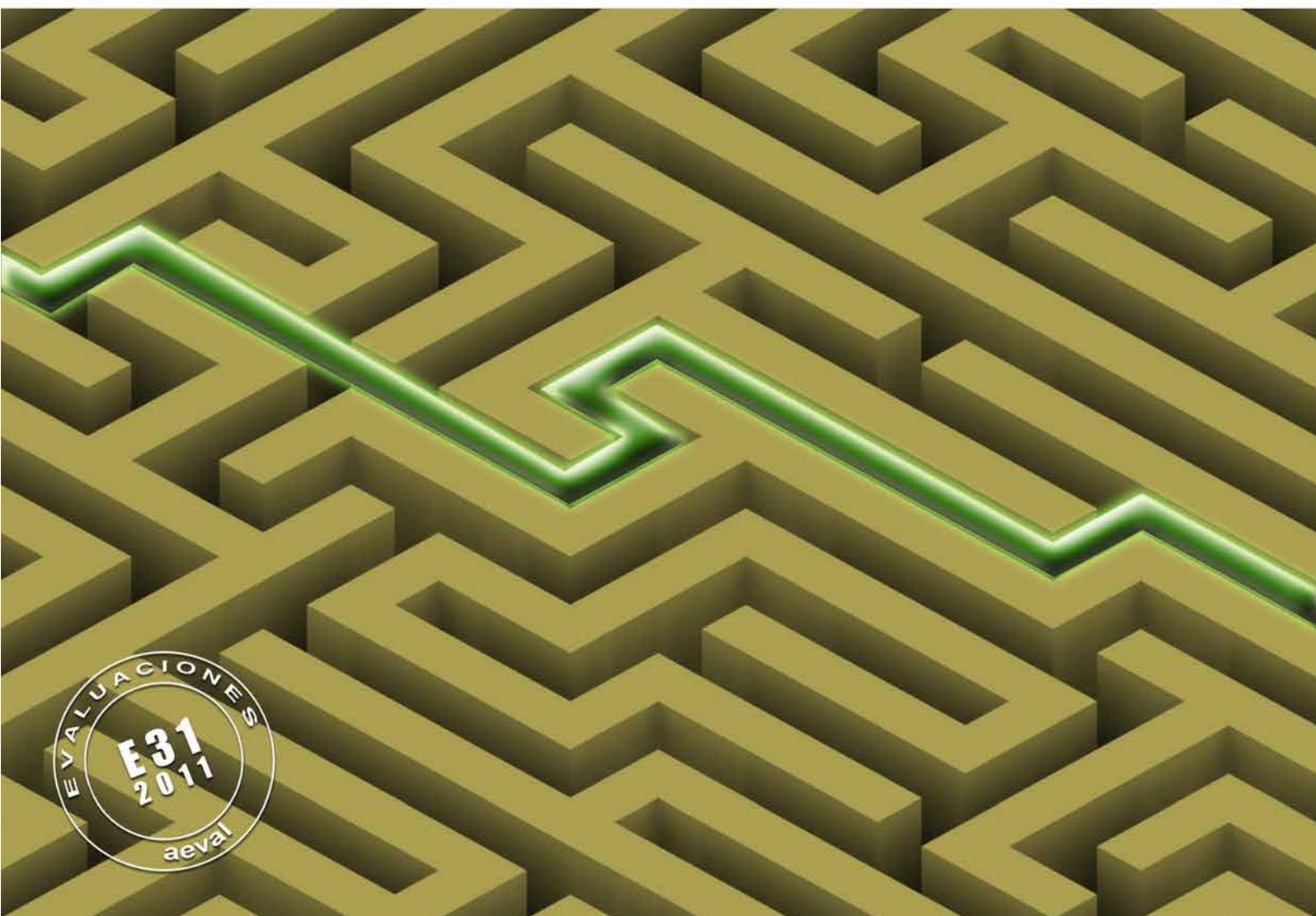


Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas

Segundo informe sobre los trámites
administrativos para la creación de empresas

RESUMEN EJECUTIVO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas

**Segundo informe sobre los trámites
Administrativos para la creación de empresas**

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2012

La "Evaluación sobre las trabas administrativas para la creación de empresas" se integra en el Plan de Trabajo acordado por el Consejo de Ministros, en su reunión de 4 de marzo de 2011, dando así cumplimiento al artículo 23 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Éste es el quinto plan de trabajo de AEVAL desde su constitución el 1 de enero de 2007 y su objetivo es verificar los resultados de las iniciativas políticas para favorecer la transparencia en la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y la mejora continua de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas
Segundo informe sobre los trámites administrativos para la creación de empresas
RESUMEN EJECUTIVO

E31-2011

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

www.aeval.es

Edita:
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

Primera edición 2012

Equipo de Evaluación:

Presidenta de la AEVAL:
Ana Ruiz Martínez

Directora de la evaluación:
Mónica Macía González

Evaluadores:
Celia Casillas Barral
Luis Castro (análisis de datos)
Florencio Gallego Martín
Javier Rico Callado

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-12-006-9

Índice

Mandato.....	7
<i>Objeto y alcance de la evaluación</i>	9
Descripción de la intervención.....	11
<i>La creación de empresas</i>	11
<i>La influencia de los trámites en la decisión de emprender</i>	12
El peso o la relevancia de los trámites en la creación de empresas	12
La seguridad jurídica y la garantía de bienes públicos y privados tutelados	13
El carácter secuencial o simultáneo de los trámites administrativos	13
Enfoque y metodología.....	15
<i>Enfoque</i>	15
Preguntas y criterios de evaluación.....	15
<i>Metodología</i>	16
Técnicas y herramientas utilizadas.....	17
Limitaciones de la evaluación.....	18
Conclusiones y recomendaciones.....	21
<i>La importancia de los trámites en la decisión de emprender</i>	21
<i>Sobre las medidas adoptadas para reducir las trabas administrativas para la creación de empresas</i>	23
Medidas estratégicas de simplificación administrativa que inciden en el proceso de tramitación de creación de empresas.....	23
Medidas facilitadoras del proceso de tramitación de creación de empresas.....	27
<i>Sobre los efectos generales de las medidas</i>	31
La importancia de la coordinación interadministrativa	31
La unidad de mercado.....	33
<i>Sobre los efectos en el proceso de tramitación</i>	35
Análisis coste/tiempo	35
Análisis de las diferencias territoriales según el sector de actividad.....	36
Medición de cargas según el método simplificado del MCE	39
Los estudios internacionales	40

Mandato

En 2007, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) realizó, por encargo del Consejo de Ministros, una evaluación sobre los trámites administrativos para la creación de empresas en España (AEVAL, 2007), que se centró en el análisis de los obstáculos a la tramitación que pudieran existir en la Administración General del Estado (AGE), e incluyó una primera aproximación a los trámites administrativos que se llevan a cabo en los restantes niveles de gobierno, con la previsión de que pudiesen ser evaluados en el futuro. Además, se trató de que los resultados pudieran ser comparables con los más conocidos estudios sobre el mismo tema, tanto a nivel mundial como europeo.

Contando con este material previo, el Consejo de Ministros, en su reunión del 4 de marzo de 2011, acordó incluir, en el Plan de Trabajo para la AEVAL en 2011¹,

"una nueva evaluación que se centre en el análisis de los efectos de las diferentes medidas implementadas, y en especial los debidos a las modificaciones derivadas de la transposición e implementación de la Directiva de Servicios, así como en el diagnóstico sobre las posibles diferencias regulatorias y procedimentales existentes en los distintos ámbitos territoriales y sus efectos sobre la unidad de mercado".

Desde noviembre de 2007 (fecha de finalización de la evaluación) hasta ahora, se han implementado "un conjunto de medidas orientadas a reducir el número de trámites y los tiempos necesarios para ello. También la transposición de la Directiva de Servicios ha introducido modificaciones normativas en la materia", se dice en el texto aprobado por el Consejo de Ministros.

Por otra parte, se menciona en el Acuerdo la constatación, en la citada evaluación de 2007, de la variabilidad existente en cuanto a trámites a realizar, plazos y coste del proceso, tanto a nivel autonómico como local, por lo que el Consejo de Ministros considera "conveniente" realizar esta nueva evaluación que evidencie, en su caso, esas diferencias territoriales.

Además del explícito mandato del Consejo de Ministros, la simplificación y reducción de las cargas administrativas son objeto de atención en varios programas y planes del Gobierno, lo cual acentúa la pertinencia de la evaluación. Es el caso de la Estrategia Renovada de Lisboa (Comisión Europea, 2005), cuyo objetivo es convertir a Europa en la economía más dinámica y competitiva a nivel mundial. La finalidad de la simplificación es la reducción de costes para las empresas basados en las obligaciones de información administrativas, de manera

¹ Orden TAP/700/2011, de 17 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2011. BOE del 1 de abril de 2011.

que dispongan de más recursos económicos para inversiones productivas, aumenten su competitividad y así contribuyan a dinamizar la economía. En este sentido, se proponen una serie de objetivos, entre ellos, la aplicación de la Directiva de Servicios (DS); la reducción de cargas administrativas en un 25% en 2012 -germen del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas (PARCA) aprobado por el Gobierno de España en 2008-; la creación de una ventanilla única, y otras medidas para que la creación de una empresa pueda finalizarse en el plazo de una semana.

Asimismo, en el borrador del nuevo Programa Nacional de Reformas de España² (PNR), reflejo de los compromisos del Gobierno español a partir de la mencionada Estrategia Renovada de Lisboa, se recoge asimismo la reducción de cargas administrativas y la transposición de la DS como elementos esenciales para la "mejora del crecimiento de la productividad y reducción de los márgenes":

"España ha acometido recientemente importantes reformas en los mercados de bienes y servicios, que junto a la reciente reforma laboral, va a mejorar la productividad y a fomentar la competencia y la reducción de los márgenes. Se ha realizado una ambiciosa transposición de la Directiva de Servicios, a través de la Ley Paraguas y la Ley Ómnibus, eliminando barreras de entrada en el sector servicios y reduciendo obstáculos administrativos a la actividad económica" (CDGAE, 2010).

En tercer lugar, la Ley de Economía Sostenible (LES)³ también regula medidas relacionadas con los obstáculos administrativos para la creación de empresas, incorporándolas como elementos clave para el desarrollo económico sostenible⁴. Así, según se explica en el preámbulo de la Ley,

"El Título II recoge las reformas que la Ley realiza con la finalidad de incidir directamente en la mejora de la competitividad del tejido económico español. De este modo, la Ley de Economía Sostenible viene a continuar el esfuerzo de remoción de obstáculos administrativos iniciado con las normas de transposición de la Directiva de Servicios, pero, además, asume la necesidad de incidir en otros aspectos que resultan en la actualidad negativos para la situación de nuestra economía o que son susceptibles de simplificación y agilización".

Destaca por su trascendencia también la aprobación del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, que despliega parte de las reformas previstas en la

² La AEVAL realiza anualmente una evaluación del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del PNR.

³ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

⁴ La LES indica en su disposición final 26ª que "en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, se elaborará un estudio, para su elevación a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, sobre las medidas de simplificación y agilización de creación de empresas. Dicho estudio incluirá las recomendaciones oportunas sobre las modificaciones normativas y organizativas necesarias para continuar avanzando en la simplificación, agilización y plena implantación de medios telemáticos en los trámites para la constitución de sociedades, así como en su extensión a otros supuestos de creación de empresas".

LES "permitiendo la agilización de la constitución de sociedades y de la adopción de actos societarios"⁵.

El Acuerdo del Consejo de Ministros marca como plazo para la elaboración del informe el mes de marzo de 2012, y designa como el órgano responsable de la intervención a la Secretaría General de Industria, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC). En la actualidad las competencias de esta desaparecida Secretaría General han sido traspasadas a la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET).

Objeto y alcance de la evaluación

El objeto de la evaluación es el conjunto de medidas puestas en marcha por parte de la Administración General del Estado desde 2007 para la reducción de los trámites, y el coste y el tiempo necesarios para la creación de una empresa, desde el momento en que se inicia la tramitación hasta que se obtiene el permiso para ejercer la actividad. Por tanto, se trata de un objeto múltiple y no un único programa, lo que le otorga mayor complejidad.

Además, se trata de una serie de intervenciones de las que es muy importante contemplar los distintos ámbitos (sectoriales, territoriales y competenciales) en que se enmarcan. Unas forman parte de políticas de carácter sectorial, como las de fomento empresarial; otras son más transversales, como la política de mercado interior o de gobernanza, teniendo todas ellas como marco general de referencia la política económica, tanto nacional (con la Ley de Economía Sostenible y el PNR como principales apoyos), como comunitaria, establecida en la Estrategia Renovada de Lisboa y en la Estrategia Europa 2020, cuyo objetivo es el crecimiento inteligente, sostenible e integrador de Europa.

Como elemento de encuadre hay que tener en cuenta también que, siguiendo el mandato del Consejo de Ministros, la valoración de la intervención se ha realizado con un método comparativo, midiendo las diferencias con respecto a la evaluación de 2007, lo cual incluye mantener la metodología empleada en aquella ocasión, con las especiales limitaciones autoimpuestas (como la tipología de la empresa, o los conceptos incluidos o desestimados, por ejemplo), que ello conlleva.

Para avanzar en posibles futuros enfoques de evaluación sobre este mismo tema, se añade un estudio de cargas de dos tipos de empresas, la empresa tecnológica (TIC) y la industria (IND), ninguna de ellas afectada por la DS. También se incluye un análisis ampliado de los trámites para la creación de otra de las empresas, el hotel con restaurante (HOT+).

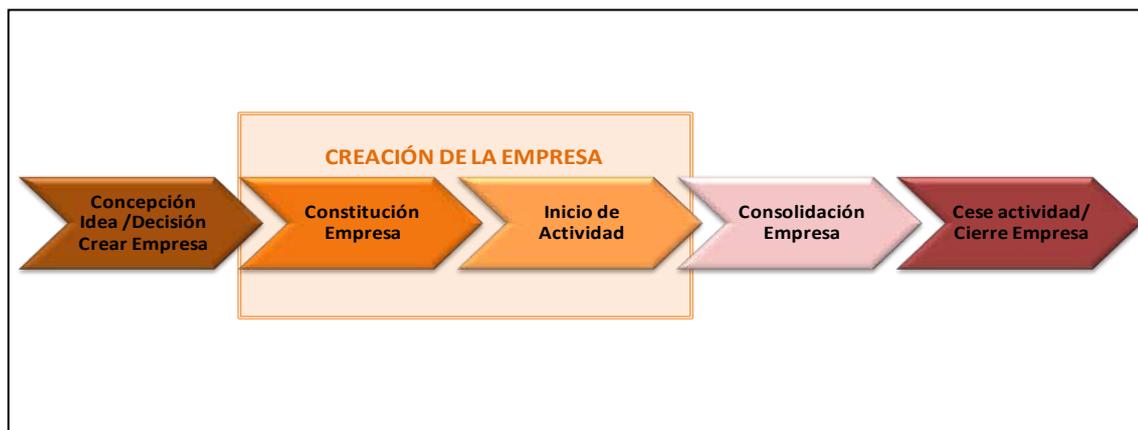
⁵ Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. Exposición de motivos.

Descripción de la intervención

La creación de empresas

La actividad emprendedora pasa por distintas fases evolutivas, desde la concepción de la idea de negocio y la toma de decisión de crear la empresa, hasta el cese de su actividad y cierre. Todas ellas con distintas características y necesidades, así como requisitos administrativos de tramitación y de obligaciones de información hacia la administración pública.

Figura 1. Fases en la vida de la empresa y trámites en la constitución e inicio de actividad.



Fuente: Elaboración propia.

En concreto, la creación de la empresa, fase del emprendimiento objeto de la evaluación, consta de dos procesos diferenciados: la constitución de la empresa, que supone la obtención de la personalidad jurídica, que le da la capacidad para contratar, y el inicio de actividad, en el cual la empresa obtiene todas las licencias, permisos y autorizaciones necesarias para operar y facturar en su actividad.

La tramitación administrativa asociada al proceso de creación se suele medir (aunque se verá más detenidamente en el capítulo 4) a través de los siguientes indicadores: número de trámites, tiempo y coste de tramitación.

Los requisitos que se imponen en la tramitación dependen de la forma jurídica, del tipo de actividad (destaca el impacto de la transposición de la Directiva de Servicios) y, en ocasiones, de la zona geográfica (existen diferencias regulatorias y procedimentales que en algunos casos pueden amenazar con compartimentar el mercado, y cuya comprobación es uno de los objetivos de esta evaluación). Asimismo, en algunas ocasiones las empresas no esperan a completar todos los

trámites para iniciar su actividad, sobre todo a causa del tiempo de espera de las licencias municipales, tal como se constató en la evaluación realizada en 2007.

A todo lo anterior se une la circunstancia de que en el proceso de creación intervienen distintas administraciones públicas con un desigual reparto en el tiempo empleado y el coste para la empresa:

- La Unión Europea, que desde las directivas, recomendaciones, comunicaciones, etcétera, dibuja el esquema del cual han de partir las políticas de los estados miembros, en diferentes sectores de política, bien porque los estados han otorgado una cesión de soberanía, bien en función de otras consideraciones más generales.
- La Administración General del Estado, que participa directamente, sobre todo, en el momento de la constitución de la empresa.
- Las Comunidades Autónomas, en un doble aspecto. Por un lado, al ostentar competencias exclusivas y compartidas en un conjunto de materias, realiza una labor legislativa de la que se derivan una serie de trámites administrativos para las empresas. Y por otro lado, regula trámites que vienen originados por una regulación estatal y/o europea.
- Las Entidades Locales, que suelen concentrar su actuación en materias de índole urbanística, obras y licencias de actividad, con unos requisitos crecientemente complejos a cumplir por parte de los empresarios a raíz de la legislación europea, nacional y autonómica cada vez a su vez más exigente.

La influencia de los trámites en la decisión de emprender

Al margen del debate teórico sobre la incidencia de los entornos altamente regulados y con proliferación de trámites administrativos en la creación de empresas en términos agregados, existen tres factores principales a considerar en el análisis sobre la importancia de los trámites administrativos en la creación de las empresas, que se detallan a continuación.

El peso o la relevancia de los trámites en la creación de empresas

Debe ponderarse adecuadamente en qué grado la existencia de trámites administrativos puede representar un impedimento en la transformación de un proyecto emprendedor o empresarial, -que no deja de ser una intención-, en una empresa concreta. Esta concreción vendrá fuertemente condicionada por el contexto económico, cultural y laboral en vigor, como es el caso de la situación de crisis económica actual, la escasez de vías de financiación apropiadas o la debilidad de la demanda agregada entre otros. Dicho de otro modo, los trámites administrativos no tienen porqué ser la principal restricción o impedimento para crear empresas, sino que en la decisión de emprender figuran también, según todos los estudios consultados, y en meritorios primeros puestos, las facilidades o dificultades de financiación y la coyuntura general de la economía.

La seguridad jurídica y la garantía de bienes públicos y privados tutelados

La tramitación obedece en numerosas ocasiones a la necesidad de proteger bienes y/o derechos públicos y privados, actuando así la imposición de trámites para la creación de empresas como mecanismo de tutela y garantía de dichos derechos, que tienen pleno anclaje constitucional y legal, y sobre los que necesariamente no deben primar consideraciones económicas o empresariales.

Por otro lado, la regulación y/o la tramitación no comportan únicamente un coste, sino que llevan asociadas una serie de ventajas relevantes para el desempeño de las empresas. De este modo, los trámites para la creación de empresas a través de la formalización generan un valor añadido que redundará en el propio beneficio de las empresas, por un lado; y, por otro, como ya se apuntaba en la evaluación realizada en el año 2007, desde una perspectiva de armonizar la defensa de la libertad de empresa y la búsqueda de la eficiencia de la tramitación (facilidad, rapidez, etcétera), y la obligación del Estado de proteger a los ciudadanos ya desde la Constitución. Y ello mediante una regulación administrativa que ofrezca seguridad jurídica (tanto a la nueva empresa como a los terceros que se relacionen con ella) y garantice su adecuación a las normas medioambientales, sanitarias y de seguridad industrial.

El carácter secuencial o simultáneo de los trámites administrativos

La importancia de la tramitación administrativa para la creación de la empresa es diferente si la actividad se puede iniciar al mismo tiempo, o antes, de que el emprendedor termine de hacerse con los medios de producción necesarios. Lo fundamental es si la nueva empresa debe esperar a la finalización de algún trámite para poder iniciar su actividad, lo cual supondría un lucro cesante y constituiría un evidente obstáculo, en aquellos supuestos en los que la obtención de la personalidad jurídica, el acopio de los medios de producción y el permiso para la actividad tenga una naturaleza secuencial. En algunos casos, incluso, se puede producir la situación de que (por la razón que sea) no se aborda el acopio de medios de producción hasta lograr la licencia de actividad, lo cual aumenta el perjuicio.

Enfoque y metodología

Enfoque

El mandato del Consejo de Ministros dirige hacia una evaluación de resultados, centrándose en el análisis de los efectos de las medidas implementadas. No obstante, entendiendo la AEVAL la evaluación desde una perspectiva integral de la acción pública, se abordan las medidas adoptadas de reducción de trabas administrativas desde criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad, entre otros. En relación con el análisis de las diferencias regulatorias entre ámbitos territoriales y sus efectos sobre la unidad de mercado, se trata de identificar las regulaciones que limiten el libre establecimiento y actividad de las empresas en los territorios a través del análisis de los trámites para la creación de empresas en los ámbitos geográficos seleccionados.

En la evaluación se tiene en cuenta asimismo que, debido a la situación de crisis económica desde el año 2007, el impacto en el tejido empresarial no se puede valorar, ya que no se pueden inferir relaciones causas-efecto respecto a las medidas. De hecho, la evaluación evita pronunciarse sobre impactos (en referencia a los efectos de ámbito general) en el tejido empresarial por esta razón.

Preguntas y criterios de evaluación

Teniendo en cuenta los antecedentes y el mandato del Consejo de Ministros, esta evaluación se dirige a responder a las siguientes preguntas principales:

- ¿Las medidas aprobadas e instrumentos desarrollados por la AGE son adecuados para la reducción de las trabas administrativas en la creación de empresas? (Criterio de pertinencia)
- ¿Cuál ha sido el peso de la reducción de trabas administrativas para la creación de empresas dentro de las medidas de fomento del emprendimiento y de la simplificación y agilización administrativas para las empresas? (Criterio de relevancia)
- ¿En qué medida las medidas adoptadas desde 2007 han contribuido a la reducción de trabas administrativas y en la agilización del procedimiento para la creación de empresas? (Criterio de eficacia)
- ¿Cómo influyen los desarrollos regulatorios de los distintos niveles administrativos en la creación de empresas? (Criterio de coherencia)
- ¿Cómo influyen en los resultados las políticas de simplificación y reducción de otras administraciones? ¿Se complementan y coordinan? (Criterio de complementariedad)

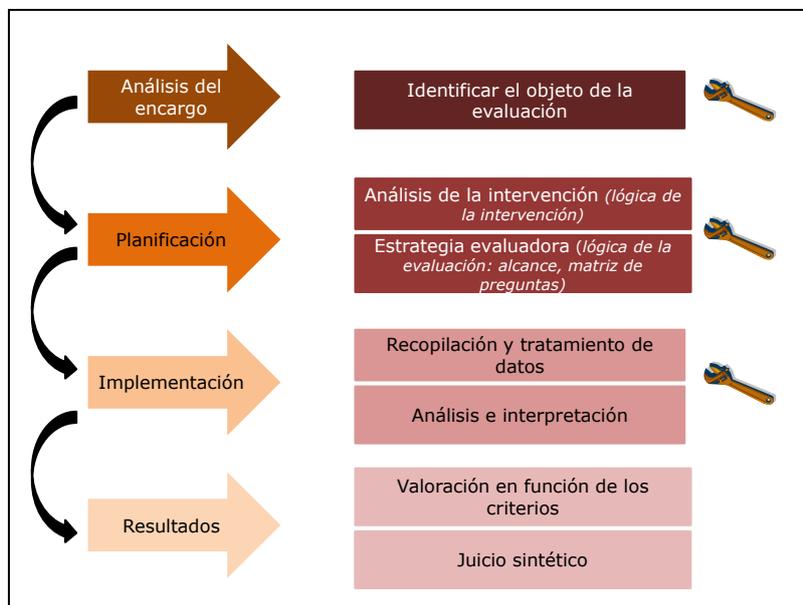
- ¿Los instrumentos y medidas son conocidos y están siendo utilizados por los emprendedores de iniciativas empresariales? (Criterio de transparencia)
- ¿Existen mecanismos de participación para los agentes interesados? (Criterio de participación)

A través de estas preguntas, y otras que se desarrollan en la matriz de preguntas se pretende conocer en qué medida las actuaciones desarrolladas desde 2007 han contribuido a reducir el número de trámites, los costes directos y el tiempo necesario para la creación de empresas, y en qué se ha mejorado con respecto a la situación de los países de nuestro entorno. También se busca conocer el impacto que ha tenido la transposición de la Directiva de Servicios en la regulación y los procedimientos de creación de empresas y si los desarrollos autonómicos de ésta y otras normas han producido diferencias tanto regulatorias como procedimentales en la tramitación, creando situaciones de desigualdad que podrían amenazar la unidad de mercado.

Metodología

La evaluación sobre las trabas administrativas para la creación de empresas se ha realizado a partir de un proceso participativo, que sigue el siguiente esquema:

Figura 2. Metodología y herramientas del proceso de evaluación.



Fuente: AEVAL.

La delimitación del alcance se ha efectuado en dos pasos: el primero, recreando las características de la evaluación de 2007 para poder establecer elementos de comparación, y el segundo, a partir del mandato del Consejo de Ministros, estableciendo las nuevas necesidades de información. Concretamente, lo relativo a los efectos de la transposición de la DS y a la detección de las posibles

diferencias regulatorias y procedimentales en los distintos ámbitos territoriales (fundamentalmente las CCAA).

La elaboración de la matriz de preguntas, aunque ha sido objeto de modificaciones en función del progreso de la evaluación (y, consecuentemente, incorporando las preguntas que han ido surgiendo).

Técnicas y herramientas utilizadas

- Análisis bibliográfico y documental sobre los aspectos que intervienen en el emprendimiento de actividades empresariales tanto en España como en los países de nuestro entorno.
- Análisis de los desarrollos normativos y procedimentales implementados por los distintos niveles administrativos.
- Análisis estadísticos.
- Medición de los trámites administrativos para la creación de empresas. La metodología seguida ha consistido, primero, en una revisión de la normativa y de los requisitos para crear una empresa publicados en las páginas web de las AAPP competentes; y, segundo, en realizar un *mystery shopping*⁶ en todas las CCAA, -salvo las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla-, tomando como referencia la capital política de éstas -excepto en Galicia, en la que se ha consignado A Coruña-. Se han identificado, para siete tipos de empresas, la totalidad de trámites requeridos para desarrollar una actividad, sea cual fuere la administración competente o el nivel de gobierno implicado. Se determinan los resultados a partir de tres principales indicadores: número de trámites, tiempo y coste para completar los trámites. Las referencias que se hacen a lo largo de la evaluación a los costes tan sólo integran los estrictamente administrativos (tasas y precios públicos), sin considerar el coste que para el empresario tiene la realización del trámite, mediante la contratación de asesores externos, técnicos, etcétera. Por ejemplo, no se incluyen los costes derivados de la realización de proyectos técnicos, informes cualificados, etcétera, salvo en el caso de los informes medioambientales, en cuyo caso se consideran también algunos requerimientos de información.

Para aquellos trámites que pueden efectuarse en paralelo, el cálculo del tiempo total, o de las fases de constitución e inicio de actividad, se ha obtenido solapando las duraciones (integrando en la mayor de ellas las de menor duración). Por otro lado, dadas las características de las distribuciones, para la estimación de determinados resultados se ha trabajado con medianas, en lugar de medias, circunstancia que se especifica en el análisis concreto⁷. Dada la posibilidad de realizar los

⁶ Consiste básicamente en hacerse pasar por un emprendedor y solicitar información acerca de los trámites necesarios para poner en marcha la actividad elegida.

⁷El análisis empleando la media en cuanto medida de tendencia central puede presentar resultados engañosos, puesto que tan sólo es un indicador relevante en el caso de distribuciones insesgadas o simétricas, problema especialmente relevante en distribuciones con un número pequeño de observaciones. En estos casos los valores de la media no toman en cuenta la existencia de valores extremos en la distribución. Por el contrario, la mediana es insensible a la variación de los extremos, y ofrece el valor que deja por debajo de él el 50% de la distribución ordenada de mayor a menor. En definitiva, resulta una mejor aproximación.

análisis sobre distintos tipos y modalidades de tramitación, se ha optado por centrar el análisis, cuando ello fuera posible, en la modalidad más novedosa: el procedimiento telemático simplificado establecido por el RD-L 13/2010.

- Análisis de las cargas administrativas que se producen en el proceso de creación de empresas. Se emplea el modelo de costes estándar (MCE o SCM, en sus siglas en inglés) simplificado, consensado por las tres AAPP.
- Entrevistas, tanto con responsables administrativos como con responsables de organizaciones empresariales.
- Encuesta a los emprendedores sobre los trámites administrativos, administraciones implicadas e instrumentos puestos a su disposición en el proceso de emprendimiento.

Limitaciones de la evaluación

En primer lugar hay que considerar que la evaluación se centra en la creación de empresas que ya disponen del local donde van a operar y con todas las licencias y requisitos necesarios⁸. Por tanto, no se miden ni los trámites ni el coste de la tramitación para la obtención de la licencia de obras y acondicionamiento de los locales, que constituyen una de las mayores dificultades con las que se encuentran los emprendedores a la hora de poner en marcha una empresa, según se ha constatado a lo largo de la evaluación.

Tampoco se tienen en cuenta las dificultades que, en el ámbito del comercio, concretamente en las grandes superficies, suponen las condiciones que requieren las CCAA y los ayuntamientos, sobre todo en el ámbito urbanístico (*segundas licencias*).

En tercer lugar, la situación de crisis económica desde 2007 y la dificultad de los emprendedores de acceder a la financiación por la restricción de crédito de las entidades financieras suponen que no se puedan evaluar los impactos de las medidas sobre el tejido empresarial en el periodo de la evaluación, como se ha indicado.

En el caso particular de la encuesta, otra limitación ha sido la obtención de datos fiables de emprendedores de los últimos 12 meses. Aún cuando se ha obtenido una muestra proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), utilizando como criterio definidor, entre otras variables, del universo poblacional los emprendedores del último año, los valores de dicha variable indican que hay empresas creadas en cualquier año. Esto supone una dificultad cuando uno de los objetivos consiste en captar la realidad en la creación de empresas y la percepción que se tiene de los trámites administrativos circunscrita al tiempo en que se han puesto en vigor las medidas analizadas. No obstante, permite realizar un análisis longitudinal de la evolución de algunas de las valoraciones o hechos antes/después de las medidas. En todo caso el análisis de los datos ha tenido en cuenta esta circunstancia, controlándose los resultados por la variable "año de

⁸ Este considerando se modifica en la empresa- tipo HOTEL +.

creación de la empresa”, agrupada en dos categorías: período 2010-2011 y años anteriores.

Como consecuencia de la modalidad de tramitación elegida para el análisis, - procedimientos telemáticos o simplificados siempre que ello sea posible-, lógicamente el resultado en términos de tiempo que se tarda en crear la empresa puede ser el más favorable de entre las distintas modalidades existentes. No obstante, se ha optado por esta opción al ser el más novedoso existente, y sentar las bases para el futuro en materia de creación de empresas. Las mismas circunstancias se repiten a la hora de analizar los costes.

Dado que en los tipos de actividad elegidos se consideraba que no resultaba precisa la realización de algunos trámites, tales como la realización de obras en un local, la revisión de la instalación eléctrica, entre otros, se ha optado por incluir un tipo de empresa, el Hotel +, que requiere realizar un mayor número de trámites, más aproximados a la realidad: obras, obtención de requisitos para la actividad (seguros obligatorios), etcétera.

Finalmente, hay que tener en cuenta que, en la medición de algunos tiempos de tramitación, se puede dar un gap que puede no ser atribuible a la propia tramitación (que, en definitiva, es lo que se analiza en esta evaluación) sino a las propias decisiones del emprendedor o sus dificultades no relacionadas con la gestión de los trámites, como puede ser el tiempo que tarde, por razones variadas, en ir al notario desde que obtiene el certificado negativo de la denominación social, o el que va desde que obtiene todos los trámites de la fase de constitución hasta que inicia la fase de actividad, o, incluso, si no realiza los trámites en paralelo, como se ha explicado anteriormente. Se han intentado evitar todos estos extremos, pero no hay certeza absoluta de que no sucedan en el cómputo del tiempo.

Conclusiones y recomendaciones

La importancia de los trámites en la decisión de emprender

Como se ha visto a lo largo de este informe de evaluación, los trámites para la creación de una empresa son una parte de la vida de la misma. Representan un esfuerzo e inversión en términos de costes, -tanto económicos como de información-, y de tiempo.

La tramitación administrativa para la creación de empresas debe ponderarse adecuadamente. La tramitación no debe ser analizada exclusivamente como una traba o un elemento desincentivador de la creación de las empresas. También aporta valor añadido a lo largo de la vida de la empresa, en cuanto proporciona ventajas o mejoras en términos de seguridad jurídica o costes de transacción, por ejemplo. Por otro lado, desde la perspectiva de los intereses públicos o colectivos, la formalización que lleva aparejada la tramitación contribuye a reducir fallos de mercado o externalidades negativas, y a proteger bienes públicos. La cuestión se centraría más bien en establecer una tramitación administrativa lo más eficiente posible; esto es, que representase el menor coste posible para todos los agentes intervinientes, pero garantizando el logro de las funcionalidades que tiene para las empresas y la sociedad.

La tramitación administrativa constituye, en efecto, un elemento disuasorio a la hora de plasmar un proyecto emprendedor. Pero no es el único, ni, tal vez, el más importante. Distintos estudios han puesto de manifiesto que los factores determinantes de la creación de empresas son la coyuntura económica existente, que otorga oportunidades de negocio asociados a la demanda interna, nichos de mercado o la exportación, así como la competencia en el mercado y la financiación.

RECOMENDACIÓN 1

La tramitación administrativa debe ponderarse adecuadamente. No debe ser analizada exclusivamente como una traba o un elemento desincentivador, ya que aporta funcionalidades, tanto para las empresas, como para la sociedad.

La encuesta realizada en el marco de esta evaluación proporciona información valiosa en cuanto a la valoración que hacen los emprendedores acerca de la tramitación. Tomando en consideración los elementos fundamentales para la creación de las empresas, las afirmaciones que mayor apoyo suscitan (siete de

cada 10 empresarios o autónomos) son las relativas a la dificultad de crear un negocio debido a la carencia de apoyo financiero y el peso que el clima económico tiene en la decisión de emprender. No obstante, un 60% de los encuestados considera que aún así debe acometerse la tarea de crear una empresa o negocio.

Descendiendo en el detalle de los distintos elementos que conforman el proceso de tramitación, el coste y la duración de la tramitación administrativa pueden desincentivar la creación de empresas. El 50% se plantea, ante esa panorámica, si merece la pena acometer el proceso emprendedor. Este porcentaje es mayor en el caso de quienes se enfrentan a la tramitación sin contar con agentes externos que realicen la labor.

La mitad de los emprendedores se ha llegado a plantear, ante el coste y la duración de los trámites, si merece la pena acometer la empresa.

La tramitación es considerada "complicada" por un 40% de los emprendedores, y el mismo porcentaje opina que es difícil obtener información de cómo crear una empresa. Ambas cuestiones están intrínsecamente relacionadas con el nivel educativo: a menor nivel educativo, más se percibe la tramitación como compleja o se manifiesta que existen dificultades para obtener información en el proceso de creación. Igualmente el nivel educativo condiciona el acuerdo con la falta de financiación y el clima económico. Cuando el nivel educativo es mayor, menos dificultades se perciben.

Los encuestados consideran que los elementos que deben mejorarse con carácter prioritario son, por este orden, el tiempo que tarda en completarse la tramitación hasta que se puede iniciar la actividad, la coordinación administrativa, la reducción del número de documentos que se solicitan, el disponer de mayor número de trámites telemáticos y sólo en quinto lugar el coste de los trámites. En definitiva, si bien la duración es un problema relevante, la importancia del coste debe matizarse, por cuanto los resultados arrojan algunos datos contradictorios. En todo caso, las dificultades percibidas por los emprendedores ya apuntan de forma explícita a algunos de los problemas vinculados con la fragmentación, derivada de la intervención de tres niveles de gobierno en la materia: los problemas de coordinación, bien sea explícitamente en relación a la coordinación o indirectamente a través del número de documentos que deben presentarse.

No existen diferencias excesivamente apreciables si se considera la personalidad jurídica del encuestado (empresario o autónomo), aunque sí si se toma como referencia quién efectúa los trámites: cuando son gestores externos quienes los realizan, se destaca en mayor medida la falta de coordinación, la reducción del tiempo de duración de la tramitación, los trámites telemáticos, y el número de documentos exigidos.

Sobre las medidas adoptadas para reducir las trabas administrativas para la creación de empresas

Medidas estratégicas de simplificación administrativa que inciden en el proceso de tramitación de creación de empresas

En el periodo analizado (2007-2011), las medidas adoptadas por la Administración General del Estado (AGE) que inciden en las trabas administrativas para la creación de empresas han tenido distinta relevancia por sus diferentes alcance y ámbito de actuación. Unas tienen carácter estratégico, de simplificación administrativa estatal, como el Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas (PARCA), o están derivadas de obligaciones de la normativa europea, como la transposición de la Directiva de Servicios (DS), ambas de mayor alcance, al afectar tanto a la fase de creación como a la actividad ordinaria de la empresa. Otras son medidas de mejora del marco regulatorio para la constitución de sociedades, como las que incluye la Ley de Economía Sostenible (LES), o el Real Decreto-Ley 13/2010 (RD-L). Por último, se han desarrollado medidas más operativas, facilitadoras, que han puesto a disposición de los emprendedores instrumentos con el objetivo de que el proceso sea más ágil y fácil, fundamentalmente basadas en la administración electrónica. Paralelamente a las acciones de la AGE, tanto las Comunidades Autónomas (CCAA) como las Entidades Locales (EELL) han adoptado también medidas de simplificación administrativa que han incidido de alguna forma en el proceso de creación de empresas en sus ámbitos territoriales.

El esfuerzo de las Administraciones Públicas por desarrollar medidas estratégicas ha permitido establecer un marco regulatorio más favorable para la creación de empresas.

El PARCA es la principal medida horizontal de simplificación administrativa de la AGE, que agrupa acciones de los distintos departamentos ministeriales destinadas de forma principal a las empresas (75% del total) y en menor medida a la ciudadanía en general (25%). Sin embargo, sólo el 23,32% del total de medidas del plan se dirigen a la creación de empresas y, dentro de éstas, el PARCA se ha centrado en promover instrumentos facilitadores relacionados con la tramitación telemática más que en la supresión de trámites como instrumento de simplificación administrativa (sólo el 10,61% de las medidas).

El PARCA es una medida estratégica, con relevancia en la simplificación administrativa en general, y en la vida de las empresas en particular, pero en la tramitación de la creación de empresas esa relevancia es menor. Pese a ello, se ha cuantificado en 1.456 millones de euros el ahorro en coste relacionado con las medidas directas sobre la creación de empresas.

La Directiva de Servicios y su transposición en España ha tenido un efecto determinante en el proceso de creación de empresas, sobre todo en reducción de tiempo de tramitación, debido al cambio del sistema regulatorio de control *ex-ante* a control *ex-post* de la actividad, del sector servicios principalmente, aunque también en otros a través de las leyes de transposición. Y tanto en los

trámites estatales, como en los autonómicos y municipales. En concreto, de los 319 trámites analizados, 177 han sido afectados por la DS, lo que supone que un 55,48% pasan de autorización previa a comunicación previa o declaración responsable. Esta regulación debe pasar, en cascada, a las normas de las CCAA y las EELL.

Las CCAA adaptan con distinta celeridad su normativa a la estatal, dando lugar a disparidad entre ellas sobre los criterios de autorización de actividades (autorización previa o declaración responsable/comunicación previa) y, en consecuencia, a distintos tiempos de tramitación y diferentes requisitos de información.

La implantación de este nuevo modelo de regulación no implica la desaparición de los controles de la administración, sino la modificación de su concepción (otorgando una mayor responsabilidad, al mismo tiempo, al empresario). En el caso de las declaraciones responsables es indudable que con carácter obligatorio las AAPP deben iniciar un procedimiento de control, aunque sea *a posteriori*, mientras que la intervención administrativa es más facultativa en el caso de las comunicaciones previas.

El impacto (y el ahorro) ha sido evidente en materia de plazos de resolución. Por ejemplo, el tiempo de tramitación de la inscripción en el registro de residuos del País Vasco, que era en 2007 de 300 días, se ha reducido a dos horas tras la transformación del trámite de autorización previa a comunicación previa.

RECOMENDACIÓN 2

Los claros beneficios en el tiempo de tramitación de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas hacen muy recomendable destinar recursos a la revisión de los requisitos de los trámites en todos los niveles de gobierno con el objeto de acelerar el cambio de concepción del control administrativo en los casos en que sea posible, lo cual no sólo redundaría en un ahorro efectivo de costes para el emprendedor, sino también para las propias administraciones gestoras. Para ello, las AAPP deberán acomodar sus estructuras y procedimientos al nuevo escenario de control de actividades económicas.

Por otra parte, han surgido voces críticas con la generalización de estas modalidades de control *ex post* –al margen de las consideradas en el apartado sobre la seguridad jurídica- porque dudan de la capacidad del emprendedor para conocer el alcance (y las consecuencias) de la firma de una declaración responsable, que normalmente sólo incluye generalidades, del tipo de “el emprendedor afirma cumplir los requisitos establecidos en las normas aplicables” a determinada actividad. Sin embargo, del contenido mínimo a incluir en una comunicación previa/declaración responsable, regulado por la Ley 30/1992, se desprende que éste debe ser muy detallado.

RECOMENDACIÓN 3

Los requisitos incorporados a la declaración responsable/comunicación previa podrían ser presentados en un modelo común redactado según el sector de actividad requerido, lo cual facilitaría al emprendedor obtener un conocimiento exacto de los trámites que debe realizar a posteriori para cumplir con la legislación.

La Ley de Economía Sostenible incluye en su articulado una medida que implementa parte de las disposiciones de la DS. Esta incide en el proceso de creación de empresas a través de sus medidas horizontales de extensión del silencio administrativo positivo y la restricción a las EELL para exigir licencias únicamente a aquellas actividades en las que concurren razones imperiosas de interés general, vinculadas con la protección de la salud o seguridad públicas, el medio ambiente o el patrimonio histórico artístico.

Su alcance, mayor que la propia DS, extendiendo el nuevo sistema de control *ex-post* a cualquier tipo de actividad, hace que sea posible reducir los efectos negativos que pudiera producir la actuación administrativa en el proceso de creación de cualquier empresa, y principalmente en el tiempo de tramitación, tanto en la fase de constitución como en la de actividad, aunque sobre todo en esta última.

RECOMENDACIÓN 4

Deberían hacerse efectivos los mecanismos de seguimiento y evaluación contemplados en las disposiciones adicionales y finales de la LES para impedir que se produzca nueva legislación (a cualquier nivel) que no tenga en cuenta la extensión del silencio positivo y la justificación suficiente de los controles ex ante.

El Real Decreto-Ley 13/2010 es la iniciativa legislativa más relevante adoptada para favorecer la constitución de empresas. Con él se avanza en la oferta al emprendedor de formas societarias más fáciles de constituir y con ventajas económicas y de tramitación. Y aunque el número de trámites de esta fase de constitución no varía respecto a 2007, existe una reducción importante en el tiempo y coste de constitución para determinados tipos de SL (las denominadas *exprés simplificadas* y *supersimplificadas*), sobre todo en los trámites (telemáticos) que debe realizar el notario y, principalmente, en la inscripción en el Registro Mercantil, que se limita a siete horas en las sociedades SL más ventajosas. A nivel nacional, la constitución de SL *exprés simplificadas* representaron en 2011 el 7,85% de las sociedades del RD-L constituidas y, las *supersimplificadas*, el 6,31%.

A pesar de las indudables ventajas que supone el RD-L, su utilización por los emprendedores es relativa (ninguna de las posibilidades propuestas llega al 10%), con porcentajes semejantes en todas las CCAA. La rigidez en las condiciones jurídicas para constituirse (número y naturaleza de los socios, capital, órganos de administración...) y la imposición de estatutos-tipo (en las empresas supersimplificadas) son las principales causas de su aún limitado uso.

Existen otras causas de carácter instrumental que también ayudan a justificar el aún relativo desarrollo de esta vía, como el que no se pueda hacer ningún trámite por otra vía si se elige ésta, o la falta de una campaña de información y difusión hacia los emprendedores sobre las ventajas del RD-L. La crisis económica actual y la caracterización del sector empresarial con empresarios individuales como forma jurídica predominante inciden también en estos resultados.

RECOMENDACIÓN 5

Se deberían proseguir los trabajos para lograr una constitución de sociedades más rápida y barata, y que responda a las necesidades reales de los emprendedores. Para ello se podría avanzar en los estatutos-tipo para hacerlos más atractivos o en la mejora de las condiciones jurídicas de las sociedades para beneficiarse de las ventajas en tiempo y coste de tramitación a través de las vías del RD-L 13/2010.

Sería conveniente realizar una campaña de difusión del RD-L 13/2010 para aumentar el conocimiento del emprendedor sobre la oferta societaria, sus condiciones y ventajas, de forma que pueda elegir la forma jurídica más adecuada a sus necesidades.

Sería necesario permitir una tramitación telemática abierta al emprendedor con posibilidad de incorporarse a esta vía de tramitación en determinados trámites y potenciar la interoperabilidad de las plataformas de constitución telemática de sociedades existentes en la actualidad, CIRCE y SIGNO.

Debería avanzarse en la clarificación e implantación de forma efectiva de las condiciones de actuación que deben seguir los notarios y los registradores en la constitución de sociedades.

El RD-L supone un avance importante en la reducción de tiempo y coste de la fase de constitución que no va acompañada de medidas con una reducción equivalente en la fase de inicio de la actividad, principalmente en la obtención de los permisos para la ejercer la actividad, de manera que los avances en una parte del proceso no sirven de nada si éste sigue fallando en otras, y desincentiva al emprendedor para la utilización de las herramientas puestas a su disposición.

Se ha constatado la existencia de una clara asimetría entre las medidas de mejora adoptadas para cada fase del proceso de creación de empresas, con lo que los avances en una no sirven de mucho si los fallos en la otra desincentivan al emprendedor.

En el caso de la aplicación del RD-L 13/2010, si el emprendedor tiene que esperar para obtener las licencias de actividad un tiempo indeterminado y superior al de los trámites de constitución, prefiere optar por la vía ordinaria, que conoce mejor, que por la *exprés*, ya que no adelanta la apertura de su negocio por utilizar las ventajas del RD-L.

RECOMENDACIÓN 6

Debería continuar el avance en medidas de simplificación en la fase de actividad para llegar a una adecuación de la tramitación de las dos fases del proceso de creación de empresas que evite que los avances en una se vean frenados por la insuficiencia de medidas adoptadas en la otra.

Medidas facilitadoras del proceso de tramitación de creación de empresas

Las medidas facilitadoras adoptadas en el periodo de evaluación se centran en dos ámbitos, la administración electrónica, por un lado, y los instrumentos de información, asesoramiento y tramitación, por otro.

La administración electrónica constituye un instrumento fundamental en los procesos de simplificación administrativa, utilizado en la DS como pilar para conseguir la mejora en el sector servicios, así como en las políticas de apoyo empresarial para la mejora del entorno donde se desarrolla la actividad empresarial. Por parte de las AAPP se han realizado grandes esfuerzos, destinando recursos para ofertar al ciudadano y a las empresas servicios electrónicos que mejoren su relación con ella, aparte del fomento para que las empresas introduzcan las nuevas tecnologías en su actividad ordinaria.

El resultado es una disponibilidad de servicios que en el proceso de creación de empresas han tenido unos resultados variables, tanto por las características del tejido empresarial español, aquejado de una mayoritaria falta de *cultura digital*, como por la falta de adecuación de los instrumentos a las necesidades de los emprendedores.

En el caso concreto de la creación de empresas, existe una amplia oferta de servicios electrónicos (sobre todo en el ámbito estatal y en la fase de constitución) que se conjuga con una baja demanda de estos servicios por parte de los emprendedores (el 72,2% de los encuestados prefiere la tramitación presencial a la telemática).

Los emprendedores utilizan las nuevas tecnologías más para obtener información que como medio de relación con la administración en la tramitación de la creación de su empresa. Existe una percepción de la administración electrónica

como instrumento plano, rígido, que no permite interactuar con el interesado, lo que dificulta su utilización cuando no se tienen claros todos los aspectos del proyecto de la empresa. Además, la relación presencial entre el emprendedor (o su agente intermediario, que también tiene esa misma preferencia, aunque menos acusada) y el personal de la administración tiene un valor intangible, en ocasiones fundamental para el emprendedor (la resolución de dudas, la propuesta de las alternativas más adecuadas a su proyecto o la información adicional sobre el trámite concreto, y la seguridad acerca de la información recibida, entre otras causas).

RECOMENDACIÓN 7

Sería interesante adoptar un criterio general (horizontal y vertical, en este caso tal vez a través de algún instrumento de colaboración intergubernamental) de actuación mediante el que los departamentos promotores de medidas electrónicas estuvieran obligados a efectuar, con anterioridad, un análisis que permitiera la simplificación y una modelización sencilla. Esto haría posible que el trámite que se informatiza no fuera únicamente una réplica del existente previamente, sino más sencillo, mejorado y más adecuado a las necesidades de los usuarios, con un lenguaje más asequible, más intuitivo y que, además, pudiera ser aplicado de igual forma para todos los niveles de gobierno.

Se trataría de un cambio de estrategia, con un nuevo enfoque, de forma que primero se llevara a cabo una verdadera simplificación y reestructuración del procedimiento, con la eliminación de trámites innecesarios o duplicados, para posteriormente incorporar las nuevas tecnologías. Se han destinado muchos recursos para la puesta a disposición de los ciudadanos de servicios electrónicos con resultados escasos, debido a este enfoque anterior.

En el proceso de creación de empresas, sobre todo situadas en la fase de constitución, conviven los sistemas CIRCE (que gestiona el DUE) y SIGNO (el sistema interno de gestión telemática de los notarios), que son distintas plataformas o sistemas telemáticos de tramitación, y con distinto nivel de utilización.

RECOMENDACIÓN 8

Teniendo en cuenta que CIRCE es un sistema abierto a los emprendedores, los agentes intermediarios y las distintas AAPP (estatales, autonómicas y locales) se deberían hacer esfuerzos en aprovechar estas potencialidades mejorando la interoperabilidad del sistema con SIGNO y con las plataformas existentes en las CCAA y las EELL para favorecer a medio plazo la creación de un expediente único de creación de empresas que integre la tramitación en cualquier AAPP y reduzca la documentación a aportar en todo el proceso, y el consiguiente efecto en el tiempo y coste.

La adaptación de los trámites asociados al proceso de creación de empresas a la *Ley 11/2007* es en general bajo, sobre todo en la tramitación autonómica y local.

Tan sólo el 23,3% de los trámites autonómicos se pueden llevar a cabo completamente a través de internet, y en el 67% de los trámites sólo se ofrece a través de medios electrónicos información relativa al trámite (no siempre actualizada o completa) y la posibilidad de descargar formularios.

Tras el estudio realizado de los trámites para la creación de seis tipos de empresa, el relativo a la prevención de la contaminación atmosférica –existe en ocho CCAA- es el peor situado (la cuarta parte está en nivel 0). El informe de situación del suelo está al otro extremo, con un 100% en nivel 3 –aunque sólo afecta a dos CCAA-. Se quiere decir con esto que el esfuerzo de adaptar un trámite a los requerimientos de la Ley 11/2007 tiene distinta incidencia dependiendo del número de expedientes que lo requieran.

La casuística es muy variada también a nivel municipal, y no parece haber una relación directa de la adaptación a la Ley 11/2007 con el tamaño del municipio. Ocho municipios de los 17 estudiados tienen todos sus trámites en el nivel 1 y otros cinco en el nivel 3, el mayor alcanzado. Existen también diferencias de adaptación entre el municipio y la CA a la que pertenece. Por ejemplo, Madrid, Oviedo y Pamplona tienen niveles de adaptación más bajos que la Comunidad de Madrid, Asturias y Navarra.

RECOMENDACIÓN 9

Convendría continuar avanzando en la adaptación de los trámites a la Ley 11/2007 a fin de conseguir niveles excelentes que permitan considerar la administración electrónica como verdadero instrumento de ahorro en tiempo y coste para los emprendedores. La desigualdad de nivel en la tramitación tiene efectos desincentivadores para el resto de los trámites, lo que causa una baja utilización de otros instrumentos y, como consecuencia, una falta de eficacia y eficiencia de los recursos públicos puestos a disposición del emprendedor.

También se debería seguir fomentando la formación en nuevas tecnologías e impulsar su uso por los emprendedores con medidas financieras de apoyo. La brecha digital parece seguir existiendo y es una de las razones de no alcanzar los resultados esperados en el ámbito de la tramitación telemática en el proceso de creación de empresas.

De la misma manera se deberían adecuar los instrumentos de tramitación telemática a los emprendedores, simplificar su lenguaje, procedimientos de utilización y firma electrónica, para que resulte fácil y ágil su utilización.

Más de la mitad de los autónomos y empresarios encuestados han acudido a un agente intermediario (fundamentalmente gestorías o asesorías) para llevar a cabo toda o parte de la tramitación de la creación de su empresa. Estos profesionales constituyen, por tanto, actores relevantes en el proceso de creación de empresas, con necesidades específicas y que llevan a cabo un volumen importante de expedientes de tramitación.

RECOMENDACIÓN 10

Sería conveniente desarrollar módulos específicos de tramitación telemática de creación de empresas adecuados a las características de los agentes intermediarios en el proceso (gestorías, asesorías, profesionales...) aprovechando las potencialidades del sistema CIRCE ya existente.

El asesoramiento y la ayuda a la tramitación

El emprendedor precisa, en el momento de crear su empresa, de asesoramiento de todo tipo y también ayuda para realizar los trámites. Con el objetivo de cubrir ambas necesidades, las AAPP han creado dos tipos de herramientas: las ventanillas únicas (electrónicas y presenciales, y de todos los niveles administrativos) y los PAIT. Todas ellas son conocidas por los emprendedores, en diverso grado (más las oficinas municipales y autonómicas y las VUE que el resto) pero realmente el nivel de utilización para la tramitación no parece corresponderse con ese nivel de conocimiento, de lo que se deduce que se obtiene información de estas herramientas pero no se usan para la tramitación.

Además, la proliferación de todo tipo de ventanillas, páginas *web*, etcétera, no parece convencer al emprendedor, sino, al contrario, crear una cierta confusión por las diferencias de información que ofrecen unas y otras. Esta proliferación de instrumentos responde tanto a las políticas de ayuda al emprendedor de las AAPP como a la exigencia de la normativa europea (art 6 y 7 de la DS y la *Small Business Act*) de garantizar el derecho a la información y de poner a disposición del ciudadano la información necesaria mediante la creación de ventanillas únicas. Pero el elemento de confusión no es sólo el número (por ejemplo, dos redes de ventanillas *únicas* telemáticas: la española y la VUDS, creada a raíz de la transposición de la DS) sino también la cantidad de formatos que ofrecen estas oficinas de ayuda al emprendedor en el momento inicial: desde la VUE *tradicional* y sus *hermanas* autonómicas y locales (que, a veces, cambian sólo una letra en el nombre, lo cual dificulta su identificación) hasta los CEAE (de carácter privado, de los que hay pocos datos todavía), la impresión es que lo que se ha hecho hasta ahora es sumar nuevos instrumentos sin ordenar, clarificar y suprimir los anteriores que se hayan revelado ineficaces.

Parece existir cierta competencia entre las AAPP por ofrecer servicios de información y asesoramiento a emprendedores, por lo que existe una gran diversidad de oferta, pero está muy dispersa y a veces incluso es de difícil localización por vía electrónica. El 42,3% de los autónomos y el 34,7% de las SL encuestadas consideran que es difícil obtener la información necesaria para crear una empresa.

Desde 2007 a 2011 se ha incrementado notablemente la oferta de instrumentos de apoyo a emprendedores que permiten también la tramitación de la constitución de empresas (VUE, PAIT). A 31 de diciembre de 2011, existían en España, 1.039 PAIT y de los cuales 38 son VUE.

RECOMENDACIÓN 11

Parece imprescindible una labor de análisis y evaluación de la aportación de cada uno de los tipos de instrumentos de apoyo a la tramitación por parte de las AAPP para prescindir de aquellos ineficaces y ofrecer verdaderas ayudas al emprendedor. Por ejemplo, la VUE como espacio físico común de las tres administraciones para que el emprendedor no tuviera que acudir a las distintas oficinas para crear su empresa, carece en cierta forma de sentido en los tiempos de la tramitación telemática y, cuando, en ocasiones, de todas formas, no se evita el desplazamiento del emprendedor. Sin embargo, sí se ha detectado la necesidad de una información más completa de toda la tramitación que se podría ofrecer en internet con la participación de expertos de las tres administraciones, mejorando la oferta con información a la carta.

En cuanto a los CEAE, es necesario aclarar su función antes de consolidar la figura, y, con respecto a los PAIT, al perder el monopolio de acceso al DUE (está también al alcance del emprendedor) la calidad de la información ofrecida y el acompañamiento integral al emprendedor debieran ser objetivos fundamentales para no verse también vacíos de contenido como tales ya que, en realidad, muchos de los intermediarios profesionales son PAIT.

Sobre los efectos generales de las medidas

La importancia de la coordinación interadministrativa

La información de cada trámite recogida para esta evaluación muestra evidencias de falta de coordinación en varios sentidos (percibida también por los empresarios según los resultados de la encuesta realizada, como ya se ha mencionado). Por un lado, las que se traducen en la inexistencia de un patrón común de tramitación, ya mencionada. Y, por otro, las que no evitan la petición de la misma documentación en los distintos trámites del mismo proceso de creación, incluso de documentos que obran en poder de la administración,

aunque sea de otro nivel (DNI, NIF, copias de las escrituras de constitución, acreditación de estar inscrito en un determinado registro, etcétera). Incluso aparecen distintos registros administrativos con objeto parecido para una misma empresa en la misma administración. Y, por ejemplo, en grandes ciudades, no es raro el caso de que en distintos distritos se pidan diferentes requisitos para tramitar el mismo permiso de actividad.

Una experiencia para la mejora de la coordinación en el ámbito local es la Agencia de Gestión de Licencias de Madrid que (al margen de otras consideraciones, algunas de ellas sin resolver y pendientes de los tribunales) ha aprobado unas directrices concretas para garantizar la unidad de criterio en la tramitación (con controles periódicos) por parte de las entidades colaboradoras. Además, se ha desvinculado el técnico del expediente, para evitar posibles cambios de criterio en función del expediente y su procedencia.

Un elemento de la mayor importancia a la hora de atajar las diferencias regulatorias y procedimentales no sólo entre diferentes territorios sino también en la relación vertical en el mismo marco autonómico (y en la totalidad del Estado) es la coordinación administrativa y la cooperación para lograr marcos de actuación y protocolos comunes.

RECOMENDACIÓN 12

En la prevista generalización de las llamadas licencias exprés o el paso de la autorización previa a comunicaciones previas o declaraciones responsables en el ámbito municipal, un trabajo imprescindible con anterioridad que determinará el buen resultado en tiempo, coste y número de trámites es la eliminación de los que son innecesarios o repetidos, pero con la condición de asegurarse bien la coordinación de las diferentes competencias de las AAPP que son legisladoras en primera o segunda instancia de los requisitos que conllevan, garantizando de paso la protección de derechos superiores como la salud pública, la sanidad, la seguridad y el medio ambiente.

Por otra parte, el desarrollo de normativa de apoyo al emprendimiento a nivel autonómico, aunque beneficioso porque supone la inclusión en la planificación estratégica económica de los principios de SBA, conlleva ciertos riesgos derivados de la creación de nuevos órganos de coordinación, de ventanillas y puntos de apoyo y tramitación para emprendedores con competencias similares a otros ya existentes a nivel estatal que pueden producir confusión al emprendedor en lugar de facilitar y dar transparencia a la tramitación administrativa.

El de la coordinación no es un aspecto baladí, ya que, al margen de las ineficiencias que refleja, lo cual repercute en el tiempo y coste de los trámites, produce irritación e incertidumbre al emprendedor.

Entre un 60% y un 67% de los emprendedores encuestados para esta evaluación consideran que las administraciones no están coordinadas; y el 73,9% afirma estar de acuerdo con la frase "te piden varias veces los mismos papeles a lo largo del proceso".

La unidad de mercado

La existencia de distintos niveles de gobierno comporta que la actividad regulatoria de los distintos sectores de actividad económica pueda tener efectos con respecto a la unidad de mercado. En todo caso debe tomarse como referencia la existencia de distintos mercados, pudiendo estar el principio de unidad de mercado más o menos afectado por la intervención normativa de las CCAA. Lógicamente, en aquellos casos en los que existan mercados nacionales, en mayor grado puede dificultarse la unidad, siendo el riesgo menor en mercados cuyo territorio suele circunscribirse a la CA.

Existe una serie de potenciales barreras que la normativa de las CCAA puede producir sobre la unidad de mercado. En lo esencial son: la competencia territorial, a través de desgravaciones o exenciones fiscales y los *efectos frontera* que se provocan; las barreras a la libre competencia derivadas de la inexistencia de la libre circulación; la existencia de regímenes de autorización previa y otros requisitos injustificados o desproporcionados; la *captura del regulador*; el aumento de los costes de transacción derivados de los costes de información y gestión que lleva aparejada la existencia de una normativa prolífica; la validez de los actos dictados por una administración en un ámbito territorial más extenso; en los mercados de ámbito territorial superior a las CCAA, los requisitos exigidos por la normativa para operar, cuando las diferencias imponen costes directos o restringen las economías de escala.

La metodología seguida en la evaluación, que estudia fundamentalmente las diferencias de coste económico y duración de la tramitación, permite tan sólo identificar algunas posibles barreras a la unidad de mercado. Cabe destacar los costes de transacción derivados de la información y la gestión que la tramitación impone a los emprendedores, especialmente en aquellas empresas sometidas a normativa de carácter medioambiental o a actividades clasificadas.

En términos de coste económico, se ha constatado una gran variabilidad de los importes requeridos para crear una empresa, y ello a dos niveles. En función del tipo de trámite del que se trate; y en base al nivel de gobierno que asume las competencias de dichos trámites (central, autonómico o local). En todo caso existe una clara relación, correspondiendo los costes más elevados a los trámites del nivel local, donde las diferencias son mayores.

La duración en tiempo de la tramitación para la creación de una empresa tan sólo cabe considerarla como una barrera cuando es de tal calibre que dificulta o impone costes económicos tanto directos como indirectos anormalmente elevados. Desde este punto de vista, nuevamente, las diferencias entre administraciones son elevadas, fundamentalmente a causa de los trámites locales, cuya duración es, en determinadas ocasiones, claramente desincentivadora para instalar una empresa en el territorio.

Existe una gran variabilidad, tanto en términos de coste económico como en duración en tiempo de la tramitación, en función del tipo de trámite que se trate y de la administración gestora. En todo caso, se ha constatado que los costes y el tiempo son más elevados en la administración local, y en algunos casos son claramente desincentivadores.

Una de las circunstancias observadas en la evaluación ha sido la sustitución del régimen de autorizaciones previas por declaraciones responsables o comunicaciones previas. Desde el punto de vista de la unidad de mercado, la implantación de la DS ha tenido dos efectos contradictorios.

En el lado positivo de la balanza la transposición ha podido contribuir a reducir las diferencias observadas entre las CCAA en cuanto al coste económico y el tiempo necesario para crear empresas. Además, ha permitido eliminar numerosas duplicidades de controles sobre aspectos ya controlados por otras administraciones, así como a proporcionar eficacia generalizada desde el punto de vista territorial a las declaraciones responsables.

RECOMENDACIÓN 13

La declaración responsable podría constituirse como título habilitante para realizar determinadas actividades en todo el Estado. Debería implantarse una normativa básica común en materia de declaraciones responsables o comunicaciones previas, que redujese las posibles diferencias territoriales que puedan surgir como consecuencia de la trasposición de la DS.

En el lado negativo, cabe apuntar que, dada la distribución competencial existente, y los términos de la transposición, no se ha establecido un mínimo común relativo al régimen de las declaraciones responsables y comunicaciones previas que permitieran dar una cierta uniformidad conceptual aplicable en todas las CCAA.

RECOMENDACIÓN 14

Deberían armonizarse en cierto grado los costes económicos vinculados a los trámites administrativos para la creación de empresas. Una posibilidad podría ser el establecimiento de los valores máximos y mínimos por trámite o conjunto de trámites asociados a un tipo de empresa determinada, que, sin atentar contra la autonomía y capacidad regulatoria de las CCAA y las EELL, permitiese evitar diferencias de tal calibre que actuaran como elementos desincentivadores en unos territorios con respecto a otros.

Sobre los efectos en el proceso de tramitación

Análisis coste/tiempo

Los trámites para la creación de empresas han experimentado una reducción en todos los parámetros, aunque casi inapreciable en el número de trámites. Estas mejoras se han dado en las dos fases en que se ha dividido el análisis: en la de constitución (la que va desde la solicitud de la certificación negativa del nombre para una SL hasta la obtención del NIF definitivo en el caso de una SL y una SLNE; y darse de alta como autónomo en el caso de empresarios individuales con esa opción de cotización); y en la de actividad (trámites con la Seguridad Social y laborales y permiso de actividad).

En la *fase de constitución*, los autónomos no tardan más que 0,375 días en darse de alta, a coste cero. En este caso la mejora se ha producido en el tiempo, (0,125 días menos), ya que el coste era ya cero en 2007. Para las sociedades, la tramitación se complica, pero en todo caso la mejora es evidente en la fase de constitución, que se puede finalizar en 6,125 días (un mes menos de lo necesario en 2007) y a un coste 270 euros menor (115,68 euros). Estos datos se refieren a la tramitación más ventajosa posible para el empresario.

En la *fase de actividad*, los trámites laborales y con la Seguridad Social (comunes ya para todas las formas jurídicas) tampoco suponen un obstáculo: se tarda algo más de dos horas en completarse y a coste cero. Estos trámites no experimentan prácticamente cambios con respecto a 2007.

Un empresario puede tener constituida su empresa legalmente y haber realizado los trámites laborales y con la Seguridad Social en menos de una semana. En el caso de los autónomos, no se puede hablar de trabas para darse de alta.

La obtención del permiso de actividad presenta una mayor variabilidad, puesto que está condicionada por los requisitos impuestos en función del sector de actividad, la naturaleza inocua o clasificada de la actividad, y la diferente regulación de las CCAA y los ayuntamientos.

En términos agregados, y por tipo de empresa se ha producido una reducción en cuanto al tiempo de tramitación y en menor medida de los costes económicos, permaneciendo casi inalterable el número de trámites exigidos.

Tabla 1. Resumen de la reducción porcentual de tiempo y coste en los tipos de empresa analizados. 2007-2011.

	TIPOS DE EMPRESA					
	TIC	INDUSTRIA	HOTEL	FONTANERÍA	DISTRIBUCIÓN	BM
REDUCCIÓN PORCENTUAL TIEMPO	-36,5%	-36,6%	-51,6%	-83,2%	-44,4%	-66,6%
REDUCCIÓN PORCENTUAL COSTE	-9,6%	1,1%	-18,4%	-22,4%	-24,6%	-24,8%

Elaboración propia.

El análisis de la variación porcentual considerando todas las empresas-tipo analizadas entre 2007 y 2011 permite extraer varias conclusiones relevantes.

En primer lugar, destaca la *reducción del tiempo* operada en todas y cada una de las empresas, siendo además esta reducción especialmente notoria si se

compara con la reducción observada en el coste económico de crear una empresa donde la disminución es de un orden menor. Así, la reducción mínima en el tiempo de tramitación es de un 36,5%, y la máxima de un 83%. Esta reducción del tiempo obedece fundamentalmente a la transposición de la DS, al ordenamiento jurídico español, que ha permitido sustituir en numerosos casos la autorización previa por una declaración responsable o una comunicación previa al inicio de la actividad; y a la aplicación de medios electrónicos a la tramitación como consecuencia del Real Decreto-Ley 13/2010 en la fase de constitución y la Ley 11/2007.

En cualquier caso, no hay que descartar que la mejoría en los plazos necesarios para la creación de la empresa en cualquiera de sus fases pudiera verse beneficiada por la reducción de la carga de trabajo en las oficinas gestoras como consecuencia de la coyuntura económica. La carga de trabajo de las administraciones ya fue constatada en la evaluación de 2007 como una de las causas de la mayor demora en la tramitación, en especial en los ayuntamientos de menor tamaño, que son aquellos en los que existe una mayor falta de medios. La Agencia de Gestión de Licencias del Ayuntamiento de Madrid, pionera en este campo, reconoce abiertamente que uno de los motivos principales de su creación fue precisamente el abordar de forma más eficiente la gestión de las licencias y terminar con los retrasos en la tramitación.

El coste medio de crear una empresa también ha experimentado una evolución positiva para todas las empresas, con la excepción de la actividad industrial –IND–, cuyo coste se ha incrementado aunque escasamente (un 1%). La mayoría de las actividades ven reducido el coste entre una quinta y una cuarta parte con respecto al coste del año 2007.

Esta circunstancia está relacionada con el coste de cada uno de los trámites, considerados individualmente. Los mayores costes, tanto en 2007 como en 2011, se concentran en trámites de naturaleza municipal (licencia de actividad y de apertura), que no se han reducido entre 2007 y 2011. Antes al contrario, en mayor o menor medida, éste ha aumentado. El ahorro en costes se ha producido fundamentalmente en los trámites de naturaleza estatal y, en menor medida, en el conjunto de trámites autonómicos, con algunas excepciones. Las reducciones porcentuales globales corresponden precisamente a dichos trámites.

Análisis de las diferencias territoriales según el sector de actividad

La base de todas las diferencias detectadas a lo largo de la evaluación según el territorio se encuentra en el diferente desarrollo de las normas aprobadas en el ámbito europeo, estatal, autonómico y local (y su respectivo reparto competencial). De hecho, en el ámbito municipal se habla de un *iceberg* que incluiría una base creciente de regulación de todo tipo que implica mayores controles, apoyada en las crecientes demandas de los ciudadanos en cuanto a seguridad y sostenibilidad, y que impiden una reducción de los trámites, cuando no provocan un aumento de los mismos.

También se debe destacar, a nivel general, y en sentido contrario, el efecto *homogeneizador* de la transposición de la DS (ya mencionado) y también las normas derivadas de la LES, que al modificar conceptos generales de actuación administrativa han supuesto un cambio importante a favor de la simplificación y la agilización de los trámites, sobre todo en materia de tiempo, en el que, como

se ha visto, el papel principal lo tienen las comunicaciones previas y declaraciones responsables, por un lado, y la implantación del silencio positivo, por otro.

A nivel local se habla de un iceberg regulatorio que incluiría una base creciente de regulación de todo tipo y procedencia, con base en las también mayores exigencias ciudadanas, que impiden una reducción de trámites (al revés, provocan un aumento). En sentido contrario figura el efecto homogeneizador de la aplicación de la DS y la LES.

Se han analizado para esta evaluación seis tipos de empresa: una industria de forja (IND), una empresa de nuevas tecnologías (TIC), una empresa de distribución de alimentos (DIS), una fontanería (FON), un hotel con restaurante (HOT), y una empresa de comercio textil (BM), ya estudiados en 2007.

Los diferentes tipos de empresa analizados llevan asociadas una serie de características que son objeto de tratamiento normativo por las administraciones competentes, como se ha dicho. Esto provoca que la identificación de un esquema común de tramitación a todas ellas resulte una tarea prácticamente imposible.

Las diferencias sectoriales apreciadas, a pesar de su distinto origen, se pueden organizar desde su consideración como actividades inocuas o como actividades clasificadas o calificadas, según la incidencia que provoquen en el medio ambiente, la seguridad o salud humana, o los efectos sobre la ordenación del territorio, del comercio o de otras actividades como el turismo.

La pertenencia a uno u otro grupo (inocuas, clasificadas) implica la existencia de un procedimiento de tramitación con características comunes, cuyas diferencias se encuentran también relacionadas con el distinto nivel de desarrollo normativo y el reparto competencial. Las mayores posibilidades de actuación para tratar de reducir el número de trámites, o su coste o el tiempo de tramitación se encuentran en las actividades sectoriales consideradas como inocuas, en las que la regulación no implica al medio ambiente o la seguridad o salud humanas, limitándose en consecuencia a una intervención municipal que no requiere control preventivo, ni autorización o licencia previa en todos los casos.

Respetando las competencias de las CCAA, existen diferencias sobre la consideración como actividades inocuas y como actividades clasificadas o calificadas no suficientemente justificadas, de lo que se derivan diferencias de tramitación entre territorios para un mismo tipo de empresa. La consideración de la actividad como inocua llevaría aparejada una significativa reducción de tiempos y costes de tramitación, acordes con las menores exigencias de control administrativo previo.

Dentro de las actividades inocuas, la utilidad del mantenimiento por parte de algunos ayuntamientos de la licencia de apertura puede verse cuestionada por al suprimirse en otros.

RECOMENDACIÓN 15

En las actividades consideradas como calificadas o clasificadas, se producen diferencias de tramitación en relación con las actividades medioambientales, más relacionadas con la distribución de competencias entre CCAA y EELL que con criterios objetivos. En los casos en que esta tensión se ha resuelto, se han regulado actuaciones unificadas en el ámbito medioambiental, mediante la tramitación conjunta del informe preliminar del suelo, las actividades potencialmente contaminadoras de la atmosfera, el registro de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos, los espacios naturales protegidos, los vertidos de aguas y la licencia de actividades clasificadas en un único trámite.

El modelo de tramitación conjunta aplicado en Extremadura y Murcia podría ser un punto de partida considerado como buena práctica.

En general, el número de trámites ha permanecido estable, alrededor de los 15 de media, si bien el tiempo de tramitación se ha reducido un 36,64% debido a la conversión en comunicación previa de trámites que requerían anteriormente respuesta y a la posibilidad de realización telemática de algunos de ellos, situándose actualmente entre los dos y tres meses. El coste se ha incrementado ligeramente hasta alcanzar un valor medio aproximado de 2.500 euros.

Se aprecia un esfuerzo en todas las AAPP por reducir el coste de la tramitación para el emprendedor, acorde con la preocupación (agudizada por la crisis) por facilitar en lo posible la creación de empresas. Desde la simplificación auspiciada, por ejemplo, en Extremadura y Murcia en materia de tramitación de protección ambiental, hasta los esfuerzos de otras CCAA, como el País Vasco, Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja, que han reducido sus tiempos de tramitación a la mitad en el periodo analizado. Sin embargo, en otros casos, las CCAA no sólo no han conseguido reducir los trámites (o el tiempo, o el coste) sino que éstos han aumentado.

Los trámites municipales presentan una importancia decisiva en el cómputo global, ya que resultan los trámites más caros, y experimentan una enorme variabilidad (desde los cero euros de Valencia a los 3.925 euros de Oviedo en la tramitación, por ejemplo, de la tramitación de la empresa IND).

No se han detectado razones técnicas que respalden las diferencias de coste detectadas entre unos municipios y otros, salvo que se trate de cuestiones políticas (desincentivar o no la instalación de este tipo de empresas en ese territorio) o recaudatorias.

Por CCAA, y dentro de la dispersión mencionada, destaca el caso de la Comunitat Valenciana que, como se ha visto detalladamente en el análisis sectorial del capítulo 4, presenta en todos los sectores un coste mucho más reducido que el

resto de CCAA, pero, por el contrario, en casi todos los casos supone un mayor tiempo de tramitación.

La aplicación de la DS (que ha cambiado el régimen de autorizaciones previas a la aplicación de las declaraciones responsables y comunicaciones previas, ha condicionado la reducción de tiempos), sobre todo en algunos sectores, como la fontanería, que también ha sido posible al ser considerada por la mayoría de territorios como una actividad inocua.

Medición de cargas según el método simplificado del MCE

Se han medido, asimismo, los costes directos de las cargas administrativas en dos de los tipos de empresas analizados: IND y TIC, a partir del método simplificado de medición de cargas.

El resultado es de una mejora generalizada. En el caso de los trámites estatales (se ha incluido aquí también el ITPyAJD, pese a ser de gestión autonómica), se ha reducido en todos y cada uno de los trámites, tanto en los empresarios individuales como en las SL. La valoración de la reducción de cargas es, con respecto a 2007, de 239 y 312 euros, respectivamente. Es muy destacable el hecho de que casi todos los trámites estatales, salvo el libro de visitas, pueden realizarse por internet, lo que ha forzado esa fuerte reducción de cargas.

Si se tiene en cuenta de que cada trámite "convertido" a telemático arroja un ahorro de 75 euros, resulta especialmente interesante el tener en cuenta este aspecto a la hora de valorar las cargas.

RECOMENDACIÓN 16

Parece necesario (la Ley 11/2007 lo hace obligatorio) que la legalización del libro de visitas electrónico pudiera realizarse telemáticamente ya que, siguiendo esta metodología de medición, no hay diferencia alguna entre la carga de tramitar el libro en papel y el electrónico, habida cuenta que el electrónico también ha de tramitarse en ventanilla.

El método simplificado otorga mucho valor al ahorro que supone realizar un trámite telemáticamente, así como el que un trámite no precise informes, memorias técnicas, etcétera, que dependan de otros organismos, y evitar la presentación de documentos.

En cuanto a los trámites sectoriales (vinculados a la administración autonómica y local), la reducción de cargas también es evidente, sobre todo debido a la conversión en declaración responsable/comunicación previa de muchos requisitos, la eliminación de obligaciones de información (se nota la desaparición del visado *colegial*) y la ya mencionada posibilidad de la tramitación telemática.

Algunos trámites han reducido sus cargas en más de 500 euros (como el registro industrial o el almacenamiento de productos químicos de la empresa TIC, que han pasado a ser comunicaciones previas).

En cualquier caso, se evidencia también una dispersión demasiado grande de los datos para poder ofrecer resultados generales, y las diferencias territoriales son también muy elevadas, de más del doble entre la más burocrática con respecto a la que menos obligaciones de información impone, y esto sucede en ambos tipos de empresa estudiados.

RECOMENDACIÓN 17

El trabajo al que invita la medición de cargas va por dos vías: la primera, la de simplificar el trámite lo más posible, evitando requerimientos de información que no hacen más que aumentar la carga, tal vez de forma innecesaria, sobre todo cuando se trata de informes técnicos que en ocasiones se piden varias veces; y la segunda, la vía de la informatización, ya que la reducción de la carga asociada es muy importante.

Los estudios internacionales

Los resultados obtenidos en la investigación realizada para esta evaluación no se diferencian mucho de los obtenidos en los estudios internacionales de *benchmarking* más conocidos, sobre todo el realizado por el Banco Mundial, el estudio *Doing Business*.

Para comparar los resultados de este estudio, en el que España está situada en el puesto 133 de 183 países, se ha reproducido el análisis de los trámites en una empresa de las mismas características, la empresa tipo BM.

El número de trámites es muy semejante (10 para el DB, 11 para AEVAL). Se producen algunas diferencias en la contabilización de los trámites, que no son exactamente los mismos para uno y otro. Por ejemplo, la contabilización separadamente de la obtención del NIF, primero el provisional y luego el definitivo, que en el estudio DB sólo se cuenta una vez. Por el contrario, el DB cuenta la comunicación de apertura del centro de trabajo, que AEVAL no contabiliza porque la normativa permite realizar ese trámite con posterioridad a la apertura. El tiempo también es prácticamente idéntico, 28 días para DB y 27 para AEVAL, que puede deberse a que DB sólo contabiliza días enteros y AEVAL por horas.

El coste de crear este tipo de empresa oscila entre los 1.070 euros reflejados en el DB 2012 y los 860 euros contabilizados por AEVAL. Las diferencias aquí se deben a la diferente consideración de la escritura pública, que DB marca en 500 euros frente a los 350 de AEVAL. También se producen pequeñas diferencias en el coste de los libros societarios (DB cuenta todos los libros societarios, que no tienen plazo concreto de legalización, y AEVAL sólo el de visitas), pero que no aumentan el cómputo final.

El resto de indicadores, relativos al porcentaje de INB *per capita* para la inversión mínima y el capital mínimo también son muy parecidos, ya que las diferencias pueden darse en el cálculo de dicho indicador (varía cada año) y en la conversión de euros a dólares y viceversa. Para el último dato, se han obtenido diferencias de menos de 100 euros.

Con estos resultados, la cuestión ya no es tanto el dato ofrecido por el DB, que se ajusta bastante a la realidad detectada por esta evaluación, sino la relevancia que se otorga a la posición en el ranking por parte de los Gobiernos.

El propio estudio DB se muestra más bien como una herramienta de trabajo para aquellas administraciones que quieran avanzar en la simplificación administrativa y en una dirección determinada (la disminución de trámites, y su coste y su tiempo para resolverlos) sin tener en cuenta otras cuestiones, como la defensa de determinados intereses de terceros.

RECOMENDACIÓN 18

Conviene profundizar, si realmente se ve la utilidad de mejorar los resultados de España en este estudio, y aclarar la categorización de las empresas (para adaptar los resultados a las características de las empresas españolas, de menor envergadura en su mayoría) y tomando decisiones, en su caso, que puedan favorecer dicho resultado.

A nivel europeo, no se ha conseguido todavía afianzar una recogida de datos fiable, pero el estudio *Business dynamics: start-ups, business transfers and bankruptcy. The economic impact of legal and administrative procedures for licensing, business transfer and bankruptcy on entrepreneurship in Europe*, publicado en 2011, es un primer paso. Realizando la comparación de resultados de este trabajo de la Comisión y el de AEVAL (se analizan los cinco tipos de empresa también seleccionados para esta evaluación) España se encuentra casi siempre en la parte de la tabla menos ventajosa para el emprendedor, en todos los tipos de empresa (más tiempo, más caro, más esfuerzo de la empresa). En cualquier caso, las fuertes limitaciones del estudio debido a las escasas respuestas de los países al cuestionario (para España se han conseguido como máximo, nueve respuestas para un tipo de empresa, y el total de respuestas a nivel europeo no supera el centenar) no permiten realizar conclusiones fundadas.

RECOMENDACIÓN 19

Parece imprescindible mejorar la metodología y, sobre todo, el alcance de las respuestas ofrecidas por los países, para poder ofrecer una cierta solvencia en los resultados y consolidar una herramienta útil de aprendizaje para todos los estados miembros, sobre todo si se da cuenta de buenas prácticas.

Por otro lado, se ha hecho un ejercicio de comparación entre los resultados de esta evaluación y el estudio "origen" de este de la Comisión de 2011, el *Benchmarking the Administration of Business Start-Ups*, de 2002. El resultado es confuso, debido a que parece que se han mezclado trámites de las dos fases de creación para su medición. La razón puede estar en que en aquella época, se barajaban objetivos de creación de empresas (licencia municipal incluida) de una semana que luego se cambiaron para considerar ese objetivo temporal sólo para la fase de constitución.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

