

CONSEJO DIRECTIVO DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA: Antiguo Cuscatlán, a las catorce horas del dos de diciembre de dos mil quince.

- ¹ El 5 de junio de 2014, por medio de opinión referencia SC-012-S/OC/R-2014/Res.:05/06/2014¹, en el marco de una solicitud girada por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), este Consejo Directivo realizó una serie de consideraciones sobre los riesgos para la competencia derivados de la regulación del espectro radioeléctrico. Además se constató “la necesidad de efectuar...un estudio sobre las condiciones de competencia de algunos de los mercados que requieren el uso de espectro”.
- ² Mediante el acuerdo 31-2014 emitido por el Superintendente de Competencia el 9 de julio de 2014, y con base en las competencias otorgadas por los artículos 1, 4, 13 literal c) y 14 literal b) de la Ley de Competencia (LC) y 7 y siguientes de su reglamento, se ordenó la elaboración de un estudio sobre las condiciones de competencia del mercado de la televisión abierta y delegar a la Intendencia Económica para colaborar en la ejecución del referido estudio.
- ³ En cumplimiento de lo anterior, se elaboraron los términos de referencia del “Estudio sobre condiciones de competencia en la televisión abierta” que sirvieron de base para la contratación de los servicios de consultoría. Concluido el proceso de concurso público internacional respectivo, se contrató al economista Esteban Greco.
- ⁴ Este día, la Intendencia Económica presentó a este Consejo Directivo el informe de resultados del estudio el cual aparece anexo a la presente resolución, y constituye el principal fundamento fáctico, técnico y económico de la presente resolución. A continuación se presenta una síntesis del informe presentado por el consultor, sus conclusiones y recomendaciones, así como otras valoraciones que este Consejo Directivo realiza todo, conforme el orden que se indica a continuación:

¹ Superintendencia de Competencia, El Salvador, [en línea], http://www.sc.gob.sv/uploads/SC-012-S-OC-R-2014_050614_1355.pdf, [consulta: 14 de agosto de 2015].

Índice

I.	Consideraciones generales.....	3
A.	Antecedentes.....	3
B.	Metodología.....	4
II.	Caracterización de la industria de la TV abierta.....	5
A.	Proveedores de servicios de TV abierta.....	7
B.	Los anunciantes en la TV abierta.....	9
C.	Otros agentes económicos en mercados relacionados.....	10
III.	Marco normativo aplicable.....	11
A.	Sobre la regulación del espectro radioeléctrico.....	11
i.	<i>Modelos y mecanismos de asignación del espectro</i>	11
ii.	<i>Duración de las concesiones y la forma en la que se otorgan las prórrogas</i>	14
iii.	<i>La posibilidad de prevenir problemas de competencia derivados de acumulaciones innecesarias de espectro</i>	15
B.	La transición al sistema digital.....	17
IV.	Mercados relevantes.....	19
A.	Sobre los mercados relevantes identificados.....	19
i.	<i>Mercado bilateral</i>	19
ii.	<i>Mercados relevantes por producto</i>	19
B.	Mercados ascendentes y descendentes.....	20
C.	Mercado geográfico.....	21
V.	Indicadores de concentración del mercado relevante de TV abierta.....	21
A.	Sobre las participaciones de mercado según rating de audiencia.....	21
B.	Sobre las participaciones de mercado según ingresos por la venta de publicidad.....	23
C.	Sobre las participaciones de mercado según la distribución de frecuencias del espectro radioeléctrico.....	24
VI.	Barreras a la entrada.....	26
A.	Inversión por la reconversión digital.....	26
B.	Acceso a la transmisión de señales mediante los operadores de cable.....	27
C.	Acceso a contenidos premium.....	27
D.	Acceso al espectro radioeléctrico.....	27
VII.	Conclusiones.....	28

I. Consideraciones generales

A. Antecedentes

5. Mediante escrito del diez de marzo de 2014, la SIGET pidió a esta Superintendencia emitir un pronunciamiento sobre los riesgos en términos de competencia que pudieran surgir como consecuencia de la posible adjudicación de seis canales o bandas de espectro radioeléctrico para la televisión abierta en el país, considerando que uno de los concesionarios existentes en el mercado salvadoreño de la televisión pudiera ser adjudicado.
6. En la solicitud la SIGET señaló que se encontraba analizando la posibilidad de liberar porciones de espectro radioeléctrico para servicios de radiodifusión². Además, advirtió que la Ley de Telecomunicaciones (LT) no le permitía condicionar el acceso de agentes económicos interesados en participar en un eventual proceso de concesión, lo cual podría facilitar que franjas del espectro fueran adquiridas por operadores incumbentes y así estos obtener ventajas competitivas en el mercado³.
7. En opinión de referencia SC-012-S/OC/R-2014/Res.:05/06/2014, este Consejo Directivo señaló que “...sin un estudio actualizado sobre las condiciones de competencia del mercado de la televisión en abierto, no es posible realizar el «...análisis técnico, jurídico y económico... en forma óptima»” requerido por la SIGET⁴. Por ello, al tenor de los Arts. 4 y 13, c) de la LC, se encargó al Superintendente el inicio de las gestiones para la contratación de un estudio que fundamentase eventuales pronunciamientos sobre la materia.
8. La industria de la TV abierta es una plataforma en la que convergen la actividad comercial de los anunciantes hacia los consumidores (audiencia) y la difusión social de pensamiento. Por ello, su importancia en la determinación de los patrones de consumo de la población y el desarrollo de la actividad empresarial, así como en la consolidación de la democracia. Además el espectro

² La radiodifusión supone la transmisión a distancia de señales de audio y video, por medio de ondas de radio, destinada al público.

³ En su escrito, la SIGET apuntó que en ese momento existían concesionarios que poseían hasta seis canales de televisión.

⁴ En esa ocasión, el Consejo Directivo de esta Superintendencia también se pronunció sobre los riesgos para la competencia que implica la normativa sobre el proceso de concesión de espectro radioeléctrico.

radioeléctrico constituye un recurso insustituible para propagar las señales por ondas terrestres. De tal forma, la evaluación de las condiciones de competencia del mercado de la TV abierta y de la incidencia de la regulación del espectro radioeléctrico son un tema relevante para esta Superintendencia.

- ⁹ El estudio aporta el instrumental técnico necesario para valorar aquellas situaciones en las cuales la regulación sectorial pueda estar afectando en sentido negativo el desarrollo de los referidos mercados. Los resultados son particularmente útiles en el actual contexto de otorgamiento, renovación de concesiones y de reordenamiento del espectro radioeléctrico como consecuencia de la transición digital.
- ¹⁰ Finalmente, es importante señalar que el 29 de julio de 2015 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en adelante SCn, se pronunció sobre el proceso de inconstitucionalidad acumulado referencia 65-2012 y 36-2014, en el cual revisó diversos artículos de la LT. La resolución de la SCn tiene importantes implicaciones sobre las recomendaciones emanadas del estudio y sobre el quehacer de la SC. Por tanto, este Consejo Directivo retoma en la presente, las recomendaciones que emitió en la opinión SC-028-O/OV/R-2015 en relación con dicha sentencia⁵.

B. Metodología

- ¹¹ El estudio tuvo como objetivo evaluar las condiciones de competencia en la provisión de servicios de televisión abierta y mercados relacionados, con especial énfasis en las distorsiones y en los potenciales riesgos a la competencia originados por la asignación y uso del espectro radioeléctrico, así como sus efectos en términos de eficiencia y bienestar social.
- ¹² La información empleada abarcó el período de 2010 a 2014 y se recabó a través de entrevistas directas y requerimientos de información dirigidos a diferentes agentes económicos participantes en los mercados involucrados: 18 operadores de TV abierta, 3 operadores de televisión por suscripción, 8 agencias de publicidad, 2 gremiales, una empresa medidora de rating, la SIGET y otras organizaciones relacionadas.

⁵ Proceso de inconstitucionalidad, referencia 65-2012, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador.

- ¹³. Los resultados obtenidos incluyen: la descripción de la estructura de los mercados, los agentes involucrados, las participaciones de mercado y la concentración económica; la identificación y análisis de las cadenas de televisión, alianzas y otras interrelaciones comerciales; la definición de mercados relevantes y la identificación de las barreras de entrada. También se incorporó en el análisis el proceso de licitación y adjudicación del espectro radioeléctrico en el marco de la transición analógica-digital, desde el punto de vista de la defensa de la competencia.
- ¹⁴. En el estudio se presentan hallazgos y recomendaciones de política pública para fomentar la competencia en el mercado de la televisión abierta, y con ello, incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. Las valoraciones formuladas constituyen un insumo que será utilizado en eventuales actuaciones institucionales, ya sean opiniones de normativa, concentraciones económicas o investigaciones de conductas anticompetitivas.

II. Caracterización de la industria de la TV abierta

- ¹⁵. Actualmente los servicios de televisión pueden ser proporcionados eficientemente a través de varios tipos de redes de comunicación. Ello es el resultado de la convergencia entre varias plataformas de difusión que abarcan a las ondas terrestres útiles para las señales analógicas y digitales, además de las redes de televisión por cable, la televisión vía satélite, los sistemas de señales de televisión por protocolo de internet (IPTV) y más recientemente, la televisión *over the top*⁶. Esta convergencia está cambiando la forma en que los consumidores acceden a los contenidos y por ende, las condiciones de competencia en los mercados y su regulación.
- ¹⁶. En El Salvador, las transmisiones de televisión abierta se realizan a través de los canales de espectro radioeléctrico que han sido concesionados para tales efectos por SIGET y que se encuentran repartidos en cinco rangos de bandas. Estas bandas para servicios de televisión abierta ocupan 384 MHz del espectro y tienen canales con un ancho nominal de 6 MHz. Además, entre los canales concesionados existen bandas vacías, también de 6 MHz, como se presenta en la tabla 1.

⁶ Se refiere a sistemas de *streaming* de video on demand, como el sistema de Netflix.



Tabla 1
Bandas asignadas a servicios de televisión abierta

Banda	Rango de frecuencia	Canales
Banda I	54-88 MHz	VHF CH 2-6
Banda II	174-216 MHz	VHF CH 7-13
Banda III	470-584	UHF CH 14-31
Banda IV	584-608	UHF CH 32-36
Banda V	614-806	UHF CH 38-69

- ¹⁷ La industria de la TV abierta se conforma por tres actividades principales: (i) la producción de contenidos; (ii) el empaquetamiento y (iii) la transmisión.
- ¹⁸ La producción de contenidos incluye la realización de programas de entretenimiento e información, y el empaquetamiento se refiere a la organización de los horarios en los que estos serán puestos a la disposición del público en los canales de transmisión. La tercera comprende a la infraestructura y las redes necesarias para hacer posible la transmisión de los contenidos.
- ¹⁹ En los últimos años, los cambios tecnológicos aplicados a la radiodifusión han dado paso a la sustitución de los sistemas analógicos por la radiodifusión digital. Este proceso ha iniciado en varios países, aunque en El Salvador su ejecución aún se encuentra pendiente y supone una tarea que debe enfrentar el regulador sectorial, lo cual demora la inversión en equipamiento por parte de los operadores privados.
- ²⁰ Al respecto, el traslado a la televisión digital se realiza mediante el uso de técnicas de codificación, compresión y modulación de la radiodifusión televisiva que contribuyen a obtener el “dividendo digital”. De tal forma, la transición de la TV analógica a la digital es una oportunidad importante para mejorar el acceso al espectro radioeléctrico ya que puede llegar a cuadruplicar y hasta sextuplicar la capacidad de transmisión al permitir que operen más canales en la misma frecuencia.

A. Proveedores de servicios de TV abierta

21. La provisión de servicios de TV abierta es una actividad económica regulada debido a que involucra el uso del espectro radioeléctrico, un recurso económico que en El Salvador es gestionado por la administración pública. El recurso espectral condiciona el acceso y expansión en los mercados de las comunicaciones en general –incluida la TV abierta– y la capacidad de transmitir la información, además de influir en la conformación de posiciones de dominio y en el grado de rivalidad entre los agentes participantes.
22. De acuerdo con la información obtenida para el estudio, existen 42 canales concesionados⁷, de los cuales 35 están dedicados a la actividad privada o comercial (financiada principalmente mediante publicidad) y 7 a la actividad no comercial, social o pública. Seis de los siete canales no comerciales tienen cobertura nacional, mientras que en el caso de los canales comerciales, la cobertura regional y nacional se distribuye en partes aproximadamente iguales.

Tabla 2
Número de canales concesionados, según tipo de actividad económica y cobertura

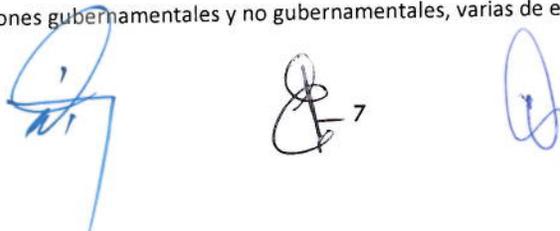
Actividad / Cobertura	Cantidad de canales
I. No comercial	7
– Nacional	6
– Regional	1
II. Comercial	35
– Nacional	18
– Regional	17
Total general	42

Fuente: elaboración propia con base en información de SIGET

23. Los canales de TV no comercial⁸ y los canales comerciales de menor envergadura, son importantes desde el punto de vista de la formación plural de la opinión pública, de la circulación y transparencia de la información, pero no desde el punto de vista económico,

⁷ El total de 42 canales surge del procesamiento de la información remitida por SIGET a la Superintendencia de Competencia para la realización del estudio. Si bien SIGET informó 53 concesiones de canales (autorizaciones en el caso de canales del Estado), varias presentan igual número de canal y fueron asignadas a un mismo agente económico, aunque con cobertura geográfica distinta. En estos casos, todas las concesiones con igual número de canal y pertenecientes al mismo agente económico fueron consideradas como un único canal, con el máximo alcance geográfico.

⁸ Servida por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, varias de ellas ligadas a temas religiosos.



particularmente como vehículo de las campañas publicitarias privadas, para las cuales el rating es la variable principal.

24. En la TV comercial, se identificó a 16 entidades económicas independientes, dado que varios canales se encuentran bajo un control societario común.

Tabla 3
TV Comercial
Grupos propietarios y número de canales bajo control común

#	Grupos propietarios / Propietarios	Cantidad de canales privados controlados	Canales controlados
1	TCS - Telecorporación Salvadoreña	5	2, 4, 6, 31 y 35
2	Megavisión	5	15, 17, 19, 21 y 69
3	Máxima	4	15, 61, 63, 65
4	Master	4	23, 25, 67 y 69
5	Cablefrecuencias	3	53, 55 y 59
6	Juventud	2	49 y 51
7	Edu TV	2	41 y 43
8	TV Independiente	2	45 y 47
9	Canal 29	1	29
10	AS Media (México)	1	12
11	Tecnovisión	1	33
12	TV Oriental	1	23
13	Audio-Video de El Salvador	1	25
14	TV Red	1	11
15	Comunicaciones de Oriente	1	69
16	R. A. Recinos / Luis A. Ramos Menéndez	1	23
	Total general	35	35

Fuente: elaboración propia con base en datos de SIGET e información presentada por las empresas

25. De los 35 operadores comerciales, solo diez canales (2, 4, 6, 12, 15, 19, 21, 23, 33 y 35) registran mediciones de rating ⁹ significativas en el período 2013-2014.
26. De acuerdo con información pública, la mayoría de operadores que prestan servicios de televisión abierta en El Salvador son de pequeña escala, salvo cinco agentes económicos. En términos de activos, el grupo Telecorporación Salvadoreña (TCS)¹⁰ es notoriamente el más

⁹ El rating es el indicador utilizado para medir la audiencia de los canales de TV.

¹⁰ En el grupo TCS existen cinco sociedades inversoras que poseen un porcentaje significativo del capital social (superior al 88 por ciento) en las sociedades titulares de los canales 2, 4 y 6. Además, en las cinco sociedades titulares de canales que conforman el grupo, existen integrantes comunes en las juntas directivas y los representantes legales.

grande y posee casi el doble del siguiente, que es el canal 12, quien también es varias veces mayor que los grupos Megavisión, Máxima y Tecnovisión. Además, los ingresos del grupo TCS son casi 10 veces superiores a los de los dos siguientes, Megavisión y Canal 12, individualmente considerados.

Tabla 4
Tamaño económico de los mayores proveedores de TV abierta
Según Estados Financieros presentados (2013)

Compañía	Activo	Ingreso
1. GRUPO TCS (total)	\$33,677,837	\$60,964,988
Canal 2 S.A. de C.V.	\$17,357,673	\$31,458,673
YSY TV Canal 4 S.A. de C.V.	\$7,438,858	\$16,780,122
Canal 6 S.A. de C.V.	\$7,598,816	\$11,124,456
Canal 35 S.A. de C.V.	\$932,426	\$1,601,737
Canal 31 S.A. de C.V.	\$340,508	\$0
TCS, Canales 2, 4 y 6, S.A. de C.V.	\$9,556	\$0
2. Canal 12 de Televisión, S.A. de C.V.	\$18,920,351	\$7,107,147
3. Megavisión- INDESI S.A de C.V	\$3,196,671	\$7,605,251
4. Tecnovisión, S.A de C.V.	\$2,550,174	\$2,903,685
5. Máxima Aceleración S.A de C.V	\$3,395,895	\$401,027

Fuente: elaboración propia con base en estados financieros públicos, ejercicio 2013

B. Los anunciantes en la TV abierta

27. Un anunciante es un agente económico que ordena y paga por la publicidad en distintos tipos de medios publicitarios (televisión, radio, prensa, entre otros) o que utiliza los servicios de las agencias de publicidad para que administren y distribuyan el presupuesto asignado entre los distintos tipos de medios.
28. Desde el punto de vista de los anunciantes, los distintos medios son complementarios ya que las campañas publicitarias en lo posible se desarrollan a lo largo de todas las alternativas de difusión.

²⁹ De acuerdo con la información proporcionada por cuatro de las principales agencias de publicidad¹¹: El 41% de la inversión publicitaria en El Salvador se destina a la TV abierta; 29%, a la prensa escrita y 11% a la radio. La inversión en publicidad en medios digitales es mucho menor, aunque es el medio de mayor crecimiento.

C. Otros agentes económicos en mercados relacionados

³⁰ Existen varios mercados relacionados con la televisión abierta: (i) producción de contenidos, (ii) comercialización mayorista de contenidos y (iii) provisión de servicios de TV por suscripción (cable y satelital).

³¹ La producción nacional de contenidos es poca y la mayor parte es generada por los canales de TV abierta. En cambio, los contenidos de la TV por suscripción son mayoritariamente internacionales y se adquieren a comercializadores mayoristas regionales, siendo el principal Televisa. Los contenidos de la TV abierta y de la TV por suscripción se complementan entre sí, considerando que las principales señales de TV abierta se retransmiten por TV por suscripción.

³² Según datos proporcionados por la SIGET, existen 56 licenciarios autorizados para prestar servicios de TV por suscripción, de los cuales los principales son: Claro, Millicom-Tigo y Sky. La penetración de la TV por suscripción es inferior al 20% de los hogares¹², aunque, de acuerdo con entrevistas realizadas con agentes económicos y la SIGET, se considera que los datos reales pueden ser mayores.

³³ De acuerdo con la información empresarial recabada de los agentes económicos consultados, en este momento las empresas de TV abierta y de TV por suscripción no se encuentran relacionadas. Este rasgo resulta positivo desde el punto de vista de la competencia pues evita comportamientos de extensión de posición dominante de uno a otro mercado.

¹¹ Se identificaron en total 26 agencias publicitarias, sin embargo existen mucho más. Fuente: Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad (ASAP).

¹² Fuente: SIGET y Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2013.

III. Marco normativo aplicable

A. Sobre la regulación del espectro radioeléctrico

- ³⁴. El espectro radioeléctrico es un recurso limitado y fundamental para la prestación de una amplia gama de servicios. En El Salvador, la explotación del espectro destinado a la provisión de servicios de televisión está sometida a un régimen regulatorio especial contenido en la LT, en el que se establece la obligatoriedad de un proceso de concesión. Adicionalmente, todo concesionario de estaciones de televisión debe solicitar una licencia a la SIGET en la que proporcione información específica sobre la tecnología a ser empleada.
- ³⁵. Desde el punto de vista de la competencia existen al menos tres aspectos de la regulación del espectro radioeléctrico cuya forma de aplicación u omisión en el marco normativo nacional es pertinente analizar. Estos son: i) el mecanismo mediante el cual los agentes económicos adquieren los derechos de explotación del espectro; ii) la duración de las concesiones y la forma en la que se otorgan las prórrogas y iii) la posibilidad de prevenir problemas de competencia derivados de acumulaciones innecesarias de espectro.
- ³⁶. En el contexto del desarrollo tecnológico vigente es importante analizar todos los aspectos anteriores en el marco de la transición de la televisión analógica a digital.

i. Modelos y mecanismos de asignación del espectro

- ³⁷. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹³ la asignación del espectro puede realizarse, entre otras alternativas, mediante mecanismos de mercado¹⁴ como la selección comparativa (*beauty contest*) o las subastas.

¹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD, 2014, "New Approaches to Spectrum Management", OECD Digital Economy Papers, No. 235, OECD Publishing.

¹⁴ El modelo de mercado permite un uso flexible del espectro, sujeto a objetivos de interés público, y suele ser recomendado en situaciones en las que se esperen demandas competitivas por el uso del dividendo digital y en las que exista incertidumbre respecto del desarrollo tecnológico y la convergencia de servicios. Este modelo es

- ³⁸ El *beauty contest* es un mecanismo mediante el cual un comité establece un número de criterios con diferentes ponderaciones. Las ofertas de los candidatos son evaluadas por un jurado que selecciona el plan con la mejor combinación de estos criterios. Tanto el *beauty contest* como la subasta pueden considerar dentro de sus criterios de selección el precio, aunque en una subasta este sea el factor determinante para la selección.
- ³⁹ La LT de El Salvador adoptó el modelo de mercado en el cual los usuarios del espectro adquieren los derechos de uso exclusivo mediante subastas y son libres de comercializarlos y transferirlos en mercados secundarios¹⁵. El artículo 82 de dicha ley establece que en todos los casos, las concesiones serán adjudicadas a los postores que presenten la mayor oferta económica.
- ⁴⁰ El mecanismo de subasta habilitado por ley puede permitir consolidar la ventaja de los incumbentes quienes tienen los mayores incentivos y la suficiente capacidad económica para ofertar el precio más alto. Aún en igualdad de condiciones el espectro adicional les resulta más valioso porque disponiendo de él frustrarían el ingreso de nuevos operadores al mercado (*first-mover advantage*).
- ⁴¹ Para tutelar la competencia en los mercados es conveniente complementar el mecanismo de la subasta con una regulación que limite la porción de espectro en general, y de la banda VHF (por su denominación en inglés *Very High Frequency*)¹⁶ en particular, a la cual cada grupo económico puede acceder. Para ello se puede limitar las participaciones de agentes con posición dominante y reservar espectro para nuevos entrantes, así como regular la forma en que se otorgan las prórrogas y se realizan las transferencias en el mercado secundario. Por lo que, deberían normarse los procedimientos que serían aplicados por la SIGET mediante un proceso consultivo con la SC quien participaría advirtiendo los riesgos para la rivalidad en el mercado.

apropiado en bandas en las que la escasez es relativamente alta y los costos de transacción asociados a las negociaciones por los derechos de acceso son relativamente bajos.

¹⁵ Un mercado secundario es aquél dedicado a la comercialización de espectro radioeléctrico, convirtiendo los derechos de uso del espectro adquiridos en el mercado primario en derechos negociables entre los operadores de telecomunicaciones.

¹⁶ Como se verá más adelante, estas bandas poseen características físicas especiales que permiten obtener un mayor alcance en la difusión de señales por aire.

42. Por otra parte, aunque escapa de los alcances de la defensa de la competencia, se debe notar que los canales sin fines de lucro y cuya actividad es de tipo pública o social (canales de iglesias, universidades, gobierno y similares) previsiblemente no contarán con los recursos suficientes para competir en las subastas si en estas participan todo tipo de agentes con diferentes fines.
43. La regulación del mecanismo de la subasta fue recientemente objeto de demanda en la SCn en la cual se argumentó, entre otras cosas, que transgredía el derecho de la igualdad y que favorecía a grupos y personas económicamente fuertes. Al respecto, la Sala declaró la inconstitucionalidad de la LT por la omisión de mecanismos alternos a la subasta y ordenó al legislador desarrollar métodos de selección con criterios diversos que contribuyan a garantizar “la igualdad de oportunidades y [que prevengan] la concentración de los medios de comunicación”.
44. En este punto, es necesario señalar que es el Estado quien debe definir los objetivos perseguidos para la asignación del espectro radioeléctrico, ponderando los costos y beneficios sociales de sus diferentes usos. En este caso, corresponde al Estado salvadoreño, a través de las instancias vinculadas al sector, decidir los objetivos que perseguirá en la asignación del espectro radioeléctrico. Si este decidiera promover objetivos como la pluralidad de pensamiento y el acceso a los medios de comunicación, podría evaluar como una solución, reservar un cupo de frecuencias para la TV pública o comunitaria. Sería responsabilidad de la SIGET el desarrollo y aplicación del mecanismo de reserva.
45. La porción de espectro a reservar para tales fines corresponde a una decisión de política pública de carácter general que debería considerar el costo de oportunidad¹⁷ de reservar dicho recurso escaso, desde el punto de vista de la sociedad salvadoreña en su conjunto. De efectuarse esta reserva de espectro, el regulador debería tener la capacidad de implementar un mecanismo más flexible que la subasta (por ejemplo el *beauty contest*) que le permita tomar en consideración otros criterios de selección adicionales al precio.
46. La SC mediante resolución SC-012-S/OC/R-2014/ Res.:05/06/2014 emitió recomendaciones en las cuales sugirió la incorporación de otros aspectos que debería considerar la SIGET para el diseño de los concursos, algunos de ellos son: el tipo de tecnología empleada, la reducción de

¹⁷ El costo de oportunidad del espectro reservado para fines sociales puede estimarse a partir del valor marginal (el valor del último MHz) del espectro subastado.

 13

interferencias con otras señales y el alcance territorial de los servicios, entre otros. Algunos de estos criterios podrían servir para definir el mecanismo alternativo a la subasta que ha ordenado la SCn.

ii. Duración de las concesiones y la forma en la que se otorgan las prórrogas

- ⁴⁷ La LT establece que las concesiones se otorgan por plazos de veinte años, regla que originalmente comprendía la prórroga automática por períodos iguales. Esta regla fue declarada inconstitucional por la SCn porque permite que los medios de comunicación se mantengan y concentren por períodos prolongados en los mismos concesionarios ¹⁸.
- ⁴⁸ Las diversas concesiones de espectro radioeléctrico para TV abierta en El Salvador vencen en los próximos dos años –entre 2016 y 2017– en ocasión de cumplirse el plazo fijado por la Ley, coincidiendo con el inicio del proceso de reordenamiento del espectro a causa de la digitalización.
- ⁴⁹ No obstante la declaratoria de inconstitucionalidad, la SCn señaló que los incumbentes adquirieron el derecho a la prórroga automática al momento en que las concesiones les fueron otorgadas y, advirtió que, “...la modificación de las reglas legales que reglamentan el plazo de las concesiones de televisión y radio abierta, solo pueden operar hacia futuro, sin que esté permitido que se afecten las condiciones bajo las cuales originalmente fueron adjudicadas tales concesiones...”.
- ⁵⁰ En consecuencia, la decisión de la SCn restringe la flexibilidad de SIGET porque la obliga a reubicar las nuevas frecuencias a los operadores de televisión afectados por la digitalización, respetando los derechos de aquellos que deban migrar hacia otras frecuencias, el ancho de banda originalmente otorgado y los derechos de explotación que de ella se derivan. Esto contribuirá a mantener la estructura de mercado identificada en el estudio y evitará que otros operadores rivalicen en un nuevo proceso competitivo por el uso del espectro en manos de los incumbentes.

¹⁸ Las concesiones de los operadores vigentes han sido otorgadas mayoritariamente con anterioridad a la promulgación a la LT y no han atravesado un proceso de subasta, salvo concesiones de canales para algunas zonas del país pero ninguna de alcance nacional se ha realizado mediante dicho procedimiento. Por ministerio de ley cuando entró en vigencia la LT, el plazo de las concesiones pre-existentes se renovó por veinte años, sin importar lo que les restaba para su vencimiento.

⁵¹. La SCn en la misma sentencia ordena regular las condiciones por las cuales se concederá la prórroga a los concesionarios indicando que deberá considerar al menos la obligación estatal de evaluar el cumplimiento de las condiciones establecidas, la gestión de los bienes y recursos involucrados y la responsabilidad de los concesionarios. En virtud de los efectos del otorgamiento de las prórrogas sobre el desarrollo competitivo de los mercados, la SC se pronunció en resolución SC-028-O/OV/R-2015 sobre los aspectos a considerar para que las prórrogas otorgadas no tengan un impacto negativo sobre la competencia.

iii. La posibilidad de prevenir problemas de competencia derivados de acumulaciones innecesarias de espectro

⁵². Los derechos de explotación derivados de las concesiones otorgadas por la SIGET para el uso del espectro, son considerados por la LT como bienes “transferible(s) y además fragmentable(s) (*sic*)”, tanto en el tiempo como en las frecuencias y en el espacio geográfico. La existencia de este mercado secundario es favorable para la competencia porque reduce los obstáculos para que nuevos participantes accedan al espectro e ingresen a rivalizar en el mercado.

⁵³. Sin embargo, la ausencia de un mecanismo de control regulatorio sobre estas transferencias de los derechos de explotación también puede facilitar acumulaciones innecesarias de espectro radioeléctrico.

⁵⁴. Al respecto, en la LT vigente no existe ningún mecanismo explícito que permita ejercer un control sobre la estructura del mercado y la cantidad de espectro utilizada por los incumbentes. En ese sentido, como ya se mencionó, es conveniente complementar los mecanismos de subasta para la asignación de espectro radioeléctrico con medidas que se anticipen a una acumulación anticompetitiva del recurso, además de incluir regulaciones específicas que permitan realizar la supervisión y autorización de las transferencias de los derechos de explotación.

⁵⁵. Los resultados del estudio sugirieron el establecimiento de límites a la acumulación de espectro, la restricción de las ofertas de los incumbentes por el espectro adicional a subastarse y la separación o reserva de espectro destinada exclusivamente para entrantes. Respecto a las

transferencias de los derechos de explotación en el mercado secundario, el estudio sugirió que éstas deberían estar sujetas a la evaluación previa por parte de esta Superintendencia.

- ⁵⁶ La SCn mediante la resolución 65-2012/36-2014 evaluó si podía existir una omisión de la LT al no considerar mecanismos para evitar los monopolios y las prácticas monopolísticas en la utilización y explotación del espectro radioeléctrico. Al respecto, dicha instancia declaró que no existe la inconstitucionalidad alegada porque dicha omisión se suple mediante la integración de lo regulado en la LC.
- ⁵⁷ De esta manera, la SCn concluye que dicha omisión se suple mediante la LC, correspondiéndole “...a la Superintendencia... verificar y controlar la existencia de agentes dominantes o alteraciones significativas, actuales o potenciales, de la libre competencia en los diversos sectores de telecomunicaciones, en específico para evitar la acumulación de porciones significativas del espectro radioeléctrico en pocos concesionarios (el subrayado es nuestro)”.
- ⁵⁸ En síntesis, la SCn plantea que la SC tiene facultades para ejercer controles *a priori* que eviten situaciones que falseen la competencia en materia de telecomunicaciones, particularmente, por la acumulación de espectro radioeléctrico; que la LC suple las facultades anteriormente otorgadas a SIGET en el derogado art.111 de la LT, el cual autorizaba a restringir el acceso a las concesiones y transferencias de espectro radioeléctrico cuando existieran riesgos para la competencia; y, en definitiva, que la SC a través de sus herramientas legales tiene la facultad para evitar acumulaciones de espectro.
- ⁵⁹ Al respecto, en la opinión de referencia SC-028-O/OV/R-2015 el Consejo Directivo de esta Superintendencia advirtió que el marco normativo que le aplica es insuficiente e inadecuado para controlar los riesgos de la acumulación de espectro. En esa ocasión, el Consejo Directivo emitió una serie de recomendaciones para reformar la LT a efectos de dar cumplimiento al mandato de la SCn las cuales se complementan con la opinión emitida en la resolución SC-012-S/OC/R-2014/Res.:05/06/2014 del 2014. Para ello, la Asamblea debería efectuar reformas que trasciendan del mandato específico que le dio la Sala de regular solamente las prórrogas y el mecanismo alterno a la subasta.

B. La transición al sistema digital

- ^{60.} El desarrollo de las comunicaciones móviles ha puesto en cuestión la asignación del espectro para las señales de radio y TV abierta, ya que utilizan las mismas frecuencias VHF (Muy Alta Frecuencia) y UHF (Ultra Alta Frecuencia). Los posibles estándares técnicos para el mejoramiento de la transmisión de información a través de la televisión digital y el aprovechamiento del espectro radioeléctrico que podrían adoptarse son la Advanced Television Systems Committee (ATSC), Integrated Services Digital Broadcasting (ISBD-T), Digital Video Broadcasting – Terrestrial (DVB-T) y Digital Terrestrial Multimedia Broadcast (DTMB).
- ^{61.} En El Salvador, la transición hacia la TV terrestre digital se encuentra relativamente rezagada. En particular, aún no fue definida la norma técnica aplicable, lo cual tiene implicaciones respecto de la inversión que habrán de realizar los operadores privados para su equipamiento.
- ^{62.} Desde el punto de vista de la defensa de la competencia, se esperaría que la adopción de la norma incluya una tecnología neutral cuyo acceso no solo esté disponible para algunos agentes, o en su caso, cuyos costos sean asimétricos para los distintos operadores. Si esta condición se cumple, la elección de determinada norma técnica no debería constituir una barrera a la entrada para nuevos competidores.
- ^{63.} Con la migración de la televisión analógica a la digital, quedará un conjunto de frecuencias disponibles en la banda de frecuencias tradicionalmente utilizada para la emisión de la televisión analógica, denominado “dividendo digital”, que permitirá la prestación de nuevos servicios¹⁹. Un escenario posible es el recomendado por la UIT en el que las bandas de frecuencias de 700 MHz (696 a 806 MHz)²⁰ se destinan a “*Long Term Evolution*” (LTE para telefonía móvil 4G)²¹.

¹⁹ La Sala de lo Constitucional resolvió respetar el derecho adquirido de los incumbentes en cuanto al ancho de banda originalmente otorgado y los derechos de explotación que de ella se derivan. La SC se pronunció sobre esto en opinión SC-028-O/OV/R-2015/res.:26/08/2015 en tanto que dicha decisión de la Sala condiciona el aprovechamiento de las ventajas sociales que podrían obtenerse de la digitalización.

²⁰ En el contexto de avance del proceso de transición a la TV digital, las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (CMR-07 y CMR-12) avanzaron en la identificación de las bandas específicas que eran recomendables reservar como parte del dividendo digital para las telecomunicaciones, acorde a los usos y la ocupación predominantes en cada región, a fin de promover la

- ^{64.} Por este motivo, en ocasión de la implementación de tecnología digital para la emisión de señales de TV abierta, en varios países, por ejemplo España, se está llevando adelante un proceso llamado “*refarming*”(o reordenamiento espectral), que consiste en la devolución de parte del espectro por los operadores tenedores y la consiguiente reordenación del espectro disponible, para determinadas bandas.
- ^{65.} La SCn dispuso que en ocasión de la implementación de la televisión digital terrestre se respeten “los derechos de los concesionarios afectados que deban migrar hacia otras frecuencias, el ancho de banda originalmente otorgado y los derechos de explotación que de ella se derivan”. A su vez plantea que a aquellos que migren de frecuencias deberá dársele “el goce de preferencia en la reasignación del mismo ancho de frecuencia”. En estas condiciones, la flexibilidad de la SIGET para implementar el *refarming* se ve limitada en virtud de los límites impuestos por la SCn.
- ^{66.} Lo deseable hubiera sido que el reordenamiento espectral se diseñara conforme con las proyecciones de negocios de los concesionarios actuales o futuros, con el objetivo de maximizar las ganancias sociales del dividendo.
- ^{67.} En El Salvador, las diversas concesiones de espectro radioeléctrico para TV abierta vencen entre 2016 y 2017 en ocasión de cumplirse el plazo de 20 años fijado por la LT, lo cual constituía la oportunidad para aprovechar al máximo las ventajas del dividendo digital. Sin embargo, tras la decisión de la SCn, es recomendable que la SIGET genere los incentivos necesarios para que los incumbentes den un uso adecuado al ancho de banda prorrogado, por ejemplo, a través de transmisiones en alta definición y con servicios adicionales por parte de los operadores, que permitan minimizar los riesgos de un uso espectral ineficiente.

armonización. En el caso de América (Región 2) se recomendó reservar la banda de 700 MHz (698 a 806 MHz). Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2012). “Digital Dividend. Insights for spectrum decisions”. [en línea], http://www.itu.int/ITU-D/tech/digital_broadcasting/Reports/DigitalDividend.pdf, [consulta: 26 de octubre de 2015].

²¹ Actualmente utilizada por los canales 51,53,55,57, 59,61,63,65,67 y 59.

IV. Mercados relevantes

A. Sobre los mercados relevantes identificados

i. Mercado bilateral

- ⁶⁸. Conforme a la doctrina y literatura especializada a nivel internacional, se utilizará el modelo de “mercado de dos lados” o “mercados bilaterales” (*two-sided markets*) que conlleva en el ámbito antitrust la definición de dos mercados relevantes: el que involucra a la audiencia televisiva y el de los contratantes de publicidad en televisión²². En este tipo de mercados las dos demandas son interdependientes y deben ser coordinadas por el oferente. La TV abierta debe ofrecer a la audiencia una combinación adecuada de publicidad y contenidos que maximice la audiencia y el número de anunciantes interesados en comprar espacios publicitarios.

ii. Mercados relevantes por producto

- ⁶⁹. Por el lado de la audiencia televisiva, la definición de mercados relevantes en telecomunicaciones es dinámica. En los últimos años la evolución tecnológica ha alterado los mercados relevantes en muchos segmentos de las telecomunicaciones. En el caso de la televisión, hay dos principales tipos de servicios: la televisión abierta, donde los oferentes son los concesionarios de las frecuencias del espectro radioeléctrico para emitir señales de TV y la televisión por suscripción (satélite, cable, IPTV u otras).
- ⁷⁰. El servicio de TV abierta no es considerado un sustituto relevante de la TV por suscripción, principalmente debido a la bilateralidad del mercado de la TV abierta, en el cual el número de televidentes alcanzado (*rating*) se monetiza a través de la publicidad. En la TV por suscripción, la monetización es inmediata y unilateral porque se basa en una relación comercial directa entre el operador de cable y el suscriptor.

²² El mercado de la TV abierta es asimétrico pues solo en uno de sus lados se obtienen ingresos provenientes de la venta de publicidad. Aunque audiencia y publicidad se encuentran interrelacionados y las decisiones para cada lado se adoptan con información propia y cruzada.



- ⁷¹. Además, los operadores de TV por suscripción son distribuidores de contenidos de los canales de TV abierta y de las principales señales internacionales. Sobre esta base es que en El Salvador, la relación entre los proveedores de TV abierta y de TV por suscripción no es de competencia sino de integración vertical.
- ⁷². Las entrevistas realizadas durante el desarrollo del estudio permitieron obtener indicios de la existencia de algún tipo de competencia por publicidad entre la TV abierta y la TV por suscripción. Sin embargo, se determinó que esta competencia no es sustancial debido a que la TV por suscripción obtiene sus ingresos fundamentalmente de los suscriptores al sistema, de modo que su esquema de competencia se verifica en la captación de abonados; mientras que la televisión abierta se sostiene con los ingresos provenientes de la publicidad.
- ⁷³ Esto significa que bajo este esquema diferenciado, la TV por suscripción admite publicidad solo hasta el punto en que esto no vaya en detrimento de los ingresos que obtiene de las membresías, por lo que tiene incentivos para emitir significativamente menos publicidad que la TV abierta. Por otro lado, el tipo de publicidad que se emite y la meta de audiencia resultan más bien complementarias con la publicidad en TV abierta, por lo que las agencias de publicidad no ven a ambos medios como sustitutos.
- ⁷⁴ Con base en lo precedente, el mercado de TV abierta constituye un mercado relevante de producto en sí mismo, separado del mercado de TV por suscripción.

B. Mercados ascendentes y descendentes

- ⁷⁵. Existen dos mercados ascendentes: la producción y la comercialización mayorista de contenidos. Como mercados aguas abajo, se han identificado: la TV por suscripción y la publicidad en medios masivos de comunicación.
- ⁷⁶. La producción local de contenidos se encuentra en gran medida integrada en la actividad de los operadores de TV abierta y es muy escasa. La comercialización mayorista de contenidos se efectúa a nivel regional o internacional y es a través de esta actividad que se obtienen los contenidos producidos fuera del país (novelas, películas, contenidos deportivos internacionales).

77. Los canales de TV abierta son los productores y proveedores principales de contenidos nacionales o locales de la TV por suscripción. En el mercado de publicidad en medios, los canales de TV abierta son proveedores de espacios publicitarios, conjuntamente con la radio, la prensa y los medios digitales.

C. Mercado geográfico

78. De acuerdo con el estudio, los tres mayores proveedores de TV abierta identificados (Grupo TCS, Grupo Megavisión y Canal 12) tienen cobertura y contenidos nacionales, por lo cual se estima que el mercado geográfico relevante es nacional. Asimismo, existe un condicionante para usar el espectro para señales de TV abierta que impide a operadores fuera del espacio nacional proveer señales en el mercado salvadoreño y a los locales, expandirse fuera del territorio.

79. También es nacional el mercado relevante aguas abajo de publicidad, por el mismo motivo. En cambio, el mercado relevante aguas arriba de producción o comercialización de contenidos es internacional y regional.

V. Indicadores de concentración del mercado relevante de TV abierta

A. Sobre las participaciones de mercado según rating de audiencia

80. De acuerdo con la tabla 5, los mayores niveles de rating los obtienen los canales 2, 4 y 6 de TCS, seguidos por Canal 21 de Megavisión, Canal 12 de AS Media y Canal 19 de Megavisión. Estos resultados indican que el mercado de TV abierta comercial está ampliamente liderado por el Grupo TCS, a través de sus canales 2, 4, 6 y 35, que conjuntamente representan 69% y 66% del rating promedio en los años 2013 y 2014, respectivamente.

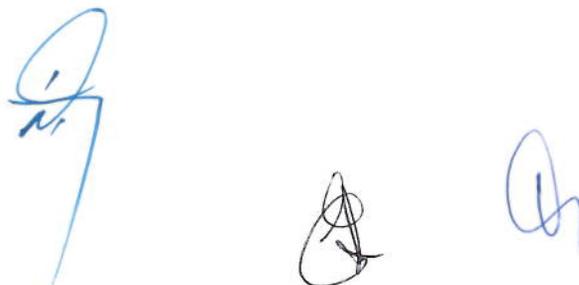


Tabla 5
Participaciones de mercado en base a rating,
por grupo económico, índices de concentración, dominancia y rivalidad

Grupo Propietario	2013	2014
TCS (canales 2, 4, 6 y 35 ²³)	69.02%	65.99%
Megavisión (canales 15, 19 y 21 ²⁴)	21.40%	21.37%
AS Media (canal 12)	4.99%	5.93%
Tecnovisión (canal 33)	2.44%	1.96%
TV Oriental (canal 23)	2.14%	4.74%
Total	100.00%	100.00%
C2	90.42%	87.37%
Índice de Concentración HHI	5,258	4,873
Índice de Dominancia	4,357	3,935
Grado de Rivalidad		0.04

Fuente: elaboración propia con base en datos de Rivera Media y libro accionistas de los concesionarios

- ⁸¹. El Grupo Megavisión es el segundo en el mercado con una participación sustancialmente menor, del orden del 21.4% para ambos años, sobre la base del rating de los canales 15, 19 y 21. En consecuencia, el índice de concentración económica para los primeros dos grandes agentes económicos (C2) ha sido del 90% en 2013, habiéndose reducido marginalmente en 2014 al 87%.
- ⁸². Concomitantemente con las altas participaciones de mercado calculadas y la asimetría del tamaño de los jugadores, los índices de “Herfindahl-Hirshman” (HHI)²⁵ y de “Dominancia” (ID)²⁶ presentan valores altos. El HHI ha sido de 5,258 puntos para el año 2013 y ha disminuido marginalmente a 4,873 en 2014²⁷, mientras que el índice de dominancia ha sido de 4,357 en 2013 y de 3,935 en 2014.

²³ Canal 31 de TCS sin medición positiva de rating (emite de modo experimental, dedicado a TV Digital).

²⁴ Canales 17 y 69 de Megavisión, sin medición positiva de rating.

²⁵ El Índice de Herfindahl-Hirshman se emplea para medir concentración económica en el mercado y se calcula sumando los cuadrados de las participaciones de todas las empresas en el mercado. Al respecto, véase a Jorge Tarziján y Ricardo Paredes, Organización industrial para la estrategia empresarial, 3ª Edición, Pearson, Santiago de Chile, 2012, página 89.

²⁶ El índice se define como la suma de las participaciones al cuadrado de cada empresa en la oferta total, divididas por el índice de Herfindahl, a su vez elevadas al cuadrado.

²⁷ La Federal Trade Commission de los Estados Unidos de América, propone los siguientes niveles de concentración: desconcentrado (HH menor a 1,500), moderadamente concentrado (HH entre 1,500 a 2,500) y altamente concentrado (HH superior a 2,500). Federal Trade Commission (2010), “Horizontal Merger Guidelines”.

83. La disminución de la concentración observada se debe a una reducción de la participación de TCS de 3 puntos porcentuales y un aumento de la participación de TV Oriental (canal 23) en 2.6 puntos porcentuales y de AS Media (canal 12) de 0.9. Asimismo el grado de rivalidad²⁸, medido por el índice de “inestabilidad”²⁹ que puede variar entre 0 y 1, se coloca en niveles muy bajos (0.04), indicando la ausencia de rivalidad en el mercado.

B. Sobre las participaciones de mercado según ingresos por la venta de publicidad

84. Al analizar la participación de los grupos de medios en la inversión publicitaria en TV abierta (Tabla 6)³⁰ se puede distinguir una muy alta participación del Grupo TCS (77%), seguido por el Grupo Megavisión (9.63%), con lo cual el índice de concentración C2 es de 87%. En consecuencia, y también debido a la asimetría entre los jugadores del mercado, los índices de concentración HHI y de Dominancia presentan valores altos: 6,145 y 5,779, respectivamente.

Tabla 6
Participaciones de mercado en base a ingresos año 2013,
por grupo económico, índices de concentración y dominancia

Grupos de Medios	%
TCS (canales 2, 4, 6 y 35 ³¹)	77.19%
Megavisión (canales 15, 19 y 21 ³²)	9.63%
AS Media (Canal 12)	9.00%
Tecnovisión (Canal 33)	3.68%
Máxima (canales 15, 61, 63 y 65)	0.51%
Total general	100.00%
C2	86.82%
Índice de concentración HHI	6,145
Índice de Dominancia	5,779

Fuente: elaboración propia sobre la base de los Estados Financieros 2013 presentados por las empresas

²⁸ El grado de Rivalidad responde a las variaciones en las participaciones de mercado de las empresas participantes. Se espera que en un mercado con un grado de rivalidad alto tengan mayores niveles de competencia que en mercados con grados de rivalidad cercanos a cero.

²⁹ Cabral, L. (1997). “Economía Industrial”. McGraw-Hill. Capítulo 2, pp.21-22. La fórmula que responde a ese propósito se basa en la diferencia de las participaciones de las empresas presentes en un mercado, producida entre dos períodos. Sus valores oscilan entre cero y uno.

³⁰ La estimación de la participación de los grupos de medios en la inversión publicitaria en TV abierta se efectuó en base a los ingresos que han declarado en los Estados Financieros del ejercicio 2013, bajo el supuesto que la mayor parte de los ingresos provengan de la venta de espacios publicitarios.

³¹ Canal 31 de TCS sin medición positiva de rating (emite de modo experimental, dedicado a TV Digital).

³² Canales 17 y 69 de Megavisión, sin medición positiva de rating.

C. Sobre las participaciones de mercado según la distribución de frecuencias del espectro radioeléctrico

- ^{85.} En relación con las participaciones de mercado según la distribución de frecuencias del espectro radioeléctrico, es importante diferenciar entre bandas VHF y UHF, dado que la primera tiene propiedades físicas que la hacen más apta para lograr un mayor alcance en la difusión de señales de TV por aire.
- ^{86.} La banda VHF ocupa el rango de frecuencias de 30 a 300 MHz y la UHF designa las frecuencias que se ubican entre 300 MHz a 3 GHz. En este tipo de banda la transmisión es bloqueada por montañas y edificios altos, son afectadas más severamente por los fenómenos atmosféricos y tienen un radio de alcance menor que las transmisiones en banda VHF, motivo por el cual es necesario contar con antenas repetidoras de la señal.
- ^{87.} La tabla que sigue muestra la distribución de la banda VHF y su grado de concentración entre los grupos de medios.

Tabla 7
Participaciones en el espectro radioeléctrico asignado a la TV en banda VHF, por grupo

Canal	Concesionario	Grupo / Propietario	Rango de Banda (MHz)	% por grupo
Canal 2	Canal Dos, S.A. de C.V.	TCS	54 – 60	37.50%
Canal 4	YSU TV Canal 4, S.A. de C.V.	TCS	66 – 72	
Canal 6	Canal Seis, S.A. de C.V.	TCS	82 – 88	
Canal 8	AGAPE	Asoc. Agape de ES	180-186	12.50%
Canal 9	Asamblea Legislativa de ES	Gob. de El Salvador	186-192	25.00%
Canal 10	Presidencia República de ES	Gob. de El Salvador	192-198	
Canal 11	TV Red, S.A. de C.V.	TV Red	198-204	12.50%
Canal 12	Canal 12 de TV, S.A. de C.V.	AS Media (México)	204-210	12.50%
	Total			100.00%
C2				62.50%
Índice de Concentración HHI				2,500
Índice de Dominancia				977

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SIGET

88. La distribución del espectro asignado de la banda VHF está fraccionada en 8 licencias, cada una con un ancho de banda de 6 MHz. Por lo tanto, el total del espectro distribuido es de 48 MHz y cada canal cuenta con el 12.5%. Esto implica que el nivel de concentración se encuentra en el límite entre moderada y alta, según los resultados del índice HHI cuyo valor es de 2,500. El grupo TCS con tres canales posee el 37.50% de la banda VHF asignada y el Gobierno de El Salvador, con dos canales, participa con el 25%, lo cual arroja un C2 de 62.50%. De los competidores restantes, solo Canal 12 de AS Media y Canal 11 de TV Red participan en la banda VHF mientras el resto trabajan en banda UHF.
89. La banda UHF para la TV abierta se encuentra mucho más desconcentrada que la banda VHF. El espacio está fraccionado en 34 licencias, cada una con un ancho de banda de 6 MHz. Por lo tanto, el total del espectro distribuido es de 204 MHz y cada canal cuenta con el 2.94%. La presencia de TCS es menor en la banda UHF, donde solo cuenta con 2 canales (31 y 35). Los grupos Megavisión, Máxima y Master tienen un número mayor de frecuencias asignadas. El índice de concentración C2 es de 20.58%, el índice HHI es de 830 puntos y el índice de dominancia de 1,189 puntos.

Tabla 8
Participaciones en el espectro radioeléctrico asignado a la TV en banda UHF, por grupo

Grupo / Canales (en UHF)	% del ancho de banda en UHF asignado a TV	Cobertura total del Grupo
Megavisión (canales 15, 17, 19, 21 y 69)	14.71%	Nacional
Máxima (canales 15, 61, 63 y 65)	11.76%	Nacional
Master (canales 23, 25, 67 y 69)	11.76%	Nacional
Cablefrecuencias (canales 53, 55 y 59)	8.82%	Nacional
Edu TV (canales 41 y 43)	5.88%	Nacional
TV Independiente (canal 45 y 47)	5.88%	Nacional
TCS - Telecorporación Salvadoreña (canales 31 y 35)	5.88%	Nacional
Iglesia Católica (canales 39 y 57)	5.88%	Nacional
Juventud (canales 49 y 51)	5.88%	Nacional
Misión Bautista Internacional de El Salvador (canal 17 y 27)	5.88%	Nacional
Audio-Video de El Salvador (Canal 25)	2.94%	Regional
Tecnovisión (Canal 33)	2.94%	Nacional
Ricardo A. Recinos / Luis A. Ramos Menéndez (Canal 23)	2.94%	Regional
TV Oriental (Canal 23)	2.94%	Regional

Comunicaciones de Oriente (Canal 69)	2.94%	Regional
Canal 29	2.94%	Nacional
Total general	100.00%	
C2	20.58%	
Índice de Concentración HHI	830	
Índice de Dominancia	1,189	

Fuente: elaboración propia con base en datos de SIGET

- ⁹⁰ En conclusión, sobre la base de lo expuesto, el análisis estructural del mercado relevante de TV abierta comercial arroja una situación de alta concentración en cada uno de sus lados: la audiencia televisiva (medida a través del rating) y la publicidad en TV abierta comercial (medida a través de los ingresos de los canales según sus estados financieros).

VI. Barreras a la entrada

- ⁹¹ Una vez analizada la concentración del mercado relevante de la TV abierta, en este apartado se expondrán las barreras a la entrada³³.

A. Inversión por la reconversión digital

- ⁹² Los operadores de canales de TV abierta deben realizar inversiones para la reconversión digital. La magnitud de estas inversiones depende de cuántos equipos aptos para la transmisión digital necesitan adquirir.
- ⁹³ Los costos de inversión en equipos y tecnología necesarios para la digitalización podría constituir un obstáculo para la entrada de nuevos competidores, ya que estos deberían lograr una escala mínima eficiente de operaciones para competir de forma adecuada en el mercado, no así para aquellos agentes económicos de mayor escala.

³³ "En términos generales, las barreras a la entrada pueden definirse como los elementos que obstaculizan la entrada de nuevas empresas al mercado relevante". Evaluación del Impacto Competitivo: Orientación. Vivek Ghosal, en Guía para evaluar la competencia, versión 1.0, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2007, pág. 91.

- ^{94.} Es importante señalar que el hecho de que no se haya definido la norma digital dificulta la estimación de cualquier costo en el que se habría de incurrir.

B. Acceso a la transmisión de señales mediante los operadores de cable

- ^{95.} Los operadores de redes de TV por suscripción son distribuidores de contenidos de los canales de TV abierta, servicio que puede ser prestado de forma gratuita o con un cargo. En este contexto, el acceso a la transmisión mediante los operadores de cable puede ser un posible obstáculo para los operadores de menor tamaño que quieran incrementar la cobertura, en el caso de que los operadores se nieguen a transmitir su señal o impongan un costo de acceso muy elevado.
- ^{96.} Sin embargo, la baja penetración de la TV por suscripción en El Salvador³⁴, implica que el acceso (o la posible negativa) no constituye un obstáculo significativo al ingreso de competidores en el mercado de TV abierta.

C. Acceso a contenidos premium³⁵

- ^{97.} En el estudio se constató que el grupo TCS ha poseído la exclusividad de contenidos y espectáculos de especial atracción. Esta es una ventaja competitiva difícil de emular para los canales de TV abierta competidores y los potenciales entrantes, y constituye la fuente de su alta participación en el rating de audiencia y en la inversión publicitaria aplicada a la TV abierta.

D. Acceso al espectro radioeléctrico

- ^{98.} Una gestión apropiada del recurso espectral en el escenario del cambio de la televisión analógica a la digital, diluye su escasez y maximiza las ganancias sociales del dividendo, posibilitando el funcionamiento de una amplia gama de servicios en el mercado de las telecomunicaciones

³⁴ De acuerdo a la SIGET y la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2013, la penetración de la TV por suscripción es inferior al 20% de los hogares.

³⁵ Los contenidos Premium son aquellos para los cuales existe una disposición de consumo alta de parte de la audiencia (series, películas y/o deportes), por lo que poseen un atractivo significativo, y tienen una disponibilidad limitada en los canales de televisión abierta. Al respecto, véase a Seabright, P. y J. von Hagen (2007), "The Economic Regulation of Broadcasting Markets. Evolving Technology and Challenges for Policy", Cambridge University Press.



móviles, cuyas tecnologías recientes exigen cada vez de una mayor cantidad de espectro radioeléctrico.

- ⁹⁹ Como ha sido descrito, en lo inmediato, esta oportunidad se ve limitada por la decisión de la SCn mediante la cual se ordena el respeto de los derechos de los incumbentes a quienes se les reconoce, una vez más, la extensión automática del plazo de la concesión (veinte años); el ancho de banda originalmente otorgado y los derechos de explotación que de ella se deriven.

VII. Conclusiones

- ¹⁰⁰ La TV abierta requiere del acceso a servicios de transmisión (telecomunicaciones) y acceso a contenidos. En el contexto de la radiodifusión analógica, se ha considerado que la capacidad de transmisión es una de las mayores barreras a la entrada. Esto está asociado a la cantidad de espectro radioeléctrico disponible que determina el número de canales de televisión que pueden operar. Con ello se limita la competencia y consecuentemente aparecen rentas a explotar. A medida que se desarrolla la radiodifusión digital, esta limitación comienza a debilitarse y el acceso a los contenidos toma mayor importancia, en términos relativos.

- ¹⁰¹ En El Salvador el grado de desafiability del mercado es relativamente bajo, observándose una gran estabilidad en la posición de liderazgo del grupo TCS desde el comienzo de la TV, llegando a una participación de 66% en términos de rating en 2014 y 77% en la inversión publicitaria en TV abierta. No obstante se ha producido la entrada y cierta expansión de nuevos operadores como grupo Megavisión y Canal 12, pero cuya participación en el mercado es menor: 21.37% y 5.93% en términos de rating de audiencia y 9.63% y 9.00% en términos de participación en inversión publicitaria en TV abierta, respectivamente.

- ¹⁰² Habida cuenta de la alta participación de mercado que se observa para el grupo TCS y la baja desafiability del mercado, originada en la existencia de barreras a la entrada y expansión de competidores, principalmente basadas en la ventaja del primer jugador (sus canales comenzaron con la TV en El Salvador), la escala de operaciones, el acceso a contenidos Premium y el acceso consolidado a la banda de frecuencias VHF del espectro radioeléctrico, se concluye que el grupo TCS posee una posición dominante en el mercado de TV abierta comercial de El Salvador.

¹⁰³. En el mediano y largo plazo, la permanencia o reforzamiento de dicha posición estará fuertemente determinada por las implicaciones que la decisión de la SCn tiene sobre el mantenimiento de la estructura actual del mercado y la gestión que la SIGET pueda realizar del recurso espectral en el marco de la renovación de las concesiones y de la transición digital.

POR TANTO, con base en los argumentos presentados con anterioridad y en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el informe de resultados del “Estudio de condiciones de competencia en la televisión abierta”; así como en los artículos 1, 4 y 13 letra c) de la Ley de Competencia; 7, 8, 9 y 11 de su reglamento; 24 letra b) y 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

A. Aprobar el informe de resultados del “Estudio de condiciones de competencia en la televisión abierta”, propuesto por la Intendencia Económica y elaborado por el consultor Esteban Greco.

B. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:

1. A la Asamblea Legislativa:

a) A fin de introducir reglas que mejoren las condiciones pro competitivas de la normativa sectorial de las telecomunicaciones y a efecto de alcanzar los objetivos considerados en la sentencia de inconstitucionalidad, este Consejo Directivo estima que se requiere una revisión integral del marco normativo vigente, por lo que se recomienda, entre otros, modificar la Ley de Telecomunicaciones en el sentido siguiente:

i. Establecer que las concesiones podrán ser otorgadas por un plazo de “hasta” 20 años de manera que pueda corresponderse con los plazos de retornos de las inversiones.

ii. Regular las prórrogas de las concesiones de espectro radioeléctrico conforme a lo establecido en la referida opinión SC-028-O/OV/R-2015, que, en lo fundamental, propone que el concesionario interesado en extender el plazo lo solicite anticipadamente, cumpla con el ordenamiento jurídico aplicable y con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar, sin perjuicio de que la prórroga no

tendrá lugar y deberá iniciarse el proceso de pública subasta cuando el espectro radioeléctrico esté agotado o exista un tercero o terceros interesados. Las prórrogas deberán otorgarse previa opinión vinculante a la Superintendencia de Competencia sobre sus riesgos para las condiciones de competencia de los mercados.

- iii.* Facultar a la SIGET para autorizar las transferencias de espectro en los mercados secundarios previa consulta vinculante a la Superintendencia de Competencia sobre los riesgos para las condiciones de competencia de los mercados.
 - iv.* Otorgar facultad a la SIGET para que pueda limitar la participación o imponer obligaciones relativas al acceso a los derechos de uso del espectro para agentes económicos con posición dominante. Será la Superintendencia de Competencia la encargada de identificar los agentes que tengan posición dominante.
 - v.* Normar la facultad a favor de la SIGET para que pueda reservar porciones de espectro radioeléctrico para fines sociales o comunitarios y para nuevos entrantes no vinculados con agentes económicos participantes en el mercado, debiendo solicitar para este último caso, opinión previa de la Superintendencia de Competencia.
 - vi.* Establecer un mecanismo de opiniones con carácter vinculante en sus recomendaciones a cargo de la Superintendencia de Competencia al inicio del procedimiento de otorgamiento de concesiones para la explotación del espectro radioeléctrico destinado a televisión.
- b) Se recomienda otorgar facultades potestativas a cargo de la SIGET para implementar mecanismos de asignación de espectro mediante subasta o procesos de selección comparativa (*beauty contest*), según corresponda. El primer mecanismo se utilizará en los casos que se pretenda concesionar espectro a agentes económicos que persigan objetivos comerciales y el segundo, en caso de que se persigan objetivos sociales diferentes.

2. A la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones:

- 
- i.* Definir urgentemente la norma técnica que dará paso para la TV digital, así como las bandas de espectro que se verán afectadas.
 - ii.* Respetando los límites impuestos por la sentencia de inconstitucionalidad referencia 65-2012/36-2014, se sugiere procurar que el proceso de digitalización y la reasignación del espectro radioeléctrico se realicen de modo simultáneo e integrado al momento de la renovación automática de las concesiones.
 - iii.* Asignar el dividendo digital obtenido del mismo proceso de digitalización mediante procedimientos que sean abiertos, transparentes, objetivos y no discriminatorios, sin perjuicio de los criterios y procedimientos necesarios para el logro de objetivos de interés general.
 - iv.* Considerando la validez de las reflexiones formuladas en las opiniones dictadas por este Consejo Directivo (a) el cinco de junio de dos mil catorce, con referencia SC-012-S/OC/R-2014/ Res.:05/06/2014, y (b) el veintiséis de agosto de dos mil quince, con referencia, SC-028-O/OV/R-2015 se reitera la importancia de tomar en consideración las recomendaciones de política pública formuladas en dichos instrumentos.

3. Instar a la SIGET para que en el ejercicio de las funciones de administración, gestión y vigilancia planteadas en el art. 9 de la Ley de Telecomunicaciones, defina las grandes directrices y lineamientos para la distribución del espectro para usos comerciales o de otra naturaleza.

4. A la Superintendencia de Competencia:

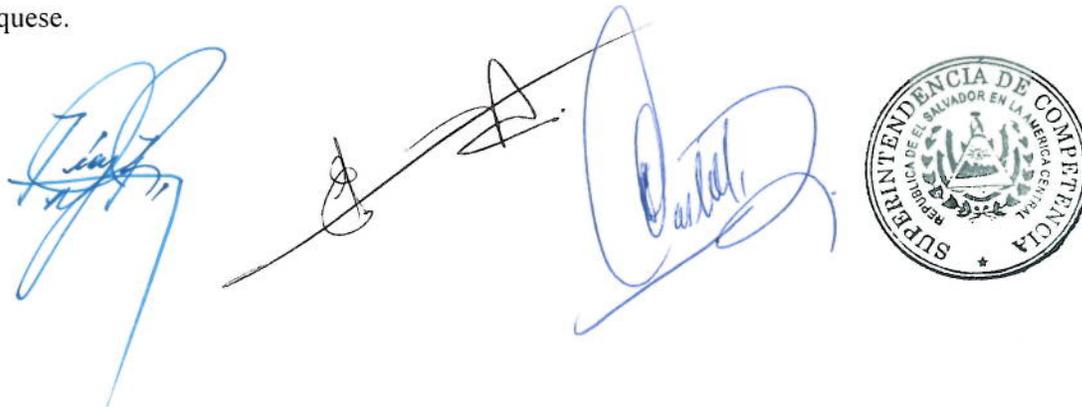
- i.* Dar seguimiento y monitoreo constante del mercado de la TV abierta para identificar rápidamente cualquier intento de abuso por los operadores con posición dominante, considerando los elementos que permiten mantener esa posición y la prevención de que se incrementen sus participaciones de mercado mediante la compra de más licencias de uso del espectro o de acumulación de contenidos *Premium* bajo formatos de exclusividad.
- ii.* Ante eventuales análisis prospectivos en el caso de concentraciones económicas evaluar, caso por caso, la posibilidad de imponer

 31

condicionamientos estructurales o de conducta que limiten la diversidad y el plazo de los contratos de exclusividad de los contenidos *Premium*, y la cantidad de espectro que se tiene en concesión.

C. Publíquese la versión final del estudio en referencia, omitiendo la información confidencial que por su valor empresarial y comercial debe ser resguardada por imperio de Ley.

D. Comuníquese.



The image shows three blue ink signatures in cursive script, followed by a circular official seal. The seal is for the Superintendencia de Competencia (Superintendency of Competition) of the Republic of El Salvador. The seal features the national coat of arms of El Salvador in the center, surrounded by the text "SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA" and "REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMÉRICA CENTRAL".