

ASPECTOS RELEVANTES DE LA FUSIÓN ENTRE VODAFONE Y THREE EN INGLATERRA, Y POSIBLES CONSIDERACIONES PARA EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CHILE

Fernando Irarrázaval P.

ASPECTOS RELEVANTES DE LA FUSIÓN ENTRE VODAFONE Y THREE EN INGLATERRA, Y POSIBLES CONSIDERACIONES PARA EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CHILE^{1,2}

Febrero 2026



Fernando Irrarrazaval P.

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y LL.M. de la Universidad de Nueva York (NYU), mención en Global Business Law. También LL.M. de la Universidad Nacional de Singapur (NUS), mención en International & Comparative Law. Fue abogado de la División de Fusiones de la Fiscalía Nacional Económica (FNE).

Abstract: Se revisa en este artículo la aprobación de la operación de concentración de Vodafone y Three en UK, durante año 2024. En este caso, se revisan primero ciertas consideraciones sobre el mercado de las telecomunicaciones en general, para después hacer referencia a esta concentración y sus condiciones de aprobación, así como a sus potenciales implicancias para Chile. En este sentido, este caso y otros que ha habido en el mundo en estos últimos años, darían cuenta de una evaluación competitiva más orientada a revisar las condiciones actuales en el mercado de los servicios móviles de telecomunicaciones, así como a considerar los efectos de las relevantes inversiones que deben realizar las empresas para desplegar las redes y para prestar servicios que cada vez requieren de un mayor tráfico de datos, con la incertidumbre que generaría la rentabilidad de esas crecientes inversiones. Además, el análisis competitivo de esta operación daría también cuenta de la mirada dinámica que habría tenido de esta industria la CMA. Esta autoridad tuvo en cuenta potenciales eficiencias y medidas de mitigación, para contrarrestar los riesgos de esta operación. El plan de inversiones comprometido por las partes y las medidas transitorias, como la mantención de precios de ciertos planes móviles por 3 años, darían cuenta de la flexibilidad que mostró la autoridad en su aprobación. Se ha resumido y comentado este caso de manera que se pueda comparar, en lo que sea apropiado, con lo que sucede actualmente en el mercado de los servicios móviles en Chile, incluyendo -en lo pertinente- la incipiente discusión relativa a los límites del espectro radioeléctrico que cada empresa puede detentar.

1 Los textos referidos y citados, y partes del resumen de este caso -además-, fueron obtenidos del Summary o resumen de la decisión de la CMA, disponible en el sitio web de la CMA de UK: Summary_of_final_report_3.pdf, del sitio web siguiente: <https://www.gov.uk/cma-cases/vodafone-slash-ck-hutchison-jv-merger-inquiry>.

2 Las opiniones expresadas en este artículo son personales, y de exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCIÓN

Se revisa en este artículo, algunos aspectos de la fusión entre Vodafone Group Plc ("Vodafone") y CK Hutchison Holding Limited ("Three") en Inglaterra, notificada en 2023 y materializada en el año 2025 (la "Fusión"), y sus posibles implicancias para la evaluación de operaciones similares en Chile y en el mundo.

Esta operación es interesante, ya que, desde hace un tiempo, se ha debatido en Chile y en el mundo, si en el mercado de las telecomunicaciones existe un número adecuado de competidores en esta industria y sus efectos en la regulación aplicable³. De este modo, ha habido diversos casos de concentración en estos últimos años en varios países, como es el caso de Australia o de Inglaterra (entre otros países)⁴, cuya operación de concentración más reciente se comenta con un mayor detalle en este documento.

Lo primero que cabe observar, es que ha habido desde hace unos años una cierta tendencia a discutir sobre el número óptimo de participantes en este mercado de servicios móviles, incentivándose de manera activa en algunos casos -por ejemplo, a través de mecanismos establecidos para las licitaciones y de los límites máximos individuales de espectro radioeléctrico del que pueden disponer las empresas-, el que hubiera cierto espacio para que entren nuevas empresas a competir⁵. Así, los límites de tenencia del espectro radioeléctrico se han establecido para que no se obstruya el acceso a un insumo esencial para participar en el mercado, evitando que se acapare su uso. Sin embargo, por otro lado, una fijación en un umbral bajo de estos límites también tiene consecuencias, ya que: *"podría reducir los incentivos a la inversión en la infraestructura necesaria para explotarlo (p. ej., antenas, torres y otras instalaciones asociadas a economías de escala)"*⁶.

En este artículo, se revisan primero ciertas consideraciones sobre el mercado de las telecomunicaciones en general, para después hacer referencia a esta concentración y sus condiciones de aprobación, así como a sus potenciales implicancias para Chile. En efecto, en el apartado II. siguiente, se hace una breve caracterización del mercado de los servicios móviles. En el apartado III., se hace una exposición de la Fusión, su análisis competitivo y sobre la industria de los servicios móviles en Inglaterra. Después, en el número IV., se da cuenta de algunas posibles enseñanzas de la revisión de esta concentración y sus potenciales implicancias para Chile. Finalmente, en el apartado V. se concluye lo revisado en este artículo.

II. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS MÓVILES Y SU RELACIÓN CON UN POSIBLE NÚMERO DETERMINADO DE OPERADORES

El espectro radioeléctrico es el espacio a través del cual viajan las ondas de una señal que permite transportar datos, ya sean de voz, video o de otra naturaleza. La relevancia del espectro, que ha generado

3 Para una descripción de la evolución de la regulación aplicable en Chile, véase Claudio Agostini y Manuel Willington, "Libre competencia y regulación en el mercado de la telefonía móvil en Chile", Investigaciones CeCo (noviembre, 2020). Disponible en: https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2020/11/Agostini-y-Willington_Libre-competencia-y-regulaci%C3%B3n-en-el-mercado-de-la-telefon%C3%ADa-m%C3%B3vil-en-Chile.pdf

4 En un artículo, se indica sobre operaciones en el sector de Telecomunicaciones, del año 2024, que: "Tras ocho años de relativa calma, los acontecimientos recientes sugieren un nuevo resurgimiento de las fusiones, con anuncios oficiales o planes informados procedentes al menos de España, Portugal, Italia y el Reino Unido, y rumores en otros países". Cita de artículo de Copenhagen Economics, de febrero de 2024, "Insights 4-To-3 – Back To 4? A time of reckoning for the EU telecoms industry" (presentado en la Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025).

5 Por ejemplo, se cambió recientemente el mecanismo de licitación de espectro a uno que incentiva la competencia efectiva entre los competidores, una vez que se hayan cumplido y aprobado ciertos requisitos y evaluaciones técnicas previamente.

6 Felipe Irrazábal y Juan Pablo Iglesias, "El sinuoso y empinado camino de la Corte Suprema para determinar caps sobre el espectro radioeléctrico", Investigaciones CeCo, (abril, 2025). Disponible en: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2025/04/Irrazabal-Iglesias-El-sinuoso-y-empinado-camino-de-la-Corte-Suprema-para-determinar-caps-sobre-el-espectro-radioelectrico.pdf>

varias discusiones a través de los años en sede de competencia, es que, a mayor cantidad de espectro que se detenta, menor será la inversión necesaria en infraestructura de antenas e infraestructura para que la señal llegue a los usuarios finales. Por esta razón, una distribución muy desigual o sin límites, podría generar desventajas en costos para los competidores perjudicados. Sin embargo, parte de la discusión actual y futura se centra en determinar si estos límites del espectro han sido establecidos de manera excesivamente inflexible, considerando los cambios de mercado, la dinámica competitiva, los avances en la tecnología y las modificaciones regulatorias, los que ocurren habitualmente en este segmento de las telecomunicaciones. Para Agostini y Willington⁷, “[l]os límites definidos buscan, en definitiva, que la disponibilidad de espectro permita la consolidación de un cuarto operador con redes en los servicios de telefonía y, a la vez, que también al menos cuatro operadores puedan competir en la provisión de servicios asociados al 5G”. Este ingreso al mercado se habría dado en Chile, en el momento en que entró la empresa WOM hace unos años, dinamizando la competencia en esta industria, y beneficiándose de políticas y de nuevas regulaciones que promocionaron la competencia, como, por ejemplo, la portabilidad numérica.

Sin embargo, la discusión también se ha dado en estos últimos años respecto a la viabilidad de mantener a un número determinado de operadores en esta industria y sus efectos en ella en general. La industria ha cambiado, y se ha necesitado cada vez más inversiones e infraestructura para el tráfico de la importante cantidad de datos que se demanda, para diferentes usos, varios de ellos novedosos. En el caso de Chile, los actuales problemas económicos de Telefónica -con pérdidas anuales relevantes- y la reciente reorganización concursal en Estados Unidos de WOM⁸, han reabierto esta discusión, la que se podría dar también -aunque en menor grado, por mantenerse cuatro operadores en Chile- en el marco de la revisión competitiva del proceso de venta de los activos de Telefónica a Millicom, llevada a cabo conforme a las directrices de la empresa matriz de Telefónica. En todo caso, cabe observar también que la entrada de un nuevo competidor en Chile, como es Millicom, podría revitalizar y dinamizar la competencia efectiva en el mercado, -entre otras razones, por la disposición a invertir en redes e infraestructura en Chile, a diferencia de lo que habría ocurrido en el contrafactual con la empresa vendedora, Telefónica. Por otra parte, como justificación de esta venta, ya en el año 2019 el entonces presidente de Telefónica -antes una empresa líder en este mercado en Latinoamérica-, señalaba que: “(...) las condiciones que existían en el pasado en los mercados de telecomunicación de los países emergentes, y que aseguraban el crecimiento futuro de la empresa, ya no se encuentran presentes, debido a las incertidumbres geopolíticas, macroeconómicas, regulatorias y la elevada competencia en el sector”⁹. También este comentario da cuenta que esta podría ser una realidad particular del mercado en Latinoamérica (esto, pese a que en Europa se comenta algo similar, al menos respecto a las necesidades crecientes de invertir en infraestructura): “(...) un estudio publicado por la consultora Nera (2023) explora la posibilidad de que algunas características particulares que afectan transversalmente al mercado latinoamericano de telecomunicaciones estén afectando el rendimiento del sector, configurando un mercado de creciente insostenibilidad para las empresas operadoras”¹⁰.

Así, parte de la discusión que podría haberse dado potencialmente ante la FNE -y eventualmente ante el TDLC-, podría incluso haber llevado -en otro escenario a la operación acordada en definitiva hace unos días, de venta de Telefónica Chile a Millicom- a analizar si la empresa vendedora es o no una empresa en dificultades financieras, o bien, si se podría aplicar la defensa de empresa en crisis, en caso de que se hubieran generado efectivamente riesgos competitivos sustanciales por una operación que se notificara a la FNE. En

7 Agostini y Willington, “Libre competencia y regulación (...)”, pág. 12.

8 En este sentido, se indica en la Consulta de Entel ante el H. DLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025, págs. 16-17: “El cuarto operador que ingresó en 2015 al mercado enfrentó sucesivas rebajas en su clasificación de riesgo, incumplió sus compromisos de inversión con el Estado de Chile (...), se sometió a un procedimiento concursal transfronterizo que implicó una significativa pérdida de valor para sus acreedores, y renunció a 400 MHz de espectro que se había adjudicado en el último concurso público en que participó”.

9 Nota CeCo Perú: “Los heraldos negros: ¿por qué desinvierte Telefónica en Latinoamérica?”, de 30 de abril de 2025. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/desinversion-telefonica-latinoamerica/>

10 Nota CeCo Perú: “Los heraldos negros: ¿por qué desinvierte Telefónica en Latinoamérica?”, de 30 de abril de 2025.

todo caso, cabe observar que los requisitos de la defensa de empresa en crisis son muy exigentes en Chile, por tratarse de una excepción, como se pudo apreciar en la evaluación de la operación de concentración en una estación de servicios¹¹. También sería de interés analizar si el que empresas con dificultades reales para implementar y desplegar sus redes e infraestructura (por razones económicas, por ejemplo), pueden generar problemas de eficiencia en la asignación y utilización del espectro, pudiendo en definitiva impedir que se utilice efectivamente por quien más lo valora¹², lo que sería, por tanto, contrario a uno de los objetivos de las licitaciones del espectro radioeléctrico. Ese pudo ser un caso similar al que ocurrió con la empresa WOM que, en el evento de no haberse llegado a un acuerdo con la autoridad, como se dio en definitiva, se pudo ver expuesta a la cancelación de su autorización para operar en Chile, por el incumplimiento de sus compromisos de inversión y despliegue de infraestructura. Una potencial decisión más estricta de la Subtel podría haber llevado, por otra vía a la una operación de integración, a una concentración en 3 actores en la industria de servicios móviles, lo que quiso evitarse según el regulador sectorial¹³.

Por otra parte, la concentración en esta industria no sería el único elemento a considerar en su evaluación competitiva. Como destacan Agostini y Willington¹⁴, la concentración en este mercado se habría reducido desde la operación de fusión de Bellsouth y Movistar, de hace unos 20 años, hasta que ocurrió la operación de Claro y VTR del año 2022, pero, además, hay otros factores competitivos a considerar: “[s]in duda, más allá de que un nivel de concentración menor puede ayudar a que la competencia sea más intensa, lo relevante es considerar que las barreras a la entrada han disminuido para las empresas y los costos de cambio se han reducido para los consumidores”. En este sentido, las regulaciones que han promovido la competencia habrían jugado un rol relevante en esta industria y en su dinámica competitiva, desde hace varios años, tal como reconocen los autores recién mencionados: “[e]n esta dirección de generar mayor competencia y facilitar la entrada de nuevos competidores apuntaron la decisión regulatoria de promover la portabilidad numérica¹⁵, la decisión del Tribunal de prohibir la discriminación on-net/off-net y la de la Corte Suprema de exigir a los operadores tradicionales realizar ofertas mayoristas a los operadores virtuales”¹⁶. De este modo, la evolución de la regulación vigente -que promueve cada vez más la competencia, por varias razones y modificaciones regulatorias-, debiera considerarse en el análisis competitivo, tal como ha reconocido la FNE en operaciones de concentración anteriores¹⁷.

Así, se debe reevaluar en estos tiempos la idea de defender la competencia y la necesidad del establecimiento de un número de competidores determinado (o bien, de un nivel de concentración determinado¹⁸), como un

11 Se puede revisar al efecto la Nota CeCo: “La FNE, estación de servicios de Hualpén y empresa en crisis”, de 26 de junio de 2020. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/la-fne-estacion-de-servicios-de-hualpen-y-empresa-en-tesis/>

12 En este sentido, Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025, pág. 19: “En un contexto de estrés financiero (CAPEX alto, ARPU bajo y operadores en crisis), los caps bloquean la reasignación eficiente del recurso, con riesgo de subutilización y deterioro del servicio”.

13 Se cita en esta publicación al Subsecretario de Subtel, Claudio Araya, indicando lo siguiente tras el acuerdo con WOM para el pago de multas por los incumplimientos: “El plan B era simplemente quitarles la concesión y eso significaba producir a la fuerza una concentración de mercado, porque se habrían tenido que ir”, afirma Araya. En “Subtel tras la venta de Telefónica Chile: Se podría producir una concentración de mercado antes de 5 años”, La Tercera Online (14 de febrero, 2026). <https://www.latercera.com/pulso/noticia/subtel-tras-la-venta-de-telefonica-chile-se-podria-producir-una-concentracion-de-mercado-antes-de-5-anos/>.

14 Agostini y Willington, “Libre competencia y regulación (...)”, pág. 11.

15 La tasa de portabilidad promedio de la industria durante los últimos diez años se acerca al 15%, de acuerdo a lo que se establece en la consulta de Entel, indicada en este comentario.

16 Agostini y Willington, “Libre competencia y regulación (...)”, pág. 11.

17 Véase al efecto, por ejemplo, pese a tratarse un una industria y mercado competitivo diferente, regulado como monopolio natural, el de la transmisión eléctrica. En efecto, en el Informe de Adquisición de control en Enel Transmisión Chile S.A. por parte de Sociedad Transmisora Metropolitana SpA. (Rol FNE F325-2022 de 21 de octubre de 2022, párrafo 43) se da cuenta de que ciertas variables competitivas se encuentran reguladas, lo que se aplica también -en la medida y con las diferencias que corresponden-, a las medidas y cambios regulatorios que tengan efectos en el análisis competitivo de esta industria de los servicios móviles de telecomunicaciones.

18 Cabe comentar que, por ejemplo, en un caso reciente en España, se habría permitido un nivel de concentración mayor que el que se permitió antes, después de una concentración. En efecto, se indica en un documento lo siguiente: “La Comisión se ha mostrado dispuesta a autorizar la operación Orange/MásMóvil a pesar de a) una cuota de mercado combinada ligeramente superior a la de los operadores españoles en casos anteriores (43%, en vez de antes de 24-40%). y b) una previsión de aumentos de precios ligeramente superiores en el mercado minorista en casos anteriores. También queda por ver cómo se desarrollarán las cosas en otros países”. Cita de artículo de Copenhagen Economics, de febrero de 2024, antes citado.

bien en sí mismo. La otra alternativa sería reconocer que esta decisión, que en algunos casos pudiera ser un tanto rígida (no reconociendo o permitiendo cambios necesarios en la industria) o afectar la dinámica en esta industria, pudiera tener efectos -tal vez negativos- en otras variables competitivas -como la calidad en la prestación de los servicios móviles o la disponibilidad para los clientes de nuevas tecnologías -como 5G-, de manera que se puedan desplegar rápidamente. Como bien destacan Agostini y Willington¹⁹, “[u]n aspecto relevante a considerar, en especial respecto a casos que podrían llegar ante el TDLC más adelante, es la posición de priorizar la competencia como un bien jurídico en sí mismo más allá de otras potenciales consideraciones de eficiencia en el funcionamiento de un mercado y la asignación de recursos en la economía. (...)” Por el contrario, el razonamiento general es considerar explícitamente y evaluar, cuando existe, el trade-off entre el riesgo de efectos anticompetitivos y las ganancias de eficiencia”. En un sentido similar al de esta disyuntiva, el Subsecretario de Telecomunicaciones ha indicado lo siguiente en una publicación con ocasión de la venta recién comunicada de Telefónica Chile a Millicom, en que se mantendrían 4 empresas operadoras de servicios móviles: “[u]-no no descarta que se produzca una concentración en el mercado, porque dentro de cinco años vamos a estar hablando de 6G, las empresas van a necesitar invertir de nuevo una cifra grande en renovar redes, en espectros, etc. Y, por lo tanto, la situación financiera no va a alcanzar a aliviarse lo suficiente. Una concentración del mercado se puede producir a todo evento (...) Pero hoy día parece que no es el momento”²⁰. Este tipo de evaluación, de trade-off, y de consideraciones -más amplia, dinámica y abierta a desafiar los supuestos previamente establecidos-, es la que habría querido hacer la CMA de Inglaterra en su decisión sobre esta Fusión.

De este modo, creo que el análisis de esta Fusión en Inglaterra, un país con más habitantes y más desarrollado que Chile, con una autoridad de competencia muy respetada -como es la CMA-, podría dar algunas luces preliminares sobre esta discusión. En todo caso, esta es una discusión compleja que no se ha dado sólo en Chile²¹, sino que también ha tenido lugar en otros países y regiones, como por ejemplo en la Unión Europea²² y en Australia. Por esta razón, se trata de una discusión en que sería recomendable estar atentos a su desarrollo en el mundo, ya que la situación en Chile podría no ser excepcional, pese a su posible mayor gravedad relativa, al ser un mercado menor.

III. BREVE EXPOSICIÓN DE LA FUSIÓN, SU ANÁLISIS COMPETITIVO Y SOBRE LA INDUSTRIA DE SERVICIOS MÓVILES EN UK.

Las empresas competidoras que se integraban en este caso (en un joint venture de 51% y de 49%), Vodafone y Three, operan en el segmento móvil de las telecomunicaciones en UK, por lo que el análisis de la CMA (la autoridad de competencia de UK) se refiere al segmento minorista – de operadores de redes móviles- y al segmento mayorista (dado el acceso a otros proveedores de servicios móviles “virtuales” -que eran 5 en

19 Agostini y Willington, “Libre competencia y regulación (...)”, pág. 11.

20 “Subtel tras la venta de Telefónica Chile: Se podría producir una concentración de mercado antes de 5 años”, La Tercera Online (14 de febrero, 2026). <https://www.latercera.com/pulso/noticia/subtel-tras-la-venta-de-telefonica-chile-se-podria-producir-una-concentracion-de-mercado-antes-de-5-anos/>.

21 Por ejemplo, en la Resolución de la operación de Claro y VTR (Rol FNE F295-2021, de 5 de octubre de 2024), se indica lo siguiente: “Que, en cuarto término, se desestimó que la Operación cuente con la aptitud de reducir sustancialmente la competencia tanto en el mercado de Servicios Móviles a nivel minorista, como en el mercado de comercialización minorista de equipos terminales de Servicios Móviles. Respecto de lo primero, se desestiman por la baja variación del nivel de concentración que generaría la Operación dada por la escasa participación de VTR, y a la presencia de tres actores que continuarán ejerciendo presión competitiva al JV (...)”.

22 En un artículo, se indica sobre operaciones en el sector de Telecomunicaciones, del año 2024, que un nuevo documento de la UE establecería lo siguiente, sobre esta discusión sobre el número ideal de actores en este mercado: “El tan esperado white paper filtrado la semana pasada (ahora publicado oficialmente) sugiere que la Comisión está adoptando muchos de los argumentos que los operadores han estado utilizando para apoyar la consolidación. En general, reconoce que se necesita escala para permitir inversiones en redes futuras, en particular para servicios transfronterizos y el despliegue del IoT, y que la consolidación puede ser un medio para lograrlo”. Cita de artículo de Copenhagen Economics, de febrero de 2024, antes citado. En el mismo sentido, Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025, pág. 8: “La situación descrita ha traído aparejada una creciente presión hacia la concentración del mercado a nivel comparado, abandonando antiguas tesis que apuntaban a asegurar un mayor número de operadores. El caso europeo es ilustrativo de este tránsito”.

UK-, a la infraestructura de los operadores móviles). En ese sentido, se podría caracterizar esta industria móvil de la siguiente manera: “[a]sí, tenemos que la cadena de producción para la provisión de servicios móviles involucra a dos grandes segmentos: (i) servicios móviles a nivel mayorista prestados por Operadores Móviles de Red (u “OMR”); y (ii) servicios móviles a nivel minorista prestados por Operadores Móviles Virtuales (u “OMV”)²³. Los servicios móviles son, principalmente: (i) servicios móviles de voz; (ii) servicios móviles de datos a través del uso de internet móvil o banda ancha móvil; y (iii) servicios complementarios de mensajería móvil de SMS²⁴.

En este mercado, para poder prestar servicios móviles, se requiere contar con acceso a un determinado espectro radioeléctrico y también a torres y soportes de antenas, para poder realizar la interconexión. Las empresas que se pretendían concentrar tenían 27 millones de suscriptores en Inglaterra, y competían con otros 2 actores adicionales, por lo que se trataba de un cambio propuesto de 4 a 3 operadores móviles. El estándar de evaluación de la operación en UK -Substantial Lessening of Competition o SLC- sería similar (aunque tal vez está más definido en su contenido), al aplicable en Chile, de reducción sustancial de la competencia.

La CMA llegó a la conclusión -en este caso en particular y de acuerdo a sus circunstancias específicas-, que: “(...) si bien es probable que se produzcan algunas eficiencias pro-competitivas, estas no son suficientes para compensar los efectos adversos sobre la competencia (...). Por lo tanto, consideramos posibles medidas”²⁵. La revisión detallada de los riesgos de la operación en los precios de los planes móviles (efecto en precios mayores tras la Fusión y términos contractuales menos convenientes para los clientes), en los términos contractuales acordados con los operadores móviles, y en la calidad del servicio, exceden el objeto de este artículo. En todo caso, estos riesgos se refieren a ambos mercados, de operadores móviles de red y de operadores virtuales, según la CMA²⁶. Pese a ello, cabe indicar que los riesgos fueron considerados suficientes como para llegar a revisar posibles eficiencias y medidas de mitigación para poder aprobarse la operación, tal como hizo en definitiva la CMA.

Las eficiencias consideradas por la CMA fueron el programa de inversión en redes de la entidad fusionada (cuyos incentivos -antes de la medida de mitigación comprometida en definitiva- no harían segura ni vinculante su materialización, según la CMA), y la venta de cierto espectro radioeléctrico a un competidor, haciéndolo más fuerte en el mercado, debido a que se estimó que esta cesión conduciría a mejoras sustanciales en la calidad de la red y a un aumento de la capacidad (y menores costos futuros de sumar nueva capacidad) para la empresa competidora adquirente.

En la evaluación de las medidas de mitigación, la CMA indicó -primero- que llevar a cabo el programa de inversión en red propuesto por las partes durante los próximos 8 años en todo UK (el “Compromiso de Red”) garantizaría su pleno cumplimiento -y que sería una solución menos intrusiva y más proporcionada que la alternativa de prohibición de la Fusión-. Este compromiso sería supervisado por el regulador sectorial de telecomunicaciones y por la CMA, y resultaría en una mejora significativa en la calidad de la red móvil de la entidad fusionada, impulsando la competencia entre operadores de redes móviles a largo plazo y

23 Véase al efecto Nota CeCo: “La mirada dinámica de la FNE a propósito del Joint Venture de telecomunicaciones entre VTR y Claro”, de 9 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/la-mirada-dinamica-de-la-fne-a-proposito-del-joint-venture-vtr-y-claro/>.

24 Véase al efecto la descripción de los servicios móviles contenida en el Informe y Resolución de la operación Rol FNE F295-2021, entre Claro y VTR, de fecha 5 de octubre de 2022.

25 Cita del Summary o resumen de la decisión de la CMA en esta operación, antes citado.

26 En la decisión de esta Fusión (“summary” antes citado, párrafos 1 y 4), la CMA indica lo siguiente: “(...) (la Fusión), podría resultar en una reducción sustancial de la competencia (SLC) en dos mercados del Reino Unido: el suministro de servicios minoristas de telecomunicaciones móviles a clientes finales (mercado minorista) y el suministro de servicios mayoristas de telecomunicaciones móviles (mercado mayorista)”. También la CMA indicó que: “En cuanto al mercado minorista, observamos que la fusión podría generar aumentos de precios o que los clientes reciban un servicio reducido, como paquetes de datos más pequeños en sus contratos”. Asimismo, indicó que: “En cuanto al mercado mayorista, descubrimos que, al reducir el número de operadores móviles de cuatro a tres, la fusión dificultaría que los operadores móviles virtuales independientes obtengan condiciones competitivas, lo que limitaría su capacidad para ofrecer las mejores ofertas a los clientes minoristas”.

beneficiando a los consumidores. Esta medida -según la CMA- ayudaría a garantizar las mejoras en la calidad de la red, incluida la cobertura, la velocidad de descarga y la confiabilidad del servicio.

También la CMA estuvo de acuerdo con una medida de mantención de ciertos planes y precios, y de condiciones de acceso en términos no discriminatorios -mantención de términos contractuales previos- a operadores móviles virtuales (a redes de las partes de la operación), mientras el Compromiso de Red se materializaba, por un plazo de 3 años (las “Medidas Transitorias”). Esto último, para garantizar que estos operadores virtuales puedan obtener ofertas mayoristas competitivas, durante ese plazo. Ambas medidas de mitigación permitirían -de acuerdo a la CMA- abordar la reducción competitiva identificada en los mercados minoristas y mayoristas, impulsando la competencia en ambos mercados.

Cabe comentar, además, que la CMA caracterizó el mercado móvil como uno en que la demanda por datos móviles seguirá creciendo para satisfacer las nuevas y cambiantes necesidades de los clientes (por lo que se trataría de un mercado en crecimiento, con demanda creciente por datos), indicando también que operar una red móvil implica altos costos fijos, lo que requerirá una inversión importante en redes móviles para desplegar la capacidad necesaria para el mayor tráfico móvil, así como en nuevas tecnologías, incluyendo la tecnología 5G. En este caso, dado los altos costos fijos antes indicados para desplegar y mantener una red, la autoridad competitiva de UK dio cuenta que en ese país existen ciertos acuerdos entre empresas para compartir cierta infraestructura, pero que permiten competir de todos modos en la calidad de los servicios móviles que se ofrecen, tanto en el segmento minorista como en el mayorista. También la CMA indicó que pese a los potenciales nuevos usos de la tecnología 5G, su adopción era aún incierta, por lo que el caso o la razón de negocios para su adopción -con estos elevados costos de despliegue e implementación-, era desafiante, dado que es incierta para las empresas la rentabilidad que se obtendría por su adopción.

IV. ENSEÑANZAS DE LA REVISIÓN DE ESTA CONCENTRACIÓN Y POTENCIALES IMPLICANCIAS PARA CHILE.

Dicho lo anterior, algunos de los aspectos de mayor interés de este caso y que resultan relevantes de cara a eventuales operaciones futuras que se den en el mercado chileno, serían los siguientes:

1. Que la CMA ha considerado efectivamente eficiencias que podrían ayudar a mitigar los riesgos de esta operación de concentración (por ejemplo, una potencial alza de precios de los planes móviles), como la materialización y despliegue efectivo del plan de redes de la entidad fusionada (plan que fue hecho vinculante con el Compromiso de Red). Esto es relevante de considerar, ya que no siempre se evalúan en detalle eficiencias en el marco de la revisión de operaciones de concentración. De hecho, en el caso de la operación de Claro y VTR, las eficiencias productivas y dinámicas presentadas por las partes no se habrían considerado, en definitiva, por la falta de acreditación, cuantificación y aporte de antecedentes suficientes para calificar su inherencia y suficiencia para contrapesar los riesgos de la operación. Esto, según la FNE.
2. Que la autoridad no se cerró a considerar -en un mercado más amplio, que podría triplicar fácilmente el chileno y con mayores ingresos por consumidor-, que una operación que llevaría el número de 4 a 3 actores, pudiera ser -tomando en cuenta posibles eficiencias y las medidas de mitigación-, considerada en definitiva, como no apta para reducir sustancialmente la competencia.

3. Que, en todo caso, la aplicación de medidas mixtas -de desinversión de espectro radioeléctrico -considerada como una medida estructural por la FNE en operaciones pasadas (VTR/Claro), y también de medidas conductuales -como las Medidas Transitorias-, serían una manera habitual de resolver eventuales problemas competitivos en concentraciones en este mercado.
4. Que la CMA permitió que una propuesta vinculante de inversión en redes, presentada por las partes, pudiera ser considerada como una medida de mitigación viable. En ese sentido, la autoridad consideró que, con ese compromiso materializado, era probable que la Fusión impulse la competencia a largo plazo en ambos mercados -minorista y mayorista- y que genere mejoras significativas en la calidad de la red móvil en Inglaterra.
5. Que se consideró también como viable una medida de mantención temporal -por 3 años-, de ciertos planes móviles y sus tarifas, así como de condiciones de acceso de operadores virtuales a las redes e infraestructura de la entidad fusionada. Esta medida tiene cierta similitud -en un mercado diferente, en todo caso-, con la medida de mitigación aprobada en Chile por el TDLC, en el caso de Nutrabien/Ideal, en el año 2018²⁷. En ese caso se requirió mantener los precios de los productos de Nutrabien también por 3 años²⁸. Respecto de la Fusión, la medida de protección de precios y condiciones de ciertos planes se juzgó como necesaria, hasta la implementación de una parte relevante del plan de Compromiso de Red, el que se previó que aumentaría la competencia y rivalidad en el largo plazo. En este sentido, las Medidas Transitorias no implicarían una especie de regulación de largo plazo del mercado, ni de los precios de ciertos planes, lo que sería una preocupación habitual de la autoridad en la revisión de posibles propuestas de medidas de mitigación.
6. Que, en este caso, como condición previa para la aprobación de la Fusión, se autorizó que la venta de una parte del espectro a otro actor, fuera considerada como una medida de mitigación. Este remedio es similar a una medida autorizada en el marco de la operación de VTR y Claro²⁹ en Chile, consistente en la devolución de aquella parte del espectro radioeléctrico³⁰, que superaba los límites establecidos por los Tribunales en nuestro país.

También es coherente con decisiones anteriores sobre límites y cesiones de espectro en concentraciones, que existen en Chile, al menos desde que existe el TDLC, con la aprobación de la operación de Movistar y Bellsouth, del año 2005³¹. Asimismo, esta medida es congruente con otras tomadas antes en diferentes países, ante operaciones de concentración en este tipo de mercados³².

27 Sentencia 166/2018 del H. TDLC, de 27 de noviembre de 2018.

28 Véase al efecto Jurisprudencia CeCo: "Recurso de Revisión Especial Ideal/Nutraben con FNE", disponible en: <https://centrocompetencia.com/jurisprudencia/ideal-nutraben-fne-2018/>

29 Informe de aprobación de la FNE, Rol F295-2021, de 2 de octubre de 2024.

30 En la Resolución Rol FNE F295-2021, de 5 de octubre de 2024, entre Claro y América Móvil, antes citada, se establece lo siguiente (p.48): "Que esta Fiscalía consideró en su análisis que las Medidas de Devolución propuestas se asimilan para todos los efectos a una medida de desinversión de activos en los términos de la Guía de Remedios. Conforme a dicho lineamiento, para que una medida de desinversión sea efectiva, se requiere que los activos incluidos en el paquete a desinvertir cuenten con la aptitud necesaria para atraer el interés de potenciales compradores. La Investigación evidencia que las Medidas de Devolución cumplen íntegramente con este criterio (...)". También indica (p.50): "Que, ponderando conjuntamente las Medidas de Mitigación, esta Fiscalía estima que su implementación logra precaver el riesgo de acaparamiento que se produciría como efecto de la Operación, posibilitando la adecuación a los límites a la tenencia de este insumo esencial y escaso, el ajuste al benchmark ideal en el caso de la macro banda media y, así, promoviendo el uso efectivo y eficiente del espectro radioeléctrico que permanecerá bajo la titularidad del JV".

31 Como se indica en Irrázabal e Iglesias, "El sinuoso y empinado camino de la Corte Suprema para determinar caps (...)", pág. 6: "Pues bien, en materia de caps y sin considerar los precedentes emanados de las Comisiones, el primer hito judicial que se debe mencionar es la Resolución N°2/2005, dictada por el TDLC el 4 de enero de 2005, mediante la cual se aprobó la operación de concentración entre Movistar y Bellsouth. Esta decisión impuso a Movistar, entre otras condiciones para aprobar la fusión, la de desprenderse de un bloque de frecuencia de 25 MHz (de la banda de 800 MHz) y, además, estableció que en el caso de que el comprador de dicho bloque de frecuencia fuese ya un operador incumbente, éste no podía acumular frecuencias de espectro por más de 60 MHz. Como ser verá, este guarismo (60 MHz) será clave para los casos posteriores".

32 En estudio sobre Europa (EU), se indica lo siguiente (traducido): "A pesar de los debates resultantes sobre el impacto en la competencia y la elección del consumidor, durante un tiempo se consideró suficiente una combinación de soluciones conductuales y estructurales para abordar las preocupaciones sobre la competencia. La desinversión de espectro, en particular, pareció desempeñar un papel importante". Copenhagen Economics, de febrero de 2024.

Sin embargo, en el caso de Chile se podría tener que revisar caso a caso, a futuro, la viabilidad, conveniencia y gradualidad de este tipo de medida, así como su relación con las potenciales eficiencias de una determinada operación³³, de acuerdo a sus condiciones particulares³⁴. En este sentido, habría una relación entre la disponibilidad de espectro radioeléctrico y la eficiencia de las inversiones en redes e infraestructura, para el despliegue de la tecnología móvil correspondiente. Esto, ya que la capacidad de la red sería una función de la cantidad de espectro desplegado por el número de sitios de la red, por lo que la suma de espectro y redes de una entidad fusionada sería positiva en términos de capacidad (lo que podría generar incentivos para ofrecer menores precios y generar un menor costo unitario de expansión de la capacidad, ante una eventual mayor demanda).

7. Que, asimismo, parte del interés de este caso es el reconocimiento de que los altos costos fijos de implementación de la red de 5G, por ejemplo, hacen incierta la rentabilidad de las inversiones para los operadores móviles, por lo que este sería un tema para considerar en la revisión de una operación de concentración. En este sentido, parte de la discusión en varios países y en Chile también, ha sido cómo se podría resolver el trade off entre reconocer que se requieren inversiones muy relevantes para implementar estos proyectos (que sólo algunos actores financieramente viables pueden realizar, sin comprometer sus indicadores, ratings y compromisos financieros, como demostrarían los problemas que ello ha generado en Chile en estos últimos años), y la necesidad de avanzar rápida y efectivamente en su implementación, de modo de poner a disposición de los usuarios nuevas tecnologías, como la 5G (con los beneficios que ello genera a los clientes). Por otra parte, también se puede considerar necesario, por ciertos actores o bien por el regulador -por un tema de política pública, por ejemplo-, que exista más que un número determinado de actores en esta industria. Este tipo de decisiones podría tener que evaluarse en estos tiempos con una visión actual y tal vez más dinámica de la industria, para que no se introduzca una innecesaria rigidez en su desenvolvimiento competitivo, relevante para el país, en un entorno tecnológico y competitivo cada vez más cambiante (y ante retornos inciertos de las inversiones, como se indicó).
8. Asimismo, la discusión anterior también se relaciona con la posible necesidad de evaluar que haya sido un tribunal (la Corte Suprema, en definitiva), el que haya fijado un límite máximo de espectro radioeléctrico que cada empresa puede detentar. Esto, dado que la evolución de los mercados y su dinamismo, y los requerimientos de inversiones relevantes en redes y en su despliegue, podría hacer que estos límites queden sin justificación ni fundamento efectivo y técnico en un determinado plazo (que podría ser cada vez más breve, con el cambio cada vez más habitual de la tecnología). Lo anterior se ha reconocido, respecto a los cambios en esta industria y considerando las modificaciones relevantes que se habían dado hasta 2019, señalando que: *"[e]s sencillo constatar que el mercado de comunicaciones móviles no es el mismo que presenciábamos en 2009, cuando se dictaminó el límite máximo. Las drásticas transformaciones de la industria justificaron la decisión de Subtel de consultar una nueva propuesta de distribución del espectro, y así fue considerado por el TDLC. Diez años después, han aparecido nuevos actores, se ha expandido la base de clientes de los servicios de telefonía móvil y el uso de datos móviles, la contratación de prepagos ha disminuido y los planes pospago cobran mayor relevancia. Al mismo tiempo, los precios de los planes tampoco son los*

33 En la Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025, pág. 19, se indica lo siguiente, por ejemplo: *"Con el menor espectro por operador en la OCDE y barreras reales para sustituirlo con más infraestructura, caps rígidos en Chile encarecen significativamente inversión en calidad y cobertura"*.

34 *"El régimen de caps vigente pasa por alto ese sistema de control concreto, al prohibir anticipadamente y en abstracto cualquier consolidación eficiente del espectro de agentes económicos que se concentren y posean concesiones por sobre los caps. En esos casos, el régimen de caps vigente fuerza al sistema a exigir a las partes remedios de desinversión de espectro que, en muchos casos, serían derechamente ineficientes si la operación de concentración respectiva fuera analizada en concreto, con datos actualizados y de acuerdo al régimen jurídico establecido para ello por el legislador"*. Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025, pág. 6.

mismos que hace diez años. Modificaciones regulatorias significativas, como la portabilidad numérica o la obligación de no discriminar entre tarifas on-net y off-net, por mencionar algunas, potenciaron la entrada y ambiente competitivo del sector”³⁵. Este tipo de cambios se han dado también en los años siguientes al año 2019 y se están dando actualmente, por lo que se debiera evaluar la conveniencia de que se modifiquen los límites, y/o que sea otra entidad la encargada de evaluar la pertinencia y los límites específicos del espectro radioeléctrico con que una empresa pueda contar a futuro.

Este no debiera ser, idealmente al menos, un tema en el que se deba requerir -cada vez-, una nueva consulta ante el TDLC, por ejemplo³⁶. Esto sería en parte lo que estaría cuestionando una empresa -Entel- ante el TDLC actualmente, en el sentido que, -además-, estos límites se podrían haber fijado de una manera rígida³⁷, alegando ella que, -asimismo-, no debiera ser un tribunal el que los fije³⁸, entre otras razones, por razones legales y constitucionales³⁹. En la Consulta de Entel, antes señalada, la empresa daría cuenta de nuevos antecedentes para solicitar al TDLC dejar sin efecto o bien modificar el régimen de los límites al espectro radioeléctrico vigente. Ello, basado -entre otras razones- en: “(i) *la necesidad de alcanzar economías de escala indispensables para realizar las inversiones en innovación que demandan las telecomunicaciones, como lo prueba la tendencia mundial a la consolidación en esta industria; y (...) (iv) las restricciones financieras a la inversión que afectan a los proveedores chilenos de servicios de conectividad*”. En un sentido similar, un artículo indica lo siguiente⁴⁰: “[e]sta larga travesía que ha debido recorrer la fijación de límites de espectro radioeléctrico en nuestro país llama a preguntarse por las bondades y riesgos del modelo regulatorio resultante. Definiciones eminentemente técnicas (y que requieren una necesaria flexibilidad por los desarrollos tecnológicos futuros) han terminado por quedar en manos de la autoridad de competencia -con posibilidad de revisión posterior de la Corte Suprema-”. De este modo, se ha cuestionado también en varios artículos que se haya dado un efecto regulatorio a sentencias de los tribunales de justicia, con los peligros que ello implicaría para el funcionamiento del sistema de competencia (y por la posible rigidez de los límites o *caps* del espectro, que se hayan fijado, sin considerar los cambio que

35 Cita es a Nota CeCo UAI: “Claves para entender la travesía del espectro radioeléctrico en Chile”, Obra citada.

36 En la Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025, pág. 4, se indica que: “No corresponde que el número óptimo de actores en un mercado sea establecido en resoluciones judiciales, más aún si su modificación conlleva alrededor de 2 años de tramitación”. En el mismo sentido, la Consulta de Entel (pág. 5) cita al Presidente del TDLC, en un contexto determinado, indicando lo siguiente sobre este tema: “Más allá de las críticas que puedan hacerse a las medidas establecidas, es preocupante que un mercado de esta complejidad y relevancia se regule por medio de decisiones judiciales. La judicatura carece de las herramientas para fijar adecuadamente las reglas que deben regir en un mercado, a lo que se suma que los procesos judiciales tampoco son idóneos para discutir la pertinencia de reglas que rigen hacia el futuro. Las decisiones judiciales de esta naturaleza establecen una regulación trunca, llena de vacíos, y fijan una agenda que el regulador puede no compartir, lo que termina en una mayor judicialización”.

37 En la consulta de Entel ante el H. TDLC antes citada, pág. 19, se indica sobre la rigidez de los límites vigentes -por ejemplo- lo siguiente: “(b) *Topes generales y rígidos no sirven para un mercado dinámico: cambiarlos toma años, frena ajustes oportunos y eso termina perjudicando a los consumidores. Hoy los caps se apartan de la visión de política industrial del regulador sectorial. (c) Los caps congelan indefinidamente el resultado de un análisis estructural. En cambio, la experiencia comparada converge en enfoques flexibles y evaluaciones caso a caso que reconocen eficiencias dinámicas de escala, cobertura e inversión*”.

38 En la consulta de Entel ante el H. TDLC, antes citada (pág. 4), se indica lo siguiente al respecto: “El régimen de límites de espectro chileno resultante de esta historia es deficiente, porque termina siendo un tribunal quien determina el número óptimo de competidores en el mercado de las telecomunicaciones”.

39 Véase sobre este tema la Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025” y la Nota CeCo: “Espectro radioeléctrico ¿Deben ser los jueces quienes resuelvan?”, de fecha 22 de julio de 2024. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/espectro-radioelectrico-deben-ser-los-jueces-quienes-resuelvan/>.

40 Nota CeCo: “Claves para entender la travesía del espectro radioeléctrico en Chile”, de fecha 26 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/claves-para-entender-la-travesia-del-espectro-radioelectrico-en-chile/>.

se producen en el tiempo)⁴¹. Esto, considerando además que la libre competencia debiera tender a relacionarse e interactuar – de manera deferente y a veces residual (por la legislación aplicable)-, en ámbitos sectoriales como el de las telecomunicaciones, con objetivos regulatorios distintos a la competencia. Así, de lo contrario, se podría generar una tensión en caso de que la autoridad respectiva -la Subtel, por ejemplo-, no pueda establecer de la manera que estime pertinente -de acuerdo a sus atribuciones legales y reglamentarias- los límites al espectro, conforme a sus propios intereses regulatorios, según su conocimiento técnico y tomando en cuenta los cambios que ocurren cada cierto tiempo en este ágil mercado^{42,43}.

9. También se debiera considerar en este sentido, que la cantidad de espectro disponible para ciertas empresas podría influir en las inversiones (y su eficiencia) requeridas para desplegar redes y también posiblemente en la calidad del servicio que se preste, como ocurriría en el caso de la tecnología 5G. Sobre la calidad del servicio, la CMA indica por ejemplo que la posibilidad de acceder a la red de la otra empresa combinada y de compartir espectro entre ellas puede generar: *"(...) como resultado mejoras a corto plazo en la cobertura y cierta reducción de la congestión en una parte significativa del Reino Unido"*. También la CMA indica que: *"[e]s probable que la combinación de estos factores resulte en alguna mejora en algunas métricas de calidad de la red de maneras que afecten la experiencia del consumidor"*⁴⁴.
10. Además, la Fusión da cuenta que la autoridad en UK ha tenido una mirada evolutiva y dinámica del mercado de telecomunicaciones móvil, considerando los cambios cada vez más rápidos en esta industria y la necesidad apremiante de poner a disposición de los consumidores y de las empresas, la capacidad y calidad de red necesaria para los nuevos usos -y el transporte de cada vez mayor cantidad de datos-, que éstos requieren. Parte de estos nuevos usos potenciales serían, en palabras de la CMA: *"(...) el potencial de habilitar diversas aplicaciones inteligentes, por ejemplo, en la atención médica electrónica, las ciudades inteligentes, los vehículos conectados y las tecnologías automatizadas"*⁴⁵. En este mismo sentido, las decisiones de las autoridades chilenas de competencia, desde el caso de fusión de Bellsouth y Movistar en adelante también han tomado en cuenta este tipo de consideraciones dinámicas en su evaluación competitiva del mercado de las telecomunicaciones. Dicha operación, por ejemplo, fue uno de los primeros casos revisados por el TDLC, en que éste reconoció una mayor eficiencia en el uso del espectro por la entidad resultante y en que se dio facilidades de acceso a operadores virtuales a redes de las empresas con servicios móviles. También la FNE en su evaluación de operaciones de concentración recientes ha tenido una

41 Por ejemplo, en Irrazábal e Iglesias, "El sinuoso y empinado camino de la Corte Suprema para determinar caps (...)", págs. 9-11, se indica lo siguiente: *"En este marco de análisis, el TDLC consideró que el tenor literal de la Sentencia de 2009 dejaba claro que ésta se refería específicamente al concurso para la red 3G, sin poder aplicarse a otros concursos para bandas de espectro diferentes"*. Además, el TDLC estimó que las condiciones de mercado vigentes al momento de dictarse la Sentencia de 2009 habían cambiado significativamente, particularmente por la convergencia tecnológica observada y la apertura del mercado minorista (a través de los contratos entre OMR y OMV), entre otros factores. En base a este análisis, el TDLC concluyó que: *"(...) la imposición de un límite permanente implicaría la atribución por parte de los tribunales de justicia de una función de carácter regulatorio en un proceso contencioso como el de autos"* (Considerando N°70)". Después indica el mismo artículo, sobre el razonamiento de la Corte Suprema al respecto, que: *"De este modo, el razonamiento implícito de la Sentencia de 2018 es el siguiente. Dado que el TDLC tiene potestades regulatorias, sus decisiones no estarían constreñidas por el efecto relativo de la cosa juzgada"*. También establece que el efecto es el siguiente: *"En otras palabras, la Corte Suprema invocó las potestades regulatorias del TDLC para adoptar, ella misma y ejerciendo sus facultades jurisdiccionales, una decisión regulatoria específica y contraria a las decisiones previas del TDLC (...)"*. Referencia es a la Sentencia 154/16, del H. TDLC.

42 En efecto, la regulación del espectro radioeléctrico es una de las funciones de la legislación y normativa de este sector. Como se indica en la Consulta de Entel, antes citada (pág. 3): *"La determinación del uso y titularidad de los distintos rangos de frecuencia es uno de los principales objetos de la regulación de telecomunicaciones. El propósito de esa regulación es mitigar la interferencia y promover el uso eficiente del espectro radioeléctrico, tanto a nivel internacional (...), como a nivel nacional (a través de las disposiciones de la Ley General de Telecomunicaciones ("LGT") y la actividad de la Subsecretaría de Telecomunicaciones ("Subtel"))"*.

43 En el mismo sentido, la Consulta de Entel ante el H. TDLC (Rol NC-556-2025), de fecha 25 de noviembre de 2025, indica -por ejemplo-, lo siguiente (pág. 6): *"El problema, según también explicó la Subtel, es que esa necesaria concentración descrita por la autoridad sería inviable (en términos absolutos o máximos de eficiencia) con el régimen de caps vigente"*.

44 Citas previas son del Summary o resumen de la decisión de la CMA sobre esta Fusión, antes citado.

45 Cita es del Summary o resumen de la decisión de la CMA sobre esta Fusión, antes citado.

mirada que habría considerado una revisión de las dinámicas competitivas⁴⁶. Además, hay ciertos temas y cambios regulatorios -como la baja de los costos de cambio por la portabilidad numérica (con cambios -varias veces- desde los actores con mayores participaciones de mercado a otras empresas), u otros cambios que habrían aumentado la desafiabilidad en esta industria-, que se han considerado en el análisis competitivo, y que han sido frecuentes en ella (que ha debido adecuarse a tiempo a los cambios tecnológicos). Asimismo, es relevante tener en cuenta que -en otros países y regiones, como Australia⁴⁷ y en la UE-, también se ha dado esta discusión de manera reciente -autorizándose en definitiva ciertas concentraciones, incluso de 4 a 3 operadores móviles-, por lo que la revisión de estas decisiones también sería de interés para evaluar esta compleja discusión.

11. La apreciación relativa actual por parte de los consumidores y empresas de las variables de precio y calidad de los servicios móviles -calidad que mejoraría tras la Fusión, según la CMA- también puede cambiar con el tiempo y con la evolución de la tecnología. Sobre la calidad del servicio móvil, la CMA indica que: *"(...) es probable que exista una marcada diferencia entre la escala y el rendimiento de la calidad de la red que 3UK [Three] y VUK [Vodafone] ofrecerían en ausencia de la Fusión y los propuestos en el JBP" ("joint business plan")*⁴⁸. También, como ejemplo de la cada vez mayor valoración de la calidad como elemento competitivo por parte de los clientes, el regulador sectorial de telecomunicaciones de UK -Ofcom- señaló que: *"(...) espera que la calidad de los servicios móviles adquiera mayor importancia a medida que aumenta la dependencia de los clientes de los servicios móviles y sus necesidades evolucionan. En particular, Ofcom prevé que la demanda de datos móviles aumente para satisfacer las cambiantes necesidades de los clientes, a medida que se hace un mayor uso de servicios que consumen muchos datos (por ejemplo, streaming, videollamadas, realidad virtual y aumentada), lo que significa que se requerirán inversiones significativas en redes móviles para aumentar la capacidad y proporcionar la calidad de red necesaria para satisfacer las futuras necesidades de conectividad de los clientes"*⁴⁹. Así, se ha reconocido -como en Chile- que los servicios móviles son cada vez más relevantes, y que, dentro de ellos, el tráfico de datos es cada vez más importante para la toma de decisiones de los clientes. Por ejemplo, en un comentario de Ceco Perú sobre la desinversión de Telefónica⁵⁰, se establece lo siguiente: *"[e]n Latinoamérica, el tráfico de redes fijas en Chile, por ejemplo, creció a una tasa anual del 48% entre 2019 y 2022, mientras que en redes móviles lo hizo al 51%. La principal causa de este incremento es el auge del video en streaming, que representó el 66% del tráfico global en 2022 y se prevé que alcance el 80% para 2028"*. Por eso, el mismo comentario da cuenta de la necesidad creciente de inversiones en el segmento móvil: *"Como resultado de esta situación, es esperable que en los próximos años los operadores de telecomunicaciones latinoamericanos necesiten hacer grandes inversiones en redes, adicionales a las*

46 Véase al efecto la Nota CeCo: "La mirada dinámica de la FNE a propósito del Joint Venture de telecomunicaciones entre VTR y Claro", de 9 de noviembre de 2022.

47 En una nota de un estudio de abogados (Norton Rose Fulbright) sobre la fusión del año 2020 entre dos empresas australianas de telecomunicaciones, se señaló que: *"las partes se enfrentaron a un obstáculo importante cuando la Comisión Australiana de Competencia y Consumo (ACCC) decidió oponerse a la fusión. Casi nueve meses después, la fusión se reanudó después de que TPG Telecom y TPM impugnaran con éxito la decisión de la ACCC ante el Tribunal Federal de Australia. El juez John Middleton concluyó que la fusión no reduciría sustancialmente la competencia"*. Es de interés hacer notar, que el Tribunal habría destacado algunos puntos de interés para la discusión propuesta en este comentario: (i) La autoridad Australiana de competencia -la ACCC- indicó que con la entrada independiente de TPG (una parte), habría un cuarto operador móvil, que presionaría a los otros 3 competidores; (ii) Pero el Tribunal criticó a la autoridad de competencia por intentar diseñar un determinado resultado competitivo, priorizando que se evalúe la calidad de la competencia, y no solamente el número de operadores en un mercado; (iii) El Tribunal estableció que la entidad fusionada aumentaría la competitividad de las partes, basándose en que, por ejemplo: el espectro conjunto de la entidad fusionada aumentaría las capacidades y la calidad de la red, así como su capacidad para competir con otros operadores móviles; y que la entidad fusionada podría invertir en capacidad de red y acelerar el despliegue de la tecnología 5G, por poder contar -tras la fusión-, con una mejor situación financiera. De este modo, el Tribunal de Australia habría aceptado que un menor número de participantes en el mercado - en esas circunstancias-, no sería necesariamente problemático para la competencia. Para contar con una mayor información, se puede revisar el resumen de la decisión en este sitio web: www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/judgments/fca/single/2020/2020fca0117.

48 Cita es del Summary o resumen de la decisión de la CMA sobre esta Fusión, antes citado.

49 En el párrafo 32, del Summary o resumen de la decisión de la CMA en esta operación, antes citado.

50 Véase en esta cita y las siguientes de este párrafo, Nota CeCo Perú: "Los heraldos negros: ¿por qué desinvierte Telefónica en Latinoamérica?", de 30 de abril de 2025.

necesarias para mantener sus operaciones actuales en funcionamiento. Por un lado, para ampliar la cobertura de redes de fibra óptica y 4G, así como desplegar redes 5G de cobertura nacional y, por otro, para ampliar la capacidad de las redes fijas y móviles para poder absorber el aumento del tráfico". Asimismo, en el mismo documento se indica que la inversión estimada para aumentar la capacidad de red en Latinoamérica sería de unos 12.000 millones de dólares (en los años 2023-2028), con una media anual de aprox. 2.000 millones de dólares, y que esta dinámica y otras razones, afectarían la rentabilidad de los operadores móviles para financiar la infraestructura que soporta el crecimiento de la red y las necesidades requeridas por el mayor tráfico de datos. Como consecuencia: "los usuarios finales corren el riesgo de asumir precios más elevados, y los operadores, al no obtener los ingresos suficientes para expandir y modernizar sus redes, podrían optar por desinvertir o salir del mercado, tal como ilustra el caso de Telefónica".

12. Finalmente, cabe considerar que el despliegue de redes e infraestructura para que opere la tecnología 5G, por ejemplo, influyen de manera cada vez más creciente en variables competitivas, de productividad, y de cierre de brechas digitales, temas muy relevantes para el desarrollo de un país. Como indica la CMA en sus comentarios: "(...) 5G es la última generación de tecnología de redes móviles. En comparación con 4G, la tecnología 5G (y en particular 5G autónoma) es capaz de proporcionar velocidades más rápidas, mayor capacidad y tiempos de respuesta muy rápidos". El que los consumidores y las empresas puedan acceder lo antes posible a la tecnología 5G y a las nuevas tecnologías (y a sus innovadoras aplicaciones) que se implementen en el futuro, también debiera ser un aspecto a considerar en la evaluación de este tipo de operaciones de concentración.

V. CONCLUSIONES

La revisión de esta operación de concentración presenta ciertos aspectos de interés, con potenciales implicancias para la industria de servicios móviles en Chile y para la revisión de potenciales operaciones de concentración. En efecto, en la decisión de la CMA: (i) se ha evaluado en detalle las eficiencias que pudieron haber ayudado a mitigar los riesgos de esta operación de concentración; (ii) se evaluaron los riesgos de la Fusión -como el potencial aumento del precio de los planes de servicios móviles-, pese a lo cual se ha estimado como suficiente contrapeso las medidas de mitigación presentadas por las partes; (iii) la autoridad ha permitido que el despliegue de un plan de inversión en redes e infraestructura, sea vinculante para las partes, como medida de mitigación; (iv) la CMA ha permitido establecer medidas conductuales transitorias, como el congelamiento de ciertos planes móviles por 3 años, plazo en que consideró que se comenzarían a mostrar los contrapesos y eficiencias de las medidas aprobadas; (v) la CMA ha establecido que ciertas condiciones de acceso de los operadores móviles virtuales a las redes de las partes, se mantengan tras la operación; (vi) la CMA ha indicado que la cesión de parte del espectro radioeléctrico a un tercero, considerada como una medida de mitigación estructural en Chile, reforzaría competitivamente a un competidor de las partes; (vii) la CMA también ha tomado en cuenta consideraciones dinámicas y de calidad de servicio en el segmento móvil en su decisión, reconociendo la necesidad de realizar oportunamente cuantiosas inversiones para proveer a los consumidores mejores servicios y con una mayor confiabilidad, para el acceso a más datos móviles, por ejemplo, entre otros usos que presentan actualmente una demanda creciente; (viii) la autoridad no se ha cerrado -en definitiva-, a considerar como viable una operación de concentración de 4 a 3 operadores móviles, para lo cual tomó las medidas de contrapeso a los riesgos que estimó como proporcionadas a ellos, por lo que decidió en definitiva que una alternativa de prohibición no habría sido una decisión equilibrada.

Asimismo, parte del interés de este análisis de la CMA es el reconocimiento de que los altos costos fijos de implementación de la red de 5G, por ejemplo, hacen incierta la rentabilidad de las inversiones para los operadores móviles, por lo que este también sería un tema para considerar en la revisión de una futura operación de concentración.

En resumen, me parece de mucho interés el conocer cómo nuestras reconocidas autoridades de libre competencia, especialmente la Fiscalía Nacional Económica y el TDLC, además de la Corte Suprema -eventualmente-, van a tomar en cuenta estas consideraciones competitivas – de una concentración en un mercado distinto, como es Inglaterra, propias de un mercado de servicios móviles de telecomunicaciones en constante evolución y cada vez más relevante. Esto, además, en tiempos de cambios rápidos por la transformación digital, la mayor relevancia de los mercados digitales y del e-commerce, y por la potencial aplicación cada vez mayor a nuevos usos de la inteligencia artificial, por indicar sólo algunos ejemplos de la creciente relevancia de la industria de las telecomunicaciones.

REFERENCIAS

Claudio Agostini y Manuel Willington, “Libre competencia y regulación en el mercado de la telefonía móvil en Chile”, Investigaciones CeCo UAI, noviembre de 2020. Disponible en: https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2020/11/Agostini-y-Willington_Libre-competencia-y-regulaci%C3%B3n-en-el-mercado-de-la-telefon%C3%ADa-m%C3%B3vil-en-Chile.pdf

Consulta de Entel ante el H. TDLC, Rol NC-556-2025, “Solicitud de Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. de modificar la Resolución N° 59/2019 sobre límites a la tenencia de espectro radioeléctrico”, de 25 de noviembre de 2025.

Copenhagen Economics “¿Insights 4-To-3 – Back To 4? A time of reckoning for the EU telecoms industry”, febrero de 2024 (presentado en la Consulta de Entel ante el TDLC, Rol NC-556-2025).

Felipe Irrarrazabal y Juan Pablo Iglesias, “El sinuoso y empinado camino de la Corte Suprema para determinar caps sobre el espectro radioeléctrico”, Investigaciones CeCo UAI, abril de 2025. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2025/04/Irrarrazabal-Iglesias-El-sinuoso-y-empinado-camino-de-la-Corte-Suprema-para-determinar-caps-sobre-el-espectro-radioelectrico.pdf>

Informe de la Fiscalía Nacional Económica sobre la Adquisición de control en Enel Transmisión Chile S.A. por parte de Sociedad Transmisora Metropolitana SpA., Rol FNE F325-2022 de 21 de octubre de 2022.

Nota CeCo: “Claves para entender la travesía del espectro radioeléctrico en Chile”, de 26 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/claves-para-entender-la-travesia-del-espectro-radioelectrico-en-chile/>

Nota CeCo: “Espectro radioeléctrico ¿Deben ser los jueces quienes resuelvan?”, de 22 de julio de 2024. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/espectro-radioelectrico-deben-ser-los-jueces-quienes-resuelvan/>

Nota CeCo: “La FNE, estación de servicios de Hualpén y empresa en crisis”, de 26 de junio de 2020. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/la-fne-estacion-de-servicios-de-hualpen-y-empresa-en-crisis/>

Nota CeCo: “La mirada dinámica de la FNE a propósito del Joint Venture de telecomunicaciones entre VTR y Claro”, de 9 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/la-mirada-dinamica-de-la-fne-a-proposito-del-joint-venture-vtr-y-claro/>

Nota CeCo: Perú: “Los heraldos negros: ¿por qué desinvierte Telefónica en Latinoamérica?”, de 30 de abril de 2025. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/desinversion-telefonica-latinoamerica/>

Resolución de la Fiscalía Nacional Económica de la operación entre Claro y VTR, Rol FNE F295-2021, de 5 de octubre de 2022.

Resumen de la decisión de la CMA en este caso de Vodafone y Three, de 5 de diciembre de 2024, denominado en inglés "Summary_of_final_report", disponible en el sitio web de la CMA: <https://www.gov.uk/cma-cases/vodafone-slash-ck-hutchison-jv-merger-inquiry>.

Sentencia 166/2018 del H. TDLC, "Recurso de Revisión Especial de Ideal S.A. y otro en contra de la Resolución de la FNE de 10 de mayo de 2018", de 27 de noviembre de 2018.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Fernando Irarrázaval P., "Aspectos relevantes de la fusión entre Vodafone y Three en Inglaterra, y posibles consideraciones para el mercado de las telecomunicaciones en Chile", *Investigaciones CeCo* (febrero, 2026),
<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a centrocompetencia@uai.cl
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile