

1622-SUTEL-SCS-2018

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 010-2018 celebrada el 21 de febrero del 2018, mediante acuerdo 008-010-2018, de las 10:20, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

RCS-040-2018

“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN MÓVIL, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, Y SEGÚN CORRESPONDA, DETERMINAR EL OPERADOR Y PROVEEDOR IMPORTANTE E IMPONER LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDAN”

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-01440-2017**RESULTANDO**

1. Que por resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emitió la “DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”.
2. Que el Poder Ejecutivo definió en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021 la necesidad de que la Superintendencia de Telecomunicaciones emita los estudios para la declaratoria de mercados en competencia.
3. Que el 01 de junio del 2015, se publicó en el Alcance Digital 39 al Diario Oficial La Gaceta 104 la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la “*Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones*”. (folio 109 al 134 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016)
4. Que para efectos de llevar a cabo los estudios contenidos en el presente informe el equipo técnico llevó a cabo una serie de acciones tendientes a recolectar la información necesaria para los distintos tipos de análisis. En particular se ejecutaron las siguientes acciones:
 - a. Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para una serie de servicios de telecomunicaciones.
 - i. Que el 30 de julio de 2015, se publicó en La Gaceta 147 el acto de adjudicación de la licitación abreviada 2015LA-000006-SUTEL para la “Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para una serie de servicios de telecomunicaciones”, adjudicando la contratación a la empresa Investigaciones de Centroamérica y el Caribe S.A.
 - ii. Que el objeto de la licitación 2015LA-000006-SUTEL para la “Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para una serie de servicios de telecomunicaciones”, se cumplió satisfactoriamente de conformidad con lo establecido en el informe 1018-SUTEL-DGM-2016 del 12 de febrero del 2016.
 - b. Contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones.

1622-SUTEL-SCS-2018

10. Que por Gaceta N° 203 del 24 de octubre de 2016 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1357 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
11. Que por Gaceta N° 209 del 01 de noviembre de 2016 se amplió por segunda vez por cinco días hábiles adicionales el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1414 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
12. Que se recibieron las siguientes observaciones en relación con el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil:
 - Mediante correo electrónico (NI-12082-2016) el señor Mario Enrique Pacheco Loaiza, no indica número de cédula de identidad, en representación de Telefónica de Costa Rica TC, S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folio 1622 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).
 - Mediante oficio 6000-2078-2016 (NI-12342-2016) el señor Jaime Palermo Quesada en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1684 a 1750 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).
 - Mediante correo electrónico (NI-12347-2016) el señor Edwin Estrada Hernández, en su condición de Viceministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1759 a 1781 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).
 - Mediante oficio EVAS-JFFA-163-2016 (NI-12419-2016) algunos representantes elegidos en la Asamblea Legislativa para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018 por el Partido Frente Amplio presentaron de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1820 a 1827 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).
13. Que el 21 de noviembre de 2016 mediante oficio 8791-SUTEL-DGM-2016, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL su “Informe técnico sobre observaciones presentadas en la consulta pública relativa a los informes para la definición de mercados relevantes, análisis del grado de competencia en dichos mercados, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas a dichos operadores, en relación con los servicios de telecomunicaciones móviles, de banda ancha residencial, fijos e internacionales”.
14. Que en dicho informe se contempla el análisis de las distintas observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública, en particular aquellas vinculadas con el mercado de acceso y originación móvil, recibidas por Telefónica de Costa Rica TC, S.A., Instituto Costarricense de Electricidad, del de Viceministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y Partido Frente Amplio (ver folios 1905 al 2024 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
15. Que mediante acuerdo 010-068-2016 de la sesión ordinaria 068-2016 celebrada el 23 de noviembre de 2016, el Consejo de la Sutel emite la resolución RCS-256-2016 respecto a la “Revisión del mercado del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones” resolviendo entre otros, ordenar a la Dirección General de Mercados ampliar la propuesta contenida en el informe 6419-SUTEL-

1622-SUTEL-SCS-2018

DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil para incorporar la información adicional presentada en el marco del proceso de consulta pública (ver folios 2032 al 2081 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).

16. Que mediante acuerdo del Consejo de Sutel 021-068-2016 de la sesión ordinaria 068-2016 celebrada el 23 de noviembre de 2016, se dio por recibido el informe 08791-SUTEL-DGM-2017. Asimismo, instruyó a la Dirección General de Mercados presentar un cronograma detallado para atender los ajustes que deben hacerse a los informes de “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles” en el primer cuatrimestre del 2017, “Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil” ambos llevados a cabo con datos a junio de 2016 (ver folios 1885 al 1887 del expediente administrativo del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
17. Que mediante escrito recibido el día 8 de diciembre de 2016 (NI-13469-2016), el señor Leiner Vargas Alfaro mediante correo electrónico interpone una solicitud de revisión de las resoluciones de Sutel referentes al tema de mercados relevantes (ver folios 1888 al 1892 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
18. Que mediante escrito recibido el día 8 de diciembre de 2016 (NI-13501-2016), la señora Montserrat Solano Carboni en representación de la Defensoría de los Habitantes interpone recurso de revocatoria contra la resolución RCS-256-2016 del Consejo de Sutel (ver folios 1893 al 1895 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
19. Que mediante escrito recibido el día 16 de diciembre de 2016 (NI-13871-2016), el señor Jaime Palermo Quesada en representación del Instituto Costarricense de Electricidad interpone recurso de reconsideración contra la resolución RCS-256-2016 del Consejo de Sutel (ver folios 2694 al 2699 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
20. Que mediante acuerdo 010-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2016 celebrada el 25 de enero de 2017, el Consejo de la Sutel emite la resolución RCS-026-2017 resolviendo el recurso de reconsideración y nulidad concomitante interpuesto por el Instituto Costarricense de Electricidad contra la resolución RCS-256-2016, resolviendo declarar sin lugar en todos sus extremos el recurso y mantener incólume la resolución recurrida (ver folios 2818 al 2825 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
21. Que mediante acuerdo 011-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2016 celebrada el 25 de enero de 2017, el Consejo de la Sutel emite la resolución RCS-027-2017 resolviendo los escritos interpuestos por el señor Leiner Vargas Alfaro en relación con las resoluciones de mercados relevantes, resolviendo dar respuesta a los escritos presentados en los términos expuestos en el informe 00549-SUTEL-UJ-2016 (ver folios 2826 al 2835 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
22. Que mediante acuerdo 012-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2016 celebrada el 25 de enero de 2017, el Consejo de la Sutel emite la resolución RCS-028-2017 resolviendo el recurso de reconsideración y nulidad concomitante interpuesto por la Defensoría de los Habitantes contra la resolución RCS-256-2016, resolviendo declarar sin lugar en todos sus extremos el recurso y mantener incólume la resolución recurrida (ver folios 2836 al 2842 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
23. Que mediante oficio 1173-SUTEL-DGM-2017 del 8 de febrero de 2017 se solicitó a Claro CR Telecomunicaciones S.A. información en relación con la revisión de los mercados relevantes minoristas de telecomunicaciones móviles y mayorista de acceso y originación en una red móvil (ver folio 2843 al 2846 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
24. Que mediante oficio 1174-SUTEL-DGM-2017 del 8 de febrero de 2017 se solicitó al Instituto Costarricense de Electricidad información en relación con la revisión de los mercados relevantes minoristas de telecomunicaciones móviles y mayorista de acceso y originación en una red móvil (ver folio 2847 al 2850 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).

1622-SUTEL-SCS-2018

25. Que mediante oficio 1175-SUTEL-DGM-2017 del 8 de febrero de 2017 se solicitó a Telefónica de Costa Rica TC S.A. información en relación con la revisión de los mercados relevantes minoristas de telecomunicaciones móviles y mayorista de acceso y originación en una red móvil (ver folio 2851 al 2854 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
26. Que mediante escrito recibido el día 2 de marzo de 2017 (NI-02465-2017), el Instituto Costarricense de Electricidad da respuesta al oficio 1174-SUTEL-DGM-2017 (ver folios 2897 al 2899 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
27. Que mediante escrito recibido el día 21 de marzo de 2017 (NI-03402-2017), Telefónica de Costa Rica TC S.A. da respuesta al oficio 1175-SUTEL-DGM-2017 (ver folios 2916 al 2918 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
28. Que mediante escrito recibido el día 5 de abril de 2017 (NI-04081-2017), Claro CR Telecomunicaciones S.A. da respuesta al oficio 1173-SUTEL-DGM-2017 (ver folios 3042 al 3069 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
29. Que mediante escrito recibido el día 25 de abril de 2017 (NI-04722-2017), el Instituto Costarricense de Electricidad adiciona su respuesta a lo requerido mediante oficio 1174-SUTEL-DGM-2017 (ver folios 3072 al 3075 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
30. Que mediante escrito recibido el día 5 de mayo de 2017 (NI-05121-2017), el Instituto Costarricense de Electricidad adiciona su respuesta a lo requerido mediante oficio 1174-SUTEL-DGM-2017 (ver folios 3079 al 3081 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
31. Que mediante informe 09638-SUTEL-DGM-2017 del 27 de noviembre del 2017 la Dirección General de Mercados emite la *“Propuesta de definición del mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil, análisis del grado de competencia en dicho mercado, y según corresponda, determinar el operador y proveedor importante e imponer las obligaciones que correspondan”* (folios 0056 a 0113 expediente GCO-DGM-MRE-01440-2017).
32. Que el 15 de diciembre del 2017 mediante acuerdo 011-086-2017 de la sesión ordinaria 086-2017 del 06 de diciembre de 2017 el Consejo de la SUTEL acordó lo siguiente: a) dar por recibido el oficio 09638-SUTEL-DGM-2017 del 27 de noviembre del 2017 correspondiente a la *“Propuesta de definición del mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil, análisis del grado de competencia en dicho mercado, y según corresponda, determinar el operador y proveedor importante e imponer las obligaciones que correspondan”* b) Instruir a la Dirección General de Mercados para que proceda con la coordinación del proceso que corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo 011-014-2017, de la sesión 014-2017, celebrada el 15 de febrero de 2017, para que lleven a cabo las gestiones necesarias en relación con la consulta pública relativa a la *“Propuesta de definición del mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil, análisis del grado de competencia en dicho mercado, y según corresponda, determinar el operador y proveedor importante e imponer las obligaciones que correspondan”*; de conformidad con el artículo 12 de Reglamento de Acceso de interconexión de redes de telecomunicaciones. La Publicación del aviso se realizará en el diario oficial La Gaceta, mediante una invitación pública para que quien lo desee, dentro del plazo de quince (15) días hábiles siguientes a dicha publicación, exponga por escrito las razones de hecho y derecho que considere pertinentes en relación con la consulta. (folios 114 a 117 del expediente GCO-DGM-MRE-01440-2017).
33. Que por La Gaceta No. 14 del 25 de enero del 2018 se cursó invitación al proceso de consulta pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición del mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil (folio 120 expediente GCO-DGM-MRE-01440-2017).
34. Que no se recibieron observaciones en relación con la *“Propuesta de definición del mercado relevante del*

1622-SUTEL-SCS-2018

servicio mayorista de acceso y originación móvil, análisis del grado de competencia en dicho mercado, y según corresponda, determinar el operador y proveedor importante e imponer las obligaciones que correspondan”.

35. Que el 15 de febrero de 2018 mediante oficio 01176-SUTEL-DGM-2018, el equipo técnico remitió al Consejo de la SUTEL el “Informe de atención de observaciones presentadas en la consulta pública de la propuesta de definición del mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil, análisis del grado de competencia en dicho mercado, y según corresponda, determinar el operador y proveedor importante e imponer las obligaciones que correspondan”
36. Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

CONSIDERANDO

A. COMPETENCIA DE LA SUTEL PARA DEFINIR LOS MERCADOS RELEVANTES, ANALIZAR EL GRADO DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES Y DEFINIR LOS OPERADORES O PROVEEDORES IMPORTANTES

I. Que son objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones los siguientes:

- Garantizar el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones, en los términos establecidos en esta Ley.
- Asegurar la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad del servicio de telecomunicaciones.
- Fortalecer los mecanismos de universalidad y solidaridad de las telecomunicaciones, garantizando el acceso a los habitantes que lo requieran.
- Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, de acuerdo con nuestra Constitución Política.
- Promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles.
- Promover el desarrollo y uso de los servicios de telecomunicaciones dentro del marco de la sociedad de la información y el conocimiento y como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana, educación, cultura, comercio y gobierno electrónico.
- Asegurar la eficiente y efectiva asignación, uso, explotación, administración y control del espectro radioeléctrico y demás recursos escasos.
- Incentivar la inversión en el sector de las telecomunicaciones, mediante un marco jurídico que contenga mecanismos que garanticen los principios de transparencia, no discriminación, equidad, seguridad jurídica y que no fomente el establecimiento de tributos.
- Procurar que el país obtenga los máximos beneficios del progreso tecnológico y de la convergencia.
- Lograr índices de desarrollo de telecomunicaciones similares a los países desarrollados.

II. Que asimismo son principios rectores de la Ley General de Telecomunicaciones los siguientes:

- Beneficio del usuario: establecimiento de garantías y derechos a favor de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, de manera que puedan acceder y disfrutar, oportunamente, de servicios de calidad, a un precio asequible, recibir información detallada y veraz, ejercer su derecho a la libertad de elección y a un trato equitativo y no discriminatorio.
- Competencia efectiva: establecimiento de mecanismos adecuados para que todos los operadores y proveedores del mercado compitan en condiciones de igualdad, a fin de procurar el mayor beneficio de los habitantes y el libre ejercicio del Derecho constitucional y la libertad de elección.

III. Que por Ley N° 8660 del 8 de agosto del 2008, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones; se creó el sector de telecomunicaciones costarricense, y la SUTEL como órgano encargado de “regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las

1622-SUTEL-SCS-2018

telecomunicaciones". (Artículos 1, 2 inciso c) y 38 de la Ley N° 8660, 59 y 60 de la Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos).

- IV.** Que al tenor de los numerales 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593 en concordancia con el 52 inciso b) de la Ley N° 8642 y el 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, Reglamento del 6 de octubre de 2008; corresponde a la SUTEL determinar la existencia de operadores y proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y analizar el grado de competencia efectiva que estos presenten.
- V.** Que el numeral 73 inciso i) de la referida Ley N° 7593 establece que para declarar un mercado como relevante, determinar su nivel de competencia y la existencia de operadores y proveedores con poder sustancial de mercado deberá atenderse a los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.
- VI.** Que a su vez el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 8 de julio del 2013, define mercado relevante como "Conjunto de productos o servicios que el consumidor considera como intercambiables o sustituibles en un momento dado, en razón de sus características, precio, o su uso esperado. Lo anterior, en un área geográfica donde se ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y apreciablemente distintas de las condiciones de competencia de otras áreas vecinas".
- VII.** Que en esa misma línea, el numeral 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, establece que el Consejo de la SUTEL "determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley No. 7593"; y preceptúa que por resolución fundada así los declarará y definirá los operadores o proveedores importantes que existan en cada uno de esos mercados. A ese efecto, dispone que la SUTEL deberá emplear los siguientes elementos:
- "Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.
 - Control de instalaciones esenciales.
 - Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.
 - Economías de escala.
 - Integración vertical del operador o proveedor.
 - Red de distribución y venta muy desarrollada.
 - Ausencia de competencia potencial.
 - Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.
 - Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.
 - Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado. (...)"
- VIII.** Que, por su parte, el artículo 75 de la Ley N° 7593 preceptúa:
- "b) Obligaciones de los operadores o proveedores importantes:
- i. Hacer pública la información que esta solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.
 - ii. Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.
 - iii. Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.
 - iv. Someterse al régimen tarifario correspondiente.
 - v. Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que o por ellas presten, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.

1622-SUTEL-SCS-2018

- vi. Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.
- vii. Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.
- viii. Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.
- ix. Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.
- x. Suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), suficientemente desglosada, que contenga los puntos de acceso e interconexión y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvan como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la Sutel. La OIR deberá ser aprobada por la Sutel, la cual podrá efectuar modificaciones, enmiendas o aclaraciones para el cumplimiento de los principios y objetivos de esta Ley.
- xi. Las demás funciones que establece esta Ley.”

- IX.** Que en virtud de lo anterior se concluye que es competencia del Consejo de la SUTEL:
- a) Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
 - b) Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
 - c) Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.
- X.** Que asimismo se determina que en la valoración de un mercado relevante se deben determinar los niveles de competencia y la presencia de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con poder sustancial de mercado que deban ser declarados como importantes.
- XI.** Que el artículo 6 de la Ley N° 8642 define competencia efectiva como la “circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios” (inciso 7); y a los operadores o proveedores importantes como aquellos que ostentan “capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado” (inciso 17). Así la competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones se asocia con una circunstancia en la que no existe un operador o proveedor importante con poder sustancial de mercado o un grupo de estos que ejerzan dominancia conjunta.
- XII.** Que mediante la resolución RCS-082-2015 de las 12:50 horas del 13 de mayo de 2015, publicada en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- XIII.** Que, en consecuencia, la revisión de mercados relevantes no sólo es una obligación del Regulador, sino que también constituye una práctica común, necesaria y continua tendente a adaptar la regulación a las circunstancias que presentan los distintos mercados de telecomunicaciones en respuesta a los cambios tecnológicos y las preferencias de los consumidores. De ahí, SUTEL ostenta la competencia legal para que en el caso de que los mercados no se encuentren en competencia efectiva, imponer las obligaciones a los operadores y proveedores importantes en los términos y forma previstas en el artículo 75 de la Ley N° 7593.

1622-SUTEL-SCS-2018

B. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA DEFINICIÓN DEL MERCADO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN MÓVIL, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, Y SEGÚN CORRESPONDA, DETERMINAR EL OPERADOR Y PROVEEDOR IMPORTANTE E IMPONER LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDAN

- I. Que en el proceso de consulta pública que se llevó a cabo entre el 25 de enero de 2018 y el 08 de febrero de 2018, según publicación en Gaceta N° 14 del 25 de enero de 2018, no se recibieron observaciones sobre la propuesta consultada.
- II. Que el día 15 de febrero de 2018 mediante el informe 01176-SUTEL-DGM-2018, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, el equipo técnico presentó su análisis sobre el proceso de consulta pública.
- III. Que no se recibieron observaciones en relación con la “Propuesta de definición del mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil, análisis del grado de competencia en dicho mercado, y según corresponda, determinar el operador y proveedor importante e imponer las obligaciones que correspondan”.

C. DEFINICIÓN DEL MERCADO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN MÓVIL, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, Y SEGÚN CORRESPONDA, DETERMINAR EL OPERADOR Y PROVEEDOR IMPORTANTE E IMPONER LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDAN

- I. Que el Consejo de la SUTEL acoge en su totalidad la propuesta de definición del mercado mayorista de acceso y originación móvil de conformidad con lo indicado en el informe 1176-SUTEL-DGM-2018, por lo cual resulta necesario referirse a la propuesta:

“

1. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

Partiendo de lo indicado en la resolución RCS-082-2015 para definir la delimitación de los mercados relevantes que se analizarán en este estudio, y el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593, la SUTEL tomará en cuenta los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Promoción de la Competencia, Ley 7472. En lo que interesa en cuanto a la determinación de un mercado relevante, el artículo 14 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 14.- Mercado relevante

Para determinar el mercado relevante, deben considerarse los siguientes criterios:

a) Las posibilidades de sustituir el bien o el servicio de que se trate, por otro de origen nacional o extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, el grado en que los consumidores cuenten con sustitutos y el tiempo requerido para efectuar tal sustitución.

b) Los costos de distribución del bien mismo, sus insumos relevantes, sus complementos y sustitutos, desde otros lugares del territorio nacional y del extranjero; para ello se tendrán en cuenta los fletes, los seguros, los aranceles y las restricciones que no sean arancelarias, así como las limitaciones impuestas por los agentes económicos o sus organizaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde otros sitios.

c) Los costos y las posibilidades de los consumidores para acudir a otros mercados.

d) Las restricciones normativas, nacionales o internacionales, que limiten el acceso de los consumidores a las fuentes de abastecimiento alternativas, o el de los proveedores a los clientes alternativos”.

En relación con el articulado anterior conviene tener presente, que los incisos b) y c) se refieren a la posibilidad de un usuario de sustituir el bien o servicio por uno de carácter extranjero, sin embargo, respecto a dicha posibilidad debe tenerse en cuenta que en el caso de los servicios de telecomunicaciones, la posibilidad de

1622-SUTEL-SCS-2018

que los usuarios acudan a otros mercados se ve restringida por las limitaciones técnicas asociadas a la cobertura de red. Por ende, que el consumidor adquiera dichos servicios depende de la cobertura de la red en el área geográfica en la que está ubicado. Por consiguiente esta condición técnica se impone como una barrera infranqueable en relación con los mercados internacionales.

De ahí, el análisis de la sustituibilidad del servicio de telecomunicaciones parte de la oferta y la demanda del mismo según preceptúan los incisos a) y d) del artículo 14 de la Ley 7472. Valga acotar, dicho parámetro corresponde al seguido para la definición de mercados relevantes incluso en otras jurisdicciones.

En relación con la sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda ésta sirve para determinar los productos sustitutos que los consumidores podrían pasar fácilmente a adquirir en caso de un incremento relativo de precios. El análisis de sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda se centra en el carácter intercambiable de productos o servicios desde la perspectiva del comprador o usuario.

Ahora bien, en relación con la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta, ésta se estudia mediante el análisis de la probabilidad de que empresas que no operen en este momento en el mercado de productos pertinente decidan entrar en dicho mercado en un plazo razonable. En relación con este elemento se consideran los requisitos legales que puedan frustrar el acceso al mercado en un plazo razonable y, como resultado de ello, desalentar la sustitución desde el punto de vista de la oferta. Así las cosas, la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta sirve no sólo para definir el mercado pertinente, sino también para determinar el número de empresas que operan en él.

Así, esta revisión toma como punto de partida la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre de 2009, emitida por el Consejo de la SUTEL, en la cual se definen por primera vez los mercados relevantes y los operadores o proveedores importantes del sector de telecomunicaciones, siendo que a partir de dichas definiciones se procede a revisar, analizar y redefinir, en los casos que se justifique, las definiciones de dichos mercados para ajustar las mismas a la realidad actual del mercado de telecomunicaciones costarricense, para lo cual se toman en consideración tanto las perspectivas de los consumidores como de los proveedores de los servicios en horizonte temporal presente y prospectivo.

1.1. Dimensión de producto

El servicio de acceso y originación en una red móvil no estaba incluido en los mercados relevantes definidos en la resolución RCS-307-2009¹. Este servicio se caracteriza básicamente por la puesta a disposición por parte de un operador móvil de red (OMR) de las facilidades asociadas a su red y permite a otros operadores prestar a sus clientes finales todo el conjunto de servicios de telecomunicaciones móviles de la misma manera que lo hace el operador móvil anfitrión, bajo el término de operador móvil virtual (OMV).

Este servicio mayorista puede ser empleado por el operador huésped para la prestación minorista de servicios móviles, ante la carencia de espectro, o bien para ampliar la cobertura de su propia red, mediante el servicio de itinerancia nacional.

Mediante el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil el OMR anfitrión provee una serie de facilidades que permiten a los operadores huéspedes, no solamente la prestación de servicios minoristas de comunicaciones vocales, sino también los servicios de mensajería y de acceso a Internet. Esto es posible, gracias a la puesta a disposición de los recursos de red del OMR con el fin de que el operador huésped los gestione, en mayor o menor grado², en favor de los servicios requeridos por sus propios abonados.

Por otra parte, como resultado de dicha “puesta a disposición” de sus recursos, el OMR anfitrión facilita elementos tales como espacio en sus instalaciones, acondicionamiento, medios técnicos, seguridad y vigilancia y energía a su operador huésped, para que este pueda brindar de forma efectiva sus servicios de índole minorista, en ese sentido, estos servicios adicionales asociados no conforman un mercado de producto propio y por el contrario, se entienden como un conjunto de servicios necesarios para garantizar la correcta prestación de los servicios del operador huésped.

¹ Este es un mercado de naturaleza estricta y exclusivamente móvil, de tal forma que la originación telefónica mayorista orientada a la prestación de servicios de acceso a numeración de cobro revertido y a los servicios de selección y preselección de operador no se incluyen en la definición del presente mercado, sino que se incluyen en el apartado del mercado del “servicio mayorista de originación”.

² El acuerdo del Consejo de la SUTEL número 002-042-2011 del 3 de junio de 2011, define cuatro tipos de OMV, en función del grado de integración entre este y su OMR anfitrión.

1622-SUTEL-SCS-2018

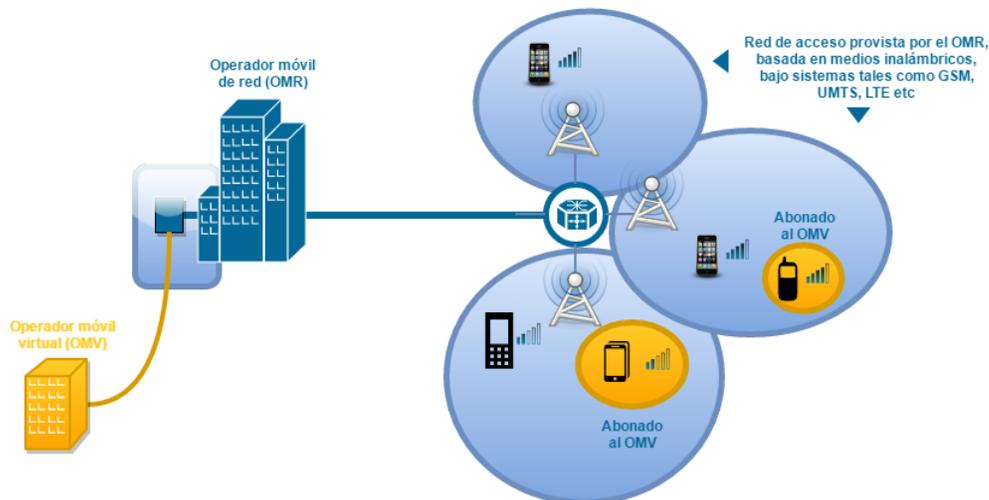


Figura 1

Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y provisión de facilidades asociadas
Fuente: Elaboración propia.

Así, desde la perspectiva de la sustituibilidad de la oferta conviene indicar que en Costa Rica las frecuencias utilizables³ para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles son atribuidas con carácter exclusivo, es decir que una vez asignadas a un operador sólo él las puede utilizar para tal fin. El acceso a estas frecuencias se constituye en la única alternativa para la prestación del servicio de acceso y originación en una red móvil.

En virtud de lo anterior, la oferta del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil está compuesta por los operadores móviles que cuentan con frecuencias para la prestación de servicios móviles, los cuales se conocen como operadores móviles de red (OMR). Las redes de los tres OMR del mercado al poseer características técnicas análogas, además de niveles similares en cuanto a cobertura y calidad se consideran sustitutas entre sí.

Ahora bien, en lo referente a la sustituibilidad desde el punto de la demanda, es necesario tener presente que la demanda de este servicio está compuesta por los proveedores minoristas de servicios de telecomunicaciones móviles, los cuales pueden ser OMV u OMR. Así, el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil es adquirido por los proveedores de servicios en dos circunstancias particulares:

- a) En el caso de los operadores que no están verticalmente integrados, sean los OMV, estos adquieren el servicio de acceso y originación en una red móvil de los OMR para poder prestar sus servicios a nivel minorista. SUTEL ha autorizado a siete empresas para prestar el servicio de operadores móviles virtuales. Actualmente los únicos OMV⁴ que cuentan con un acuerdo comercial⁵ con un OMR y que se encuentran brindando servicios de

³ Frecuencias de servicios IMT (telecomunicaciones móviles internacionales por sus siglas en inglés).

⁴ A continuación se muestra la lista completa de operadores autorizados para brindar este servicio:

- CallMyWay NY, S.A. autorizado por acuerdo 026-028-2010
- Conectados Móvil, S.A. autorizado por resolución RCS-150-2010
- Intertel Worldwide, S.A. autorizado por acuerdo 009-007-2010
- Latam Alliance autorizado por resolución RCS-414-2010
- Movilice, S.A. autorizado por resolución RCS-231-2011
- Televisora de Costa Rica, S.A. autorizado por acuerdo 005-019-2011
- Radiográfica Costarricense, S.A. autorizado por resolución RCS-025-2014

⁵ Es necesario señalar que la efectiva prestación de servicios de telecomunicaciones móviles, por parte de los OMV autorizados, actualmente se encuentra supeditada a un acuerdo comercial con alguno de los operadores móviles de red. Mediante acuerdo 002-042-2011 de la sesión extraordinaria 042-2011 del 03 de junio de 2011, el Consejo de la Sutel acordó lo siguiente, respecto a los operadores móviles virtuales (OMV) y los acuerdos con los operadores móviles de red (OMR):

(...)

En cuanto al título habilitante:

(...)

1622-SUTEL-SCS-2018

telecomunicaciones móviles a nivel minorista corresponden a las empresas Televisora de Costa Rica, S.A. bajo las marcas Tuyo Móvil y Cabletica Móvil, y Radiográfica Costarricense, S.A. (antiguo Virtualis, S.A.) bajo la marca Fullmóvil⁶, cabe señalar que ambos OMV suscribieron estos contratos comerciales con el ICE. Para un nuevo OMV, dado el desarrollo actual de las redes móviles, cualquiera de las tres resultaría adecuada para la prestación de servicios, por lo cual estas redes también son sustitutas desde el punto de vista de la demanda.

- b) En el caso de los operadores verticalmente integrados, sean los OMR, si bien ellos mismos son su prestador del servicio de acceso y originación en una red móvil⁷, hay circunstancias en las cuales un determinado OMR puede requerir adquirir el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil de otro u otros OMR que poseen cobertura en áreas geográficas en las cuales él carece de cobertura, lo cual le permite ampliar su oferta comercial minorista a zonas que su propia red no cubre.

En síntesis, la definición de este mercado es la siguiente:

“Mercado del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil: Corresponde a todos los servicios mayoristas necesarios para que un operador que no cuente con espectro radioeléctrico y/o con la infraestructura de red requerida en una determinada área geográfica, pueda ofrecer servicios de telecomunicaciones móviles (voz, mensajería y acceso a Internet) a los usuarios finales a través de los recursos del operador móvil de red (OMR), este mercado incluye todos los servicios mayoristas asociados que permiten a un operador huésped operar efectivamente en el mercado o bien ampliar la cobertura que posee en determinada zona dentro del territorio nacional.”

1.2. Dimensión geográfica

La dimensión geográfica del mercado del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil es de alcance nacional. Esto porque los servicios de acceso y originación en una red móvil están directamente relacionados con la cobertura de las redes de telecomunicaciones móviles; en ese sentido, al haberse definido que el mercado minorista de telecomunicaciones móviles es de alcance nacional, dada la cobertura de las concesiones con que cuentan los tres OMR del mercado costarricense, se concluye que el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil también posee alcance nacional⁸.

2. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES

En virtud de las observaciones recibidas sobre el documento 6419-SUTEL-DGM-2016 en el proceso de consulta pública llevado a cabo entre el 07 de octubre de 2016 y el 08 de noviembre de 2016 el Consejo de la SUTEL resolvió en la resolución número RCS-256-2016 de las 14:00 horas del 23 de noviembre de 2016 ampliar el análisis relacionado con el mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil. El presente

-
5. Que este Consejo aprueba la clasificación de OMVs incorporada en el informe técnico-jurídico mediante documento 1085-SUTEL-DGM-2011, a saber:
- o OMV nivel 1: Revendedor de servicios móviles,
 - o OMV nivel 2: Proveedor de Servicios móviles,
 - o OMV nivel 3: Proveedor de servicios avanzados,
 - o OMV nivel 4: Operador móvil virtual completo.
6. Que no obstante, este Consejo considera que el tipo de OMV deberá ser determinado por cada solicitante de título habilitante y dependerá del Acuerdo Comercial que suscriba con el OMR, razón por la cual la Superintendencia únicamente otorgará autorizaciones bajo la denominación general de “operador móvil virtual”.

(...)

En cuanto al acuerdo entre los OMVs y los OMRs y el recurso numérico:

1. Que la relación entre los OMVs y OMRs se perfecciona mediante un **Acuerdo Comercial**. No obstante, se aclara que **no existe una obligación de los OMRs de suscribir el Acuerdo Comercial con los OMVs y permitir que estos operadores hagan uso de sus frecuencias para la prestación de servicios. En este sentido, queda a discreción de los OMR's la elección de los OMV's con los cuales quiera establecer una relación comercial.**”

⁶ Contratos presentados ante la Sutel los días 16 y 18 de marzo de 2011 respectivamente.

⁷ Ya que el operador dueño de la red es tanto quien despliega como quien opera la red.

⁸ Sobre el particular es necesario tener en cuenta que el mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil es un mercado directamente vinculado al mercado minorista de telecomunicaciones móviles, dado que el mercado mayorista aquí analizado permite a otros operadores ingresar a proveer servicios minoristas. Así es claro que el alcance geográfico del mercado mayorista necesariamente estará vinculado con la cobertura de red que poseen los posibles operadores anfitriones, sean los OMR (ICE, Claro y Movistar), que actualmente poseen una concesión que les permite prestar servicios a nivel nacional.

1622-SUTEL-SCS-2018

documento contiene la ampliación del análisis solicitada por el Consejo de la SUTEL en relación con el mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y en ese sentido parte de las conclusiones alcanzadas en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 pero toma en cuenta los cambios que ha sufrido dicho mercado desde la publicación de dicho documento.

2.1. Mercado de servicio mayorista: acceso y originación en una red móvil.**I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.**

Los servicios ofrecidos en este mercado al permitir la prestación minorista de servicios móviles, ante la carencia de espectro, o bien la ampliación de la cobertura de la red de un operador favorecen la dinámica competitiva del "Servicio minorista de telecomunicaciones móviles". En ese sentido la necesidad de imponer obligaciones en el mercado relevante del servicio de acceso y originación en una red móvil deviene en gran medida de la necesidad de promover un mayor nivel de competencia en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles.

El objetivo de imponer obligaciones a un operador en este mercado es promover competencia en el mercado de telecomunicaciones móviles, sobretudo en etapas en las que la competencia de los operadores que prestan servicios en el mercado ha tendido a estancarse. Así, las obligaciones impuestas pretenden lograr que nuevos operadores puedan ingresar al mercado con menores costos, porque estos no tienen que desplegar su propia red para prestar servicios de telecomunicaciones.

La imposición de obligaciones en el mercado de acceso y originación móvil ha resultado el único mecanismo para garantizar el ingreso de operadores móviles virtuales en determinados países, por ejemplo se pueden referir los casos de España⁹, Hong Kong e Inglaterra¹⁰.

Sin embargo también hay países en los cuales los operadores móviles virtuales han ingresado sin necesidad de un impulso regulatorio tan amplio, tal es el caso de Finlandia, Holanda y Francia.

Costa Rica es uno de los países en los cuales el ingreso de los operadores móviles virtuales al mercado se dio sin necesidad de la intervención regulatoria y sin la imposición de ningún tipo de obligación a los OMR del mercado. En los países Latinoamericanos el ingreso de OMV no ha sido generalizado como mecanismo para la promoción de la competencia, por lo cual el caso de Costa Rica ha resultado particular en la región, especialmente por el hecho de que los OMV ingresaron al mercado sin requerir que se emitiera regulación particular que impusiera obligaciones de acceso a los OMR.

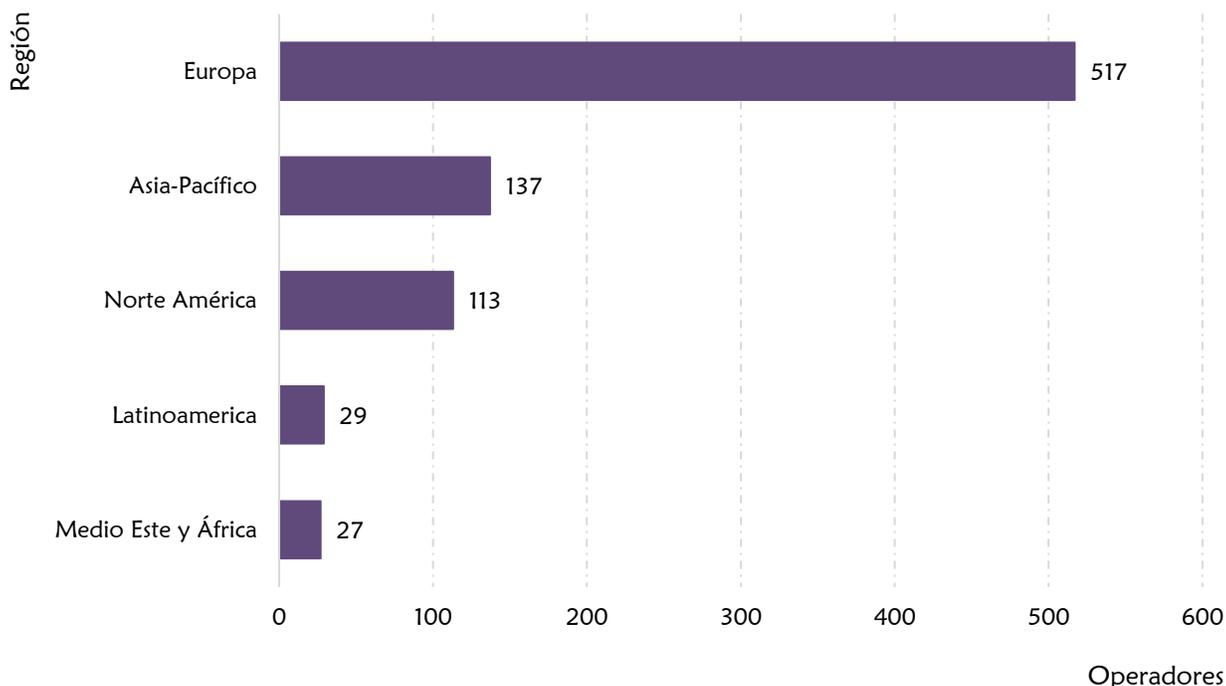
⁹ CMT (2006). Resolución AEM2005/933 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la Imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea. España.

¹⁰ OFTEL (2009). OFTEL Statement on Mobile Virtual Operators. Reino Unido.

1622-SUTEL-SCS-2018

Gráfico 1

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.
Cantidad de operadores móviles virtuales por región. Año 2015.
(Distribución absoluta)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MI¹¹.

Pese a que el establecimiento de obligaciones regulatorias para el ingreso de OMV busca aumentar el nivel de competencia en el mercado debe reconocerse que el ingreso de OMV ha tenido un resultado mixto en términos de promoción de la competencia en distintos países. Hay mercados en los cuales los OMV han alcanzado una importante cuota de participación¹² y otros donde su relevancia no ha sido tan amplia.¹³ En el caso de Costa Rica la participación conjunta de los OMV no ha superado el 5%, siendo que incluso la cuota de participación de estos operadores ha venido disminuyendo de lo cual se concluye que su ingreso ha tenido un bajo impacto en términos de promoción de la competencia en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles.

Si bien en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 la SUTEL había considerado que resultaba pertinente imponer obligaciones en este mercado, la situación que originó dicha recomendación, obedecía en gran parte a la posibilidad de que mediante la licitación 2016LI-000002-SUTEL ingresara un cuarto OMR al mercado. En ese sentido, las obligaciones que pretendían ser impuestas estaban enfocadas a garantizar un rápido ingreso de este nuevo OMR al mercado.

Actualmente se conoce que producto de la licitación 2016LI-000002-SUTEL no ingresó ningún OMR adicional al mercado, por lo cual la justificación de la necesidad de imponer obligaciones que se contempló en el informe del 2016 no resulta relevante.

Por lo cual es indispensable realizar una nueva valoración considerando si, de cara a la realidad actual del mercado de telecomunicaciones móviles, requiere imponerse obligaciones tendientes a promover el ingreso de nuevos OMV al mercado.

¹¹ MI. (2017). *Mobile Virtual Network Operators Market -By Operational Model, Subscribers, Services Application, Geography, Trends, Forecast - (2017-2022)*.

¹² Dippon & Attenborough. (2008). *Mobile virtual network operators economic assessment and policy framework*. NERA Economic Consulting

¹³ IMOBIX & ITC. (2011). *Análisis de las condiciones técnicas, económicas, de mercado y de impacto de la implementación de operadores móviles virtuales en Colombia*. Intelligent Mobile Solutions e Inteligencia en Telecomunicaciones. Colombia

1622-SUTEL-SCS-2018

Lo anterior de cara al hecho que la imposición de obligaciones debe ser un elemento justificado que busque resolver algún problema de competencia identificado en el mercado minorista vinculado. La Organización para la Cooperación Económica (OECD)¹⁴ reconoce que "los remedios regulatorios con un acceso basado en costos para acceder a una red sólo deben ser aplicados cuando hay razones indispensables, por ejemplo donde la falta de acceso pueda restringir el desarrollo de nueva infraestructura de red" (lo destacado es intencional).

La valoración que se realice en relación con la imposición de obligaciones de acceso y originación móvil deben llevar de base la realidad del mercado actual, que incluye:

- Declaratoria en competencia del mercado de telecomunicaciones móviles, RCS-248-2017, donde se identificó no sólo que el nivel actual de participantes del mercado es suficiente para mantener una rivalidad competitiva adecuada, sino que se indicó que no existen fallos que deben ser corregidos por la vía del ingreso de nuevos competidores.
- Adjudicación de nuevas bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles, Acuerdo Ejecutivo N° 306-2017-TEL-MICITT.
- Inversiones recientes y futuras enfocadas en las expansiones de red para cubrir todo el país con la tecnología 4G.
- Impacto real de los OMV actuales en el proceso competitivo del mercado de telecomunicaciones móviles.

1) Participantes del mercado.

Los participantes de este mercado son aquellos operadores que cuentan con la debida concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico y con una red móvil desplegada que les permite brindar servicios de telecomunicaciones móviles, ya que a través de la red que tiene desplegada este OMR puede prestar a otro proveedor del servicio minorista, OMV u OMR, el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.

Actualmente los operadores que cumplen con esas características son los siguientes:

- **CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.** (Claro): El 18 de enero de 2011, la Presidencia de la República y el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Poder Ejecutivo) suscribieron el Acuerdo Ejecutivo N° 001-2011-MINAET, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 15, Alcance N° 9 del 21 de enero de 2011, mediante el cual acordaron adjudicar a Claro la concesión N° 2 para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles de la licitación pública 2010LI-000001-SUTEL. Asimismo el 13 de noviembre de 2017, la Presidencia de la República y el Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Poder Ejecutivo) suscribieron el Acuerdo Ejecutivo N° 306-2017-TEL-MICITT, publicado en el Alcance al diario oficial La Gaceta N° 270 del 13 de noviembre de 2017, mediante el cual acordaron adjudicar a Claro una serie de rangos de frecuencia para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles de la licitación pública 2016LI-000002-SUTEL, así como reordenar y modificar el Contrato N° C-002-2011-MINAET a dicha empresa, a continuación se resumen las frecuencias asignadas a esta empresa.

Cuadro 1

Costa Rica: Empresa Claro, rangos de frecuencias asignadas. Año 2017.

Banda	Ancho de banda	Frecuencias (MHz)	
		Subida o Uplink	Bajada o Downlink
1800 MHz	4x5 MHz	1740.0 a 1760.0	1835.0 a 1855.0
1800 MHz	2 bloques 2x5 MHz	1730.0 a 1740.0	1825.00 a 1835.00
1900/2100 MHz	1 bloque 2x5 MHz	1940.0 a 19450.0	2130.0 a 2135.00
2100 MHz	3x5 MHz	1945.0 a 1960.0	2135.0 a 2150.0

Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos Ejecutivos N° 001-2011-MINAET y N° 306-2017-TEL-MICITT.

¹⁴ OECD (2016). *Digital convergence and beyond: innovation, investment, and competition in communication policy and regulation for the 21st century*. Documento DSTI/ICCP/CISP(2015)2/FINAL.

1622-SUTEL-SCS-2018

- **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE):** Posee una concesión otorgada mediante Decreto-Ley N° 449 del 8 de abril de 1949, reformado mediante la Ley 3226 y la Ley 8660 del 28 de octubre de 1963 y 13 de agosto de 2008 respectivamente, para generar, instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información y otros en convergencia, de manera directa o mediante acuerdos, convenios de cooperación, asociaciones, alianzas estratégicas o cualquier otra forma de asociación con otros entes nacionales o extranjeros, públicos o privados.

Dicha concesión o título habilitante fue adecuado mediante resoluciones del Poder Ejecutivo N° RT-24-2009 de las 11:00 horas del 18 de diciembre de 2009 y RT- 010-2010 de las 16:45 horas del 6 de abril de 2010.

Actualmente el ICE brinda servicios de telecomunicaciones móviles a través de los rangos de frecuencias indicados en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Costa Rica: Empresa ICE, rangos de frecuencias asignadas. Año 2017.

Banda	Ancho de banda	Frecuencias (MHz)	
		Subida o Uplink	Bajada o Downlink
850 MHz	2x19,7 MHz	824.0 a 843.7	869.0 a 888.7
1800 MHz	2x20 MHz	1710.0 a 1730.0	1805.0 a 1825.0
2100 MHz	2x20 MHz	1920.0 a 1940.0	2110.0 a 2130.0
2600 MHz	2x20 MHz	2500.0 a 2520.0	2620.0 a 2640.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Licitación pública 2010LI-000001-SUTEL.

- **TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. (Movistar):** Mediante la concesión N°3 de la licitación pública N° 2010LI-000001-SUTEL, que comprende el Acuerdo Ejecutivo N° 001-2011-MINAET, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 15, Alcance N° 9 del 21 de enero de 2011, y el contrato N° C-001-2011-MINAET, de fecha 12 de mayo de 2011, refrendado por la Contraloría General de la República, mediante oficio 05519(DCA-1596) de fecha de 22 de junio de 2011, en cuanto a la adjudicación de la oferta de Azules y Platas, S.A., para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles. Asimismo el 13 de noviembre de 2017, la Presidencia de la República y el Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Poder Ejecutivo) suscribieron el Acuerdo Ejecutivo N° 306-2017-TEL-MICITT, publicado en el Alcance al diario oficial La Gaceta N° 270 del 13 de noviembre de 2017, mediante el cual acordaron adjudicar a Telefónica una serie de rangos de frecuencia para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles de la licitación pública 2016LI-000002-SUTEL, a continuación se resumen las frecuencias asignadas a esta empresa.

Cuadro 3

Costa Rica: Empresa Movistar, rangos de frecuencias asignadas. Año 2017

Banda	Ancho de banda	Frecuencias (MHz)	
		Subida o Uplink	Bajada o Downlink
850 MHz	2x5.3 MHz	843.7 a 849.0	888.7 a 894.0
1800 MHz	2 bloques 2x5 MHz	1760.0 a 1770.0	1855.0 a 1865.0
1800 MHz	2x15 MHz	1770.0 a 1785.0	1865.0 a 1880.0
1900/2100 MHz	2 bloques 2x5 MHz	1960.0 a 1970.0	2150.0 a 2160.00
2100 MHz	2x10 MHz	1970.0 a 1980.0	2160.0 a 2170.0

Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos Ejecutivos N° 001-2011-MINAET y N° 306-2017-TEL-MICITT.

2) Participación de mercado.

Como se detalló en el punto anterior el ICE, Claro y Movistar son los únicos operadores con la capacidad de ofrecer el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil en el mercado costarricense.

Actualmente el mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil es prácticamente un mercado de autoconsumo por las siguientes razones:

- En el caso de Claro y Movistar el 100% del tráfico originado en sus redes es tráfico propio.

1622-SUTEL-SCS-2018

- En el caso del ICE sólo un pequeño porcentaje del tráfico originado en su red es tráfico de algún OMV, cifra que no superó el 1% entre los años 2014 y 2016¹⁵.

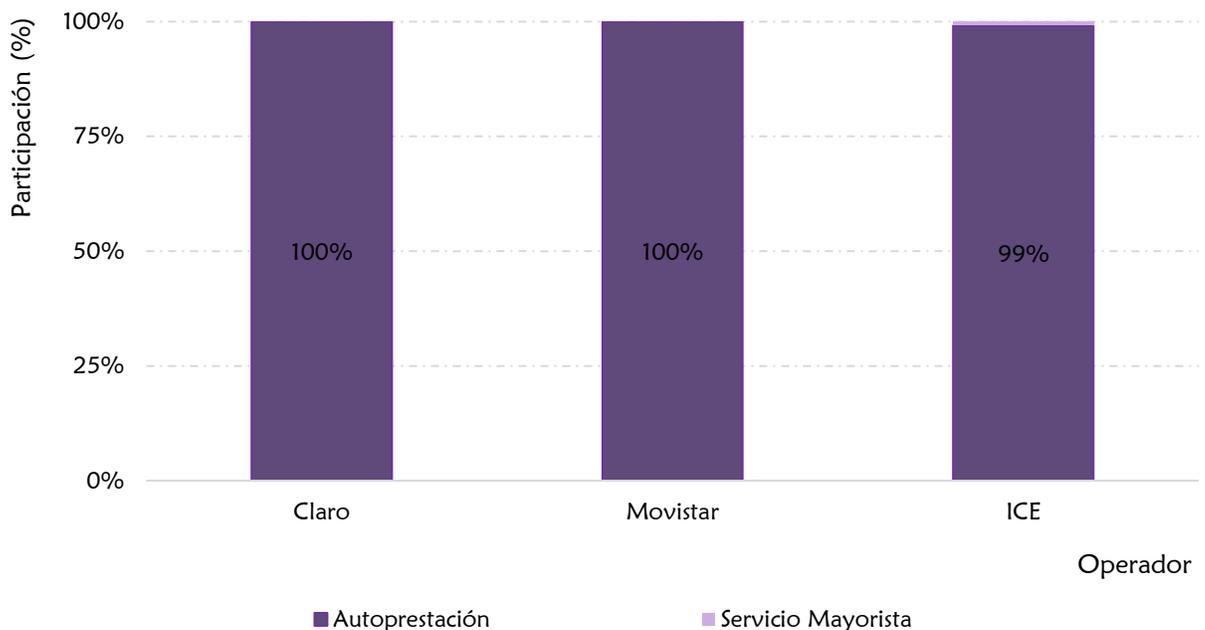
Así, prácticamente el 100% de los recursos de las redes móviles actuales se utilizan para la auto prestación del servicio minorista asociado, por lo cual, la distribución en cuotas de participación, independientemente de cómo se mida, no ha cambiado. El dato de distribución para el año 2016 se presenta en el siguiente Gráfico.

Gráfico 2

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.

Cuota de participación de mercado, cuantificada por tráfico telefónico. Año 2016.

(Distribución porcentual)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Es importante tener presente que en el caso del ICE, una vez otorgado el acceso mayorista a los OMV, el escaso porcentaje de tráfico generado por los OMV no es un elemento que se le pueda atribuir directamente a este operador o que resulte de algún tipo de conducta propia, sino que depende directa y exclusivamente de las estrategias comerciales de los OMV en el mercado minorista asociado, siendo que si los OMV generan más o menos tráfico dicha situación se verá directamente reflejada en los porcentajes que muestra el ICE de tráfico originado en su red. Es decir, el hecho de que sólo un 1% del tráfico originado en la red del ICE sea tráfico perteneciente a los OMV obedece al pequeño tamaño de estos operadores y al poco tráfico que ellos mismos generan como parte de su negocio.

Es necesario indicar que ni la situación de Claro y Movistar ni la del ICE con sus OMV han venido a afectar el nivel de competencia del mercado minorista asociado, sea el mercado de telecomunicaciones móviles, aspecto que se ampliará en otra sección.

3) Concentración de mercado.

Como ya se vio en el apartado anterior prácticamente todo el tráfico de acceso y originación en una red móvil es tráfico de autoconsumo, por lo tanto, el índice HHI se ubica en casi los 10.000 puntos, lo que comprueba que este

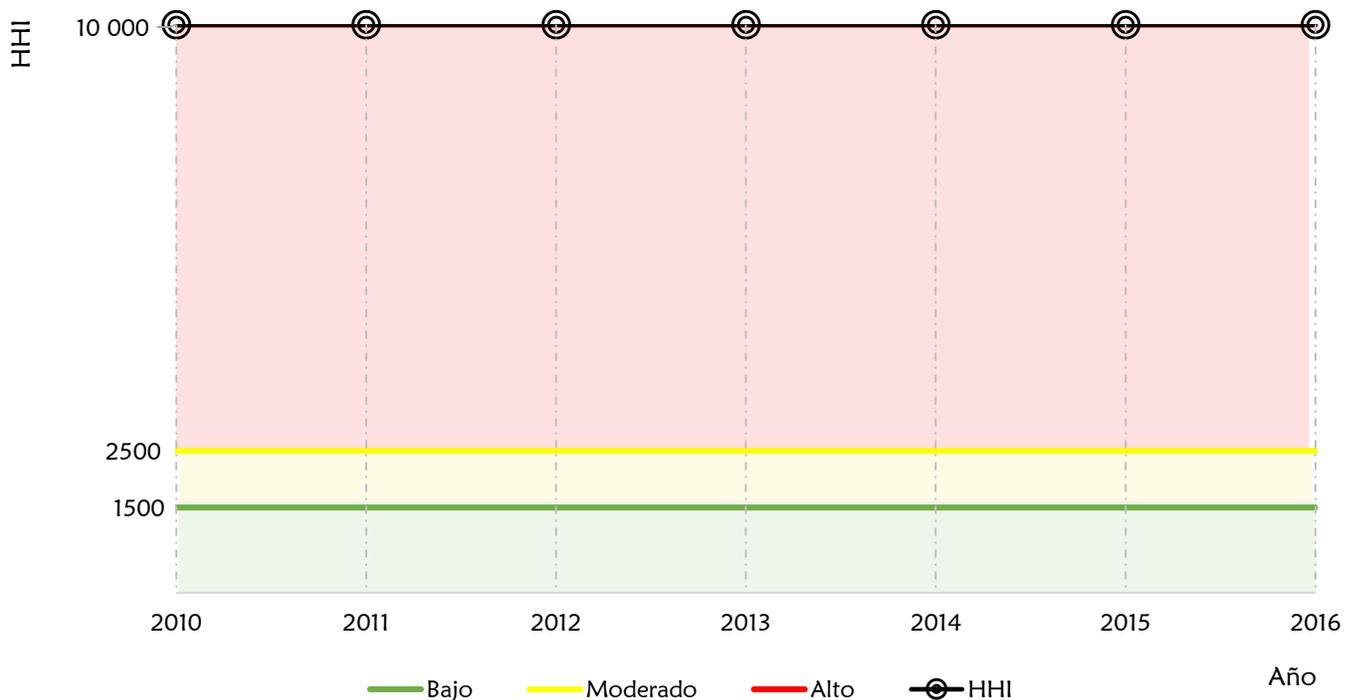
¹⁵ Lo que se obtiene de comparar el tráfico originado por los OMV en relación con el tráfico total originado en la red móvil del ICE, sea tráfico propio del ICE y también tráfico de sus dos OMV.

1622-SUTEL-SCS-2018

es un mercado altamente concentrado. Desde el año 2011, año en que ingresaron los OMV al mercado, el HHI no ha tenido ningún cambio.

Gráfico 3

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.
Nivel de concentración de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman. Periodo 2010-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Si bien el HHI evidencia altos niveles de concentración en el mercado mayorista, dicha situación no ha tenido un impacto negativo en el nivel de concentración en el mercado minorista de telecomunicaciones, como destacó la resolución RCS-248-2017 “se puede afirmar que el nivel de concentración de este mercado muestra una tendencia hacia la baja, ubicándose en un nivel de cercano o incluso inferior al de otros países comparables que cuentan con muchos más años de haber llevado a cabo la apertura del sector telecomunicaciones, lo cual constituye una señal positiva del nivel de rivalidad competitiva del mercado”, lo cual se explica en la existencia de tres OMR que pueden prestar el servicio de manera independiente sin requerir los recursos de red de otro operador.

4) Comportamiento reciente de los participantes del mercado.

En general los OMR tienen un elevado incentivo a denegar el acceso a los servicios mayoristas de acceso y originación en una red móvil, ya que el acceso a estos servicios bien sea de parte de un OMV u otro OMR les genera una mayor competencia a nivel minorista.

Al negar el acceso en el mercado mayorista, los OMR privan a otros proveedores de la posibilidad de competir en el mercado minorista, de esta forma se reservan dicho mercado para ellos mismos.

Sin embargo, en el caso costarricense no se ha presentado dicha situación y es destacable el hecho de que, pese a no contar con obligaciones, el ICE le otorgó acceso a su red a los dos OMV que operan actualmente en el mercado. Esta situación es particularmente relevante porque en el momento en que el ICE permite el ingreso de dos OMV a su red, en el año 2011, se constituía como el operador importante de los mercados minoristas asociados.

1622-SUTEL-SCS-2018

Asimismo cabe resaltar que a la fecha SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención referentes al servicio de acceso y originación en una red móvil. En ese sentido, no se cuenta con evidencia de que a la fecha se hayan presentado negativas de acceso por parte de los OMR.

En relación con los precios ofrecidos para este servicio mayorista, no se han recibido en SUTEL solicitudes por desacuerdos en relación con el precio mayorista ofrecido por el ICE, lo que permite concluir que los operadores que hacen uso de este servicio, sean FULLMÓVIL y TUYO MÓVIL, han logrado negociar por sí mismos condiciones de acceso adecuadas.

Tampoco se han recibido en SUTEL denuncias por prácticas monopolísticas asociadas a este servicio.

Lo anterior permite concluir que no existen indicios de un comportamiento inadecuado por parte de los OMR del mercado en relación con la provisión de este servicio mayorista.

Dadas las características particulares de este mercado mayorista, no resulta relevante analizar otros elementos establecidos en la RCS-082-2015 como condiciones de rivalidad por precio y otras condiciones, así como establecimiento de barreras de salida al usuario, dado que se trata de un servicio en el cual no existe una competencia directa por atraer usuarios (dado que el equivalente al usuario sería otro operador que requiere hacer uso de este insumo mayorista).

5) Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.

Los operadores que cuentan con una concesión de espectro radioeléctrico controlan uno de los recursos escasos más importantes para que otros operadores puedan prestar servicios en el mercado minorista asociado. Este recurso esencial que poseen los OMR carece de sustitutos, de tal forma que técnicamente no es posible desplegar una red de telecomunicaciones móviles sin hacer uso del espectro radioeléctrico. En ese sentido los proveedores que quieran ofrecer sus servicios de telecomunicaciones móviles a nivel minorista, haciendo uso de los servicios de acceso y originación en una red móvil de un OMR, no tienen acceso a fuentes alternativas de insumos más que aquellas que puedan ser provistas por los actuales OMR del mercado. Ese control permite a los OMR condicionar la entrada de operadores competidores en el mercado minorista.

En relación con la provisión mayorista de este servicio es necesario indicar que a la fecha SUTEL no le ha impuesto a ningún OMR obligaciones específicas sobre este servicio en ninguna de sus modalidades¹⁶. Pese a lo anterior, cabe resaltar que a la fecha SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención referentes al servicio de acceso y originación en una red móvil. En ese sentido, no se cuenta con evidencia de que se hayan presentado negativas de acceso por parte de los OMR en la provisión de este servicio.

Asimismo, en relación con los precios ofrecidos para este servicio mayorista, no se han recibido en SUTEL solicitudes por desacuerdos en relación con el precio mayorista ofrecido por el ICE, considerando que incluso los primeros acuerdos suscritos por el ICE con sus OMV expiraron y fueron renegociados¹⁷ por las partes suscribientes.

Por lo cual no existen indicios de que se pueda estar presentando actualmente algún tipo de circunstancia que afecte el acceso de los participantes a las fuentes de insumos y que puede venir a afectar el nivel del mercado minorista asociado.

6) Poder compensatorio de la demanda.

Los demandantes de este servicio son operadores de telecomunicaciones que proveen el servicio minorista de telecomunicaciones móviles, puede tratarse de OMR (en el caso de que el servicio que se demande sea el de itinerancia nacional) o bien de OMV (en el caso de que el servicio que se demande sea el de acceso a recursos de red). El poder que pueda ejercer el demandante de este servicio frente al OMR del cual espera obtener la provisión del servicio depende del tamaño que ostente el demandante en el mercado.

¹⁶ El acuerdo 002-042-2011 de la sesión extraordinaria 042-2011, el Consejo de la SUTEL indicó que la relación entre los OMV y OMR se perfecciona mediante un acuerdo comercial, siendo no obstante que no existe obligación para los OMR de suscribir tal acuerdo con un OMV, por lo cual se concluye que no existen obligaciones regulatorias específicas en relación con la provisión de este servicio y por tanto tampoco existen precios de referencia establecidos por el regulador.

¹⁷ EL 10 de junio de 2016 mediante oficio 9010-289-2016 (NI-06242-2016), el ICE remite el acuerdo comercial para Operador Móvil Virtual suscrito entre el ICE y TELEVISORA.

1622-SUTEL-SCS-2018

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el OMR al que se le solicita el servicio mayorista, al ser el concesionario del espectro y dueño de su red, posee cierto poder de negociación en torno a otorgar o no, acceso a terceros operadores a esta y los términos en los cuales eventualmente este acceso se brindaría.

Así las cosas, este OMR está en una posición ventajosa para negociar los términos en los que ofrecería este servicio a los OMV o a otros OMR, sin que el demandante del servicio pueda, necesariamente, compensar todo el poder del que goza este OMR.

Sin embargo, pese a carecer de poder compensatorio los OMV del mercado han logrado negociar por sí mismos los términos de acceso a este servicio mayorista, lo cual ha permitido que no se dé una afectación en la prestación del servicio minorista del servicio asociado.

Otros elementos establecidos en la RCS-082-2015 no se abordan por carecer de relevancia para el presente mercado, por ejemplo, naturaleza de los usuarios que adquieren el servicio (toda vez que, como ya se explicó previamente, los usuarios de este servicio son otros operadores y porcentaje de grandes consumidores y sus elementos asociados (porque todos los usuarios del servicio son grandes consumidores con algún poder de negociación, como ya fue desarrollado).

7) Costos de cambio de operador.

Para los OMV la sustitución del insumo mayorista que le proveen los OMR es inviable, en cuanto carecen de una concesión de espectro. En virtud de que sólo los OMR del mercado son capaces de ofrecer el servicio de acceso y originación en una red móvil a los OMV, la oferta de este servicio es limitada y por ende los costos de cambio de operador son muy altos. Sin perjuicio del hecho de que los contratos suscritos entre OMV y OMR incluyen cláusulas de rescisión así como un período de vigencia, lo que le permite a los OMV, en caso de considerarlo pertinente, abandonar la red de su OMR anfitrión.

En el caso de los OMR que quisieran acceder al servicio de itinerancia nacional, la sustitución de este insumo mayorista si bien lleva tiempo y recursos, sí es posible. De tal suerte que si un OMR desea brindar el servicio minorista en una zona en la que actualmente no posee cobertura, siempre existe la posibilidad de que lo haga mediante el despliegue propio de su red, de tal forma que el insumo mayorista asociado no resulta indispensable y el operador podría sustituir este insumo mayorista por la auto-prestación de dicho servicio, mediante la ampliación de su propia red.

Con lo cual se concluye que los costos de cambio de operador son mixtos en relación con la provisión de este servicio, son más altos para los OMV que requieren acceso a los recursos de red que para los OMR que simplemente podrían hacer uso de este servicio para expandir su cobertura.

Dadas las características particulares de este mercado mayorista, no resulta relevante analizar otros elementos establecidos en la RCS-082-2015 que tienen una mayor relación con los análisis de mercados minoristas como requisitos para rescindir contratos, cláusulas de permanencia mínima y portabilidad.

II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

1) Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución.

Como se desarrolla en la RCS-248-2017 en relación con el análisis del “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles”, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción y distribución para el servicio de telecomunicaciones móviles son altos. Debido a esto, el acceso al mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil se constituye en una forma de disminuir las barreras de entrada al mercado.

Sin embargo, no puede dejarse de lado un elemento reconocido en dicha resolución en cuanto a que “actualmente las empresas que ofrecen el servicio de telecomunicaciones móviles en el país son empresas grandes, consolidadas a nivel nacional y en algunos casos también a nivel internacional, lo cual les permite competir de manera dinámica, sin que enfrenten una desventaja entre ellas producto del acceso a las fuentes de financiamiento, de tal forma que esta variable no se constituye en una barrera para la expansión de ninguno de los operadores actuales del mercado”.

Lo cual quiere decir que pese a la existencia de costos financieros dicha situación no ha impedido que el mercado minorista asociado alcance un adecuado nivel de competencia o que requiera que por la vía regulatoria se garantice

1622-SUTEL-SCS-2018

el ingreso de nuevos agentes al mercado, toda vez que con la cantidad actual de operadores se ha alcanzado competencia efectiva en el mercado.

2) Economías de escala y alcance.

La presencia de altos costos fijos en el establecimiento y operación de una red móvil lleva aparejada la existencia de fuertes economías de escala y de alcance, lo que representa una ventaja significativa para los operadores ya establecidos del mercado. Estas altas economías de escala pueden desincentivar la entrada de nuevos operadores OMV al mercado, ya que si bien estos tendrían acceso a la cobertura completa de la red del OMR anfitrión, lo cierto es que siempre se ven afectados por la escala de otros elementos relevantes para la prestación del servicio, como lo son: la red de distribución y ventas y la red de pagos y recargas.

Sin embargo, es necesario reconocer que dicha situación no ha llevado a que se presente una situación que atente contra el nivel de competencia del mercado, como lo reconoce la RCS-248-2017, la cual indica con claridad lo siguiente:

“La existencia de economías de escala, al otorgarles una ventaja a los operadores ya establecidos en el mercado, genera una barrera de entrada para nuevos operadores que deseen ingresar a ofrecer servicios móviles en Costa Rica, pero no constituye una ventaja significativa entre los operadores establecidos ya que todos gozan de economías de escala y alcance en sus propias redes.

Una situación similar ocurre con el caso de las economías de alcance... al igual que en el caso de las economías de escala puede desincentivar la entrada de nuevos operadores móviles, pero no genera una situación competitiva desventajosa para ninguno de los tres operadores móviles de red establecidos en el mercado costarricense”.

3) Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida.

Los mercados de telecomunicaciones se caracterizan por ser intensivos en capital, mientras que el despliegue de las redes de telecomunicaciones a su vez se caracteriza por presentar altos costos hundidos¹⁸. Así las cosas el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión constituyen una barrera de entrada en relación con la prestación del servicio aquí analizado.

El costo asociado a la sustitución de este servicio se refiere al costo del despliegue (en el caso de un OMV) o la ampliación (en el caso de un OMR) de una red móvil¹⁹ y puede llegar a ser muy altos. Al respecto se puede citar lo establecido en la RCS-248-2017:

“El costo de desplegar una red de telecomunicaciones móviles es muy alto, según el último modelo de costos elaborado por SUTEL el costo total de desplegar una red móvil en el país es de alrededor de US\$ 337.000.000²⁰ a lo cual debe agregarse el monto de concesión necesaria para operar. Según la primera licitación de espectro, 2010LI-000001-SUTEL, los actuales operadores móviles pagaron en el año 2010 por sus respectivas concesiones entre US\$ 75.000.000 y US\$ 95.000.000.

Asimismo, los operadores deben realizar una serie de inversiones adicionales en materia de la red de distribución y ventas. Para dimensionar la importancia de este costo vale mencionar que hay operadores móviles costarricenses que tienen desplegados más de 100 puntos de venta y más de 1.000 puntos de recarga...”

Debido a esto, el acceso al mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil se constituye en una forma de disminuir las barreras de entrada al mercado minorista vinculado. Sin embargo, como se vio en la RCS-248-2017, en este momento el nivel de competencia que ha alcanzado el mercado minorista vinculado es adecuado, motivo por el cual no parece existir la necesidad de promover por la vía regulatoria el ingreso de nuevos OMV.

4) Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos.

¹⁸ Costos hundidos son aquellos retrospectivos, que han sido incurridos en el pasado y que no pueden ser recuperados.
¹⁹ Lo que implica el despliegue de la red de transporte, la de distribución, los equipos para ofrecer el servicio, puntos de distribución y ventas, entre otros.
²⁰ Según las estimaciones del Modelo de telefonía móvil estimado en el marco de la contratación 2014LA-000001-SUTEL.

1622-SUTEL-SCS-2018

El acceso a espectro radioeléctrico constituye una de las barreras de entrada más importantes para poder prestar servicios de telecomunicaciones móviles, ya que este elemento es indispensable para la provisión de servicios de naturaleza móvil. Para disminuir la existencia de dicha barrera, los reguladores han optado por garantizar, mediante la imposición de obligaciones, que los OMR otorguen acceso a sus recursos de espectro a los OMV.

Es importante tener presente que recientemente los actuales OMV del mercado o bien otros operadores tuvieron la posibilidad de acceder a recursos de espectro radioeléctrico ya que mediante la 2016LI-000002-SUTEL se pusieron a disposición 70 MHz para prestación de servicios móviles.

Sin embargo, ningún operador adicional, a excepción de Claro y Movistar, mostró interés en participar por dicho espectro, pese a que el precio base de referencia de dichas frecuencias era más bajo que el que se ofertó en la primera licitación de frecuencias para la prestación de servicios móviles.

Lo anterior es un indicio de que los distintos agentes del mercado, pese a tener disponible la posibilidad de contar con su propia concesión del espectro y así sortear la barrera más grande de ingreso a este mercado, no mostraron interés en concursar por dicho espectro y por tanto no mostraron interés por ingresar al mercado de telecomunicaciones móviles.

Asimismo, no puede dejarse de lado que el elemento central a ser valorado en relación con el ingreso de nuevos OMV es el aporte que estos harían al nivel de competencia del mercado. En ese sentido debe ser reconocido que los OMR han contribuido con más dinamismo en el mercado del que han aportado los dos OMV. Por lo anterior, imponer obligaciones para el ingreso de nuevos OMV al mercado no necesariamente se verá reflejado en un incremento en el nivel de competencia del mercado minorista asociado.

5) Inversión en publicidad.

Haciendo referencia al mercado minorista de telecomunicaciones móviles, por la relación que existe entre el mercado que se analiza y el minorista, se tiene que la publicidad es un elemento muy importante para los operadores o proveedores de ese servicio, ya que es uno de los principales insumos de su estrategia comercial para la captación y mantenimiento de clientes.

Tal como se detalla en el análisis del “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles”, el gasto en publicidad que realiza una empresa de telecomunicaciones puede llegar a ser muy alto tanto en términos del monto total invertido, como en términos del porcentaje que representan dichos gastos dentro del balance total de la compañía. Así un nuevo OMV entrante va a estar obligado a realizar fuertes inversiones en publicidad, no sólo para poder posicionar su marca y competir en el mercado, sino también para lograr erosionar la lealtad de los clientes hacia otras marcas.

En consecuencia, las fuertes inversiones en publicidad llevadas a cabo por los operadores existentes obligarán a cualquier OMV entrante a realizar fuertes desembolsos para desarrollar su propia imagen de marca y así poder captar una masa crítica de clientes. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una barrera de entrada, que se escapa de cualquier alcance regulatorio, y que restringiría que un nuevo operador móvil virtual quiera ingresar al mercado.

6) Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, se refieren al acceso de los proveedores locales a ciertos recursos internacionales indispensables para la prestación adecuada del servicio local. Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil, este elemento no es relevante ni aplicable al mismo, por lo cual no constituiría una barrera de entrada a este mercado.

7) Actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores o proveedores.

Como se desarrolla en el análisis del “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles” los problemas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, en perjuicio de los nuevos OMR, ha llevado a retrasos en los planes de expansión y ampliación de la cobertura de estos operadores. De tal forma que actualmente se podrían estar presentando en el mercado actos de instituciones que tratan de manera desigual a los distintos tipos de operadores de telecomunicaciones. Sin embargo, dicha situación no afecta de manera directa el ofrecimiento del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil, razón por la cual no resulta relevante analizar otros elementos establecidos en la RCS-082-2015.

1622-SUTEL-SCS-2018

III) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

1) Cambios tecnológicos previsibles.

Los cambios tecnológicos que puedan experimentar las redes de telecomunicaciones móviles desplegadas en nuestro país afectan directamente al mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil.

En particular la ampliación de las redes 4G se constituye en un incentivo para que los OMR mantengan la postura que han ostentado hasta ahora en torno al servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil. Lo natural es que los actuales OMR del mercado esperen primero recuperar las inversiones que hicieron en sus redes para ofrecer servicios 4G, antes de poner sus redes a disposición de otro operador.

Una vez recuperadas estas inversiones y dados los recursos adicionales con que gozarán los OMR, producto de la reciente licitación de espectro llevada a cabo en 2017, estos podrían optar por poner los recursos adicionales de los cuales no puedan hacer uso y el exceso de capacidad, en caso de que exista alguna, a disposición de un OMV.

Sin embargo, como se verá más adelante forzar a los OMR a permitir el ingreso de nuevos OMV por la vía regulatoria no se considera en este momento que resulte en un mayor nivel de competencia del mercado.

En materia de otros cambios tecnológicos, no se encuentra que existan en desarrollo nuevas tecnologías que puedan ser valorados como una alternativa para el ingreso de nuevos operadores carentes de una concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico.

2) Tendencias del mercado.

a) Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado.

Actualmente no se tiene conocimiento del ingreso o salida de operadores en el mercado, por lo que no se anticipa que la dinámica competitiva de este mercado pueda variar en el corto plazo.

Anuncio de fusiones y adquisiciones.

Actualmente no se tiene conocimiento de que los operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.

Evolución probable de ofertas comerciales.

Se considera que el ICE mantendrá la oferta comercial mayorista que ya tiene vigente con sus actuales OMV. Principalmente si se considera que la última renegociación de estos términos data del año 2016 (como se consignó en una sección previa de este informe). Dadas las características particulares de este mercado mayorista, no resulta relevante analizar otros elementos establecidos en la RCS-082-2015 en relación con la oferta comercial a nivel minorista.

Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores.

Al tratarse el mercado analizado de un mercado mayorista se concluye que el comportamiento de los consumidores, sea los usuarios finales, no tiene una influencia directa en este mercado.

3) Asignación de concesiones adicionales de espectro

El Poder Ejecutivo quien mediante el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que iniciara el procedimiento concursal público, para el otorgamiento de concesiones de las siguientes bandas del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT con el objetivo de "robustecer los servicios de calidad y experiencia del usuario final tanto en voz como en datos, considerando la totalidad de aspectos que se relacionen con el sistema de telecomunicaciones (cliente, terminal, red e infraestructura de servicios)", las bandas que se licitaron fueron las siguientes:

1622-SUTEL-SCS-2018

- 1730 MHz a 1750 MHz y de 1825 MHz a 1845 MHz de la banda 1800 MHz
- 1940 MHz a 1955 MHz y de 2130 MHz a 2145 MHz de la banda 1900/2100 MHz.

Los únicos operadores que participaron por dichas frecuencias fueron Claro y Movistar y en ese sentido se reconoce que la asignación de este espectro a estos dos operadores es un elemento que vendría a dinamizar la competencia del mercado minorista asociado, sea el mercado de telecomunicaciones móviles, permitiendo a estos operadores no sólo equilibrar su cantidad de espectro respecto a la que posee el ICE sino también ofrecer mejores servicios y tener una mejor calidad, pudiendo así ajustar su oferta comercial a la mayor exigencia de datos demandada por los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles. El resultado de este proceso de licitación es el siguiente:

Banda	Cantidad de bloques y ancho de banda	Rango de frecuencias para subida (MHz)	Rango de frecuencias para bajada (MHz)
CLARO			
1800 MHz	2 bloques 2x5 MHz	1730-1740	1825-1835
1900/2100 MHz	1 bloque 2x5 MHz	1940-1945	2130-2135
TELEFÓNICA			
1800 MHz	2 bloques 2x5 MHz	1760-1770	1855-1865
1900/2100 MHz	2 bloques 2x5 MHz	1960-1970	2150-2160

Estas frecuencias adicionales les permitirán a los operadores móviles ampliar sus redes y ofrecer mejores servicios, asimismo les dotaría de recursos adicionales de red, los cuales si no pudieran llegar a usarse completamente ser puestos a disposición de uno o varios OMV que les permitan hacer uso del 100% de los recursos de su red.

Sin embargo, la imposición de obligaciones regulatorias sobre este espectro recientemente adquirido podría resultar contrario al principio de incentivo a la inversión establecido en el artículo 2 inciso h) de la Ley 8642 el cual establece que es un objetivo que debe perseguir la SUTEL el de “incentivar la inversión en el sector de las telecomunicaciones, mediante un marco jurídico que contenga mecanismos que garanticen los principios de transparencia, no discriminación, equidad, seguridad jurídica y que no fomente el establecimiento de tributos”.

4) Acciones regulatorias

La imposición de obligaciones sobre este mercado mayorista debe estar encaminada a disminuir las barreras de entrada en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles que faciliten el ingreso de aquellos operadores que tengan mayor capacidad de aumentar el nivel de competencia del mercado, en ese sentido de previo a imponer cualquier obligación de acceso resulta necesario ponderar la eficacia de las obligaciones establecidas para favorecer el nivel de competencia del mercado minorista asociado.

En virtud de lo desarrollado de previo, y considerando que a la fecha no han sido impuestas obligaciones en la materia, se considera pertinente determinar el impacto que tendría imponer obligaciones que faciliten el ingreso de nuevos OMV al mercado.

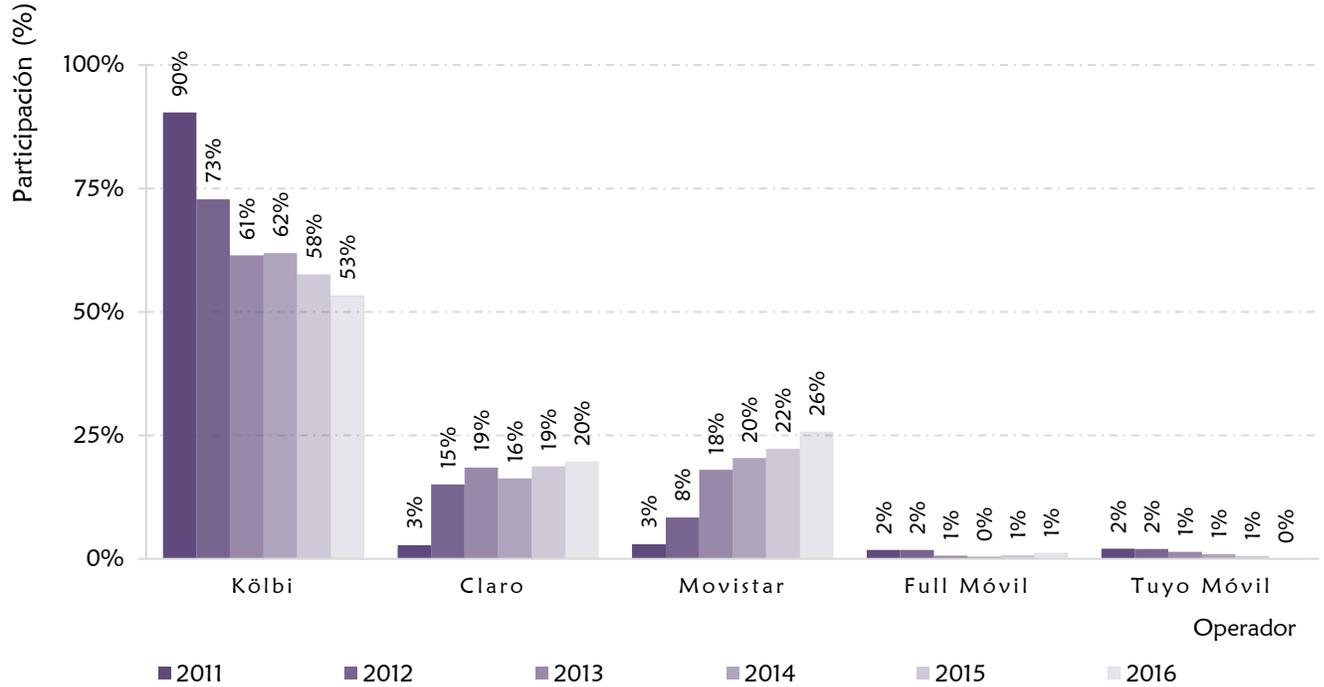
Si bien la imposición de obligaciones en el mercado de acceso y originación en una red móvil abriría la posibilidad de que ingresara competencia adicional a nivel minorista, sin embargo, hasta la fecha el impacto que han tenido los OMV sobre la dinámica competitiva del mercado minorista ha sido bajo.

En primer lugar, si se consideran las cuotas de participación de estos operadores se encuentra una tendencia a la disminución, teniendo cada vez una menor participación de mercado.

1622-SUTEL-SCS-2018

Gráfico 4

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas. Cuota de participación de mercado de los operadores móviles, en el servicio minorista de telecomunicaciones móviles, cuantificada por cantidad de usuarios, por operador por año, según su marca comercial. Periodo 2011-2016.¹ (Distribución porcentual)



Nota:

¹ Datos a diciembre de cada año.

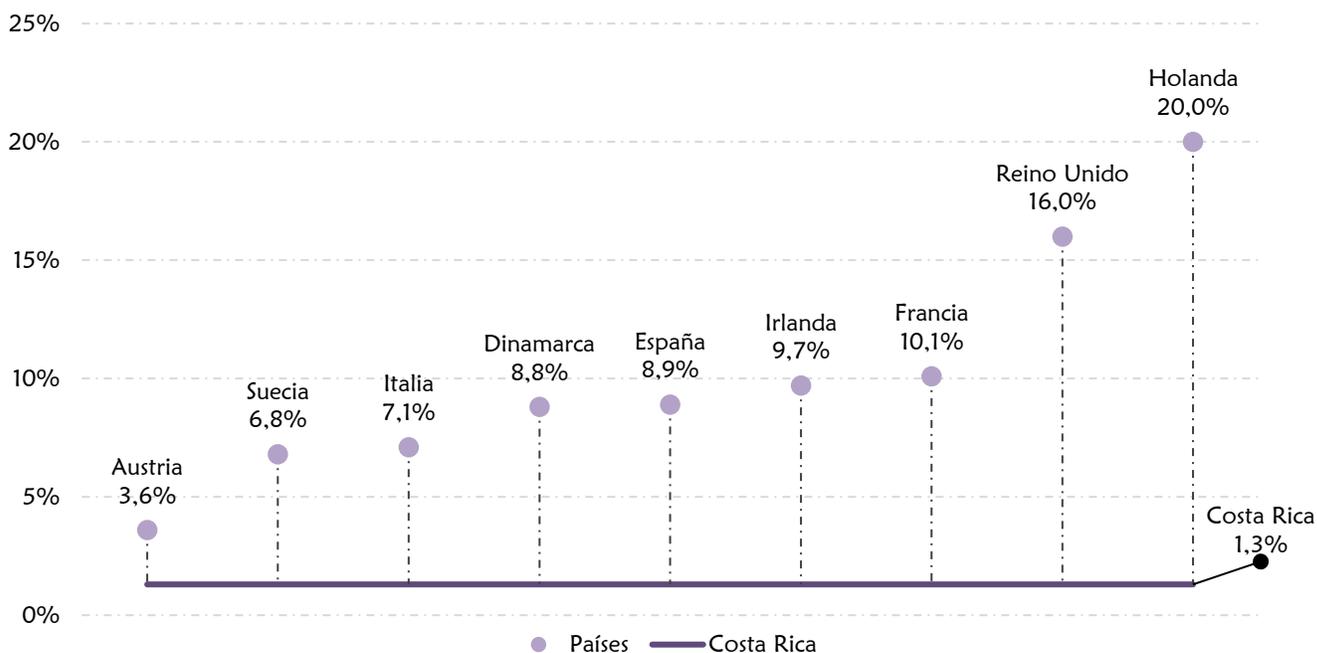
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Dicha cuota contrasta con la participación alcanzada por los OMV en países donde su ingreso ha sido importante en términos de promoción de la competencia, particularmente en los países europeos. En el siguiente Gráfico se puede ver dicha comparación.

1622-SUTEL-SCS-2018

Gráfico 5

Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas. Comparación de la cuota de participación de los OMV en Costa Rica con países europeos. Periodo 2015-2016. ¹



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNMC²¹.

En segundo lugar, la oferta comercial de los OMV no se diferencia de la de los OMR, de tal forma que dichos operadores no se han caracterizado por poseer una oferta innovadora que rete a la oferta comercial de los OMR del mercado. En primer lugar porque sus servicios se restringen al segmento prepago y en segundo lugar porque la cantidad de planes, paquetes y promociones que tienen es menor que la de los operadores móviles de red, lo cual se observa en los siguientes Gráficos y Cuadros.

²¹ CNMC. (2017). Resolución por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles (Mercado 15/2003) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al organismo de reguladores europeos de comunicaciones electrónicas. España.

1622-SUTEL-SCS-2018
Cuadro 4

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas. Paquetes de internet prepago ofrecidos por los operadores de telecomunicaciones móviles¹. Año 2017. (Precio nominal en colones – precio efectivo en colones por megabyte (MB))

Operador/Tipo	MB incluidos	Precio nominal	Precio efectivo
Movistar Hora	25	80	3,20
Movistar Día	90	289	3,21
Movistar Diario	100	289	2,89
Movistar Semana	550	2.000	3,64
Movistar Mes	2.000	6.500	3,25
Claro 20 MB	20	100	5,00
Claro 100 MB	100	300	3,00
Claro 250 MB	250	600	2,40
Claro 400 MB	400	1.000	2,50
Claro 600 MB	600	1.500	2,50
Claro 1 GB	1.000	2.000	2,00
Claro 2 GB	2.000	4.500	2,25
Claro 3 GB	3.000	5.500	1,83
Claro 3,5 GB	3.500	8.500	2,43
Kölbi En Todas 1 día	50	200	4,00
Kölbi En Todas 3 días	200	600	3,00
Kölbi En Todas 5 días	300	1.300	4,33
Kölbi En Todas 10 días	500	2.500	5,00
Kölbi En Todas 30 días	2.000	9.000	4,50
Fullmóvil Plan 1 día	100	400	4,00
Fullmóvil Plan 3 días	200	800	4,00
Fullmóvil Plan 5 días	300	1000	3,33
Fullmóvil Plan 10 días	650	2.500	3,85
Fullmóvil Plan 15 días	1.100	4.000	3,64
Fullmóvil Plan 30 días	2.100	7.000	3,33

Nota:

¹ No se encontraron paquetes de esta naturaleza ofrecidos por Cabletica Móvil.

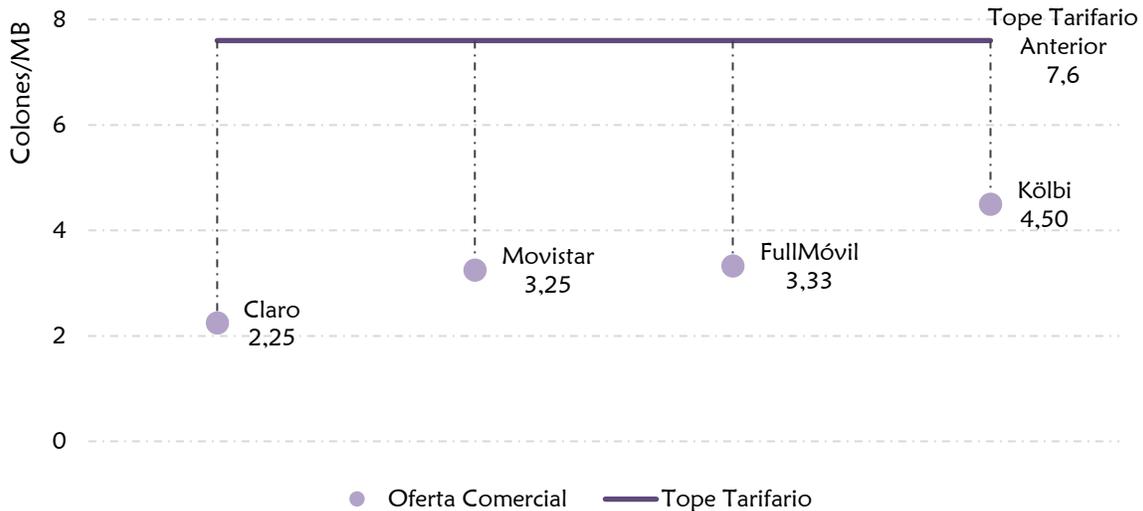
Fuente: Páginas Web de los operadores móviles consultadas el 20 de noviembre de 2017.

Una situación similar ocurre con el precio, donde tampoco se observa que los OMV tengan ventaja sobre los paquetes ofrecidos por los OMR.

1622-SUTEL-SCS-2018

Gráfico 6

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas. Comparación del precio efectivo promedio de los paquetes de 2 GB de datos prepago ofrecidos por los operadores móviles en relación con el tope tarifario vigente. Año 2017. (Precio en colones por megabyte (MB))

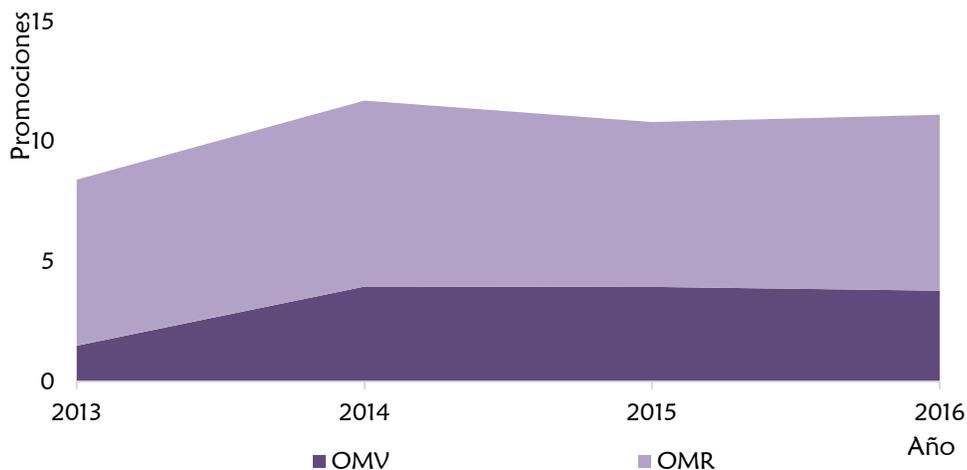


Fuente: Elaboración propia a partir de páginas Web de los operadores móviles consultadas el 20 de noviembre de 2017.

Lo mismo ocurre en el caso de las promociones, donde más bien son los OMR los que tienen la ventaja, prácticamente duplicando la cantidad de promociones lanzadas por mes por los OMV.

Gráfico 7

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas. Evolución de la cantidad mensual de promociones extra saldo lanzadas por los operadores móviles. Periodo 2013-2016. (Cifras absolutas)

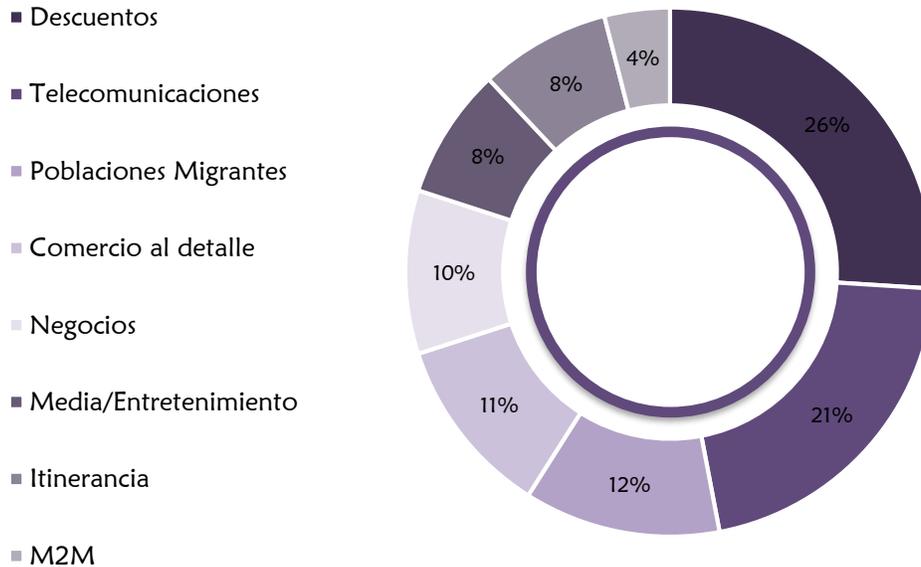


Fuente: Elaboración propia a partir de Información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017, 1175-SUTEL-DGM-2017, 1176-SUTEL-DGM-2017 y 1177-SUTEL-DGM-2017.

1622-SUTEL-SCS-2018

Por ejemplo, en otros países se puede observar más claramente la diferenciación de las estrategias comerciales de los OMV, las cuales suelen tener un claro enfoque dirigido a un nicho específico y buscan diferenciarse de las estrategias más generales de los OMR.

Gráfico 8
 Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas:
 Segmentación de mercado de los OMV a nivel mundial por categoría. Año 2015.
 (Distribución porcentual)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de GSMA²².

Lo desarrollado previamente viene a constatar que los OMV no han generado una gran cantidad de dinamismo en el mercado de telecomunicaciones móviles costarricense, por lo cual el ingreso de más OMV no necesariamente generaría más competencia en dicho mercado minorista.

Más aún el ingreso de nuevos OMV tiene aparejadas barreras que no se pueden eliminar desde la perspectiva regulatoria, ya que para competir efectivamente en el mercado de telecomunicaciones móviles cualquier operador, OMV o OMR, debe contar con una gran cantidad de recursos económicos para:

- Poder invertir en publicidad y así lograr posicionar su marca y atraer clientes de sus competidores,
- Desplegar una amplia red de distribución y ventas y de puntos de pago y recarga.
- Contar con programas de fidelización como subsidio a las terminales y ofrecimiento de promociones y descuentos.

Un operador que carezca del capital para enfrentar dichas inversiones se verá en una situación de desventaja al momento de competir con los OMR del mercado, los cuales cuentan con el capital necesario para acometer las inversiones previamente indicadas.

En el caso de los OMV la existencia de las barreras de entrada anteriores les dificulta significativamente no sólo su ingreso, sino también su expansión. Esto se ve reflejado en las cifras que han mostrado los OMV en el país, cuya cuota de desde el año 2011 no ha llegado a superar conjuntamente el 5% del total de usuarios del mercado, y más bien ha tendido a disminuir desde el año 2013.

²² GSMA. (2015). *The Global MVNO footprint*.

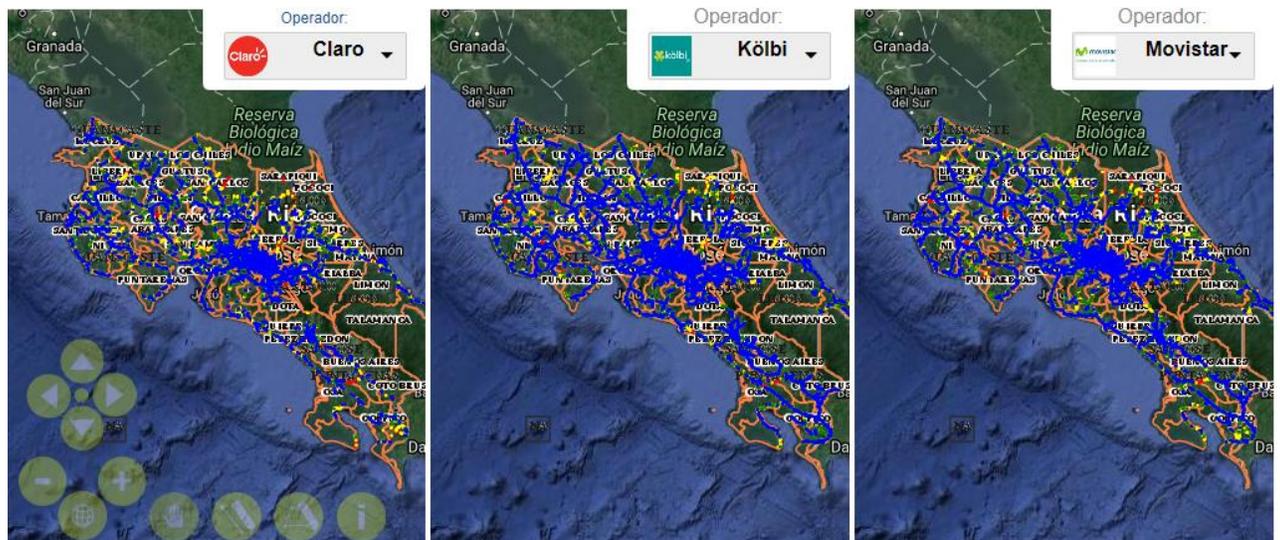
1622-SUTEL-SCS-2018

Por lo anterior, se considera que en esta etapa de desarrollo del mercado el ingreso de más OMV no generaría un mayor nivel de competencia en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles, y por la imposición de obligaciones en el mercado mayorista de acceso y originación móvil tendientes a garantizar el ingreso de nuevos OMV al mercado no está justificada desde la perspectiva regulatoria.

Asimismo la implementación del servicio mayorista de acceso y originación móvil desde la perspectiva del uso del servicio mayorista de itinerancia nacional entre los actuales OMR del mercado si bien facilitaría el proceso de homogenización de la cobertura de las tres redes móviles existentes, lo cierto es que la cobertura nacional de dichas redes ya es similar, siendo que ninguna red está en una situación de desventaja competitiva frente a las otras, lo que implica que la implementación de este servicio mayorista no tendría tampoco un gran impacto en la promoción de la competencia en el mercado minorista asociado.

Ilustración 1

Costa Rica: Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas. Cobertura de las redes móviles por operador. Año 2017.



Fuente: Sitio Web http://mapas.Sutel.go.cr/index.php?mtype=3_v consultado el 21 de noviembre del 2017.

Por lo anterior, se puede concluir que en este momento la imposición de obligaciones en materia de acceso y originación en una red móvil no resulta necesaria para promover un mayor nivel de competencia en el mercado minorista asociado, toda vez que dicho mercado ha alcanzado un adecuado nivel de competencia, en ese sentido debe ser reconocido como bien lo establece la OECD²³ que “la intervención regulatoria debe ser cauta y es necesario que sea determinada caso por caso”, siendo que en el mercado de acceso y originación en una red móvil no existen elementos que la justifiquen.

IV) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se identificaron una serie de elementos que llevaron a afirmar a la SUTEL que este mercado se caracterizaba por una situación de dominancia conjunta que requería ser regulada, en particular por la relación que existe entre este mercado y el mercado minorista de telecomunicaciones móviles, el cual se había encontrado en 2016 que carecía de condiciones de competencia.

Sin embargo, en el análisis elaborado en 2017 se encontraron una serie de elementos adicionales que llevaron a concluir a la SUTEL que dicho mercado sí poseía condiciones de competencia, lo cual fue declarado por la SUTEL en la RCS-248-2017, razón por la cual conviene valorar si, dada la situación competitiva del mercado minorista asociado, en el servicio de acceso y originación en una red móvil se presenta una situación de dominancia conjunta. Dicho análisis se detalla a continuación:

²³ OECD (2016). *Digital convergence and beyond: innovation, investment, and competition in communication policy and regulation for the 21st century*. Documento DSTI/ICCP/CISP(2015)2/FINAL.

1622-SUTEL-SCS-2018

- Alta concentración de mercado: este mercado posee una alta concentración, donde prácticamente la oferta del servicio se dedica a la auto-prestación, sin embargo dicha situación no ha afectado el nivel de competencia del mercado minorista asociado.
- Madurez del mercado: el mercado minorista asociado es un mercado en que, dado el nivel de penetración, se vuelve más difícil crecer y atraer nuevos clientes. Sin embargo, dicha situación debe ser tamizada con la reciente realidad que enfrentan los operadores móviles a nivel de la competencia de servicios OTT, lo que significa que no existe riesgo de que el nivel competitivo del mercado se estanque.
- Existencia de productos homogéneos: dado el similar despliegue de las redes móviles, los tres OMR son capaces de ofrecer un servicio mayorista similar.
- Falta de competencia potencial: producto de las altas barreras de entrada al mercado que dificultan el ingreso de nuevos operadores, sin embargo dicha circunstancia no ha impedido que se haya desarrollado de competencia en el mercado minorista asociado.
- Cuotas de mercados similares y estables: las cuotas de mercado del servicio minorista asociado pierden su estabilidad retomando en el 2016, lo cual se sustituye por una disminución de la cuota del operador histórico y posicionamiento del segundo operador del mercado.
- Bajo nivel de cambio tecnológico: el mercado móvil se caracterizará los próximos años por la ampliación de la red 4G, impulsado por la reciente licitación de espectro radioeléctrico para la provisión de servicios móviles. Cuando dicha expansión termine los operadores móviles se enfrentarán al reto de iniciar con despliegues 5G. Con Lo cual el nivel de cambio tecnológico de este mercado es alto y no favorece, al menos en el corto plazo, la existencia de situaciones de dominancia conjunta.
- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios: en el mercado minorista asociado se observa que del año 2010 al 2016 los precios efectivos promedio de las llamadas disminuyeron (pasaron de ser 31,4/minuto colones a 26,2 colones/minuto). Asimismo en 2016 el precio por MB se ubicaba un 45% por debajo del tope tarifario. Lo anterior evidencia que la apertura del mercado ha producido un nivel importante de competencia en precios. La rivalidad en precios en el mercado minorista asociado implica que es menos probable que se presenten situaciones de conductas concertadas en el mercado mayorista asociado.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: el hecho de que el ICE de manera libre y voluntaria, sin intervención regulatoria alguna, haya permitido el ingreso de dos OMR a sus redes es evidencia de que, pese a que sólo tres operadores cuentan con espectro asignado, esta situación no ha derivado en la aparición de conductas colusivas ni tampoco en la existencia de una negativa tácita por parte de todos los operadores del mercado por ofrecer acceso al espectro que tienen asignado.

En virtud de lo anterior se puede concluir que en este mercado no existe una situación de dominancia conjunta, lo cual se presenta principalmente por dos situaciones, primero por la independencia en el comportamiento entre operadores, en particular reflejado en la decisión del ICE de permitir el acceso a sus redes a dos OMR, y segundo en que el nivel de competencia y rivalidad del mercado minorista asociado es alto, lo que dificulta la aparición de situación de conductas coordinadas.

V) CONCLUSIONES.

Estructura del mercado.

1. Los participantes de este mercado son aquellos operadores que cuentan con la debida concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico y con una red móvil desplegada que les permite brindar servicios de telecomunicaciones móviles, a saber: Claro, Movistar y el ICE.
2. A 2016 prácticamente el 100% de los recursos de las redes móviles se utilizan para la auto prestación del servicio minorista asociado, sin embargo dicha situación no ha afectado el nivel de competencia del mercado minorista asociado, sea el mercado de telecomunicaciones móviles.
3. Dado que prácticamente todo el tráfico de acceso y originación en una red móvil es de autoconsumo el índice HHI se ubica en casi los 10.000 puntos, por lo que este es un mercado altamente concentrado.

1622-SUTEL-SCS-2018

4. *En el caso costarricense el ingreso de OMV no requirió intervención regulatoria y es destacable el hecho de que, pese a no contar con obligaciones, el ICE le otorgó acceso a su red a los dos OMV que operan actualmente en el mercado en un momento en el cual se constituía como el operador importante de los mercados minoristas asociados. Lo anterior permite concluir que no existen indicios de un comportamiento inadecuado de los OMR del mercado en relación con la provisión de este servicio mayorista.*
5. *SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención referentes al servicio de acceso y originación en una red móvil. No se cuenta con evidencia de que se hayan presentado negativas de acceso por parte de los OMR en la provisión de este servicio. Tampoco se han recibido solicitudes por desacuerdos en relación con el precio mayorista ofrecido por el ICE. Por lo cual se concluye que no existen indicios de que se pueda estar presentando actualmente algún tipo de circunstancia que afecte el acceso de los participantes a las fuentes de insumos y que puede venir a afectar el nivel del mercado minorista asociado.*
6. *Pese a carecer de poder compensatorio los OMV del mercado han logrado negociar por sí mismos los términos de acceso a este servicio mayorista, sin necesidad de intervención regulatoria alguna.*
7. *Los costos de cambio de operador son mixtos en relación con la provisión de este servicio, son más altos para los OMV que requieren acceso a los recursos de red que para los OMR que simplemente podrían hacer uso de este servicio para expandir su cobertura.*

Barreras de entrada al mercado.

8. *Pese a la existencia de costos financieros esto no ha impedido que el mercado minorista asociado alcance un adecuado nivel de competencia o que requiera que por la vía regulatoria se garantice el ingreso de nuevos agentes al mercado.*
9. *Es necesario reconocer que pese a la existencia de economías de escala y alcance dicha situación no ha afectado el nivel de competencia del mercado minorista asociado, sea el mercado de telecomunicaciones móviles como lo reconoce la RCS-248-2017.*
10. *El servicio de acceso y originación en una red móvil se constituye en una forma de disminuir las barreras de entrada al mercado minorista vinculado. Sin embargo, como se vio en la RCS-248-2017, en este momento el nivel de competencia que ha alcanzado el mercado minorista vinculado es adecuado, motivo por el cual no parece existir la necesidad de garantizar por la vía regulatoria el ingreso de nuevos OMV.*
11. *Pese al hecho de que los OMV puedan tener barreras más bajas para el ingreso al mercado, específicamente en cuanto a la necesidad de tener una concesión del espectro radioeléctrico, el elemento central a ser valorado en relación con el ingreso de nuevos OMV es el aporte que estos harían al nivel de competencia del mercado. Debe ser reconocido que los OMR han aportado más dinamismo al mercado del que han aportado los dos OMV. Por lo anterior, imponer obligaciones para el ingreso de nuevos OMV al mercado no necesariamente se verá reflejado en un incremento en el nivel de competencia del mercado minorista asociado.*
12. *Las fuertes inversiones en publicidad llevadas a cabo por los operadores existentes obligarán a cualquier OMV entrante a realizar fuertes desembolsos para desarrollar su propia imagen de marca y para poder captar una masa crítica de clientes. El gasto en publicidad también representa una barrera de entrada, que se escapa de cualquier alcance regulatorio, y que restringiría que un nuevo operador móvil virtual quiera ingresar al mercado.*
13. *Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales no constituyen un elemento relevante ni aplicable al mismo, por lo cual no constituiría una barrera de entrada a este mercado.*
14. *Pese a que actualmente se podrían estar presentando en el mercado actos de instituciones que tratan de manera desigual a los distintos tipos de operadores de telecomunicaciones, dicha situación no afecta de manera directa el ofrecimiento del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.*

Análisis prospectivo del mercado.

15. *No parece probable que los actuales OMR del mercado permitan la entrada de nuevos OMV, ya que es natural que los OMR esperen recuperar primero las inversiones que hicieron en sus redes para ofrecer servicios 4G antes de poner sus redes a disposición de otro operador. Una vez recuperadas estas inversiones y dados los*

1622-SUTEL-SCS-2018

recursos adicionales con que gozarán los OMR, estos podrían optar por poner los recursos de los cuales no puedan hacer uso a disposición de un OMV.

16. *No se tiene conocimiento del ingreso o salida de operadores en el mercado, por lo que no se anticipa que la dinámica competitiva de este mercado pueda variar en el corto plazo.*
17. *No se tiene conocimiento de que los operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.*
18. *Al tratarse el mercado analizado de un mercado mayorista se concluye que el comportamiento de los consumidores, sea los usuarios finales, no tiene una influencia directa en este mercado.*
19. *Las frecuencias de espectro adicionales les permitirán a los operadores móviles ampliar sus redes y ofrecer mejores servicios, asimismo les dotaría de recursos adicionales de red, los cuales si no pudieran llegar a usar completamente, pueden optar por poner a disposición de uno o varios OMV que les permitan hacer uso del 100% de los recursos de su red.*
20. *La imposición de obligaciones sobre este mercado mayorista debe estar encaminada a disminuir las barreras de entrada en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles que faciliten el ingreso de aquellos operadores que tengan mayor capacidad de aumentar el nivel de competencia del mercado, en ese sentido de previo a imponer cualquier obligación de acceso resulta necesario ponderar la eficacia de las obligaciones establecidas para favorecer el nivel de competencia del mercado minorista asociado. La imposición de obligaciones en el mercado de acceso y originación en una red móvil abriría la posibilidad de que ingresara competencia adicional a nivel minorista. Sin embargo, hasta la fecha el impacto que han tenido los OMV sobre la dinámica competitiva del mercado minorista ha sido bajo. Por lo anterior, se considera que en esta etapa de desarrollo del mercado el ingreso de más OMV no generaría un mayor nivel de competencia en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles, y por tanto desde la perspectiva de la promoción de la competencia la imposición de obligaciones en el mercado mayorista de acceso y originación móvil tendientes a garantizar el ingreso de nuevos OMV al mercado no está justificada desde la perspectiva regulatoria.*

Dominancia conjunta.

21. *Pese a que la estructura de este mercado reúne una serie de características que facilitan la existencia de una situación de dominancia conjunta, lo cierto es que la estructura competitiva del mercado minorista asociado elimina la posibilidad de que se presente una situación de dicha naturaleza, dada la dificultad que enfrentarían los operadores para coordinar sus acciones competitivas.*

3. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN LOS MERCADOS RELEVANTES DE TELECOMUNICACIONES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A DICHS OPERADORES Y PROVEEDORES.

3.1. Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil

El análisis realizado en relación con el “Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil” permite concluir que no existe ningún operador o grupo de ellos con poder significativo en este mercado, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, por las siguientes razones:

- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen prácticamente un 100% de la cuota del mercado de acceso y originación en una red móvil, servicio que emplean prácticamente sólo para la auto-prestación. Sin embargo, esta situación no ha afectado el nivel de competencia del mercado minorista asociado.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. controlan uno de los recursos escasos más importantes para que otros operadores puedan prestar servicios en el mercado minorista asociado, sea el espectro radioeléctrico, sin embargo en la reciente licitación de espectro 2016LI-000002-SUTEL, donde se pusieron a disposición 70 MHz de frecuencia para prestación de servicios móviles, no se presentaron nuevos operadores interesados en concursar por dicho espectro.*

1622-SUTEL-SCS-2018

- *No se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado OMR, de tal forma que cualquiera de ellos está en la posibilidad de ofrecer el servicio de acceso y originación en una red móvil en condiciones muy similares.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen altas economías de escala como consecuencia de la existencia de altos costos fijos en el establecimiento y operación de una red móvil, por lo cual no puede afirmarse que alguno de ellos derive una ventaja particular de dicha situación.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. son operadores integrados verticalmente y al ser los concesionarios del espectro y dueños de su red, son quienes poseen la decisión sobre si otorgar o no acceso a su propia red a otro operador o proveedor. Sin embargo, el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, voluntariamente y sin intervención regulatoria, otorgó acceso a sus recursos de red desde el año 2011.*
- *La situación en el mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil no ha afectado en modo alguno el nivel de competencia en el mercado minorista asociado, sea el mercado de telecomunicaciones móviles donde se ha alcanzado competencia efectiva.*
- *El servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil no es indispensable para la prestación del servicio minorista, toda vez que hay varios operadores que cuentan con recursos de espectro radioeléctrico.*
- *Si bien existen cantones en el país donde los usuarios sólo tienen acceso a un único proveedor del servicio, la competencia en el mercado minorista asociado se desarrolla a nivel nacional, sin que se presente una diferenciación en las áreas en las cuales sólo un operador tiene cobertura.*
- *Los costos de desarrollar canales alternativos son altos, sin embargo esto no ha representado una barrera para la competencia de los actuales operadores del mercado, siendo que INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. han continuado realizando las inversiones necesarias para la expansión y mejora de sus redes móviles.*

Con lo cual se concluye que al no existir en el “Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil” ningún operador o grupo de ellos con poder significativo, este mercado conforme a la normativa vigente presenta condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva.

En virtud de lo anterior se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar lo siguiente:

1. *Declarar que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del “Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil”.*
2. *Declarar que el mercado relevante del servicio “Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil” se encuentra en competencia efectiva.*
3. *Eliminar el “Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil” de la lista de mercados relevantes sujetos de regulación ex-ante, en los términos de lo definido en los artículos 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley 7593.*
4. *Indicar a los proveedores del “Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil” que a partir de la declaratoria de competencia efectiva de dicho mercado, la SUTEL, entre otros, iniciará un proceso detallado de seguimiento de la evolución del mercado, lo cual le permitirá garantizar que la liberalización de este mercado tuvo el efecto esperado en términos de promoción de la competencia y beneficio al usuario final.*

4. ENFOQUE REGULATORIO FUTURO DEL MERCADO DE ACCESO Y ORIGINACIÓN MÓVIL.

El nuevo entorno requiere una transformación del papel del regulador el cual debe procurar una visión global del entramado convergente en el que se desarrollan los servicios de telecomunicaciones.

Esta Superintendencia entiende que el mercado costarricense no requirió de intervención regulatoria para permitir el ingreso de OMV y que el establecimiento de regulación, donde hasta ahora no ha sido necesario, podría generar

1622-SUTEL-SCS-2018

un efecto contrario al esperado. Sin embargo, pese a que en la presente revisión de mercados relevantes no se están imponiendo obligaciones de acceso a los OMR en relación con el acceso a los OMV, los OMR mantienen la posibilidad de negociar libre y voluntariamente acuerdos con los OMV que consideren pertinentes, en los términos de lo establecido en los acuerdos 002-042-2011 de la sesión extraordinaria 042-2011 del 03 de junio de 2011 y 029-013-2013 de la sesión 013-2013 del 06 de marzo de 2013. Ante dicha circunstancia el regulador se mantendrá atento al comportamiento de los tres OMR en relación con la provisión de este servicio.

A continuación, se enumeran una serie de elementos que se consideran necesarios de ser tomados en cuenta en este nuevo entorno regulatorio.

1. El papel del regulador.

- *La SUTEL pondrá especial énfasis a su labor como autoridad sectorial de competencia, cualquier tipo de práctica anticompetitiva será sancionada con severidad.*
- *La SUTEL de acuerdo a la legislación vigente no permitirá la imposición de condiciones arbitrariamente desfavorables por parte del propietario de los recursos de espectro radioeléctrico ante eventuales solicitudes de acceso, para lo cual cuenta con una serie de instrumentos regulatorios.*
- *Particularmente la SUTEL se mantendrá vigilante de que los precios comerciales ofertados en el mercado sean razonables.*
- *La existencia de solicitudes de intervención de SUTEL, en materia de acceso y originación móvil serán entendidas como un indicio de afectación en el grado de competencia efectiva que rige sobre este mercado, lo que eventualmente podría tener por consecuencia la imposición de medidas regulatorias para la corrección de las situaciones observadas.*
- *La SUTEL se mostrará exigente en cuanto a las condiciones comerciales de prestación del servicio, entendiéndose que estas deberán ser equitativas ante cualquier demandante mayorista y que en ningún caso deberán desmejorar con el tiempo.*
- *La SUTEL considera que la competencia entre los OMR y OMV debe darse a nivel del mercado minorista de telecomunicaciones móviles, y por tanto los OMR no deben imponer medidas restrictivas que puedan afectar a la competencia en el mercado de acceso y originación móvil.*
- *La SUTEL no tolerará mecanismos por parte de los OMR del mercado que puedan restringir la competencia en los mercados aguas arriba.*
- *La SUTEL espera que la declaratoria de competencia genere una serie de incentivos para que los OMR desarrollen su propia oferta mayorista del servicio de acceso e interconexión móvil.*
- *La SUTEL se mantendrá vigilante de que los precios ofrecidos para este insumo mayorista se ajusten al nivel de costo del servicio, en particular vigilará que la oferta mayorista de los operadores sea acorde a las necesidades reales de los usuarios finales a nivel minorista.*
- *Si bien la SUTEL considera que la cantidad actual de participantes del mercado móvil es adecuada para mantener el nivel de competencia del servicio de telecomunicaciones móviles, esto no implica que se oponga al ingreso de nuevos OMV al mercado.*

2. El papel de los operadores móviles de red como oferentes del servicio.

- *La SUTEL considera que este nuevo entorno de mayor flexibilidad comercial se traducirá en un incentivo para mantener una oferta comercial actualizada, no como una obligación regulatoria en condición de operador importante sino en razón de las obligaciones de acceso que poseen todos los operadores del mercado.*
- *La SUTEL considera que la provisión de servicios finales a través del acceso a las redes de los OMR es un mecanismo válido para fomentar la competencia en los mercados minoristas, por lo cual se espera de parte de los tres OMR del mercado que, ante una solicitud de acceso, eviten prácticas tendientes a restringir o dilatar el acceso a sus redes. La SUTEL estará particularmente vigilante de este punto, en tanto se afectaría de forma*

1622-SUTEL-SCS-2018

directa las posibilidades de los usuarios finales de gozar de una mayor diversidad de ofertas comerciales que les sería beneficiosa.

- *La SUTEL considera que todo acuerdo suscrito entre un OMV y un OMR debe incorporar un apartado referente al acceso e interconexión de redes, al cual le aplican las mismas condiciones que a cualquier acuerdo sujeto al Régimen de Acceso e Interconexión.*
- *La SUTEL manifiesta que los operadores deben remitir todos los acuerdos que suscriban con OMV, los cuales serán valorados para efectos de determinar que los mismos no afecten la competencia del mercado ni los derechos de los usuarios finales.*
- *La SUTEL espera que los OMR sean diligentes en la tramitación de eventuales solicitudes de acceso a su red por parte de otros operadores.*
- *La SUTEL entiende que en un mercado en competencia los OMR deben recurrir a estrategias comerciales legítimas para conservar sus clientes finales en los mercados minoristas y no a la imposición de barreras artificiales en los mercados mayoristas.*
- *La SUTEL espera un mayor dinamismo comercial por parte de los actuales OMV del mercado, los cuales deberían jugar un papel más relevante en la dinámica competitiva del mercado.*
- *La SUTEL manifiesta que un nuevo entorno regulatorio debe venir acompañado por la anuencia y disposición total de los operadores móviles a colaborar con el regulador en las labores de investigación de conductas anticompetitivas.*
- *La SUTEL entiende que las condiciones de calidad aplicables a los servicios prestados por los OMV son las mismas que deben cumplir los OMR, por tanto los OMR deben garantizar la prestación de insumos mayoristas con una calidad suficiente que permita a los OMV la prestación minorista del servicio en condiciones adecuadas de calidad.*

3. El papel de los proveedores, demandantes del servicio de acceso y originación móvil.

- *Se espera de parte de eventuales demandantes del servicio, que los mismos hagan sus solicitudes de acceso de forma ordenada, razonable y en concordancia a los procedimientos definidos por el oferente del servicio.*
- *Cumplir con los procedimientos de acceso a la información del oferente del servicio, en particular en cuanto al resguardo del conocimiento adquirido a través de esta relación mayorista”.*

POR TANTO

Con fundamento en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones y demás normativa de general y pertinente de aplicación,

EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE:

1. **DEFINIR** el mercado del “Servicio mayorista de acceso y originación móvil” como aquel que corresponde a todos los servicios mayoristas necesarios para que un operador que no cuente con espectro radioeléctrico y/o con la infraestructura de red requerida en una determinada área geográfica, pueda ofrecer servicios de telecomunicaciones móviles (voz, mensajería y acceso a Internet) a los usuarios finales a través de los recursos del operador móvil de red (OMR), este mercado incluye todos los servicios mayoristas asociados que permiten a un operador huésped operar efectivamente en el mercado o bien ampliar la cobertura que posee en determinada zona dentro del territorio nacional
2. **DECLARAR** que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de acceso y originación móvil.

1622-SUTEL-SCS-2018

3. **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil se encuentra en competencia efectiva.
4. **NO INCLUIR** el servicio mayorista de acceso y originación móvil en la lista de mercados relevantes sujetos de regulación *ex-ante*, en los términos de lo definido en los artículos 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley 7593.
5. **INDICAR** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. y a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. que la presente declaratoria no afecta la presentación de un sistema completo de contabilidad regulatoria, ello a raíz de fueron declarados operadores importantes en al menos otro mercado relevante y por lo tanto deben cumplir con los principios, criterios y parámetros establecidos en el Manual de Contabilidad Regulatoria, para así garantizar resultados transparentes, medibles y cuantificables de su sistema de contabilidad regulatoria, lo cual es necesario para que el sistema cumpla con el objetivo en cuanto a la distribución y asignación de costos, gastos e ingresos por servicios alcanzando así los principios de causalidad, transparencia, y no discriminación. Lo anterior porque pueden existir costos compartidos entre un servicio regulado y otro servicio no regulado, siendo que la única forma para determinar que la distribución de los mismos responde a las actividades que los generan, y que su distribución cumple con los principios contables definidos, se obtiene solamente con datos de los costos de los servicios que los comparten.
6. **INDICAR** que a partir de la declaratoria de competencia efectiva del mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación móvil, la SUTEL iniciará un proceso detallado de monitoreo y seguimiento de la evolución de dicho mercado, lo cual le permitirá garantizar que la liberalización de este mercado tuvo el efecto esperado en términos de promoción de la competencia.
7. **ESTABLECER** que este mercado sólo volverá a revisarse si se presenta una situación que requiera una intervención de la SUTEL para promover la competencia o resguardar los derechos de los usuarios.

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública, se indica que contra esta resolución cabe el recurso ordinario de revocatoria o reposición ante el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, a quien corresponde resolverlo y deberá interponerse en el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA

La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Atentamente

CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Luis Alberto Cascante Alvarado
Secretario del Consejo

1622-SUTEL-SCS-2018

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

RCS-040-2018

“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN MÓVIL, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, Y SEGÚN CORRESPONDA, DETERMINAR EL OPERADOR Y PROVEEDOR IMPORTANTE E IMPONER LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDAN”

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-01440-2017

Se notifica la presente resolución a:

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, al correo electrónico notificaciones_drr@ice.go.cr

CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., al correo electrónico notificaciones.judiciales@claro.cr

TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. al correo electrónico mario.pacheco@telefonica.com y notificacioneslegal.cr@telefonica.com

NOTIFICA: _____ FIRMA: _____