarrollos y elementos de estabilización y/o almacenamiento de energía de los que pudiera ser titular en el futuro REE, e informar en su caso, a la Comisión Europea a estos efectos.»*

Debido a los beneficios<sup>4</sup> que, —a juicio de REE— había proporcionado el volante de inercia al sistema eléctrico Lanzarote-Fuerteventura durante este periodo de tres años, con fecha 25 de mayo de 2017 REE solicitó al Gobierno de Canarias la prórroga indefinida de funcionamiento del mismo.

Con fecha 1 de junio de 2017, el Gobierno de Canarias emitió resolución por la que se denegaba a REE la concesión de la prórroga solicitada arguyendo que resultaba necesaria la tramitación de una nueva autorización administrativa que confiriera a tal instalación el pretendido carácter definitivo.

Con fecha 24 de julio de 2017, REE solicitó al Gobierno de Canarias autorización administrativa —mediante un nuevo proyecto técnico administrativo— para elevar a permanente el carácter del volante de inercia. Asimismo, y hasta la aprobación de la antedicha autorización, solicitó una prórroga de funcionamiento del mismo. Se hace notar que, en el nuevo proyecto técnico, REE mantuvo la consideración del volante como instalación incluida en la red de transporte secundario.

Con fecha 6 de septiembre de 2017, el Gobierno de Canarias publicó resolución<sup>5</sup> por la que se prorroga por 24 meses el periodo de funcionamiento previsto en las resoluciones de autorización administrativa y puesta en servicio de la instalación denominada `Estabilizador de frecuencia y tensión en la subestación Mácher´.

Con fecha 20 de noviembre de 2017, el Gobierno de Canarias publicó en el Boletín Oficial de Canarias el *`Anuncio de 7 de septiembre de 2017 por el que se somete a información pública la solicitud de autorización administrativa de la instalación eléctrica denominada Instalación definitiva de una posición de estabilizador de frecuencia y tensión en la S.E de Mácher a 66 kV – Expte. Nº AT 12D005.`*

Con fecha 22 de noviembre de 2017, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.2<sup>6</sup> *`Autorización de instalaciones de transporte de energía eléctrica´* de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre<sup>7</sup> (LSE), la Dirección General de Política energética y Minas (DGPEM) del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (actual Ministerio de Transición Ecológica) emitió informe desfavorable respecto al volante de inercia por no encontrarse incluido en el documento *`Planificación energética. Plan de Desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2015-2020´*, publicado mediante la Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre.

---

<sup>4</sup> Desde el punto de vista de la operación en tiempo real y desde el punto de vista de I+D presente y futuro.

<sup>5</sup> Resolución de prórroga del periodo de funcionamiento del estabilizador de frecuencia y tensión en la subestación Mácher 66 kV, T.M. DE TÍAS, EXPTE Nº AT 12/005.

<sup>6</sup> El artículo 35.2 de la LSE establece que *«En el caso de instalaciones de transporte cuya autorización deba ser otorgada por las Comunidades Autónomas o por las Ciudades de Ceuta y Melilla, éstas solicitarán informe previo a la Administración General del Estado, en el que ésta consignará las posibles afecciones de la proyectada instalación a los planes de desarrollo de la red, a la gestión técnica del sistema y al régimen económico regulados en esta ley, que la Administración autorizante deberá tener en cuenta en el otorgamiento de la autorización.»*

<sup>7</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Con fecha 7 de diciembre de 2017, REE presentó escrito de alegaciones al informe desfavorable de la DGPEM en el que indicaba, entre otras cuestiones, que la posición de estabilizador de frecuencia y tensión existente en la subestación Mácher no tiene la consideración de instalación de la red de transporte y que, por tanto, no debe estar contemplada en el documento anteriormente citado de planificación ni estar sujeta al régimen retributivo regulado en el Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre<sup>8</sup>.

Con fecha 18 de enero de 2018, Unión Eléctrica de Canarias Generación, S.A.U (UNELCO) presentó escrito de alegaciones en el que manifestaba su oposición a la autorización administrativa solicitada por REE. Entre los motivos esgrimidos se destacan los siguientes: i) REE pretende convertir en definitiva una instalación cuya autorización de funcionamiento le fue otorgada por el carácter de provisional y experimental de la misma, ii) la resolución por la que se autoriza la puesta en servicio de la instalación está recurrida y estimada parcialmente por sentencia judicial firme dictada por el Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección Segunda, en Las Palmas con fecha 28 de julio de 2017 y iii) el volante de inercia es un equipo de almacenamiento y, como tal, se debería encuadrar en la actividad de generación. A este respecto, invoca que el sector eléctrico se fundamente en el principio de separación jurídica de actividades que establece el artículo 12 de la LSE. La separación de actividades es especialmente deseable entre el gestor de la red y cualquier otra empresa con intereses en la producción y el suministro.

Con fecha 25 de enero de 2018, REE presentó nuevo escrito de alegaciones en el que indica, entre otras cuestiones, que la instalación de estabilizador de frecuencia y tensión es susceptible de ser considerado como un elemento integrante de la red de transporte y que, por tanto, no puede ser considerado como un activo de generación, debido a que: i) no produce energía sino que la consume del sistema, ii) no es susceptible de inscripción en el Registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica (RAIPEE), iii) la energía que eventualmente pueda verter no sería remunerada, y iv) su funcionamiento no puede ser objeto de programación horaria.

Como consecuencia del procedimiento anterior, con fecha 2 de febrero de 2018 ha tenido entrada en el registro general de esta CNMC oficio remitido por el Gobierno de Canarias por el que solicita aclaración sobre si resulta procedente otorgar a REE autorización administrativa definitiva para el funcionamiento permanente del referido volante de inercia en la subestación de Mácher 66 kV´.

## **2. NORMATIVA APLICABLE**

- Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares.

---

<sup>8</sup> Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica.

- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; en particular, su artículo 21.1 establece que «*la puesta en funcionamiento, modificación, cierre temporal, transmisión y cierre definitivo de cada instalación de producción de energía eléctrica estará sometida, con carácter previo, al régimen de autorizaciones*».
- 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 particular, el Capítulo II de su Título VII (“Procedimientos de autorización de las instalaciones de producción, transporte y distribución”) está dedicado a la autorización para la construcción, modificación, ampliación y explotación de instalaciones.
- Real Decreto 738/2015, de 31 de octubre, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

### 3. CONSIDERACIONES

Con carácter previo, se indica que la instalación denominada ‘Posición de estabilizador de frecuencia y tensión en la subestación de Mácher a 66 kV’ es del tipo ‘Power Store’ (almacenamiento de energía), de acuerdo con lo dispuesto en el proyecto técnico administrativo presentado por REE. Su funcionamiento básico consiste en la regulación de la tensión y frecuencia mediante, entre otros elementos, un volante de inercia que posee en su interior; esto es, la instalación se alimentaría de la energía eléctrica que proviene de la red de transporte, convertiría la misma en energía cinética mediante un motor/generador, la almacenaría en un disco rodante o volante de inercia y, posteriormente, cuando el sistema requiriera regular la red — frecuencia y/o tensión— la devolvería a la misma como energía eléctrica.

Por tanto, el volante —junto con el resto de elementos que configuran la instalación— inyectaría/absorbería potencia activa y reactiva a la red eléctrica con base en las consignas dadas por REE en su calidad de Operador del Sistema (OS), funcionando a todos los efectos como un sistema de control y respaldo de frecuencia y tensión de la red automático (es decir, no programable). Por consiguiente, el objetivo de un volante de inercia sería asimilable al servicio complementario —de carácter obligatorio y no remunerado— de regulación primaria, que aportan actualmente todos los grupos generadores acoplados, regulado en el Procedimiento de Operación P.O. 7.1 ‘Servicio complementario de regulación primaria’; servicio que, por tanto, no facilita REE, ni como OS ni como gestor de la red de transporte y transportista único.

Por otro lado, y respecto a la determinación del volante de inercia como una instalación de transporte o como un activo de generación, se advierte que la normativa vigente no alude expresamente a este tipo de instalaciones de almacenamiento. Ahora bien, dado que —como se ha expuesto anteriormente— el objetivo del volante de inercia sería ofrecer un servicio de regulación primaria a la red eléctrica (servicio que, hasta la fecha, prestan exclusivamente las plantas de generación), se entiende que el mismo debería ser considerado como un activo asimilable a una instalación de generación y no de transporte.

En consecuencia, otorgar a REE la autorización administrativa definitiva solicitada para un dispositivo de almacenamiento cual es el estabilizador de frecuencia y tensión existente en la subestación de Mácher 66 kV, sin que medie una previsión legal específica a este respecto, infringiría la obligación de objeto exclusivo que se establece -para las sociedades mercantiles que desarrollen las actividades de transporte, distribución y operación del sistema- en el artículo 12.1 de la LSE. Asimismo, podría poner en duda la separación entre actividades reguladas (transporte) y liberalizadas (producción) del sector eléctrico consagrada en el artículo 9 ('Separación de las redes de transporte y de los gestores de red de transporte') de la Directiva 2009/72/CE<sup>9</sup>, incorporado a la legislación nacional -en lo relativo al transporte- en el artículo 30 de la LSE. Debe tenerse presente además que la LSE atribuye a REE las funciones de OS, así como las de «*transportista único en régimen de exclusividad*»<sup>10</sup>, lo cual obligaría a reforzar si cabe la salvaguarda de la estricta separación de actividades.

A este respecto cabe destacar, siempre en el particular contexto de los sistemas eléctricos no peninsulares, que existe un notable precedente en cuanto a la atribución al OS de la titularidad de las instalaciones de bombeo activos de generación—cuya clasificación como instalaciones de producción de energía eléctrica es indubitada—, hasta el punto de que -en el marco de lo establecido en el artículo 5.1 de la Ley 17/2013, de 29 de octubre-<sup>11</sup> el Título VII del Real Decreto 738/2015, de 31 de julio, detalla el 'Régimen económico y administrativo de las instalaciones de bombeo asignadas al operador del sistema en los territorios no peninsulares' (por oposición a lo previsto con carácter general para las instalaciones de bombeo cuya construcción derive de un procedimiento de concurrencia competitiva, véase artículo 56 de la misma norma), y establece expresamente su definición<sup>12</sup> y el procedimiento para la asignación de su titularidad<sup>13</sup>.

De acuerdo con lo anterior, de modo semejante a lo ya contemplado por la normativa vigente en relación con instalaciones de almacenamiento de mayor escala, y sin

---

<sup>9</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE

<sup>10</sup> El apartado 1 del artículo 30 ('Operador del sistema') de la LSE establece que «*El operador del sistema será el gestor de la red de transporte*», y el apartado 2 del artículo 35 ('Red de transporte de energía eléctrica') de la misma ley identifica a Red Eléctrica de España, S.A. como transportista único.

<sup>11</sup> Art. 5.1: «*En los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares las instalaciones de bombeo tendrán como finalidades principales la garantía del suministro, la seguridad del sistema y la integración de energías renovables no gestionables. En estos casos, la titularidad de las instalaciones de bombeo deberá corresponder al operador del sistema.*»

<sup>12</sup> En efecto, según el artículo 73 ('Definición de las instalaciones de bombeo asignadas al operador del sistema en los territorios no peninsulares') del citado Real Decreto 738/2015, de 31 de julio, «*Las instalaciones de bombeo asignadas al operador del sistema conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, serán consideradas a todos los efectos activos pertenecientes a la actividad de operación del sistema, y por tanto, no se inscribirán en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica y a su producción no le serán de aplicación los peajes de generación.*»

<sup>13</sup> Objeto del artículo 74 del repetido Real Decreto 738/2015, de 31 de julio.

perjuicio del análisis de separación de actividades que haya de hacerse conforme a las previsiones de la normativa europea y española aplicable en esta materia, y en su caso, a través del correspondiente proceso de certificación, se considera que la obtención de la referida autorización definitiva sería solo posible en la medida en que esta posibilidad estuviese expresamente recogida y motivada en la normativa de aplicación, tal y como sucede para las instalaciones de bombeo en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares reguladas en el artículo 5 de la Ley 17/2013, de 29 de octubre.

No obstante y subsidiariamente a lo anteriormente expuesto, en el caso de que un dispositivo como el volante de inercia objeto de la autorización aquí valorada pudiera en un futuro ser considerado como un activo adscrito a la actividad de transporte, de forma análoga a como se tratan elementos que no aportan potencia activa, si bien permiten el control de la potencia reactiva (es decir: reactancias y condensadores), este hecho debería estar igualmente recogido y motivado en la correspondiente regulación (Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica, y normativa de desarrollo).

#### **4. CONCLUSIÓN**

A la vista de todo lo anterior, y de acuerdo con las consideraciones que anteceden, sobre la autorización definitiva a nombre de REE de un volante de inercia en el sistema eléctrico canario, esta Sala concluye que el referido volante debería ser considerado como un activo asimilable a una instalación de generación y, en consecuencia, no procedería, salvo expresa previsión normativa con rango legal suficiente, comparable a la existente para el caso de las instalaciones de bombeo ubicadas en los sistemas eléctricos no peninsulares, otorgar a REE la autorización administrativa definitiva solicitada. Todo ello sin perjuicio del análisis de separación de actividades que haya de hacerse conforme a las previsiones de la normativa europea y española aplicable en esta materia, y en su caso, a través del correspondiente proceso de certificación.