

Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas

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



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**

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

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

Evaluable:
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

1. INTRODUCCIÓN.....	15
El mandato	15
Objeto y alcance de la evaluación	17
Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación	19
2. LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS.....	21
2.1. La creación de empresas.....	21
2.2. Caracterización de las empresas españolas 2007-2011	27
2.3. La intervención	29
3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	45
3.1. Enfoque	45
3.2. Metodología.....	49
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	53
4.1. La problemática de las trabas en el contexto de la creación de empresas	54
4.2. Medidas implementadas para la reducción de los trámites administrativos para la creación de empresas	62
4.3. Efectos en el proceso de tramitación: número, tiempo y coste	103
4.4. El Hotel +, un ejemplo de medición más extensa	137
4.5. Análisis de la reducción de costes y tiempo	143
4.6. Percepción acerca del número, coste y tiempo de los trámites	143
4.7. Análisis del coste de los trámites.....	148
4.8. Coordinación administrativa	151
4.9. Efectos en la unidad de mercado.....	154
4.10. Valoración de la tramitación administrativa por parte de los usuarios	158
4.11. Comparación con estudios internacionales.....	165
4.12. Un ejemplo de medición de costes según el método simplificado de medición de cargas.....	173
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	183

Índice de tablas y gráficos

Figura 1. Fases en la vida de la empresa y trámites en la constitución e inicio de actividad.	21
Figura 2. Acciones paralelas entre acopio de medios de producción y el permiso para ejercer la actividad.	26
Gráfico 1. Número de empresas en España. Variación interanual.....	27
Gráfico 2. Número de empresas según las principales formas jurídicas (01/01/2011).	28
Gráfico 3. Diferencia del número de empresas 01/01/2007-01/01/2011 según condición jurídica.	28
Gráfico 4. Constitución de SL (2008-2010). Capital en miles de euros.	29
Gráfico 5. Constitución de SA (2008-2010). Capital en miles de euros.	29
Figura 3. Reconstrucción de la lógica de la intervención.	30
Tabla 1. Convenios con las Comunidades Autónomas en materia de reducción de cargas administrativas. Julio de 2011	37
Tabla 2. Número de trámites, tiempo y coste para la creación de una empresa “inocua”. 2007.	46
Tabla 3. Estudio <i>Benchmarking the Administration of Business Start-Ups</i> . Tiempo, coste y número de trámites en la UE. Empresario individual y SL.	46
Tabla 4. Estudio <i>Doing Business</i> . Resultados de algunos países de la UE y la OCDE, ordenados según la duración de los trámites administrativos (días). 2007.	47
Figura 4. Metodología y herramientas del proceso de evaluación.....	49
Figura 5. Iniciativas públicas para la creación de empresas.	54
Gráfico 6. Evolución de la demanda interna. España 2007-2012.....	55
Tabla 5. Principales orígenes a los obstáculos a la actividad emprendedora en 2011, según la opinión de expertos..	56
Gráfico 7. Valoración de distintos elementos determinantes para crear una empresa. Europa y España.....	57
Gráfico 8. Valoración de distintos elementos determinantes para crear una empresa. España. 2009-2011.....	58
Gráfico 9. Valoración de distintos elementos determinantes para crear una empresa.	59
Gráfico 10. Valoración de los trámites administrativos. Duración.....	59
Gráfico 11. Valoración de los trámites administrativos. Coste económico.....	60
Gráfico 12. Programa 433M. Apoyo a la PYME. MITyC. Inversiones reales. PGE. (Miles de euros).	61
Gráfico 13. Programa 467G. Investigación y desarrollo de la sociedad de la información. Inversiones reales PGE. (Miles de euros). Totales departamentos ministeriales.	61
Tabla 6. Los “paquetes”: fecha de aprobación y número de medidas.	62
Gráfico 14. Evolución de las medidas adoptadas en los “paquetes”. 2007-2011.	63
Gráfico 15. Grado de implantación de las medidas de los “paquetes” sobre creación de empresas.	64
Gráfico 16. Medidas del PARCA por Ministerios responsables.....	64
Tabla 7. Cuantificación del ahorro en costes para los destinatarios de las medidas PARCA.	65
Tabla 8. Tipos de medidas de los “paquetes”.	65
Figura 6. Principales modificaciones de la DS por sector de actividad.	68
Gráfico 17. Número de trámites afectados por la DS para las empresas-tipo analizadas.	68
Cuadro 1. Modificaciones de trámites en las empresas estudiadas, relacionadas con la autorización previa, la comunicación previa y la declaración responsable. Comparación entre 2007 y 2011.	73
Tabla 9. Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Disposición adicional octava de la LES.	75
Tabla 10. Clasificación de las Sociedades Mercantiles de Capital según el procedimiento de tramitación del RD-Ley 13/2010.	76
Tabla 11. Comparación porcentual de constitución de SL y SLNE.....	76
Cuadro 2. Comparación entre canales de tramitación de la fase de constitución de sociedades.	78
Tabla 11. Porcentaje de constitución de sociedades exprés del RD-L 13/2010 desde el 3/12/2010 al 31/12/2011. ..	79

Gráfico 18. Empresas creadas según las modalidades utilizadas en la creación de sociedades desde la puesta en marcha del RD-L 13/2010. SL, SA y otras formas. (%).....	83
Tabla 12. Número de empresas constituidas según las modalidades utilizadas en la creación de sociedades desde la puesta en marcha del RD-L 13/2010.....	84
Tabla 13. Empresas constituidas por procedimiento telemático. CIRCE.	84
Tabla 14. Tiempo de tramitación de las diferentes modalidades utilizadas en la constitución de sociedades desde la puesta en marcha del RD-L 13/2010.....	86
Tabla 15. Nivel de adaptación de los trámites a la Ley 11/2007.	87
Tabla 16. Nivel de adaptación de las CCAA a la Ley 11/2007 referido a los trámites asociados a la creación de empresas tipo analizadas.	88
Tabla 17. Nivel de adaptación de los 17 municipios analizados a la Ley 11/2007 referido a los trámites municipales asociados a la creación de empresas.....	89
Tabla 18. Nivel de adaptación a la Ley 11/2007 de los trámites autonómicos asociados a la creación de las empresas analizadas.	90
Tabla 19. Nivel de adaptación a la Ley 11/2007 de los trámites municipales asociados a la creación de las empresas analizadas.	90
Gráfico 19. Elección de vía para la constitución de la empresa/darse de alta como autónomo y obtención de la licencia de actividad. Totales.	91
Gráfico 20. Procedimiento utilizado para la constitución de la empresa/darse de alta como autónomo. Según quién ha realizado los trámites y según forma jurídica.....	91
Gráfico 21. Procedimiento utilizado para la obtención de la licencia de actividad. Según quién ha realizado los trámites y según forma jurídica.	92
Tabla 20. Número de PAIT operativos, diferenciados por CCAA y naturaleza, a 31 de diciembre de 2011.	93
Tabla 21. Número de VUE a 31 de diciembre de 2011.....	94
Gráfico 22. Conocimiento de los instrumentos de información y asesoramiento al emprendimiento.....	95
Gráfico 23. Obtención de asesoramiento y conocimiento de instrumentos de apoyo en la creación de empresas. 2011-2010 y antes de 2010.	96
Gráfico 24. Cómo se realizaron los trámites para la creación de la empresa/ iniciar la actividad empresarial. SL y autónomos (%).	98
Gráfico 25. Profesionales/tipos de empresa contratados para la realización de los trámites (%). Total.	98
Gráfico 26. Satisfacción con el resultado de la colaboración del emprendedor con los servicios externos (%). Autónomos y SL.....	99
Gráfico 27. Motivación para contratar el apoyo externo (%). Autónomos y SL.	99
Figura 7. Esquema de tramitación del establecimiento de una empresa individual en régimen de autónomo.....	103
Tabla 22. Número de trámites, tiempo y coste del empresario individual autónomo. 2007-2011.	104
Figura 8. Patrón de tramitación de las SL y las SLNE.	104
Tabla 23. Comparación de los trámites de la fase de constitución de SL y SLNE. 2007-2011. Tiempo y coste.	105
Gráfico 28. Valoración del proceso en los trámites relacionados con la fase de creación. Total.	105
Figura 9. Esquema de tramitación con la Seguridad Social. Empresarios individuales, SL y SLNE.....	106
Tabla 24. Comparación de los trámites con la Seguridad Social. Fase de actividad. 2007-2011. Tiempo y coste....	107
Gráfico 29. Valoración de los trámites laborales y ante la Seguridad Social.....	107
Gráfico 30. Valoración de los trámites relacionados con el inicio de actividad.....	108
Figura 10. Esquema básico de tramitación de la empresa IND y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.	110
Tabla 25. Indicadores de los trámites en la empresa IND. 2007-2011. Tiempo, número y coste.....	111
Gráfico 31. Proceso de creación de una empresa IND. Comparación territorial por CCAA. 2011.....	112
Gráfico 32. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa IND. Comparación 2007-2011 por CCAA. .	113
Gráfico 33. Coste de tramitación total de la creación de una empresa IND. Comparación 2007-2011 por CCAA.....	114

Figura 11. Esquema básico de tramitación de la empresa TIC y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.	115
Tabla 26. Indicadores de los trámites en la empresa TIC. 2007-2011. Tiempo, número y coste.	116
Gráfico 34. Proceso de creación de una empresa TIC. Comparación territorial por CCAA. 2011.	117
Gráfico 35. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa TIC. Comparación 2007-2011 por CCAA... ..	118
Gráfico 36. Coste de tramitación total de la creación de una empresa TIC. Comparación 2007-2011 por CCAA.	119
Figura 12. Esquema básico de tramitación de la empresa HOT y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.	120
Tabla 27. Indicadores de los trámites en la empresa HOT. 2007-2011. Tiempo, número y coste.	121
Gráfico 37. Proceso de creación de una empresa HOT. Comparación territorial por CCAA. 2011.	122
Gráfico 38. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa HOT. Comparación 2007-2011 por CCAA..	123
Gráfico 39. Coste de tramitación total de la creación de una empresa HOT. Comparación 2007-2011 por CCAA. ...	123
Figura 13. Esquema básico de tramitación de la empresa FON y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.	124
Tabla 28. Indicadores de los trámites en la empresa FON. 2007-2011. Tiempo, número y coste.	125
Gráfico 40. Proceso de creación de una empresa FON. Comparación territorial por CCAA. 2011.	125
Gráfico 41. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa FON. Comparación 2007-2011 por CCAA..	126
Gráfico 42. Coste de tramitación total de la creación de una empresa FON. Comparación 2007-2011 por CCAA. ...	127
Figura 14. Esquema básico de tramitación de la empresa DIS y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.	128
Tabla 29. Indicadores de los trámites en la empresa DIS. 2007-2011. Tiempo, número y coste.	129
Gráfico 43. Proceso de creación de una empresa DIS. Comparación territorial por CCAA. 2011.	130
Gráfico 44. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa DIS. Comparación 2007-2011 por CCAA. .	131
Gráfico 45. Coste de tramitación total de la creación de una empresa DIS. Comparación 2007-2011 por CCAA.....	132
Figura 15. Esquema básico de tramitación de la empresa BM y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.	133
Tabla 30. Indicadores de los trámites en la empresa BM. 2007-2011. Tiempo, número y coste.	134
Gráfico 46. Proceso de creación de una empresa BM. Comparación territorial por CCAA. 2011.	134
Gráfico 47. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa BM. Comparación 2007-2011 por CCAA. ..	135
Gráfico 48. Coste de tramitación total de la creación de una empresa BM. Comparación 2007-2011 por CCAA.....	136
Figura 16. Esquema básico de tramitación de una empresa HOT +.....	137
Tabla 31. Trámites en la empresa HOT +. Tiempo, número y coste.	139
Tabla 32. Indicadores de los trámites en la empresa HOT y HOT+. Tiempo, número y coste. 2011.....	139
Gráfico 49. Proceso de creación de una empresa HOT +. Comparación territorial por CCAA. 2011.....	140
Gráfico 50. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa HOT+ por CCAA. 2011.....	141
Gráfico 51. Coste de tramitación total de la creación de una empresa HOT+ por CCAA. 2011.	142
Tabla 33. Resumen de la reducción porcentual de tiempo y coste en los tipos de empresa analizados. 2007-2011.	143
Gráfico 52. Meses tardados en completar todos los trámites administrativos para la creación de las empresas e inicio de la actividad.	144
Gráfico 53. Euros que ha costado la realización de todos los trámites administrativos para la creación de las empresas e inicio de la actividad.	145
Gráfico 54. Percepción de la evolución del coste económico de los trámites administrativos en los últimos cinco años.	146
Gráfico 55. Percepción de la evolución de la duración de los trámites administrativos en los últimos cinco años. ...	147
Gráfico 56. Percepción de la evolución del número de trámites administrativos en los últimos cinco años. Por nivel educativo.	147

Tabla 34. Coste medio de los trámites en 2007 y 2011.	149
Tabla 35. Coste mayor y coste menor en los trámites de mayor importe de los seleccionados. Escenarios de ahorro por empresa.....	150
Gráfico 57. Valoración de la existencia de coordinación entre las administraciones intervinientes en el proceso de creación de una empresa.	153
Gráfico 58. Valoración de la petición de documentación a lo largo del proceso.	153
Gráfico 59. Valoración del proceso de creación de empresas según la personalidad jurídica.	159
Gráfico 60. Valoración de la creación de empresas según la externalización del proceso.....	159
Gráfico 61. Valoración de los conocimientos de quienes se ocupan de los trámites en la administración.	160
Gráfico 62. Valoración de la posibilidad de reducir el número de los trámites.	161
Gráfico 63. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas.	162
Gráfico 64. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas según la externalización de la tramitación.	163
Gráfico 65. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas según nivel educativo.....	164
Gráfico 66. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas según el año de constitución.....	164
Gráfico 67. Estudio <i>Doing Business 2012</i> . Posición de España con respecto a otros países y la región de altos ingresos de la OCDE.	166
Tabla 36. Estudio <i>Doing Business 2012</i> . Resultados de algunos países de la UE y países emergentes, ordenados según la duración de los trámites administrativos (días), de mayor a menor.	166
Tabla 37. Comparación del número, tiempo y coste de los trámites para crear una empresa con las características del BM.	167
Tabla 38. Resumen comparativo entre los indicadores sobre creación de empresas del estudio <i>DB 2012</i> y la evaluación de AEVAL.	168
Tabla 39. Empresa industrial.	170
Tabla 40. Empresa TIC.	170
Tabla 41. Hotel con restaurante.	170
Tabla 42. Distribuidora de alimentación.	171
Tabla 43. Empresa de fontanería.....	171
Tabla 44. Resultados de tiempo, coste y número de trámites comparados entre el estudio de la Comisión de 2002 y el de AEVAL para esta evaluación (2011). Fase de constitución.	171
Tabla 45. Resultados de tiempo, coste y número de trámites comparados entre el estudio de la Comisión de 2002 y el de AEVAL para esta evaluación (2011). Proceso completo.	172
Cuadro 3. Cálculo de los costes de las cargas y su reducción en los trámites estatales. Empresarios individuales autónomos.....	175
Cuadro 4. Cálculo de costes de las cargas y su reducción en los trámites estatales. SL y SLNE.	175
Tabla 46. Reducción de cargas de la empresa IND (2007-2011). Mediana.	176
Tabla 47. Reducción de cargas de la empresa TIC (2007-2011). Mediana.....	177
Gráfico 68. Evolución de las cargas para la empresa IND en los trámites asociados a la fase de actividad.	178
Gráfico 69. Evolución de las cargas para la empresa TIC en los trámites asociados a la fase de actividad.....	179
Gráfico 70. Evolución de las obligaciones de información para la empresa IND en los trámites asociados a la fase de actividad.	180
Gráfico 71. Evolución de las obligaciones de información para la empresa TIC en los trámites asociados a la fase de actividad.	180
Tabla 48. Medición de cargas 2007-2011. Inscripción en el Registro Industrial. AN.....	181
Tabla 49. Medición de cargas 2007-2011. Almacenamiento de productos químicos. MD.	181
Tabla 50. Resumen de la reducción porcentual de tiempo y coste en los tipos de empresa analizados. 2007-2011.	197

Glosario de siglas y términos¹

A(A)P(P)	Administración(es) Pública (s)
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
BORME	Boletín Oficial del Registro Mercantil
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
CE	Constitución Española
CEAE	Centro (s) de Asesoramiento a Emprendedores
CEOE- CEPYME	Confederación Española de Organizaciones Empresariales-Confederación Española de la PYME
CIF	Código de Identificación Fiscal
CIRCE	Centro(s) de Información y Red de Creación de Empresas
DB	<i>Doing Business</i>
DGPOLE	Dirección General de Política Económica
DGPYME	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa
DIRCE	Directorio Central de Empresas
DS	Directiva de Servicios
DUE	Documento(s) Único(s) Electrónico(s)
E(E)A(A)	Estatuto(s) de Autonomía
ECLU	Entidades Colaboradoras de Licencias Urbanísticas
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
INE	Instituto Nacional de Estadística
ITPYAJD	Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
LES	Ley de Economía Sostenible
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas

¹ Las siglas referidas a los ministerios se corresponden, salvo que se diga lo contrario, a la estructura ministerial existente en el periodo de la evaluación (2007-2011), previa a la reestructuración consecuencia del cambio de Gobierno en noviembre de 2011.

MEC	Ministerio de Economía y Competitividad
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MIET	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MITYC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MMARM	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
MPTAP	Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
NIF	Número de Identificación Fiscal
PACDUE	Programa(s) de Ayuda a la Complimentación del DUE
PAEE	Punto(s) de activación empresarial para emprendedores
PAIT	Punto(s) de Asesoramiento e Inicio de Trámites
PARCA	Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas
PNR	Programa Nacional de Reformas
PYME	Pequeña(s) y Mediana(s) Empresa(s)
RD	Real Decreto
RD-L	Real Decreto-Ley
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
SA	Sociedad(es) Anónima(s)
SBA	<i>Small Business Act</i>
SIT	Sistema de tramitación telemática
SL	Sociedad(es) Limitada(s)
SLNE	Sociedad Limitada Nueva Empresa
SRL	Sociedad(es) de Responsabilidad Limitada
SS	Seguridad Social
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STT	Sistema de Tramitación Telemática
TC	Tribunal Constitucional
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
UE	Unión Europea
VUDS	Ventanilla Única de la Directiva de Servicios
VUE	Ventanilla Única Empresarial

Abreviaturas de Comunidades Autónomas y municipios

COMUNIDADES AUTÓNOMAS (ISO-3166-2)		MUNICIPIO (INE)	
Nombre	Código	Nombre	Código
Andalucía	AN	Sevilla	SEV
Asturias	AS	Oviedo	OVI
Aragón	AR	Zaragoza	ZGZ
Canarias	CN	Las Palmas de Gran Canaria	PGC
Cantabria	CB	Santander	SAN
Castilla-La Mancha	CM	Toledo	TOL
Castilla y León	CL	Valladolid	VLL
Cataluña	CT	Barcelona	BCN
Extremadura	EX	Mérida	MER
Galicia	GA	A Coruña	ACO
I. Balears	IB	Palma de Mallorca	PMM
La Rioja	RI	Logroño	LOG
C. de Madrid	MD	Madrid	MAD
Murcia	MC	Murcia	MUR
Navarra	NC	Pamplona	PAM
País Vasco	PV	Vitoria	VIT
C. Valenciana	CV	Valencia	VAL

Índice de anexos

- 1. Metodología de la evaluación
- 2. Normativa
- 3. Matriz de preguntas
- 4. Encuesta
- 5. Trámites obligatorios para la creación de empresas. Fichas
- 6. MCE: metodología y cuadros de la medición

1. INTRODUCCIÓN

El 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 2011²,

"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

² 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.

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 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 España³ (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)⁴ también regula medidas relacionadas con los obstáculos administrativos para la creación de empresas, incorporándolas como elementos clave para el desarrollo económico sostenible⁵. 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

³ La AEVAL realiza anualmente una evaluación del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del PNR.

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

⁵ 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”⁶.

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 esta evaluación es el conjunto de medidas puestas en marcha por parte de la AGE 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 LES 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 habrá de efectuarse 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 en esta evaluación el estudio de cargas de dos tipos de empresas, la empresa tecnológica (TIC) y la industria (IND), ninguna de ellas afectada en principio por la DS. También se incluye un análisis más completo de los trámites para la creación de otra de las empresas, el hotel con restaurante (HOT+). Se trata, en el primer caso, de avanzar el uso de la metodología simplificada del modelo de costes estándar (MCE, SCM en sus siglas en inglés), aplicada para el estudio de la reducción de cargas para el empresario y consensuada por la AGE, las CCAA y las EELL⁷. En el segundo caso, el objetivo es acercar a la realidad los trámites, el coste y el tiempo necesario para la creación de la citada empresa sin

⁶ 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.

⁷ La metodología para esta medición se puede leer en (MPTAP, 2008), (MPTAP, 2009) y (MPTAP y FEMP, 2010).

excluir ningún trámite, desde el inicio de la tramitación hasta la obtención del permiso para ejercer la actividad.

Hay que indicar que las medidas de reducción de cargas tienen origen competencial multinivel, lo que acentúa su complejidad.

- **Ámbito europeo:** Desde la Estrategia más global (Europa 2020), se reparten las medidas relacionadas con el objeto de esta evaluación en tres grandes apartados políticos; 1) la política de fomento empresarial -a través de las ayudas a la financiación y la Small Business Act⁸-; 2) la política de mercado interior (a través, sobre todo, de la DS, que está causando, a través de su transposición al derecho interno español, un cambio en la concepción de las autorizaciones -desaparecen a cambio de una declaración responsable o una comunicación previa- y en la gestión que realizan las administraciones públicas -a través de la implantación generalizada del silencio positivo, por ejemplo⁹-; y 3) la política de gobernanza -Gobernar mejor-.
- **Ámbito estatal:** Las competencias del Estado en el objeto de evaluación están compartidas entre los antiguos MITyC y el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (MPTAP), ahora Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET), y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), respectivamente. El primero, desde el punto de vista sectorial (como integrante de la política de promoción empresarial) y el segundo, como competente en administración electrónica y simplificación y reducción de cargas en el ámbito de la AGE y también en la coordinación con las administraciones territoriales en esta materia, para la consecución del “objetivo país”, la reducción del 30% de las cargas administrativas que soportan las empresas en 2012. Y, en tercer lugar, debe tenerse en cuenta la transposición de la DS que está liderando la Dirección General de Política Económica (DGPOLE) del actual Ministerio de Economía y Competitividad (MEC).
- **Ámbito autonómico:** Las Comunidades Autónomas (CCAA) tienen competencias concurrentes con el Estado en la aplicación de la normativa. Se ha mencionado ya la necesaria transposición de la DS, también en CCAA y entidades locales (EELL) (a través de las ordenanzas). Asimismo, ocupan especial lugar, para garantizar el principio de unidad de mercado, en la segunda fase de la tramitación (desde la obtención de la personalidad jurídica hasta la obtención del permiso de actividad, sea licencia, comunicación previa o declaración responsable: por ejemplo, en la tramitación de los permisos ambientales de su competencia). Además, pueden disponer de programas y planes propios de reducción de trámites.
- **Ámbito local:** como ya se ha mencionado, su competencia se centra en las ordenanzas, el último paso para lograr el permiso para llevar a cabo la actividad (licencia, comunicación previa o declaración responsable). La enorme casuística detectada está muy condicionada por las características de cada municipio concreto.

⁸ (Comisión Europea, 2008).

⁹ Recogido en la LES y en la DS.

Territorial

El ámbito territorial donde se realiza la evaluación es el estatal, con referencias en lo posible a ámbitos autonómicos y, en menor medida, locales, a través del estudio de una selección de municipios concretos (17) que permite la comparación con la evaluación de 2007, aunque no será posible generalizar los resultados debido a la heterogeneidad de los trámites, sus costes y su tiempo.

Temporal

El ámbito temporal de la evaluación es el que marca el acuerdo del Consejo de Ministros: 2007-2011. En todo caso, en lo que se refiere a los datos que se ofrecen éste se indica expresamente, y se utilizan los últimos disponibles. De hecho, aunque como se verá en el capítulo 2, se describen en este informe actuaciones que datan de 1999, se ven únicamente sus efectos en el marco temporal que aquí se menciona, pero sí se tienen en cuenta dichos efectos (acumulativos en algunos casos) en la valoración de su eficacia (capítulo 4).

Fase del ciclo de la intervención

La “intervención”, entendiendo como un todo las diferentes medidas, actuaciones y programas que componen el objeto de la evaluación, está en desarrollo. Además, al tratarse de una pluralidad de medidas y no un único programa o plan que conforma una política, algunas se están implementando desde hace tiempo y están más maduras (por ejemplo, el programa de las Ventanillas Únicas Empresariales –VUE-, existe desde 1999); otras son de reciente aprobación (el sexto “paquete” de medidas del Gobierno, por ejemplo, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 2011, aún sin publicar en el BOE al cierre de esta evaluación), y otras están pendientes de desarrollo, por lo que sus efectos son diferentes. Sus periodos de finalización temporal tampoco coinciden.

Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación

Objetivo

La evaluación tiene como objetivo, partiendo de la evaluación realizada en 2007, valorar las medidas que se han implementado desde entonces en relación con la reducción de los obstáculos en la tramitación para la creación de empresas, y qué efectos han tenido, de manera especial, las derivadas de la transposición e implementación en el ordenamiento interno de la DS. Asimismo, es un objetivo la realización de un análisis de las diferencias regulatorias y procedimentales que se vienen produciendo en los distintos niveles administrativos y de gobierno, y de los efectos que estas diferencias producen sobre la unidad de mercado.

Así, se pretende conocer si se han reducido el número de trámites requeridos para el inicio de la actividad empresarial, el tiempo necesario para la realización de estos trámites y los costes directos derivados de la tramitación que hay que satisfacer, ya que todos ellos pueden suponer un obstáculo a la creación de empresas que repercute en la actividad económica, en la creación de empleo y en la capacidad de innovación del tejido productivo.

También es necesario analizar los instrumentos de coordinación interadministrativa existentes y su capacidad de intervención para la simplificación y unificación de procedimientos para la creación de empresas.

Así, el objetivo de la evaluación pasaría, en primer lugar, por valorar la pertinencia y la relevancia de las medidas adoptadas, si los métodos puestos en marcha son coherentes y cuáles son los resultados de dichas medidas (eficacia); para luego analizar la satisfacción de los beneficiarios y el apoyo que prestan a los responsables y, en tercer lugar, tratar de encontrar puntos fuertes y líneas de mejora, contextualizando la importancia que la tramitación administrativa tiene en el proceso de creación de empresas y el aumento de la actividad empresarial.

Justificación

La facilitación a los emprendedores de las condiciones para la creación de empresas, en este contexto de crisis económica y de liberalización y globalización, adquiere una importancia capital a la hora de buscar factores que puedan dinamizar la actividad económica y con ello contribuir a la salida de la crisis y, sobre todo, a la creación de empleo. Todo ello justifica la oportunidad de la evaluación en la medida en que se puedan aportar criterios de valor en función de los resultados obtenidos por las distintas medidas adoptadas para lograr esa facilitación, que ofrecen beneficios, en los términos indicados de ahorro en tiempo y coste, tanto para los empresarios, como para las propias Administraciones Públicas (AAPP).

Utilidad

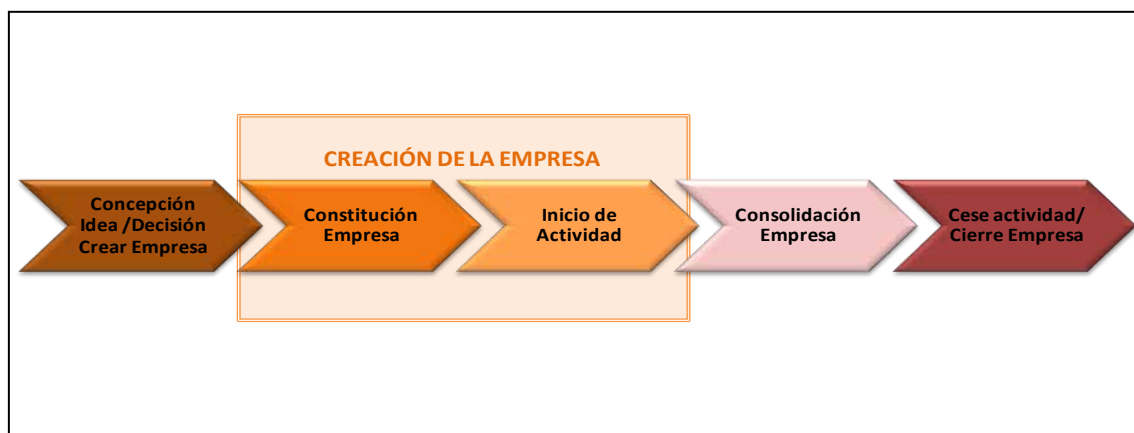
Así, como se ha dicho, con la evaluación se pretenden aportar elementos de mejora para la planificación de las distintas políticas encaminadas a mejorar las condiciones de creación de empresas en todos los niveles administrativos, así como aportar un ejercicio de transparencia de las actuaciones públicas que se vienen desarrollando y valorar la eficacia de las medidas implementadas.

2. LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS

2.1. 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 coste¹⁰ 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 DS) y, en ocasiones, de la zona geográfica (existen diferencias regulatorias y procedimentales que en algunos casos pueden amenazar con compartimentar el

¹⁰ En el Anexo 1 se detalla la metodología de medición de estos indicadores.

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 UE, 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 AGE, que participa directamente, sobre todo, en el momento de la constitución de la empresa.
- Las CCAA, 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, gestiona trámites que vienen originados por una regulación estatal y/o europea.
- Las EELL, 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 más exigentes.

La influencia de los trámites administrativos en la decisión de emprender y en la creación de empresas

En general, se considera que, al margen de la decisión del emprendedor a la hora de crear una empresa, hay una serie de factores que se definen como "incentivos" y otros que se consideran "disuasorios" (Velasco Barroetabeña & Saiz Santos, 2007). Para estos autores, entre los primeros cabe mencionar la competencia entre empresas; la existencia de un mercado de capitales eficiente y comprometido con la financiación de nuevos proyectos empresariales (sobre todo, las sociedades de capital riesgo); la existencia de un mercado de trabajo flexible y permisivo de la movilidad de los trabajadores y, por último, la aparición de sectores emergentes. Entre los segundos, además de la ausencia de los anteriormente citados, tienen importancia principal el escaso apoyo financiero a los nuevos proyectos; las normas sociales y la falta de acierto de las políticas gubernamentales; *el exceso de burocracia a la hora de tramitar el registro y demás formalidades necesarias para la creación de un nuevo proyecto empresarial*¹¹, y los llamados *fallos de mercado*¹².

¹¹ La cursiva es nuestra.

¹² Los obstáculos a la creación empresarial han sido estudiados, entre otros, según el punto de vista de los empresarios, en (AEVAL, 2007), (Global Entrepreneurship Monitor, 2010, 2009, 2008, 2007) y (CEOE-CEPYME (MPTAP), 2010).

Tradicionalmente, parte de la literatura en esta materia ha considerado que dicho exceso de burocracia y de trámites impuestos a la creación de empresas actúan como un freno o restricción para la creación de empresas. Por ello, la aproximación a los requisitos legales impuestos a las empresas para su creación y funcionamiento, y los consiguientes trámites y obligaciones de información que deben cumplimentarse se han enfocado bajo la premisa de constituir “cargas” para las empresas¹³. De este modo, al analizarse los imperativos asociados a la creación de empresas se pone el acento en las restricciones y costes, en términos económicos y temporales, que la normativa impone en la decisión de emprender y en el funcionamiento ordinario de las empresas.

La regulación se consideraría así una barrera a la entrada de empresas en un mercado competitivo, desde la perspectiva de la captura del regulador; o como mecanismo de captura de rentas para los políticos o burócratas, como asevera alguno de los autores de uno de los instrumentos de *benchmarking* internacional más utilizado, el estudio *Doing Business*. Según esta última tesis, que sigue el modelo de “peaje” (*tollbooth model*) o de “apoderamiento” (*grabbing-hand*), la imposición de la regulación beneficiaría fundamentalmente a los políticos y a los burócratas. La regulación sería empleada con una motivación espuria, para favorecer a firmas cercanas o para obtener todo tipo de beneficios políticos, tales como contribuciones electorales o partidistas y votos¹⁴.

Así, desde el punto de vista económico, los entornos altamente regulados tendrían un efecto nocivo sobre las empresas. Así, Scarpetta & Et (2002) muestran aspectos negativos de la mayor regulación, tales como que las empresas que sobreviven, crecen más y a mayor velocidad una vez superado un determinado tamaño en entornos regulatorios más reducidos. Bertrand & Kramarz (2002) muestran que las regulaciones de entrada provocan un menor crecimiento del empleo. No obstante, estas circunstancias no están del todo claras. Capalleras & Et (2008), empleando modelos de análisis multivariantes (que miden la relación con asociación entre diversas variables)¹⁵, no encuentran efectos significativos en cuanto al empleo, y asimismo se destaca que los entornos escasamente regulados no llevan aparejados una mayor capacidad de crecimiento y una estabilidad superior de las nuevas empresas¹⁶.

¹³ Según la definición oficialmente aceptada, “una carga administrativa es aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas o los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa como son las solicitudes, la comunicación de datos o la conservación de documentos; también son cargas la inscripción, baja o modificación en un registro; la llevanza de libros, la elaboración de documentos, las cuentas, las declaraciones, los manuales; las auditorías, inspecciones y controles; la acreditación de avales, garantías u otros fondos; la información a terceros u obtención de consentimientos de terceros; la formalización de hechos o documentos. No están incluidas las actuaciones que deban ser realizadas por la Administración. Tampoco son cargas los impuestos y tasas” (Torés, 2011), (Nevot, 2011).

¹⁴ Simeon & ET (2000) llegan a esta conclusión, al afirmar que, empleando una base de datos de regulación para 75 países, “*all the evidence is naturally consistent with the tollbooth version of the grabbing hand model. Entry appears to be regulated more heavily by the less attractive governments, and such regulation leads to unattractive outcomes. The principal beneficiaries, if any, are the politicians and the bureaucrats themselves*”. (“toda la evidencia es naturalmente consistente con la versión del “peaje” del modelo de apoderamiento. La entrada debe ser regulada más intensamente por los gobiernos menos atractivos, y esta regulación lleva a resultados escasamente atractivos. Los principales beneficiarios, si éstos existen, son los propios políticos y los burócratas.”) En dicha teoría “*the regulation of entry enables the regulators to collect bribes from the potential entrants and serves no social purpose*” (“la regulación de la entrada permite a los reguladores capturar sobornos de los potenciales empresarios entrantes y no sirve a propósitos sociales”).

¹⁵ En este caso concreto se emplearon modelos de regresión lineal múltiple y probit.

¹⁶ Así, se afirma que “*Our overall judgement therefore is that the simplistic view that a HR economy produces smaller, slower growing firms in comparison with a LR economy is not supported by the evidence in this paper*”.

Sea como fuere, y 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 a considerar en el análisis sobre la incidencia 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

Como se apuntaba anteriormente, 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 por qué ser la principal restricción o impedimento para crear empresas, sino que en la decisión de emprender figuran también, según todos los estudios consultados¹⁷, y en meritorios primeros puestos, las facilidades o dificultades de financiación y la coyuntura general de la economía. Este aspecto se analizará con mayor detalle en el capítulo 4.

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.

Este es el enfoque seguido por algunos autores, como Arruñada (2007, 2010), para quien los trámites deben medirse en términos de eficiencia (qué consiguen y a qué coste) antes de considerarlos exclusivamente como obstáculos. El énfasis en el valor *“reside en que la formalización de empresas, es decir, su inscripción en diversos registros públicos (...) no sólo origina costes sino que también proporciona servicios valiosos, tanto privados como públicos. La formalización, en cuanto a los servicios privados, ha de reducir los costes de transacción que sufren las empresas en sus futuras relaciones con otras empresas; y, en cuanto a los servicios públicos, ha de facilitar las relaciones futuras entre la*

It does not imply that regulation is irrelevant to the formation and growth of SMEs, but perhaps suggests that for developed democratic economies such as Spain and England the differences appear less than might have been expected” (Capalleras & Et, 2008).

¹⁷ Ver, en este sentido, por ejemplo, (Global Entrepreneurship Monitor, 2010, 2009, 2008, 2007), (Banco Mundial, 2007, 2010, 2011, 2012), (AEVAL, 2010), (Comisión Europea, 2007) (The International Bank for Reconstruction and Development, 2011).

administración y las empresas" (Arruñada B., 2010). Aspecto que ya se apuntaba en la evaluación realizada en el año 2007, que planteaba los trámites desde la 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.

La regulación administrativa para la creación de empresas y su traducción en trámites administrativos genera dos tipos de ventajas o valores de distinta naturaleza. Desde el punto de vista específico de las empresas, en cuanto operadores en el mercado, la formalización mejora los costes de transacción de las empresas en sus relaciones de mercado o con terceras empresas (formalización contractual). Por un lado, tanto unos como otros obtienen seguridad jurídica, derivada del registro y publicidad de la constitución de las empresas, su capital social, apoderamientos, naturaleza y reglas de responsabilidad. La fiabilidad y la garantía otorgada a los registros reducirían la litigiosidad entre empresas, al tiempo que al ser tomadas como referencia por los jueces garantizarán los derechos derivados del tráfico jurídico (derechos de propiedad, contratos, etcétera). Por otro, la regulación permite reducir las asimetrías de información existentes en el mercado, que de otro modo obligaría, antes de contratar con otra empresa, a indagar su solvencia, características, fiabilidad, responsabilidad de agentes, etcétera, costes que deberían interiorizar las propias empresas.

En cuanto a la perspectiva de los intereses públicos o colectivos existentes en el mercado, la formalización (administrativa), puede contribuir a reducir fallos de mercado o externalidades negativas. Las empresas pueden originar molestias, ruido, contaminación, daños, etcétera, que de no ser tutelados perjudicarían intereses públicos o de terceros. Igualmente los trámites pueden tener como finalidad establecer cierta garantía con respecto al consumidor, en cuanto a la calidad o no nocividad de los productos producidos u ofertados al mercado. Y desde el punto de vista fiscal se posibilita que se ofrezcan bienes públicos, *"principalmente las instituciones jurídicas y de seguridad que definen y hacen cumplir los derechos de propiedad y los contratos"* (Arruñada B. , 2010).

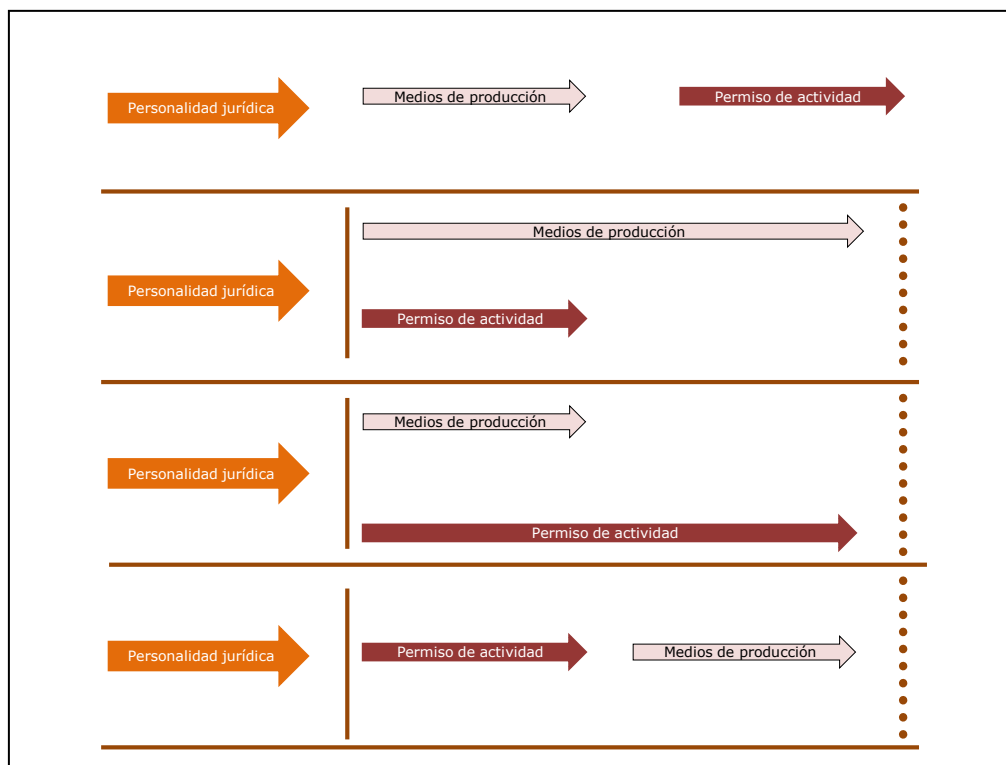
Esta concepción de la intervención pública o la regulación del mercado para solventar sus fallos (tutela de los bienes públicos) o para propiciar ventajas competitivas (beneficios para las empresas, en este caso), es tradicional del punto vista garantista español, no compartido necesariamente por otros países europeos.

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 (AEVAL, 2007). 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 tengan 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. El resumen de las distintas situaciones se representa en el siguiente gráfico:

Figura 2. Acciones paralelas entre acopio de medios de producción y el permiso para ejercer la actividad.



Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2007).

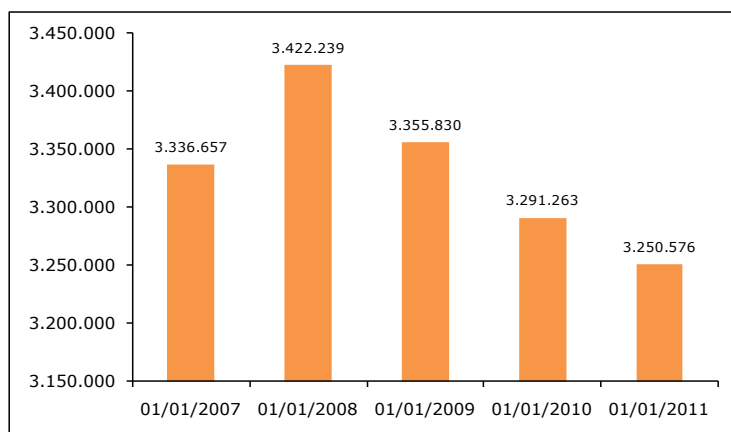
La primera fila de flechas presenta el teórico proceso lineal de creación de la empresa (primero, obteniendo la personalidad jurídica; luego el acopio de los medios de producción y la obtención del permiso para ejercer la actividad la licencia de actividad). La segunda fila recoge el flujo óptimo para el empresario: tras obtener la personalidad jurídica, la tramitación de los permisos de actividad y el acopio de medios de producción se producen paralelamente, terminando el permiso de actividad antes de la obtención de dichos medios de producción, que significa que la tramitación administrativa no incurre en coste de oportunidad alguno.

La tercera fila refleja una situación bastante cotidiana: pese a iniciarse en paralelo, la obtención del permiso de actividad acaba alargándose en el tiempo, lo que significa que el empresario estaría listo para abrir las puertas de su negocio y debe esperar a obtener dicho permiso (sea declaración responsable, comunicación previa o licencia de actividad tradicional), lo cual supone un lucro cesante. Y la última fila refleja otra situación también frecuente: la obtención de los medios de producción se traslada al último puesto de la secuencia, bien porque el empresario tramita primero este permiso de actividad para no perder dinero mientras no se obtiene (caso anterior), bien porque estar en posesión de los permisos es requisito imprescindible para lograr la financiación.

2.2. Caracterización de las empresas españolas 2007-2011¹⁸

España cuenta actualmente con alrededor de 3,3 millones de empresas. Más del 95% tiene menos de 10 trabajadores (microempresas)¹⁹ y más de la mitad carece de asalariados, es decir, son empresarios individuales que cotizan a la Seguridad Social en el régimen especial de autónomos. Desde enero de 2007 hasta enero de 2011 se ha reducido el número total de empresas un 2,58%, concentrándose esta reducción especialmente en los dos últimos años contabilizados. La destrucción de empresas se produjo en todas las CCAA, excepto en el País Vasco (que ha aumentado un 0,65%). Las CCAA que habían experimentado una mayor pérdida de empresas (con tasas superiores al 5%) habían sido Murcia, Canarias y la Comunitat Valenciana. En cualquier caso, el mayor número de empresas se concentró en Cataluña (18,51%); Madrid (15,43%), Andalucía (15,15%) y la Comunitat Valenciana (10,74%).

Gráfico 1. Número de empresas en España. Variación interanual.



Fuente: Elaboración propia con datos del DIRCE - 2011.

A pesar de ser el tipo de empresa (atendiendo al número de trabajadores) que más se crea, las microempresas han descendido en el periodo estudiado un 5,39%; sólo crece, según los datos del DIRCE - 2011, el número de empresarios sin trabajadores (un 5,23). Las empresas entre 10 y 49 empleados se redujeron en un 22,76%. En número absoluto, a 1 de enero de 2011 se contabilizaban 1,7 millones de empresas sin asalariados; 1,2 millones de empresas de entre 1 y 9 trabajadores; 130.000 empresas de entre 10 y 49 trabajadores; algo más de 23.000 empresas de entre 50 y 499 trabajadores; 4.000 de entre 500 y 1.000 empleados, y algo más de 700 empresas de más de mil empleados.

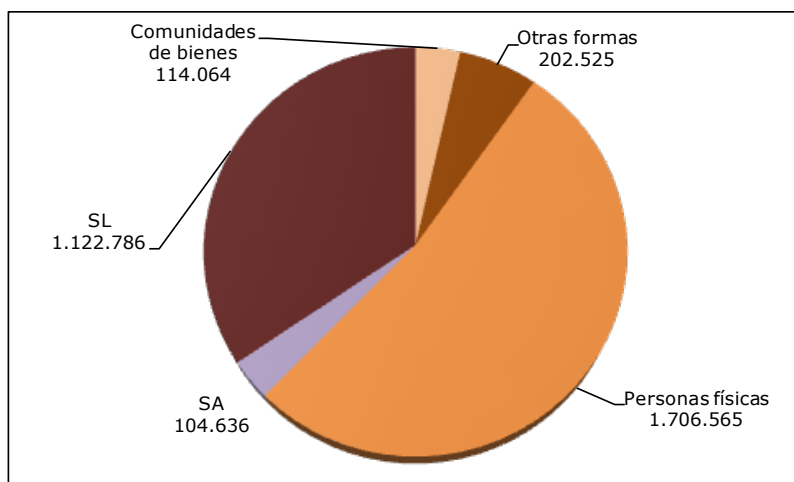
La Sociedad Limitada (SL) constituye la forma jurídica más frecuente en la creación de empresas (tras las personas físicas), suponiendo más de la mitad. De hecho, las pequeñas empresas eligen sobre todo esta forma jurídica; mientras que las de mediano tamaño reparten su preferencia entre la SL y la Sociedad

¹⁸ A la hora de leer este epígrafe debe tenerse que en cuenta que cuando se hace referencia al año 2011 en los datos publicados por el DIRCE, el dato corresponde a la actualización efectuada el 1 de enero de dicho año.

¹⁹ La Comisión Europea adoptó el 6 de mayo de 2003 una Recomendación sobre la definición de PYME, y que está vigente desde 2005. Así, una mediana empresa tiene menos de 250 trabajadores; una pequeña empresa, menos de 50, y una microempresa, menos de 10 empleados.

Anónima (SA). Esta última forma jurídica es la preferentemente utilizada por las grandes empresas.

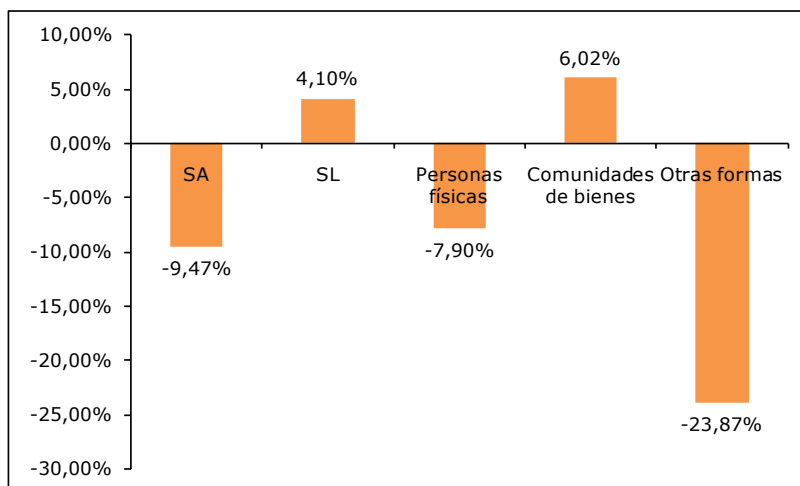
Gráfico 2. Número de empresas según las principales formas jurídicas (01/01/2011).



Fuente: Elaboración propia con datos del DIRCE - 2011.

En el periodo estudiado se ha producido un fuerte retroceso de las sociedades colectivas (-31%), así como de las cooperativas (-10,73%), aunque su escaso número influye poco en el resultado en términos absolutos (en el gráfico anterior están incluidas ambas en la categoría "otras formas"). Más destacable es la caída del 9,47% en las SA y también el casi 8% de descenso en las personas físicas, mientras que, en términos positivos, resalta el moderado ascenso del número de SL, tal como muestra el siguiente gráfico.

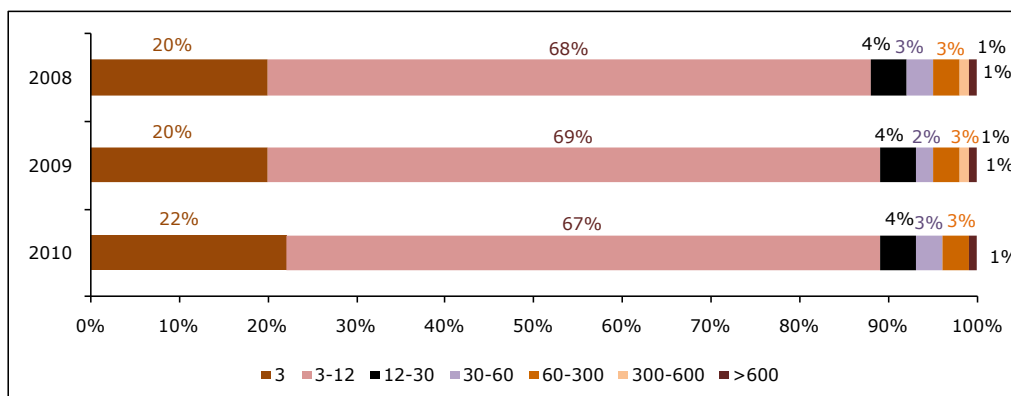
Gráfico 3. Diferencia del número de empresas 01/01/2007-01/01/2011 según condición jurídica.



Fuente: Elaboración propia con datos del DIRCE - 2011.

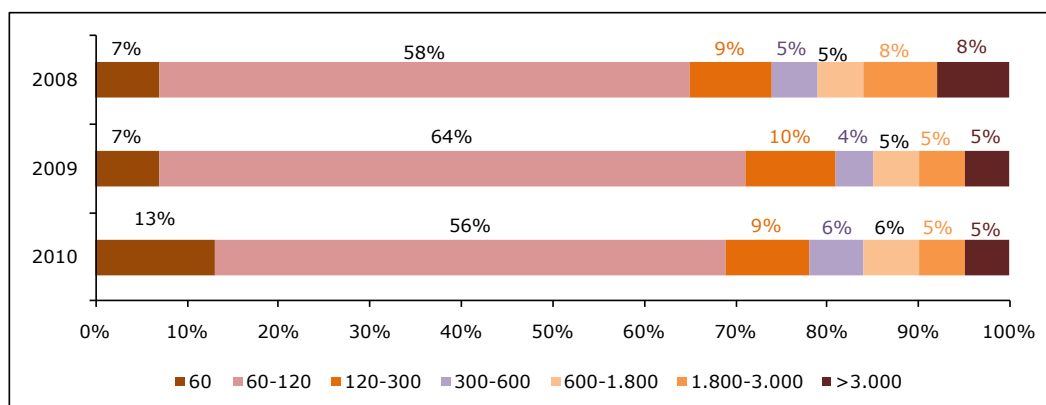
El capital social inicial de la empresa se sitúa en el caso de las SL entre 3.000 y 12.000 euros y entre los 60.000 y 120.000 euros en el de las SA, como se observa en los siguientes gráficos. En el año 2010 ha aumentado el número de empresas constituidas con un capital social mínimo (el 22% en el caso de las SL y el 13% en el caso de las SA).

Gráfico 4. Constitución de SL (2008-2010). Capital en miles de euros.



Fuente: Estadística Mercantil. Anuario 2010. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España.

Gráfico 5. Constitución de SA (2008-2010). Capital en miles de euros.



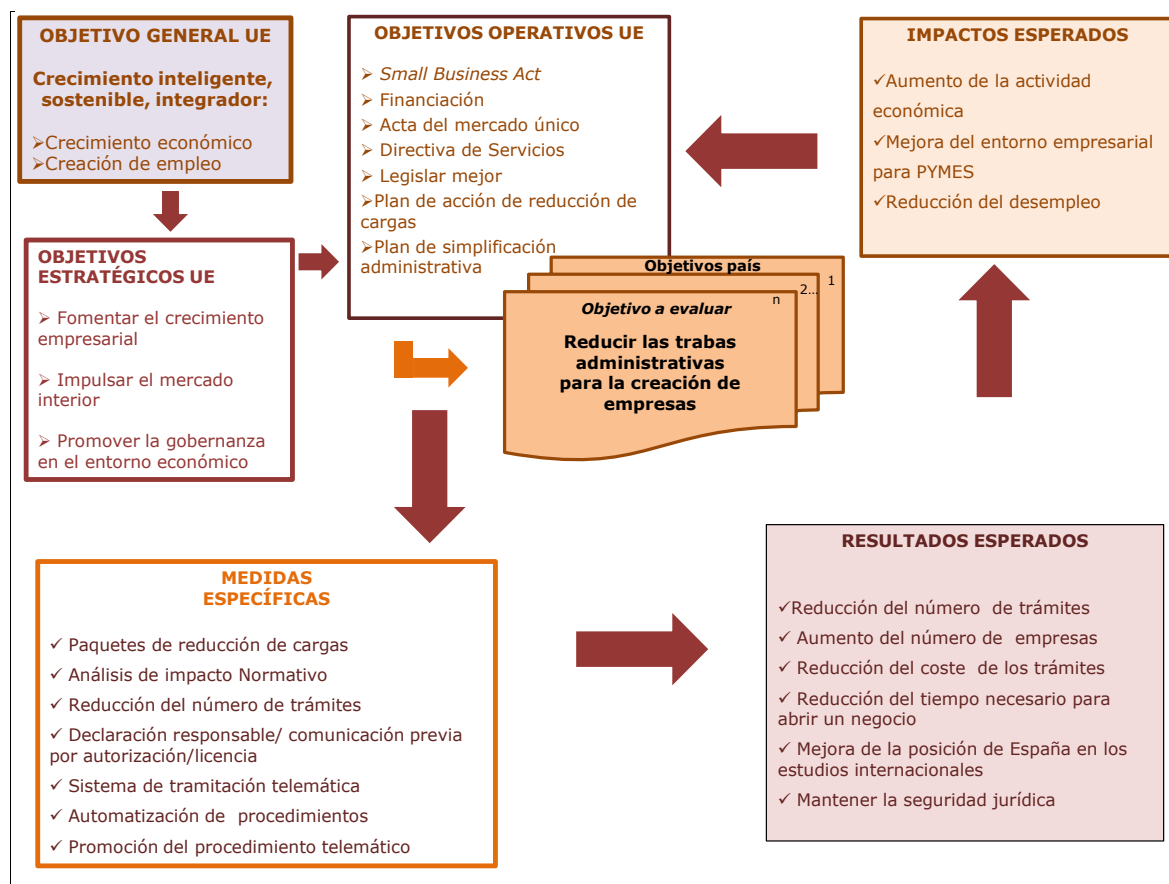
Fuente: Estadística Mercantil. Anuario 2010. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España.

2.3. La intervención

La reducción de obstáculos para la tramitación administrativa de la creación de empresas forma parte de las medidas encaminadas a lograr un "crecimiento inteligente, sostenible, integrador", objetivo general de la Estrategia Europa 2020, documento base de toda la política europea hasta dicho año. Una característica principal de la intervención a evaluar es su fuerte anclaje con las políticas europeas, ya que la UE es inspiradora y fomento (a través de planes de acción, actas, directivas y otras fuentes de derecho derivado) de las medidas puestas en marcha en España.

En el gráfico siguiente se refleja la lógica de la intervención desde el momento de la formulación estratégica a nivel europeo hasta los impactos esperados de la puesta en marcha de las diferentes medidas para lograr la reducción de los obstáculos a las empresas y su contribución, tanto a nivel estatal como europeo, al objetivo general.

Figura 3. Reconstrucción de la lógica de la intervención.



Fuente: Elaboración propia a partir de las guías *Means* (Comisión Europea, 1999).

Como se ha indicado, diferentes políticas complementan su actividad para contribuir al objetivo de mejorar la tramitación administrativa para la creación de una empresa, que, a su vez, es parte contributiva a un objetivo superior, el de la mejora de las condiciones para crear empresas y a un objetivo último, que es el del crecimiento económico y la creación de empleo.

2.3.1. El impulso de la Unión Europea²⁰

Precisamente, la UE, para conseguir los objetivos de la Estrategia Renovada de Lisboa y los de la Estrategia Europa 2020, ha desarrollado una política de apoyo empresarial, pero también ha tenido en cuenta a las empresas en las políticas más horizontales de mejora de la regulación y de simplificación administrativa.

Dentro de la política empresarial europea se han desarrollado con el tiempo actuaciones dirigidas, entre otras, a la consecución de los objetivos básicos de creación de un entorno adecuado para invertir e innovar (con especial atención a las PYME), de garantizar el funcionamiento del mercado interior, de simplificar la regulación y, por último, del respeto al bienestar social y medioambiental.

²⁰ Para agilizar la lectura, el nombre completo de cada una de las iniciativas mencionadas en este epígrafe se ha suprimido. Éste se puede obtener en el Anexo 2, que recoge la normativa relacionada con el objeto de evaluación.

En 1997, la Comisión Europea ya insistía en reclamar a los estados miembros la simplificación de trámites que se concretó dos años después en el Plan de Acción para promover el espíritu empresarial y la competitividad (conocido también como "*Plan BEST*").

La aprobación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa (*Carta de Feira*) en 2000 hacía comprometerse a los estados miembros a crear un marco jurídico y administrativo que propiciara la actividad empresarial a través de una puesta en marcha menos costosa y más rápida, ampliándose las posibilidades de inscripción *on line* en los registros. El *Programa plurianual a favor de la empresa y el espíritu empresarial* de 2001-2005 y la Resolución 2002/0079, que pone en marcha la "*Estrategia para el pleno empleo y la inclusión social*", son dos de las actuaciones emprendidas en consonancia con la citada *Carta de Feira*, aunque más significativo por su relevancia es el *Libro Verde* de la Comisión "*El espíritu empresarial en Europa*" de 2003, y su *Plan de acción a favor del espíritu emprendedor* de 2004, que propone una serie de medidas destinadas a ayudar a los empresarios a cumplir todas sus ambiciones y proporcionarles un entorno favorable a la actividad empresarial, con objetivos clave en cinco ámbitos estratégicos: Fomentar la cultura empresarial; animar a un mayor número de personas a convertirse en autónomos; orientar a los empresarios hacia el crecimiento y la competitividad; mejorar los flujos de financiación y por último, e instaurar un marco normativo y administrativo más favorable para las PYME.

En 2005, con la Estrategia Renovada de Lisboa, las acciones de mejora del entorno empresarial se dirigen prioritariamente a medidas de simplificación de cargas regulatorias y administrativas que recaen sobre las PYME. El principio de la prioridad concedida a las pequeñas empresas ("*pensar primero a pequeña escala*") se integrará de manera transversal en todas las políticas europeas. Los intereses de las PYME se tendrán sistemáticamente en cuenta al examinar los efectos de la legislación comunitaria y al preparar los actos legislativos. De esta manera, podrán establecerse excepciones en favor de las PYME. Se prestará especial atención a las normas relativas a las ayudas estatales, la participación de las PYME en los programas comunitarios, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y, a escala nacional, y la fiscalidad directa.

Esta orientación a las PYME se concreta en 2008 con la Comunicación "*Pensar primero a pequeña escala*" o *Ley de la pequeña empresa para Europa*, conocida como *Small Business Act (SBA) para Europa*, que constituye el marco estratégico de la UE para ayudar a las PYME a crecer y crear empleo. En ella se recogen los diez principios que guían la formulación y ejecución de políticas con el fin de mejorar el marco jurídico y administrativo de las PYME en la UE y en los estados miembros. Establece que las políticas comunitarias y nacionales deben tener más en consideración el papel de las PYME en el crecimiento económico y la creación de empleo. Por ejemplo, con la adaptación de las administraciones públicas a las necesidades de las PYME y la eliminación de los obstáculos administrativos. La implantación y los resultados de la SBA han sido desiguales en los estados miembros. En lo referente a la reducción de cargas administrativas, los avances son lentos y, sin embargo, en la creación de empresas se están haciendo progresos para que ésta resulte más barata y rápida.

La revisión de la SBA pone de manifiesto la necesidad de seguir avanzando y adaptarse a las nuevas necesidades derivadas de la crisis económica con un nuevo impulso, que se ha concretado en compromisos de la Comisión e invitaciones a los estados miembros para la realización de acciones dirigidas a ámbitos prioritarios, como hacer que la *normativa inteligente* sea una realidad, mejorar el acceso de las PYME al mercado y promover el espíritu empresarial. Y todo ello con el impulso particular de la administración electrónica y ventanillas únicas como medios para que las administraciones públicas respondan mejor a las necesidades de las PYME y se consigan los objetivos definidos. En concreto, el nuevo impulso de la SBA invita a los estados miembros a que apliquen la recomendación del *Plan de acción de la SBA* de reducir el plazo de creación de una nueva empresa a tres días laborables, y el coste a 100 euros a más tardar en 2012, y a reducir a un mes el plazo necesario para obtener licencias y permisos (incluidos los medioambientales) para emprender y ejecutar la actividad específica de una empresa a finales de 2013.

De forma complementaria a la política empresarial, la UE realiza importantes esfuerzos en sus políticas horizontales de mejora del marco regulatorio y de la simplificación administrativa orientadas con especial significación a las empresas. La política de mejora regulatoria (*Better Regulation* o Legislar mejor, de 2002) tiene como objetivo reducir los impactos negativos de las normas en las empresas y sus costes empresariales y contribuir al aumento de la competitividad. Esta estrategia constituye el marco a partir del cual se han derivado iniciativas como el *Programa de Simplificación del marco regulatorio*, el programa *Legislar Mejor* de 2005 o la puesta en marcha, a partir del Consejo Europeo de primavera de 2007 del *Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas*.

Este último programa pretende contribuir a mejorar el entorno empresarial de la UE, estableciendo como objetivo común la reducción de un 25% de las cargas administrativas impuestas por la legislación comunitaria y nacional en 2012. El programa de acción se completa con la aprobación de planes de reducción sectoriales para trece ámbitos prioritarios y acciones adicionales en 2009. La última iniciativa es la *normativa inteligente*, con el objetivo de concebir y producir una normativa que respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y que tenga la mayor calidad posible en todo el ciclo de la política desde la concepción de la normativa hasta su evaluación y revisión.

De forma paralela, y para dar respuesta a la crisis financiera de 2008 y reactivar la economía europea, la UE desarrolla el *Plan Europeo de Recuperación Económica*. En él se reconoce la mayor vulnerabilidad de las PYME a los efectos de la crisis y se establecen diez medidas en cuatro áreas prioritarias: ciudadanos, empresas, infraestructuras y energía, investigación e innovación. En el área de empresa, la reducción de cargas administrativas se considera una acción clave para fomentar la actividad empresarial. En este sentido, el Plan establece que

"basándose en la Ley Europea de la Pequeña Empresa y con objeto de reducir significativamente las cargas administrativas para las empresas, aumentar su flujo de tesorería y fomentar la iniciativa empresarial, la UE y los Estados miembros deberán:

- garantizar que en el plazo de tres días y con coste cero se pueda crear una nueva empresa en cualquier punto de la UE y que a través de un único punto de acceso se pueda tramitar la contratación del primer empleado;*
- eliminar la obligación de que las microempresas elaboren cuentas anuales (se estima que estas empresas se ahorrarán unos 7.000 millones de euros al año) y limitar a un euro los requisitos mínimos de capital para la empresa privada europea;*
- acelerar la adopción de la propuesta de estatuto de la empresa privada europea de modo que, desde principios de 2009, pueda facilitar las actividades comerciales transfronterizas de las PYME y permitirles operar al amparo de un único conjunto de normas corporativas a lo largo y ancho de la UE;*
- velar por que las autoridades públicas paguen sus facturas por suministros y servicios, también a las PYME, en el plazo máximo de un mes, con el fin de aliviar los problemas de liquidez, y acepten la facturación electrónica como equivalente de la efectuada en papel; por otra parte, también se deberán saldar todo atraso adeudado por los organismos públicos; y*
- reducir en un 75 % las tasas aplicadas a la presentación de solicitudes de patentes y a su mantenimiento y reducir a la mitad los costes de una marca comunitaria".*

Por último, como respuesta global a la crisis económica, en 2010 se aprueba la *Estrategia Europa 2020*, "una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". En su epígrafe "Crecimiento sostenible: promover una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva", se propone como imprescindible "reducir la carga administrativa que pesa sobre las empresas y mejorar la calidad de la legislación empresarial", y vuelve a mencionar esa necesidad en el epígrafe titulado "Un mercado único para el siglo XXI" en el que se pide a los estados que promuevan acciones encaminadas a la reducción de las cargas administrativas; la eliminación de los obstáculos fiscales; la mejora del entorno empresarial, particularmente para las PYME; y, la promoción del espíritu empresarial.

Dentro de esta estrategia, la Comisión ha destacado el papel fundamental del mercado único para generar crecimiento y empleo y por ello la necesidad de reforzar el mercado interior. Así surge el *Acta del mercado interior* de la Comisión de 2011, con doce líneas de actuación para reactivar el mercado único hasta 2012. Aborda acciones para favorecer a las empresas, especialmente la financiación de las PYME y mejorar el marco regulador de las empresas. En el Acta se indica que

"es preciso hacer más fácil la vida de las empresas reduciendo las limitaciones reglamentarias y administrativas. La Comisión propone a tal fin simplificar las directivas relativas a las normas contables, en lo que atañe a la obligación de facilitar información financiera, y reducir las cargas administrativas, en particular las que afectan a las PYME".

2.3.2. Las medidas de simplificación, reducción y agilización de la tramitación para la creación de empresas en la AGE

La heterogeneidad de los programas, planes y medidas puestas en marcha por la AGE²¹ para el impulso, el favorecimiento y la facilitación de la creación de empresas en España es grande, a partir de las iniciativas europeas, cuya correspondencia temporal es significativa. Cronológicamente, las principales son:

- Red de las ventanillas únicas empresariales (VUE) (1999)
- Ley de la sociedad limitada nueva empresa (SLNE) (2003)
- Plan de fomento empresarial (2006)
- Ley de medidas de impulso de la sociedad de la información (2007)
- Medidas del Plan de acción de reducción de cargas administrativas (PARCA) (2008) y los "paquetes" de medidas acordadas por el Consejo de Ministros.
- Transposición de la Directiva de Servicios (DS) (2009)
- Real Decreto-Ley 13/2010 de reducción de plazos y agilización de tramitación en algunos tipos de SL (2010)
- Ley de Economía Sostenible (LES) (2011)

Algunas, por su fecha de inicio, ya formaron parte del objeto de evaluación de 2007, pero en muchos casos carecen de plazo de finalización, por lo que se consideran también ahora parte de las medidas que influyen sobre el objetivo final, teniendo en cuenta sus logros totales y también en el periodo de referencia común para todas ellas (2007-2011). Se presentan a continuación cada una de ellas de forma breve.

La red de VUE

Creada a través de convenios²² entre la AGE y las CCAA, la red de VUE es un espacio único integrado con personal de las tres administraciones -estatal, autonómica y local- para el asesoramiento y realización de algunos trámites de creación de empresas de los tres niveles de gobierno. Dispone de centros VUE presenciales (y cada vez más por videoconferencia) y un programa de VUE virtual para el asesoramiento *on line* y tramitación telemática a través del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE). Dependen del MPTAP (hoy MHAP).

²¹ Como ya se ha dicho, la evaluación se centrará únicamente en aquellas medidas puestas en marcha por la Administración del Estado, aunque en lo posible se ofrecerán datos autonómicos y municipales.

²² Resolución de 7 de abril de 1997, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997, para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local. BOE 14-04-1997; Resolución de 28 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros para la formalización, con las entidades que integran la Administración Local, de los Convenios previstos en el artículo 38.4, b) de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. BOE 13-03-1996. Y Resolución de 19 de julio de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, para la implantación de la Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano en colaboración con las CCAA y las EELL. Esta última deja sin efecto las dos anteriores.

La Ley de la SLNE

La Ley 7/2003 de la SLNE tiene como objeto “estimular la creación de nuevas empresas, especialmente las de pequeña y mediana dimensión²³ a través de tres elementos esenciales: el CIRCE, el régimen jurídico Nueva Empresa y el sistema de contabilidad simplificada”.

La SLNE se limita a las empresas que tienen como objeto social las siguientes actividades²⁴: agrícola, ganadera, forestal o pesquera; industrial; construcción; comercial turística; las actividades de transportes, de comunicaciones y de intermediación; los profesionales, y la actividad de servicios en general.

Sólo pueden ser socios de la SLNE personas físicas, y en el momento de su constitución, el número de socios no puede ser superior a cinco²⁵. Se deben utilizar unos estatutos-tipo aprobados por orden ministerial para que el notario y el registrador tramiten su parte en 24 horas.

Plan de fomento empresarial (2006)

El Plan de fomento empresarial, uno de los ejes del PNR 2005-2010, se marca una serie de objetivos entre los que, en lo que se refiere a esta evaluación, destaca el referente a “*simplificar el entorno jurídico y administrativo en el que las empresas desarrollan su actividad*”.

Para lograr este objetivo, se ponen en marcha dos medidas principales:

- La extensión de la tramitación telemática, a través del CIRCE, a todas las SL (Real Decreto 1332/2006, de 21 de noviembre).
- La extensión de la red de Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación (PAIT), oficinas que ofrecen servicios de asesoramiento, información y tramitación telemática de creación de empresas a los emprendedores españoles.

Los PAIT, creados por el MITyC, son oficinas dependientes de las AAPP y entidades públicas y privadas, así como de colegios profesionales, organizaciones empresariales y cámaras de comercio²⁶, por lo que pueden ser de naturaleza pública o privada. Están dirigidos sobre todo a autónomos, SL y SLNE. Ofrecen (de forma gratuita o lucrativa, según ese carácter público o privado) información jurídica, fiscal, contable, mercantil, regímenes de Seguridad Social, ayudas públicas e información general de interés para las empresas. El servicio de tramitación para la constitución de empresas mediante el sistema de tramitación telemática (en todos los casos gratuito) se lleva a cabo a través del Documento Único Electrónico (DUE)²⁷ y CIRCE.

²³ Ley 7/2003, de 1 de abril, de la sociedad limitada Nueva Empresa por la que se modifica la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada. Exposición de motivos.

²⁴ Artículo 132 de la Ley 7/2003, de 1 de abril, de la sociedad limitada Nueva Empresa por la que se modifica la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada.

²⁵ Artículo 133 de la Ley de la SLNE.

²⁶ Artículo 3 del Real Decreto 682/2003, de 7 de junio.

²⁷ Concretamente, con el DUE se pueden realizar los siguientes trámites, entre otros: la obtención de la denominación social de la SLNE; obtención del NIF provisional; la autoliquidación del ITPyAJD; la obtención del NIF definitivo; la declaración censal de inicio de actividad de la AEAT; la formalización de la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de la prestación económica por incapacidad temporal por contingencias comunes de los trabajadores de la sociedad; la inscripción del empresario y la apertura del código cuenta de cotización (CCC) en la SS; la afiliación y alta de trabajadores en el sistema de la SS, y el alta en el

La Ley de medidas de impulso de la sociedad de la información

Esta Ley²⁸ se enmarca en el conjunto de medidas que constituyen el Plan 2006-2010 para el desarrollo de la sociedad de la información y de convergencia con Europa y entre las CCAA, Plan Avanza, aprobado en noviembre de 2005. Entre las medidas generales puestas en marcha para desarrollar la administración electrónica, existen algunas disposiciones que tienen que ver con la reducción de obstáculos en la tramitación, como la disposición adicional novena, que permite la regulación de una bolsa de denominaciones sociales, estatutos orientativos y plazo reducido de inscripción para las SL²⁹. En este caso, el registrador mercantil deberá inscribir dicha empresa en un plazo máximo de 48 horas. También como un elemento de facilitación se puede considerar la disposición adicional décima, relativa a las SA, sobre la fecha en la que pueden iniciar los administradores sus actividades de desarrollo del objeto social, si esta fecha coincide con la de otorgamiento de la escritura fundacional³⁰.

Los centros de asesoramiento a emprendedores (CEAE)

Los centros de apoyo a emprendedores (CEAE) son una *"infraestructura física dedicada fundamentalmente a ofrecer servicios de información, asesoramiento y apoyo a emprendedores y PYME"*. Puede tener naturaleza pública o privada, y se refiere a todas las plataformas de apoyo a emprendedores identificadas por un estudio sobre los centros de apoyo a los emprendedores en España (Observatorio de la PYME. Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, 2010). Para mejorar la coordinación y ofrecer unos servicios más coordinados y mejor adaptados a las necesidades de los emprendedores en las diferentes etapas del ciclo de vida de sus proyectos empresariales, y asimismo fomentar la colaboración de los distintos CEAE existentes, se puso en marcha un programa de ayudas³¹. Los CEAE pueden ser, a su vez, PAIT. En la actualidad, hay casi 3.000 plataformas de distintas características de apoyo a los emprendedores, según el estudio mencionado.

El Plan de acción para la reducción de cargas administrativas

El Plan de acción para la reducción de cargas administrativas (PARCA) se aprobó en junio de 2008 con los siguientes objetivos:

- Reducir en un 30% en el horizonte 2012 las cargas administrativas que recaen sobre las empresas, sin alterar los objetivos subyacentes de la normativa.
- Minimizar las cargas administrativas sobre las empresas en la normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009.

IAE a efectos censales. Real Decreto 682/2003, de 7 de junio, por el que se regula el sistema de tramitación telemática a que se refiere el artículo 134 y la disposición adicional octava de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, actualizado y ampliado por el Real Decreto 368/2010, de 26 de marzo, por el que se regulan las especificaciones y condiciones para el empleo del Documento Único Electrónico (DUE) para la puesta en marcha de las empresas individuales mediante el sistema de tramitación telemática.

²⁸ Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información.

²⁹ A través de la inclusión de una disposición final tercera en la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de SRL.

³⁰ Modificación del apartado segundo del artículo 15 del texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre.

³¹ Orden ITC/560/2010, de 3 de marzo.

Para ello, el PARCA se propone, primero, identificar y cuantificar las cargas, con especial atención a las PYME, en tres etapas. Segundo, promover la cooperación con todas las CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) “en un proceso global que facilite el intercambio de metodologías y mejores prácticas, participando así las CCAA y las entidades locales en los objetivos” del PARCA. Tercero, se plantean medidas tecnológicas, como la interconexión electrónica de los sistemas de información de las AAPP; la creación de un portal específico para la reducción de cargas, y la ventanilla única prevista en la DS, la VUDS, entre otras. Cuarto, elaborar un protocolo de actuación para la valoración del impacto normativo, que se aplica a partir de 2009. Quinto, la aprobación, mediante Real Decreto, de propuestas de mejora de los distintos departamentos (los llamados seis “paquetes”, que se analizarán en el capítulo 4). Y, por último, la realización de actividades de participación y comunicación.

La colaboración con las CCAA y la FEMP

La Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, dependiente del MPTAP, ha firmado, en materia de reducción de cargas administrativas (en general, no únicamente destinadas a la fase de la creación de empresas) un total de ocho convenios hasta julio de 2011, con otras tantas CCAA, como se resume en la tabla siguiente:

Tabla 1. Convenios con las Comunidades Autónomas en materia de reducción de cargas administrativas. Julio de 2011

Comunidades Autónomas	Fecha de firma	Publicación en el BOE	Constitución de la Comisión de seguimiento
Cantabria	26/11/2008		19/10/2010
Castilla-La Mancha	18/10/2010	08/02/2011	19/01/2011
Aragón	18/10/2010	05/02/2011	09/02/2011
C. Valenciana	15/11/2010	07/02/2011	23/02/2011
Murcia	22/11/2010	15/02/2011	Sin datos
Extremadura	30/11/2010	15/02/2011	02/03/2011
Asturias	17/12/2010	21/02/2011	21/03/2011
I. Balears	16/03/2011	23/04/2011	18/03/2011

Fuente: Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental. MPTAP.

En cuanto al nivel local, la FEMP se unió a los objetivos del PARCA en febrero de 2009, a través de la firma de un convenio con el entonces Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y se basaba en la puesta en marcha de un proyecto piloto de reducción de cargas administrativas en once municipios de distintos tamaños, seleccionados por la FEMP. Un segundo convenio, esta vez con el MPTAP, en marzo de 2011, dio continuidad al primero, con el objetivo de avanzar en la eliminación de los trámites innecesarios en el conjunto de las administraciones públicas y hasta alcanzar una reducción del 30% antes de que finalice el año 2012³². Un manual especialmente dirigido a las EELL dotaría “a los Ayuntamientos de una herramienta sencilla con la que abordar la política de reducción de cargas y mejora de la regulación, de manera que se aporten los instrumentos necesarios para la identificación de las cargas administrativas y los medios existentes para lograr la eliminación o reducción de aquéllas” (MPTAP y FEMP, 2010).

³² Convenio MAP-FEMP, 2009 y convenio MPTAP-FEMP, 2011.

Se presta especial atención a los siguientes procedimientos:

- establecimiento industrial de empresas;
- autorizaciones y licencias para actividades comerciales;
- los seis procedimientos dentro del ámbito local que puedan ser considerados de mayor impacto por el volumen anual de tramitaciones o por la población afectada.

Además, la FEMP debe difundir *“las buenas prácticas que hayan podido ser implantadas en las Administraciones Locales que tengan incidencia directa en la reducción de cargas administrativas para ciudadanos y empresas”*.

Con otros agentes

La AGE ha firmado también convenios de colaboración en materia de reducción de cargas, tanto con el Consejo Superior de Cámaras como con la CEOE. A través de estos convenios se intenta lograr la participación de estos agentes en el proceso de simplificación, a través de la identificación de los posibles obstáculos y la elaboración de propuestas de mejora.

Convenios de las CCAA y las Diputaciones con otros agentes

Las CCAA, por su parte, han firmado con diferentes colectivos convenios para mejorar la tramitación y hacerla más ágil y cómoda para el empresario. Por ejemplo para la liquidación telemática del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD), se han firmado con el Consejo General del Notariado y los colegios de notarios locales en Galicia, Asturias, Cantabria, Guipúzcoa, Alava, Castilla y León, Aragón y Murcia, todos ellos en 2010, además de con Vizcaya, Cataluña, Andalucía y Baleares³³.

La transposición de la Directiva de Servicios

La DS³⁴ pretende hacer efectivo el mercado único de servicios en la UE a través de la supresión de dificultades que restringen injustificada o desproporcionadamente el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por un lado; y, por otro, a través de la simplificación de trámites y procedimientos y el impulso de una ventanilla única para el acceso a la información y a la tramitación electrónica. Asimismo, busca mejorar la cooperación entre administraciones y refuerza la protección y derechos de los consumidores. Por lo tanto, el impacto de la DS se produce no sólo en la fase de creación de empresas sino, como se verá, en la de desarrollo efectivo de la actividad. España ha transpuesto esta Directiva, en la AGE, a través de diferentes disposiciones legislativas:

- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas): en ella se transponen al ordenamiento interno español los principios generales de la Directiva y dispone la modificación de 48 leyes, 118 reales decretos

³³ Según los datos facilitados por el Consejo General del Notariado en enero de 2012.

³⁴ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

y 21 órdenes ministeriales (recuento preliminar, ya que a medida que va avanzando el proceso se van produciendo incorporaciones). Las modificaciones reglamentarias previstas se realizan a través de 51 reales decretos y una orden ministerial, e incluyen la derogación de 24 reales decretos hasta ahora vigentes y de los cuales 15 serán sustituidos por normativa completamente nueva.

- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus). Esta Ley modifica 48 leyes mencionadas en la Ley Paraguas. Otras dos leyes también relacionadas con las actividades de servicios y que se tramitaron separadamente, son:

-Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

-Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

Las CCAA tienen competencias sobre buena parte de las materias reguladas en estas disposiciones y han modificado o están pendientes de aprobar modificaciones³⁵ en 199 leyes autonómicas, 546 decretos, 174 órdenes y 6 resoluciones.

Por último, en lo que hace al impacto de la DS en las EELL, afecta a las ordenanzas municipales de todo el sector servicios, como consecuencia de todo el cambio normativo descrito más arriba, a nivel estatal y autonómico.

Con carácter general, el cambio del modelo de regulación de este sector supone la sustitución del control *ex ante* de la actividad, que implicaba la exigencia de una autorización previa, por un control *a posteriori* de la misma, a partir de la realización de una comunicación o de una declaración responsable sobre el cumplimiento de unos requisitos concretos. Concretamente, la reforma se traduce en la eliminación de 116 autorizaciones a nivel estatal y del orden de 633 a nivel autonómico, y en la eliminación de 594 requisitos, que suponen, a juicio del Gobierno, un mayor incentivo en la actividad emprendedora en general.

El proyecto EUGO

El proyecto EUGO en España (www.eugo.es) forma parte de la red de puntos de acceso europea, en el que se puede obtener toda la información sobre los trámites y requisitos para poner en marcha una empresa desde cualquier punto de la UE, e incluso en algunos casos iniciar los trámites electrónicamente (se realizan a través del STT del CIRCE) y a distancia. Este proyecto se corresponde con la también llamada Ventanilla Única de la DS (VUDS).

³⁵ Según el informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios elaborado por el Gobierno de España el 29 de abril de 2010.

El Real Decreto-Ley 13/2010 de agilización y reducción de trámites en algunos tipos de SL

El RD-Ley 13/2010³⁶, enfocado esencialmente a las PYME, contempla entre otras, medidas para agilizar y simplificar la constitución de ciertas categorías de SL (que se corresponden aproximadamente con el 85% de las sociedades que se crean en España). Se distinguen tres tipos de procedimientos distintos de constitución según las características de las SL, en cuanto a capital, naturaleza y número de socios y tramitación. La nueva forma de tramitación supone que para las sociedades más sencillas, y con estatutos tipo, los plazos se reducen drásticamente, de uno a cinco días.

El RD-L también fija plazos máximos de tramitación en los distintos procedimientos y una reducción de aranceles para los notarios y registradores. El RD-L establece asimismo la exención del pago del ITPyAJD y de la publicación de la constitución de la sociedad en el Boletín de Registro Mercantil (BORME) para cualquier tipo de sociedad que se constituya por medios telemáticos.

La Ley de Economía Sostenible

La LES³⁷ dedica su título I a la mejora del entorno económico, y el II a la competitividad. En la LES hay referencias relativas a las medidas que pueden reducir las dificultades de la tramitación de la creación de empresas:

- Mejora de la calidad de la regulación.
- Simplificación administrativa.
- Ampliación del ámbito del silencio positivo: Ampliación del ámbito del silencio positivo.
- Supuestos de licencias locales de actividad.
- Disposición adicional octava. Evaluación de la normativa existente sobre licencias locales de actividad
- Disposición adicional decimoséptima. Impulso a la implantación de la Sociedad de la Información.
- Disposición final vigésima sexta. Estudio sobre medidas de simplificación y agilización de constitución de empresas contenidas en la Ley.
- Disposición final cuadragésima sexta. Modificación del 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.

La ley reduce el tiempo necesario para constituir una empresa, de los más de 30 días actuales, a 1, y se simplifica el régimen de licencias municipales de apertura eliminándolas de todas las actividades que no supongan riesgo para la salud o el medio ambiente. En el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la ley, el Gobierno debía presentar un proyecto de ley de modificación de las normas para eliminar las exigencias de las licencias municipales. Las CCAA y EELL, en un

³⁶ 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.

³⁷ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

plazo de 12 meses, debían adaptar, igualmente, su normativa, y en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, el Gobierno debía remitir a las Cortes un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio positivo. En el plazo de un año las CCAA deben presentar propuestas de modificación en el mismo sentido”.

2.3.3. La proposición de Ley de apoyo a los emprendedores

Ya fuera del ámbito de la evaluación, un ejemplo de los mecanismos de apoyo integrales (dentro de los cuales está sin duda la simplificación administrativa y la eliminación/facilitación de trámites para la creación de empresas) es la proposición de Ley de apoyo a los emprendedores, que el grupo parlamentario popular presentó al Congreso en junio de 2011 y que será con toda probabilidad el germen de la ley de apoyo al emprendedor que el presidente del Gobierno ha anunciado que será aprobada previsiblemente en 2012. De hecho, las CCAA están legislando también, sobre esa misma base, en algunos casos.

En dicha proposición de ley se establece un nuevo objetivo de reducción de cargas administrativas soportadas por las empresas: un 50% entre 2012 y 2015. Esta reducción afectará sobre todo, según lo redactado en la Disposición adicional séptima, a la eliminación de trámites innecesarios y la presentación de documentos prescindibles o duplicados. Además se potenciará la administración electrónica. La disposición concluye indicando que se desarrollará, en colaboración con las CCAA y las EELL, *“un proceso de agilización”* para la concesión de licencias para desempeñar una actividad y la *“eliminación de todas aquellas licencias que no sean estrictamente necesarias”*.

El capítulo II de la proposición de ley (que pretende ser un desarrollo de la *Small Business Act* en el derecho interno español) se avanza las medidas de *“simplificación administrativa para la creación de empresas, impacto regulatorio y unidad de mercado”*. Así, se indica que los *“Puntos de activación empresarial para emprendedores (PAEE)”* sustituirán a los actuales PAIT, y se encargarán *“de facilitar la creación de nuevas empresas a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial”*³⁸. Se indica, en el artículo siguiente, que las empresas se podrán crear bien en las actuales VUE o en los PAEE, *“preferiblemente”* a través del Sistema de Tramitación Telemática (STT) del CIRCE.

Lo más novedoso que presenta la ley es la posibilidad de solicitar un alta provisional de la empresa *“cumplimentando un impreso con la solicitud de creación de la empresa e ingresando una cantidad de dinero que podrá ser abonada mediante tarjeta de crédito o de débito”*. El propio PAEE podrá, mediante un acuerdo con el Registro Mercantil correspondiente y con la AEAT, *“registrar provisionalmente el nombre de la empresa y dar un NIF provisional con una duración de seis meses”*. Ese es el plazo que la ley prevé para cumplimentar *“toda la tramitación administrativa”*, incluidas *“todas las licencias locales y autonómicas necesarias para poder desarrollar la actividad”*.

³⁸ Artículo 5 de la Proposición de Ley de apoyo a los emprendedores. Grupo Popular en el Congreso de los Diputados. Junio de 2011.

Para conseguirlo se *“reforzarán los mecanismos de colaboración entre administraciones y entre notarios y registradores agilizando el uso de la telemática en relación con la creación de empresas y su relación posterior con las administraciones públicas”*.

Por último, en relación con la unidad de mercado, se establece que las empresas que *“hayan cumplido los trámites técnicos y burocráticos existentes en una CA para su funcionamiento en una actividad concreta podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional”*. Para intentar armonizar la legislación autonómica y llegar al reconocimiento mutuo, se creará un Consejo Interterritorial para la Unidad de Mercado, que también atenderá las reclamaciones que puedan formular desde los sectores económicos en este ámbito.

La ley del pequeño comercio

El Ministerio de Economía y Competitividad trabaja, asimismo, en la redacción de una ley relativa al pequeño comercio mediante la cual se tratará de reducir el impacto de *“tener que esperar largas temporadas a la respuesta de la administración para poder abrir su negocio”*³⁹. La ley permitirá agilizar la apertura de pequeños establecimientos comerciales, en la línea del proyecto de ley de apoyo al emprendedor. El Gobierno trabajará con las CCAA y con la FEMP para promover la supresión de las licencias de apertura y obra del pequeño comercio que hasta ahora han de obtenerse con carácter previo al inicio de la actividad comercial.

Las propuestas autonómicas

A las medidas de simplificación administrativa y a las existentes en cuanto a mejora de la tramitación administrativa para la creación de empresas⁴⁰, se une el desarrollo de normativa específica de apoyo a los emprendedores de las CCAA. Algunas comunidades autónomas han desarrollado a semejanza de la SBA europea, una Ley de apoyo a los emprendedores en su ámbito territorial. Castilla-La Mancha (aprobada por las Cortes regionales el 15 de diciembre 2011), Illes Balears (Decreto Ley 5/2011 de 29 de agosto), la Comunitat Valenciana (Decreto 2/2012) y Andalucía (Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de promoción del empleo autónomo) tienen una norma publicada; el País Vasco tiene un proyecto de decreto ley en su parlamento pendiente de finalizar su tramitación. Otras CCAA con proyectos de normas de apoyo al emprendimiento son Extremadura y La Rioja. El resto de CCAA no ha desarrollado, al cierre de esta evaluación, ninguna normativa, a la espera en algunos casos de la aprobación de una ley estatal. La Comunidad de Madrid, por otra parte, está tramitando y preparando leyes específicas para algunos sectores de actividad (como el comercio y la hostelería, por ejemplo) consistentes, entre otras cuestiones, en la implantación de una declaración responsable que sustituiría a la tramitación autonómica.

³⁹ Comparecencia del ministro Luis de Guindos en el Congreso el 7 de febrero de 2012. (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012).

⁴⁰ Por ejemplo, Cataluña, que ha aprobado un paquete de leyes con la finalidad de promover la actividad económica en Cataluña, simplificar y mejorar la regulación normativa y agilizar la actividad administrativa de Cataluña, en las que se prevé la eliminación de trabas para la creación de empresas.

Las leyes de apoyo a emprendedores se dirigen a las PYME y a los autónomos con el establecimiento de medidas que alcanzan distintos ámbitos en cada una, pero en todas son comunes el fomento del emprendimiento en el ámbito educativo, las medidas de simplificación administrativa, medidas financieras y fiscales, y medidas de coordinación y apoyo. Dentro de las medidas de simplificación administrativa se encuentra la reducción de cargas administrativas en la creación de empresas potenciando el sistema de declaración responsable en lugar del sistema de licencias previas con el impulso de la administración electrónica en la tramitación. En algunos casos, como mecanismo de coordinación, se crea un órgano específico, el Consejo del Emprendedor en Valencia y el País Vasco, y el Observatorio Regional de Mercado, en Castilla-La Mancha. También para apoyo a los emprendedores en cuanto a información, asesoramiento y tramitación se crean ventanillas únicas de ámbito autonómico y puntos activación empresarial.

Las normas de Illes Balears y el País Vasco se caracterizan porque recogen acciones contempladas en el plan nacional de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria, y, en el País Vasco, de la DS.

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

3.1. 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.

Antecedentes: la situación de 2007

En 2007, para la empresa más sencilla, con las actividades más “inocuas” (es decir, que no precisaba ningún tipo de autorización previa), eran necesarios 11 trámites hasta el inicio de la actividad. Para llevar a cabo dichos trámites se empleaban, de media, 81,75 días, y los costes directos de la tramitación sumaban 1.218,87 euros. A continuación se resumen los trámites, el tiempo y el coste de cada uno.

Tabla 2. Número de trámites, tiempo y coste para la creación de una empresa "inocua". 2007.

EMPRESA INOCUA. 2007			
TRÁMITE	Nº de trámites	TIEMPO (días)	COSTE (euros)
Certificado negativo de denominación social		7	13,94 €
Certificado de depósito bancario		0,25	8,00 €
Solicitud del NIF/Alta en el censo de empresarios, profesionales y retenedores		0,25	1,50 €
Otorgamiento de la escritura pública	2		210,35 €
ITPyAJD	0,25		30,05 €
Inscripción en el Registro Mercantil Provincial	20		120,00 €
Obtención del NIF definitivo	7		1,50 €
TOTAL FASE DE CONSTITUCIÓN SI/SLNE	7	36,5	385,34 €
Inscripción en la Seguridad Social de la empresa y código de cuenta de cotización		0,25	0,00 €
Formalización de los contratos de trabajo		0,25	0,00 €
Adquisición y sellado del libro de visitas		0,25	5,00 €
TOTAL FASE DE ACTIVIDAD, TRÁMITES CON LA SS	3	0,25	5,00 €
Licencia de actividades inocuas		45	828,53 €
TOTAL FASE DE ACTIVIDAD (PERMISO DE ACTIVIDAD)	1	45	828,53
TOTAL TRÁMITES	11	81,75	1.218,87 €

Se tendrá en cuenta lo siguiente: se cuentan 0,25 días para los trámites "inmediatos" que exigen un desplazamiento a la oficina de tramitación, y 0,125 para los trámites que se pueden hacer por internet. Un día son 8 horas. Las manchas en morado a la izquierda señalan los trámites que se pueden hacer en paralelo, por lo que sólo se contará el tiempo mayor de ellos.

Fuente: Elaboración propia.

En la evaluación que AEVAL realizó sobre estos trámites en 2007 se daba cuenta también de los dos estudios internacionales más mencionados: el estudio *Benchmarking the Administration of Business Start-Ups* (Comisión Europea, 2002), financiado por la Unión Europea, y el estudio *Doing Business*, del (Banco Mundial, 2007, 2010, 2011, 2012).

El primero de ellos permitía concluir que, tanto para la empresa individual como para la SL, "el número de trámites, el tiempo necesario para resolverlos y el coste de crear una empresa son muy superiores en España a los valores medios de la UE" (AEVAL, 2007). Concretamente, eran los siguientes:

Tabla 3. Estudio *Benchmarking the Administration of Business Start-Ups*. Tiempo, coste y número de trámites en la UE. Empresario individual y SL.

Empresario individual				Sociedad Limitada			
Valor del país	Medio	Mayor	Menor	Valor del país	Medio	Mayor	Menor
Tiempo medio (días)	12	35	1	Tiempo medio (días)	24	35	7
Tiempo mínimo (días)	3	7	1	Tiempo mínimo (días)	7	15	2
Coste medio	250 €	1.572 €	0 €	Coste medio	830 €	2.232 €	0 €
Coste mínimo	90 €	750 €	0 €	Coste mínimo	680 €	1.700 €	0 €
Número de procedim.	8	15	1	Número de procedim.	16	26	8
				Cap. Social mínimo	9.200 €	23.477 €	1 €

Fuente: (Comisión Europea, 2002).

Por otra parte, el estudio indicaba, sobre España, que el tiempo para constituirse como empresario individual estaba entre 2 y 24 días, y entre 15 y 24 para la SL. En cuanto al coste, España estaba en la franja más alta, en la de 1.572 euros para los empresarios individuales y 1.590 euros en las SL. Con respecto a los trámites, igualmente España estaba entre los valores máximos: 12 y 23, respectivamente. Por último, se puede resaltar que el capital social mínimo requerido en España (3.005 euros) mejora sensiblemente la cifra media en la UE, pero se queda asimismo muy lejos del mínimo de un euro.

El estudio *Doing Business* (Banco Mundial, 2007, 2010, 2011, 2012) reflejaba en 2007 que la posición comparativa de España era la de 118 en 2007, y que, además, había perdido 10 puestos desde 2006 y 24 desde 2005. El cuadro siguiente resume los datos de 2007.

Tabla 4. Estudio *Doing Business*. Resultados de algunos países de la UE y la OCDE, ordenados según la duración de los trámites administrativos (días). 2007.

Región económica	Número de procedimientos	Duración (días)	Relación días/trámite	Coste (% INB per capita)	Capital mín. /% INB per capita)
España	10	47	4,7	15,1	16,7
Alemania	9	18	2	5,7	42,8
Suecia	3	15	5	0,6	31,1
OCDE	6,04	14,87	2,46	5,1	32,54
Irlanda	4	13	3,25	0,3	0
Italia	9	13	1,4	18,7	9,8
Reino Unido	6	13	2,1	0,8	0
Portugal	7	7	1	3,4	34,7
Francia	5	7	1,4	1,1	0
Estados Unidos	5	5	1	0,7	0

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio *Doing Business* y otros datos.

En el momento de realizar la evaluación de 2007 la UE anunciaba a través de un documento de trabajo (Comisión Europea, 2007) la elaboración de un estudio con el objetivo de "monitorizar el progreso hacia los objetivos fijados por el Consejo Europeo" en materia de creación de empresas a través de modelos comunes para permitir la comparación entre los estados miembros. Para ello se proponía en el citado documento de trabajo una forma jurídica concreta (la SL), por considerar que es más compleja que un empresario individual y por su mayor potencial de crecimiento y creación de empleo. Y para comprobar los requisitos relacionados, por ejemplo, con el medio ambiente, sanitarios o de seguridad, se proponen cinco modelos de empresa en cinco sectores determinados. Esos cinco modelos son los adoptados por la AEVAL para hacer sus mediciones⁴¹, tanto en 2007 como en esta evaluación. Los resultados del trabajo de la Comisión se han publicado en 2011, bajo el título "*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*" (Comisión Europea, 2011).

En el capítulo 4 se ofrece un análisis de los resultados de las medidas implementadas en la AGE comparándolos con los tres estudios internacionales citados.

⁴¹ En el Anexo 1 se describen pormenorizadamente las características de las empresas estudiadas.

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:

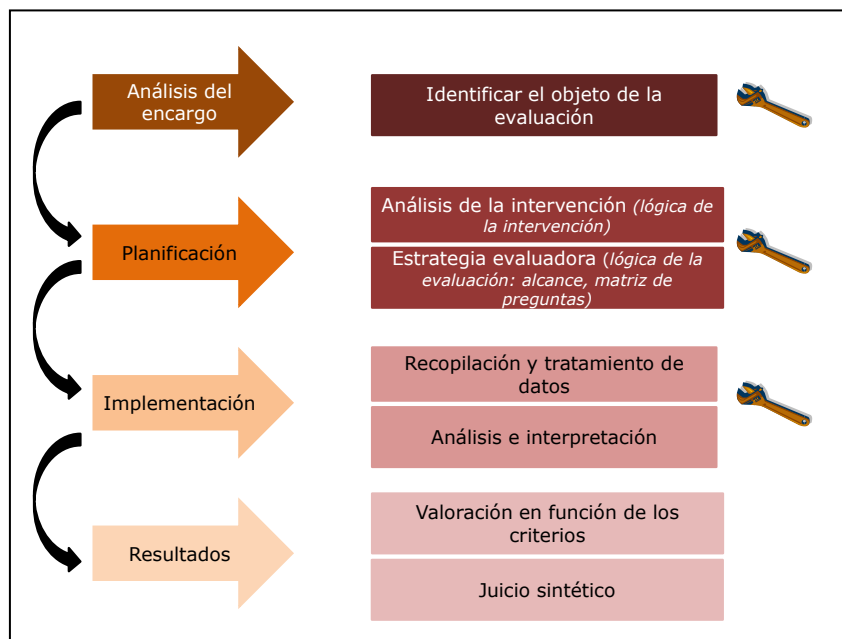
- ¿Las medidas aprobadas e instrumentos desarrollados por la AGE son adecuados para la reducción de las trabas administrativas en la creación de empresas? (Criterio de pertinencia)
- ¿Cuál ha sido el peso de la reducción de trabas administrativas para la creación de empresas dentro de las medidas de 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 (ver Anexo 3) 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 DS 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.

3.2. Metodología

La evaluación sobre las trabas administrativas para la creación de empresas se ha realizado a partir de un proceso participativo⁴², que sigue el siguiente esquema:

Figura 4. 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.

⁴² La metodología empleada para esta evaluación se describe más pormenorizadamente en el Anexo 1.

- 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 shopping⁴³ 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 información⁴⁴.

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 concreto⁴⁵. Dada la posibilidad de realizar los 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, consensuado 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.

⁴³ Consiste básicamente en hacerse pasar por un emprendedor y solicitar información acerca de los trámites necesarios para poner en marcha la actividad elegida.

⁴⁴ La caracterización de los tipos de empresa utilizados, las localizaciones geográficas donde se ha realizado el estudio y otras cuestiones relacionadas con la metodología de medición se detallan en el Anexo 1.

⁴⁵ El 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.

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 necesarios⁴⁶. 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 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.

⁴⁶ Este considerando se modifica en la empresa- tipo HOTEL +, que se analiza en el capítulo 4 y cuyas características se encuentran en la metodología del Anexo 1

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.

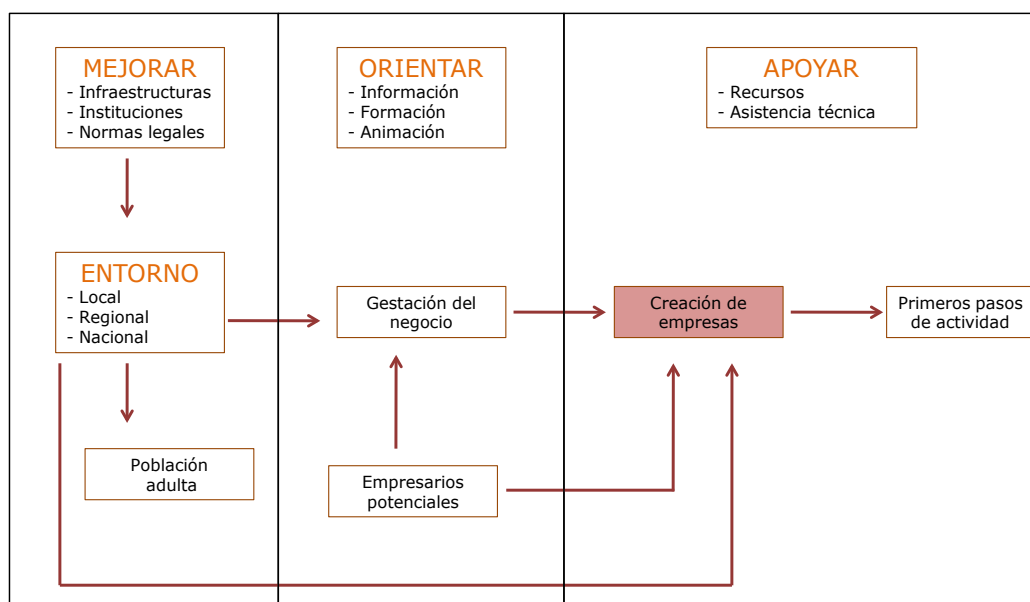
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

El presente capítulo, tras una presentación general, se centrará en analizar las diferentes medidas puestas en marcha para reducir el tiempo, el coste y el número de trámites y sus efectos, según el diferente objetivo de las mismas y diferenciando las dos grandes fases de tramitación y las administraciones responsables. Se sigue el siguiente esquema:

- La problemática de las trabas en el contexto de la creación de empresas
- Medidas implementadas para la reducción de los trámites administrativos para la creación de empresas
- Efectos en el proceso de tramitación: número, tiempo y coste
- Análisis de la reducción de costes y tiempo
- El Hotel +, un ejemplo de medición más extensa
- Percepción acerca del número, coste y tiempo de los trámites
- Análisis del coste de los trámites
- Coordinación administrativa
- Efectos en la unidad de mercado
- Valoración de la tramitación administrativa por parte de los usuarios
- Comparación con estudios internacionales
- Un ejemplo de medición de costes según el método simplificado de medición de cargas

Las iniciativas públicas para ayudar en la decisión de emprender se pueden descomponer en tres aspectos: la mejora de las condiciones institucionales, la orientación al empresario, y el apoyo a su proyecto (Barroetabeña & Santos, 2007). La reducción de trámites administrativos para la creación de empresas, y la reducción del tiempo y el coste para llevarlos a cabo, podrían enmarcarse entre el primero y el tercer bloque de iniciativas en este sentido. Porque por una parte tiene que ver con la mejora del entorno institucional (a través, fundamentalmente, de la mejora de la regulación y, consecuentemente, en la reducción de trámites innecesarios o engorrosos) y en la de apoyo, ya que los mecanismos que se han ido poniendo en marcha tienen también que ver con herramientas que hacen la cumplimentación de esos trámites más sencilla y rápida. La figura siguiente dibuja un marco de interrelación de esas medidas.

Figura 5. Iniciativas públicas para la creación de empresas.



Fuente: Políticas de creación de empresas y su evaluación (Velasco Barroetabeña & Saiz Santos, 2007).

4.1. La problemática de las trabas en el contexto de la creación de empresas

El análisis de las medidas de simplificación administrativa para la creación de empresas⁴⁷ requiere determinar qué papel ocupan los trámites administrativos en cuanto a factor restrictivo para crear una empresa. Esto es, responder a la pregunta de en qué grado la tramitación puede frenar la creación de empresas, y constituir una traba.

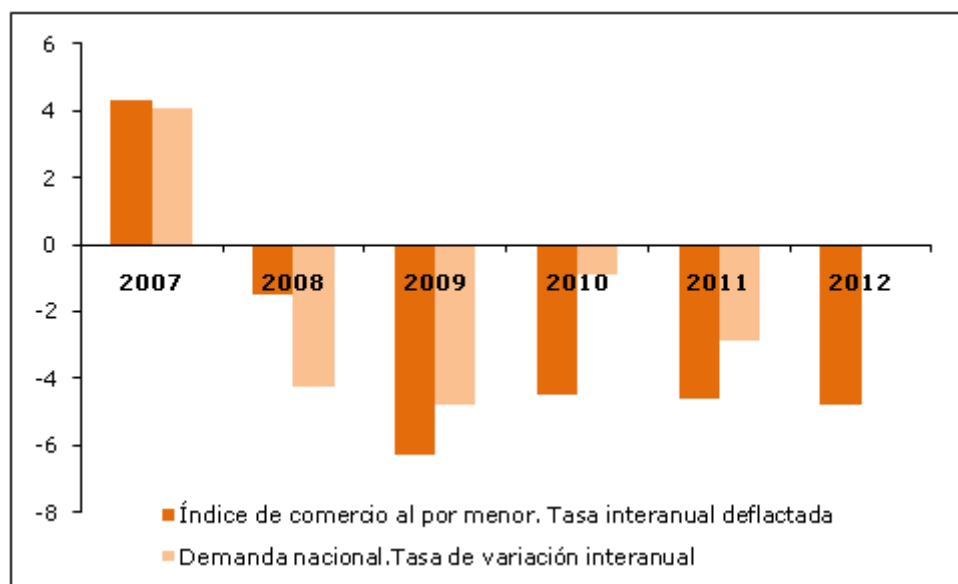
La normativa y los procedimientos administrativos actuales imponen a las empresas una serie de requisitos. No sólo en el momento de su constitución, sino también a lo largo de su existencia. En ocasiones, algunas de las valoraciones negativas que se refieren a los trámites administrativos se centran más bien en aquellos que tienen lugar durante la vida de la empresa. Así ocurre con la medición del grado de irritación del informe realizado por la CEOE (CEOE-CEPYME (MPTAP), 2010).

Los trámites administrativos para la creación de empresas no son la única dificultad que experimentan los emprendedores a la hora de afrontar un determinado proyecto, ni probablemente la mayor. La situación económica actual se caracteriza por un cambio de ciclo, con un estancamiento o leve crecimiento del PIB, cuando no su reducción. La demanda interna es un factor importante en la creación y supervivencia de las empresas. De hecho, el tejido productivo español está caracterizado por empresas de pequeña dimensión centradas fundamentalmente en actividades muy ligadas a la demanda interna (Garrido Yserte, Gallo, Llungo, & Fernando, 2007). Dicha demanda ha experimentado una fuerte contracción a partir de 2008. Tal y como se observa en el gráfico

⁴⁷ En los términos explicados para esta evaluación: reducción del número de trámites, tiempo y coste para llevarlos a cabo.

siguiente, la demanda nacional se ha reducido, y en mayor medida las ventas del comercio minorista.

Gráfico 6. Evolución de la demanda interna. España 2007-2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Ante esta panorámica de crisis económica se observa una constante disminución del número de empresas existentes y sobre todo una tasa de creación de empresas baja, como se apuntaba en el capítulo 2.

Otro de los efectos más inmediatos y destacables de la situación económica actual ha sido el cierre o restricción de los canales de financiación para las empresas, como consecuencia de la crisis de liquidez de las entidades financieras. Ante las turbulencias financieras, el elevado endeudamiento exterior de las entidades, su fuerte exposición al sector de la construcción y venta de inmuebles y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, las condiciones de acceso a las líneas crediticias se han endurecido.

El acceso a la financiación constituye uno de los primeros problemas para las empresas, particularmente para las PYME. De hecho, la OCDE destaca que las PYME necesitan, generalmente, más financiación que la que le ofrece el mercado financiero, y que además éste les pide mayores requisitos, por lo que acceden con mayor dificultad, y les impone mayores intereses, por un lado, y menores plazos de devolución, por otro (OCDE, 2009). Para tratar de paliar esta situación, que provoca en las PYME una mayor vulnerabilidad, en todos los niveles de gobierno (desde la Unión Europea a las CCAA) existen políticas de financiación de las PYME más o menos desarrolladas, y prácticamente todos tienen también agencias financieras entre cuyas funciones específicas está la financiación de las PYME (AEVAL, 2010).

Estos datos se confirman en el estudio GEM (Global Entrepreneurship Monitor, 2011) para España, donde se afirma que *"los emprendedores están poniendo, de media, el 57,5% del capital necesario"*. El recurso a la financiación externa para poner en marcha su proyecto representa, por tanto, un 42% del total. También han ido aumentando, según los datos de este informe, los emprendedores que ponen todo el capital necesario para la puesta en marcha del negocio, lo que

confirma el aumento de los pequeños proyectos y de modestas pretensiones, al menos al inicio.

Tabla 5. Principales orígenes a los obstáculos a la actividad emprendedora en 2011, según la opinión de expertos.

Clasificación de las fuentes citadas por los expertos como generadoras de obstáculos a la actividad emprendedora en España, ordenados por orden de gravedad en 2011	% del N de la tabla	Ranking del año				
		2011	2010	2009	2008	2007
Apoyo financiero	66,70%	1	1	1	1	1
Políticas gubernamentales	60,60%	2	2	2	4	3
Normas sociales y culturales	39,40%	3	3	3	3	2
Clima económico	27,30%	4	5	4	5	4
Educación, formación	24,20%	5	4	5	2	7
Capacidad emprendedora	9,10%	6	8	6	6	9
Transferencia de I+D	9,10%	6	9	8	9	5
Infraestructuras comercial y profesional	6,10%	7	6	6	7	5
Apertura de mercado, barreras	3,00%	8	7	8	12	8
Programas gubernamentales	3,00%	8	7	8	8	12
Estado del mercado laboral	3,00%	8	8	9	8	11
Composición percibida de la población	0,00%	9	7	7	10	10
Contexto político, social e intelectual	0,00%	9	8	9	11	13
Acceso a infraestructura física	0,00%	9	9		7	6

Tabla multirrespuesta en la cada experto podía mencionar hasta 3 temas (% sobre total de respuestas)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio GEM 2011 para España (Global Entrepreneurship Monitor, 2011).

Como se observa en la tabla anterior, desde 2007 se mantiene el apoyo financiero como el primer obstáculo para la actividad emprendedora, que, en 2011, aglutina el 66,7% de las respuestas de los expertos consultados para el citado estudio. El segundo lugar, desde 2009, lo ocupan las políticas gubernamentales, también con un más que amplio consenso (60,60%), y en tercer lugar se cita a las normas sociales y culturales desde 2008. El clima económico se cita en cuarto o quinto lugar, según el año de referencia, y sólo entre los puestos 8 y 11, según el año, se encuentra el mercado laboral español como un obstáculo, por detrás de la educación, la capacidad emprendedora, las características del mercado o la propia transferencia de I+D. La referencia a las políticas gubernamentales como una de las principales fuentes generadoras de obstáculos puede abarcar numerosos aspectos de la acción pública, sin que necesariamente esté circunscrita a la tramitación administrativa para la creación. Así, por ejemplo, puede abarcar las ayudas económicas para las empresas, la definición de los marcos reguladores sectoriales o generales donde éstas operarán, la habilitación de instrumentos de políticas activas para la consolidación, las normas reguladoras de la contratación y el despido, etcétera.

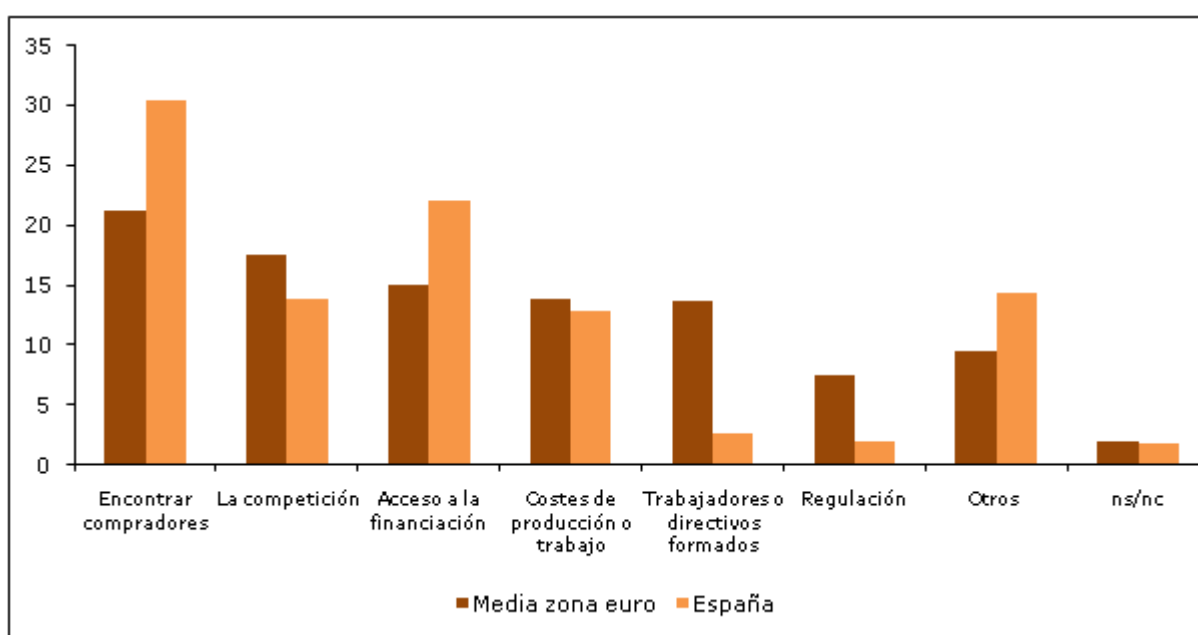
No se trata en exclusiva de un problema circunscrito a nuestro país. El Parlamento Europeo ha destacado⁴⁸ que “el mayor problema para la PYME en tiempos de crisis económica es su acceso a la financiación” y encuentra “lamentable que, como consecuencia de la retirada de los grandes bancos de las zonas rurales poco pobladas y o económicamente deprimidas, haya surgido un grave problema de acceso a la financiación para las PYME”. Tal y como se observa en el gráfico siguiente, constituye la tercera dificultad para las empresas europeas, tras la categoría de encontrar compradores para sus productos y la

⁴⁸ (Parlamento Europeo, 2010).

competición a la que se enfrentan⁴⁹. La existencia de entornos económicos regulados ocupa un lugar subordinado, de hecho es el factor que menos importancia tiene. Esto es, los efectos de la actual situación económica (disminución de ventas y restricción de financiación) especialmente en un entorno competitivo son las principales dificultades de las empresas.

En el caso de España, estas dificultades en cuanto a la venta de los productos y de acceso a la financiación son aún mayores si cabe. Por el contrario, y pese a la constante focalización de la problemática de las empresas en las trabas administrativas, la regulación tan sólo representa la principal preocupación para un 2% de las empresas.

Gráfico 7. Valoración de distintos elementos determinantes para crear una empresa. Europa y España.

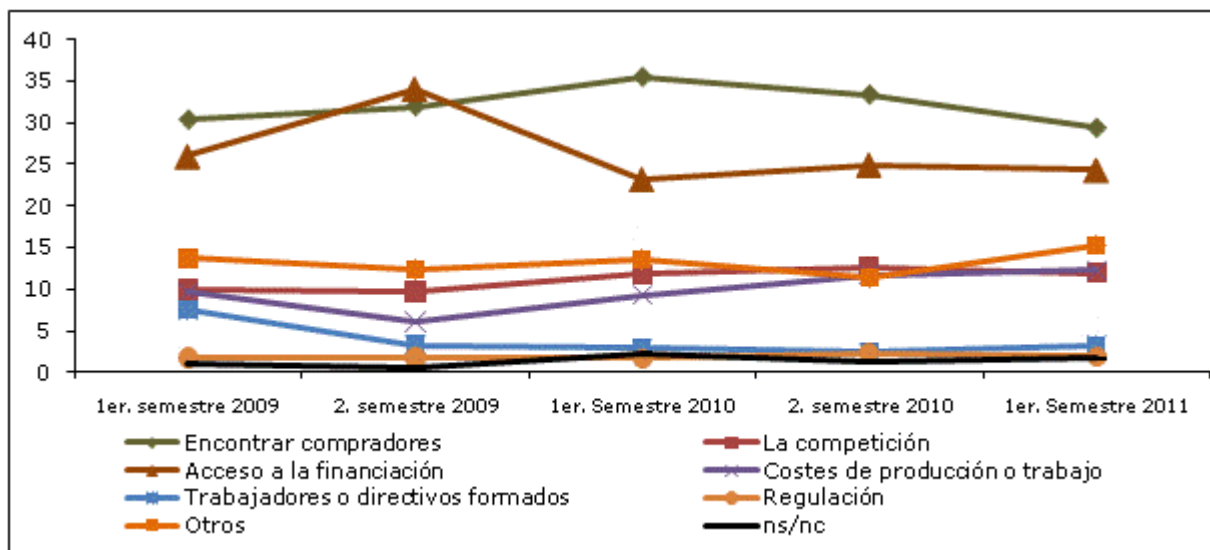


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de acceso a la financiación de las pyme en la zona euro (Banco Central Europeo). Datos de abril-septiembre 2011.

No sólo es una cuestión puntual, referida a un momento determinado de la crisis económica, sino que la escasa relevancia de la regulación como problema para las empresas se observa a lo largo de todo el ciclo económico, tal y como se desprende del siguiente gráfico.

⁴⁹ La pregunta de la encuesta es: "¿Cuál es actualmente el principal problema al que se enfrenta su compañía?" Se da la posibilidad de elegir entre 7 categorías de respuesta, que figuran en el gráfico.

Gráfico 8. Valoración de distintos elementos determinantes para crear una empresa. España. 2009-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta de acceso a la financiación de las pyme en la zona euro (Banco Central Europeo). Datos de abril-septiembre 2011.

Estas conclusiones deben ser matizadas, por cuanto se pregunta a empresas que ya han sido creadas. Para las empresas que vayan a crearse, la importancia de la regulación probablemente tendrá un mayor peso. En todo caso el dato permite relativizar la importancia real que la normativa y la regulación tienen para las empresas, frente al discurso dominante y la entrada de determinados problemas en la agenda pública.

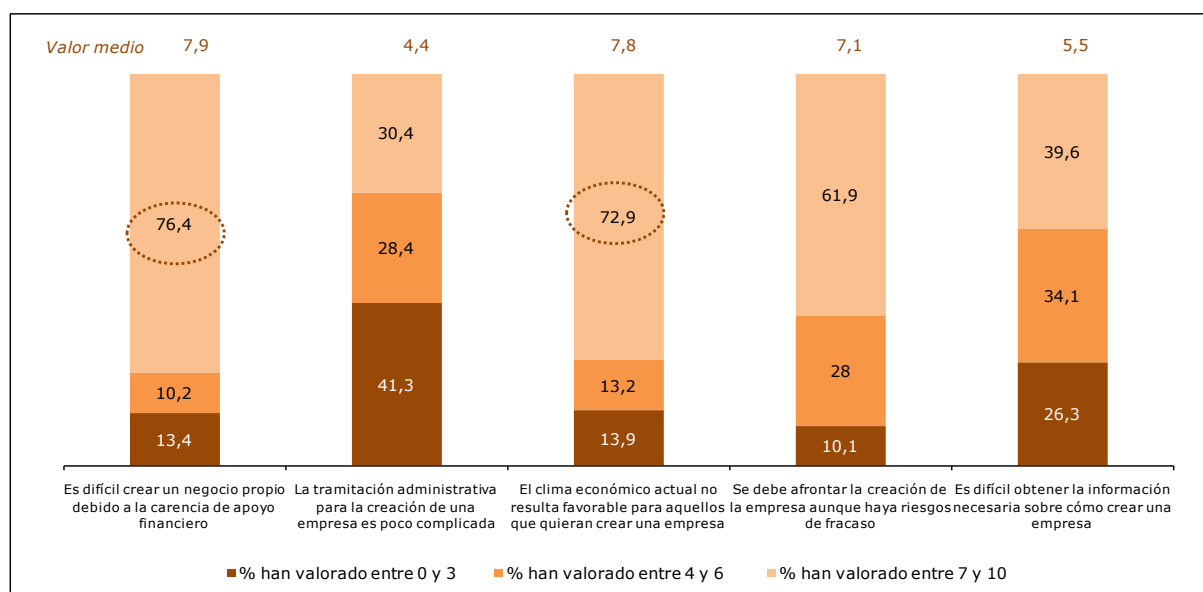
Los datos anteriores vienen corroborados de algún modo por la encuesta efectuada en el marco de la evaluación⁵⁰. Preguntados los emprendedores sobre una serie de elementos fundamentales para la creación de las empresas, siete de cada 10 de los autónomos y empresarios creen que es difícil crear un negocio debido a la carencia de apoyo financiero. Este factor, acompañado de la complicada situación económica actual, hace que se perciba como una tarea complicada crear una nueva empresa o negocio en estos momentos. Como se observa en el gráfico siguiente son éstos los motivos que mayor acuerdo suscitan entre los entrevistados.

Si se consideran exclusivamente las dificultades vinculadas a la tramitación administrativa, un 41% cree que la tramitación es complicada. Un porcentaje similar (39%) considera, además, que es difícil obtener información para crear una empresa. No se aprecian diferencias significativas en función de si la persona que responde es un autónomo o un empresario.

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 es mayor, menos dificultades se perciben.

⁵⁰ Los datos técnicos de la encuesta (ficha técnica y cuestionario) se encuentran en el Anexo 4.

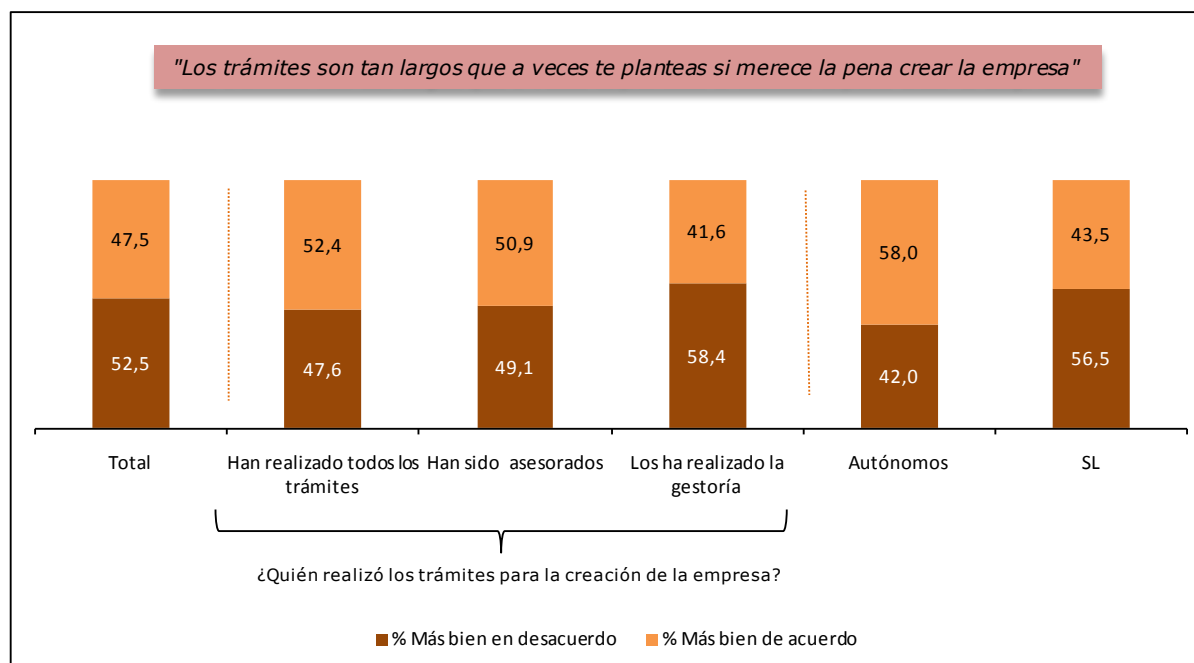
Gráfico 9. Valoración de distintos elementos determinantes para crear una empresa.



Fuente: Elaboración propia.

Planteada la cuestión de hasta qué punto la tramitación puede constituir un obstáculo determinante para crear o no una empresa, la opinión está muy dividida: la mitad está de acuerdo con que *"Los trámites son tan largos que a veces te planteas si merece la pena crear la empresa"*. Este porcentaje desciende bastante entre quienes optan por que sean otros agentes quienes lleven a cabo el proceso y en el caso de los empresarios. Por el contrario, los autónomos creen, en mayor proporción, que la duración es un claro elemento desincentivador para crear empresas.

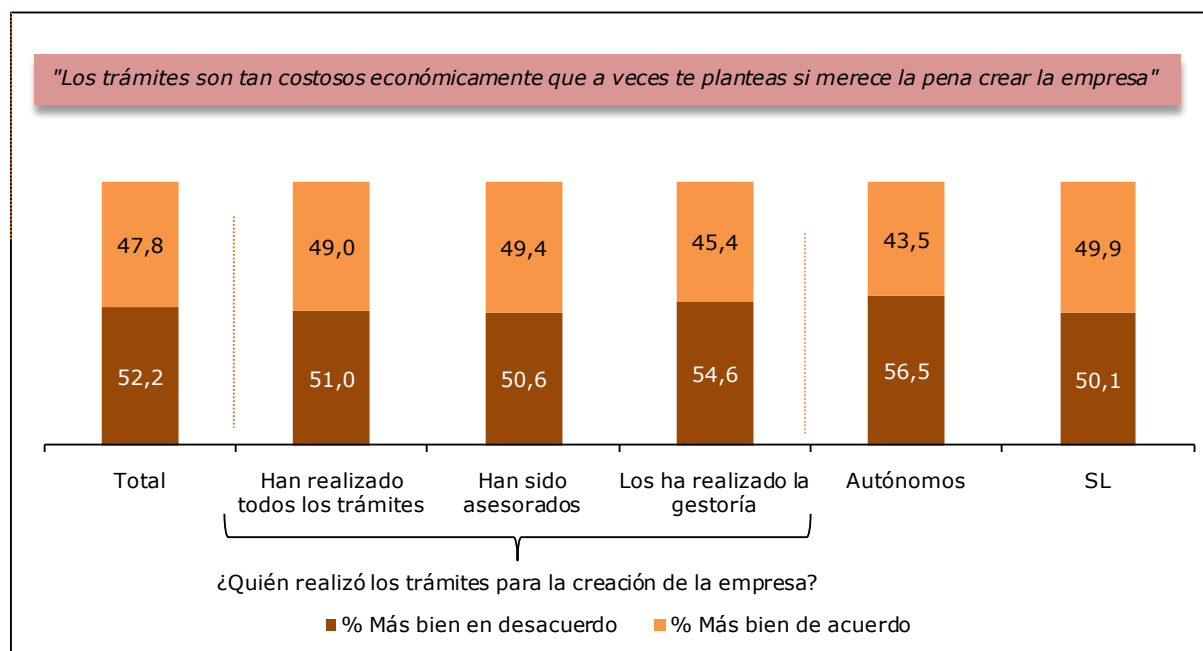
Gráfico 10. Valoración de los trámites administrativos. Duración.



Fuente: Elaboración propia.

Aunque en menor medida que con la duración, la opinión también está dividida en el impacto de los costes económicos de los trámites. El 47,8% está de acuerdo con *"los trámites son tan costosos económicamente que a veces te planteas si merece la pena crear la empresa"*.

Gráfico 11. Valoración de los trámites administrativos. Coste económico.



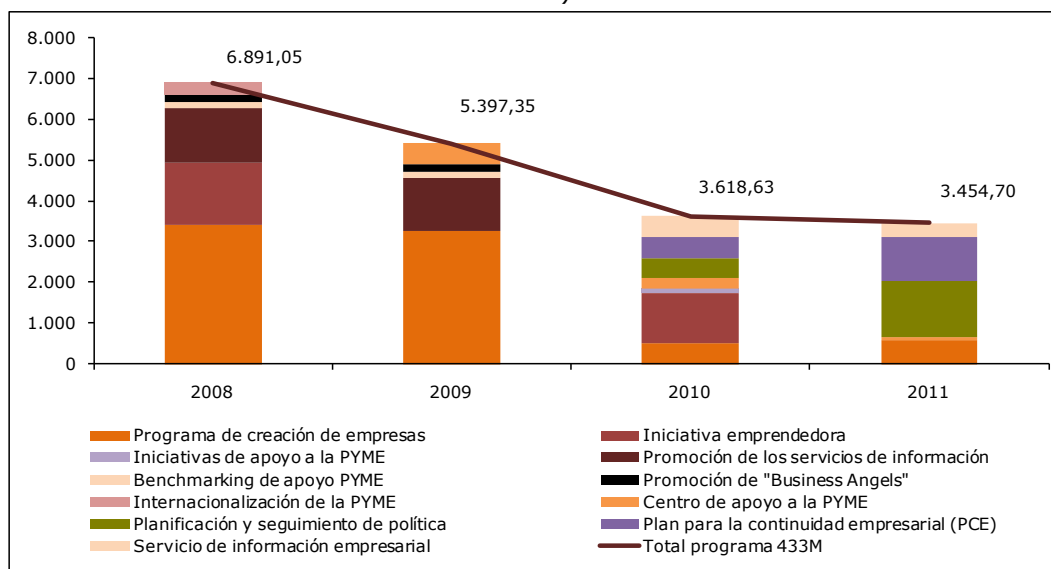
Fuente: Elaboración propia.

La financiación de los programas de apoyo a los emprendedores

La financiación de los programas de apoyo a los emprendedores (citado en octavo lugar como obstáculo a la actividad emprendedora por el estudio GEM, en 2011, visto más arriba), según los datos de los PGE 2008-2011, está repartida no sólo en diferentes programas, sino incluso en diferentes ministerios que, además, en el periodo estudiado han cambiado de estructura, con lo que su seguimiento es bastante complicado. Se han detectado dos grandes programas que aglutinan buena parte de las medidas relacionadas con la creación de empresas: el programa 433M, denominado "Apoyo a la PYME", del MITyC; y el programa 467G, "Investigación y desarrollo de la sociedad de la información", compartido entre la unidad competente en materia de Administración Pública⁵¹ y la competente en telecomunicaciones y la sociedad de la información, así como en las subsecretarías de los ministerios implicados. Los grandes números relacionados con estos programas son los siguientes:

⁵¹ En el periodo analizado ha estado adscrita, en diferentes rangos, a varios ministerios.

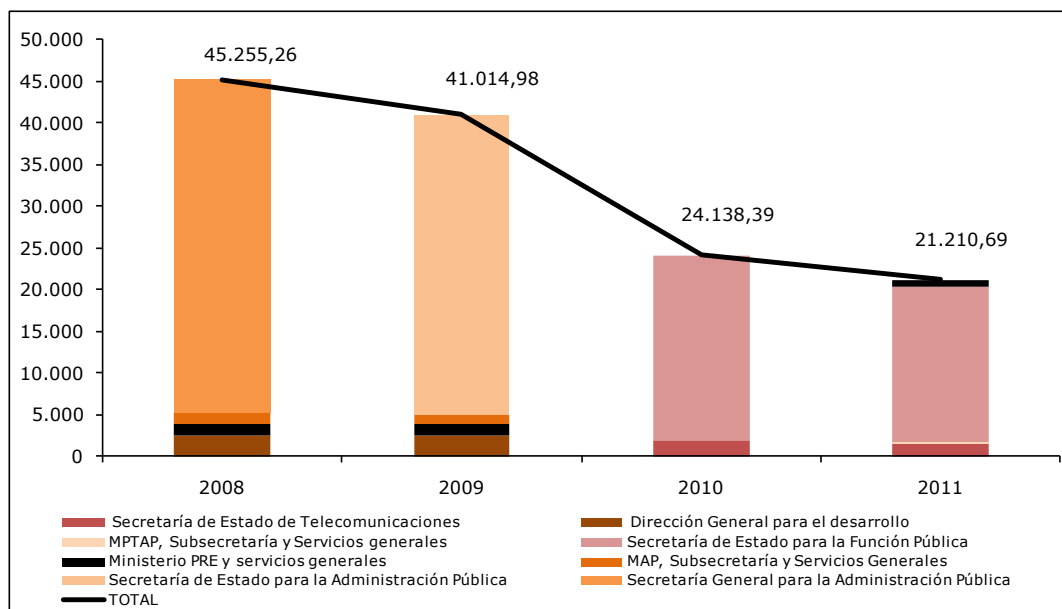
Gráfico 12. Programa 433M. Apoyo a la PYME. MITyC. Inversiones reales. PGE. (Miles de euros).



Fuente: Elaboración propia con los datos de los PGE.

Como se observa en el gráfico anterior, la entrada en escena de la crisis económica ha variado notablemente las prioridades, no sólo de las distintas unidades (que varían el presupuesto de cada programa concreto) sino de la propia financiación del programa marco, que se ha ido reduciendo año a año desde 2008. La misma dinámica se repite con el programa 467G, que se presenta gráficamente a continuación.

Gráfico 13. Programa 467G. Investigación y desarrollo de la sociedad de la información. Inversiones reales PGE. (Miles de euros). Totales departamentos ministeriales.



Elaboración propia con datos de los PGE.

4.2. Medidas implementadas para la reducción de los trámites administrativos para la creación de empresas

Se analizan en este epígrafe las principales medidas puestas en marcha para reducir el número de trámites administrativos para la creación de una empresa en España, su coste y el tiempo para llevarlos a cabo. Hay que tener en cuenta que, en ocasiones, se trata de planes, medidas y programas más extensivos que no sólo abarcan la fase de creación de las empresas, sino también su vida posterior.

4.2.1. Un plan, el PARCA

El Plan de acción para la reducción de cargas administrativas (PARCA), de 2008, es una iniciativa del Gobierno de carácter estratégico, como respuesta de España a la Estrategia europea *Better Regulation*, en el que participan todos los departamentos ministeriales con el objetivo común de reducir las cargas administrativas un 30% en los procedimientos de la AGE.

El PARCA pretende identificar y eliminar las cargas administrativas redundantes, desfasadas o innecesarias para las empresas, con el fin de dar todas las facilidades en su relación con la Administración, tanto en el momento de su creación, como a lo largo de toda su actividad ulterior. Las medidas de desarrollo del PARCA, que en su inicio se centraban en exclusiva en la empresa, se extendieron posteriormente también a los ciudadanos para facilitar su relación con la administración, haciendo ésta más accesible, menos compleja y más rápida. Para ello se sirve de herramientas como la administración electrónica y la simplificación de los trámites administrativos.

El compromiso del Gobierno en la mejora del proceso de creación de empresas se ha visto reflejado con el PARCA, aunque al tener éste un ámbito de actuación más genérico que la creación de empresas, el análisis de su implementación debe considerar su enfoque horizontal.

En total se han aprobado 283 medidas en seis “paquetes” (a partir de acuerdos del Consejo de Ministros), el 75% de ellas dirigidas a la reducción de cargas administrativas de la actividad empresarial y el 25% a medidas generales que afectan a la ciudadanía.

Tabla 6. Los “paquetes”: fecha de aprobación y número de medidas.

	Fecha de aprobación	Número de medidas
1 ^{er} Paquete	28 de junio de 2008	11
2 ^o Paquete	15 de agosto de 2008	70
3 ^{er} Paquete	18 de abril de 2009	78
4 ^o Paquete	24 de diciembre de 2010	88
5 ^o Paquete	14 de mayo de 2011	14
6 ^o Paquete	17 de septiembre de 2011	22
TOTAL		283

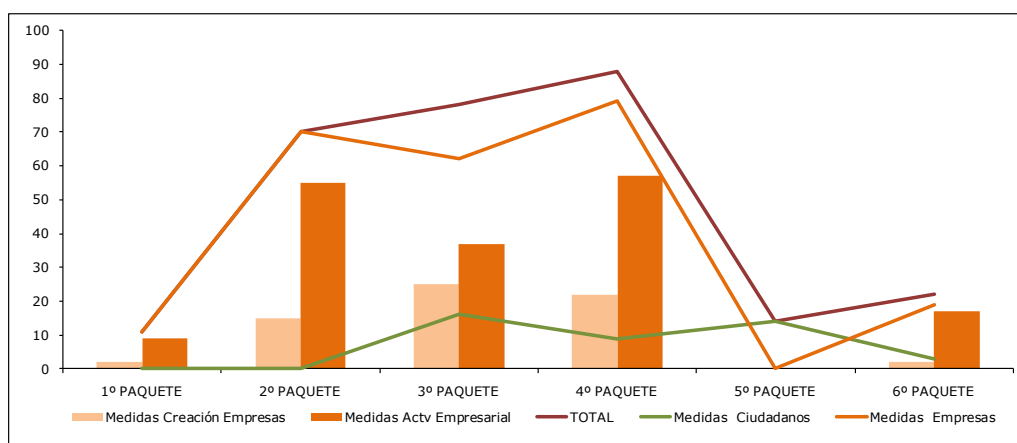
Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos del Consejo de Ministros.

Esta distribución está en consonancia con el objetivo general del plan de contribuir a mejorar la productividad de las empresas y su competitividad, reduciendo las cargas administrativas que soportan, de forma que los costes que suponen estas cargas se destinen a la inversión productiva de las empresas y, por otra parte, favoreciendo la entrada en el mercado de nuevos competidores al mejorar los trámites administrativos en la creación de empresas.

El objetivo operativo es reducir el 30% las cargas administrativas que soportan las empresas en 2012 y minimizar las cargas que pueda producir la nueva normativa que se desarrolle.

El número de medidas adoptadas ha ido aumentando en los paquetes aprobados, aunque la naturaleza de las mismas varía de unos a otros. En términos absolutos, el número de medidas que afectan a las empresas es mayor que las medidas de carácter general y con tendencia a aumentar, con la excepción de las medidas adoptadas en el tercer paquete, donde aumentan las medidas de carácter general frente a las que afectan a la actividad empresarial.

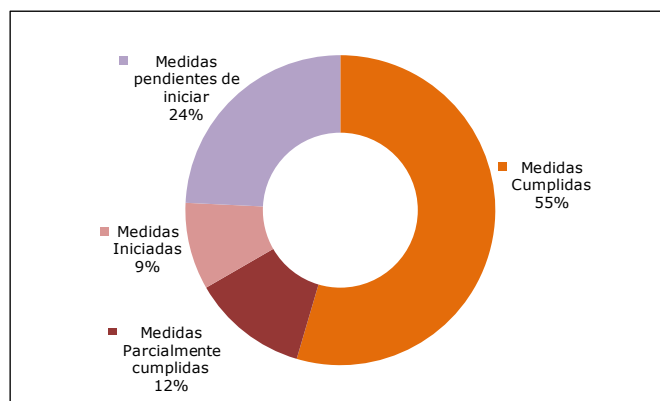
Gráfico 14. Evolución de las medidas adoptadas en los "paquetes". 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos del Consejo de Ministros.

Dentro de las medidas dirigidas a la empresa, 66 afectan a la fase de creación, lo que representa el 27,39%, frente al 72,61% que representan las dirigidas a reducir cargas administrativas en la actividad ordinaria de la empresa (fundamentalmente obligaciones de información para con la AGE). Los "paquetes" anuales incluyen las medidas de cada departamento ministerial y el plazo para su ejecución.

Gráfico 15. Grado de implantación de las medidas de los “paquetes” sobre creación de empresas.

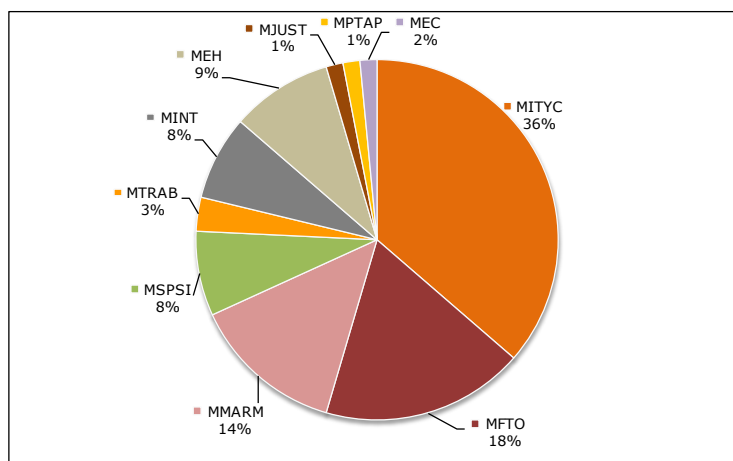


Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos del Consejo de Ministros.

El 44% de las medidas destinadas a la creación de empresas han tenido como plazo de ejecución el año 2009. Los departamentos muestran una clara actividad en la implantación de las medidas y, así, tomando como base noviembre de 2011, se había cumplido el 55% de las medidas aprobadas. Las medidas pendientes de iniciar son el 24%, correspondiente a las medidas con plazo de ejecución finales de 2011 y 2012.

Por departamentos ministeriales responsables de las medidas, el MITyC es el más activo, con un 35% de las medidas que afectan a la creación de empresas, seguido del Ministerio de Fomento con un 18% y el MMARM con un 14%.

Gráfico 16. Medidas del PARCA por Ministerios responsables.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los acuerdos del Consejo de Ministros.

Se estima que las medidas aprobadas hasta 2011 suponen un importante ahorro en costes para las empresas y ciudadanos y, en el caso concreto de la creación de empresas, se cuantifica en un ahorro de 1.373,70 millones de euros.

Tabla 7. Cuantificación del ahorro en costes para los destinatarios de las medidas PARCA.

		MEDIDAS PARCA		% RESPECTO DEL TOTAL	
		Nº	Ahorro Coste (€)	Nº	Ahorro Coste
TOTAL		283	5.744.915.810		
Ciudadanos		42	2.117.603.046	14,84	36,86
Empresas		241	3.627.312.764	85,16	63,14
	Medidas de creación de empresas	66	1.456.490.776	27,39	40,15
	Medidas de actividad empresarial	175	2.253.612.961	72,61	62,13

Fuente: Elaboración propia a partir de los Acuerdos del Consejo de Ministros.

Dentro de las medidas que afectan a la creación de empresas, cinco van dirigidas a la constitución de la propia empresa y 57 se refieren al inicio de la actividad empresarial. En el primer apartado, destaca la medida 59 del segundo paquete, aprobado en agosto de 2008, referida al MITyC y dirigida a la ampliación de la tramitación telemática de constitución que existía para las SL y las SLNE a los autónomos. También se refiere a la constitución de empresas la medida 60, dirigida a la mejora del acceso de la TGSS (MTAS) a registros y bases de datos de los organismos públicos para la verificación de la identidad y el cumplimiento de los requisitos para la inscripción de empresas.

Hay que considerar la distinta relevancia de las medidas aprobadas. Unas tienen carácter normativo específico, como el RD-Ley 13/2010, sobre constitución de sociedades mercantiles; otras responden a obligaciones derivadas de la normativa europea (transposición de la DS), y otras son facilitadoras de los procesos a través de la incorporación de las nuevas tecnologías.

Así, la administración electrónica es un instrumento fundamental en el PARCA: el 59,09% de las medidas adoptadas están relacionadas con la tramitación telemática de los procedimientos. Sin embargo, si se tienen en cuenta las medidas que suponen la supresión de trámites como instrumento de simplificación administrativa, éstas tan sólo representan el 10,61% de las medidas.

Tabla 8. Tipos de medidas de los “paquetes”.

TIPOLOGÍA DE MEDIDAS	Nº	% TOTAL
Administración electrónica	39	59,09
Supresión de trámites	7	10,61
Simplificación del procedimiento	8	12,12
Reducción de plazos	3	4,55
Reducción de plazos/Supresión de trámites	3	4,55
Obligaciones de información	2	3,03
Exigencia de documentación	3	4,55
Unificación de formularios	1	1,52
TOTAL MEDIDAS CREACIÓN EMPRESAS	66	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos del Consejo de Ministros.

Se puede concluir que el PARCA, como medida estratégica, ha tenido relevancia en la simplificación administrativa en general, y en la vida de las empresas en particular, aunque si se considera sólo su relevancia en la facilitación de la tramitación de la creación de empresas se puede decir que es menor. Sólo el 23,32% del total de medidas del plan se dirigen a la creación de empresas y en su mayoría son medidas facilitadoras del proceso más que de reducción o supresión de trámites.

4.2.2. Nuevas normas, nuevos criterios

1. La Directiva de Servicios y su transposición en España

La incorporación de la DS al ordenamiento jurídico español ha supuesto algo más que la mera transposición de una norma europea. Desde un punto de vista teleológico, algunos autores han apuntado que la DS ha supuesto un cambio de paradigma, con una evidente desregulación del mercado, pudiendo incluso avanzar la sospecha de que se pretende restringir indebidamente cualquier regulación jurídico-pública de acceso al mercado (Parejo Alfonso, 2009). Un cambio de modelo regulatorio de tal importancia que *“desde la perspectiva regulatoria debería conllevar una redefinición y ampliación de los poderes del regulador –aspecto que está contemplado en los artículos 4 a 7 del Proyecto de Ley de Economía Sostenible– eliminando los ámbitos de la autorregulación cuyos perniciosos efectos estamos viendo en la actualidad”* (González García, 2010). Para otros, entre ellos el propio Gobierno español, la DS debe interpretarse exclusivamente como un cambio del modelo de control de una regulación ya existente, en el que el control *a posteriori* deberá verificar que las actividades desarrolladas cumplen la normativa vigente y que se corresponden con lo comunicado para garantizar el mantenimiento de la seguridad jurídica.

Sea como fuere, la transposición de la DS conlleva, necesariamente, una *“comunitarización de la regulación de una parte apreciable de las economías nacionales”* (Parejo Alfonso, 2009) y un cambio sustancial, de gran magnitud, en el modelo de intervención pública. Así se destaca en el informe que envió el Gobierno a la Comisión en abril de 2010, al indicar que la transposición va *“más allá de la eliminación de ciertas barreras muy restrictivas al acceso o ejercicio de las actividades de servicios, ya que supone un cambio en el modelo de regulación del sector”* (MEH, 2010)⁵². De hecho, el informe, considera que *“el control ex ante de las actividades de servicios no supone en muchos casos una mayor garantía de la seguridad y la calidad de los servicios prestados. De no existir el control y la supervisión de las actividades una vez que el prestador empieza a ejercer la actividad, el control ex ante resultaría inefectivo. Un régimen de autorización previa tan sólo permite comprobar que el prestador cumple los requisitos que se exigen en la normativa antes de comenzar la actividad. Ahora bien, no permite garantizar que tales requisitos se cumplirán durante el ejercicio de la misma”* (MEH, 2010).

Por lo demás la DS subsume e impulsa el principio de simplificación administrativa, pues los actos de intervención deben reducirse a los que sean *“indispensables para conseguir un objetivo de interés general”* (artículo 46 de la

⁵² También se pueden consultar sobre este tema (MEH, 2010), (Ametller, 2010), (Círculo de Empresarios. XXV edición del Libro Marrón, 2009) o (MPTAP y MEH, 2009), entre otros.

DS). Uno de los mecanismos introducidos ha sido la eliminación de las dificultades innecesarias para el establecimiento de negocios por parte de ciudadanos de otros estados miembros, y otro la implantación generalizada de la tramitación telemática. Las distintas AAPP han aprovechado además la transposición de la DS para incorporar toda una batería de medidas destinadas a la simplificación.

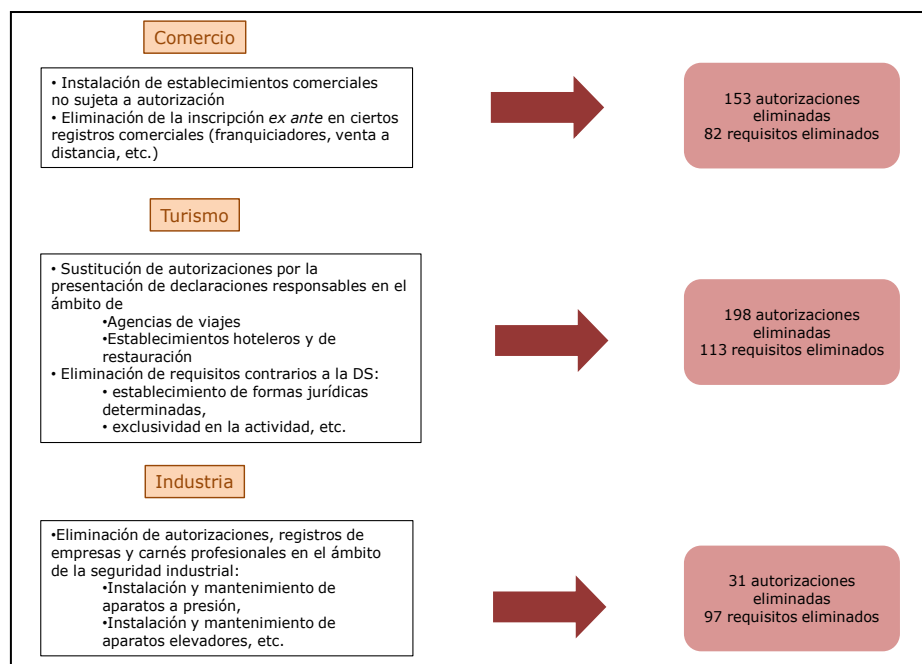
El elemento fundamental mediante el cual la DS pretende lograr sus objetivos ha sido, con carácter general, el control *ex ante* de la actividad (que implica una autorización previa)⁵³, por un control *ex post* a partir de la presentación de una comunicación previa o de una declaración responsable sobre el cumplimiento de unos requisitos determinados. El control *a posteriori* deberá verificar que las actividades desarrolladas cumplen la normativa vigente y que se corresponden con lo comunicado. Se consigue de esta forma que haya un *“control más eficiente de la calidad y seguridad de los servicios, al tiempo que se reducen las barreras y los costes de entrada a la actividad económica”* (MEH, 2010), por lo que el prisma de la tutela de los derechos de terceros y los bienes públicos se altera frente a lo que venía siendo habitual en el derecho administrativo español. Las medidas se extienden no sólo a los títulos habilitantes (licencias o permisos) previos que permiten desarrollar la actividad, sino incluso al registro de operadores en registros administrativos o colegios profesionales, aún cuando sean de carácter obligatorio por imposición de normas de carácter sectorial. Todos estos cambios supondrían, según los cálculos del MEH, un impacto de aumento en el PIB del 1,2%, y la creación de entre 150.000 y 200.000 empleos.

Como ya se ha indicado en el capítulo 2, la transposición de la DS ha implicado la aprobación de cuatro leyes, además de modificar varios centenares de diferentes disposiciones normativas, sobre todo en determinados sectores de actividad, como se resume en el cuadro siguiente⁵⁴.

⁵³ Se mantendrá la autorización previa si está justificada y resultará una opción proporcionada con respecto a algún objetivo de interés general, sobre todo teniendo en cuenta la consideración de los daños o perjuicios que podría causar un prestador si ejerce una actividad sin cumplir los requisitos señalados en la normativa (daño grave, irreparable o irreversible, por ejemplo).

⁵⁴ Por su parte, las CCAA autónomas han hecho gala de una intensa actividad legislativa, modificando numerosas leyes. Todavía falta por completar el nivel reglamentario.

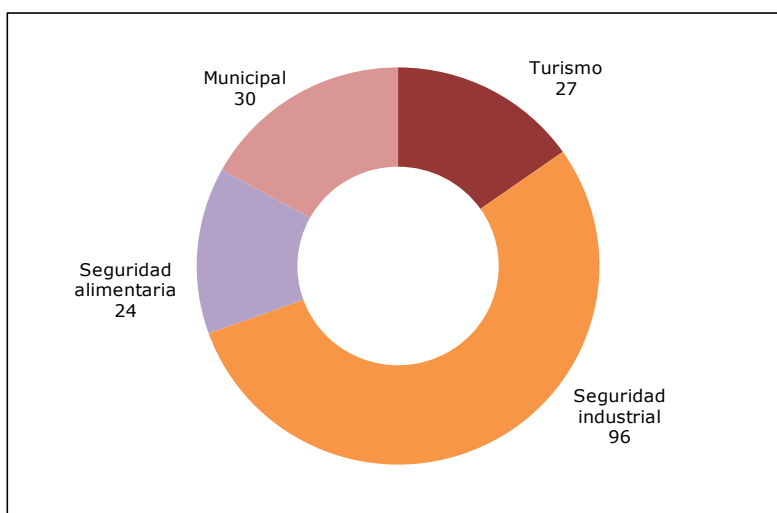
Figura 6. Principales modificaciones de la DS por sector de actividad.



Fuente: Impacto de la modificación normativa en la VUDS. Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica. MPTAP. Julio de 2011.

Esa actividad regulatoria ha tenido incidencia en algunos de los trámites que son necesarios para la creación de las empresas-tipo analizadas para esta evaluación. En concreto, de los 319 trámites analizados, 177 han sido afectados por la DS, lo que supone un 55,48%. De ellos, la mayoría tienen que ver con la seguridad industrial, como se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfico 17. Número de trámites afectados por la DS para las empresas-tipo analizadas.



Fuente: Elaboración propia.

Los trámites englobados en el gráfico como "municipales" pertenecen a diferentes tipos de trámites encaminados a conseguir el permiso de actividad municipal. Así, están incluidas las calificaciones ambientales, las licencias de primera ocupación y funcionamiento de actividades, o la licencia de apertura tanto para las actividades inocuas como para las clasificadas, por ejemplo.

Si se analiza la fase del proceso de creación de empresas en la que incide la DS, la totalidad de los trámites afectados por la Directiva o su transposición pertenecen a la fase de actividad, y ninguno a la de constitución. Ello es consecuencia de que, pese a que, como se ha repetido, la transposición de la DS en España es más amplia en contenidos que los propios de los “servicios”, el legislador no ha considerado los que tienen que ver con la obtención de la personalidad jurídica de las empresas ni el permiso para operar en el mercado.

La comunicación previa y la declaración responsable

La comunicación previa y la declaración responsable a las que se refiere la DS, están definidas en España en la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo común, concretamente en su artículo 71 bis⁵⁵. Se establece una regulación relativamente genérica, cuestión lógica si se considera que ambas figuras incidirán en campos de actividad con numerosas especificidades y particularidades, por lo que la propia Ley, al hablar de los efectos que producirán, remite a una necesaria concreción de las figuras jurídicas en las normativas sectoriales que regulan las actividades. En definitiva, la declaración responsable y la comunicación previa requieren de un desarrollo posterior de la habilitación, tanto de sus efectos, los requisitos necesarios, sus contenidos e incluso del procedimiento administrativo a seguir.

En concreto, en cuanto al contenido de la comunicación previa o declaración responsable, a lo largo de la evaluación se han podido detectar la indefinición y las dificultades que plantea esta cuestión. En los modelos consultados no siempre se ofrece información exacta de las implicaciones que supone la firma de una declaración responsable, ya que en ocasiones no se detallan suficientemente las obligaciones de información que conllevan. Por ejemplo, en un modelo de declaración responsable se indica que el interesado

⁵⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Artículo añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, *Ley Ómnibus*. En ellos se establece que una comunicación previa es “aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad”. Los datos a que se refiere son los establecidos en el artículo 70.1, es decir, “nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones”; “hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud”, “lugar y fecha”, “firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio”, y “órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige”. La declaración responsable es, según la Ley, “el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable”. Ambos, según indica la Ley, “permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente”. Y las dos se podrán presentar “a distancia y de forma electrónica” (artículo 71 bis.5).

"declara bajo su responsabilidad:

Que el establecimiento de referencia inicia su actividad con fecha ..._

Que el establecimiento cumple con los requisitos establecidos en las normas aplicables.

Que comunicará los ceses de actividad, cambios de denominación o cualquier otra modificación de los datos (...)

Que cuenta con los preceptivos permisos y licencias exigibles por otras Administraciones y Organismos Públicos.

La presentación de la declaración responsable implica la posesión de los siguientes documentos:

-Escritura de constitución de la sociedad, en su caso.

-Documento que acredite la disponibilidad del local (escritura de compra-venta, contrato de arrendamiento o de cesión, u otros).

-DNI o pasaporte del titular o administrador de la sociedad.

-NIF/NIE".

Del mismo modo, desde el punto de vista cualitativo, también se han apreciado voces discrepantes con la generalización de la declaración responsable, debido a la complejidad que, en realidad, tienen los trámites municipales, con numerosa normativa que cumplir (europea, estatal, autonómica y local) que es de difícil conocimiento y comprensión por los ciudadanos no especialistas. Concretamente, se plantean dudas, tomando como ejemplo la declaración responsable reproducida más arriba, de si el emprendedor podría asegurar el cumplimiento con los "requisitos establecidos en las normas aplicables", o si "cuenta con los preceptivos permisos y licencias exigibles por otras Administraciones y Organismos Públicos", si no se especifica cuáles son unos y otras. En otros modelos, donde se indica únicamente que el empresario cumple "con lo establecido" en un artículo determinado de una norma concreta, sin especificar qué contiene ese artículo, tampoco parece al alcance de la total comprensión por parte del emprendedor no especializado. En este último caso, por ejemplo, no se puede saber, *a priori* y sin un asesoramiento especializado, si se precisa o no informe de los bomberos, o de las autoridades ambientales (y en cuyo caso, qué tipo de informe), o la contratación o no de una empresa para preparar un plan de riesgos laborales.

Este aspecto ya ha sido resaltado por algún autor (González García, 2010), al destacar que el empresario no cuenta con un título administrativo habilitante, puesto que su propia comunicación es el título existente para el ejercicio de las actividades, *"lo cual puede ser una complicación tanto para la Administración como para el operador. Posiblemente el resultado produzca cierta inquietud al operador como consecuencia de la carencia de un reconocimiento administrativo (...) de qué mecanismos de acreditación del cumplimiento de los requisitos; lo cual ha de tener, asimismo, un grado de certeza suficiente para que el operador jurídico tenga seguridad."* De ahí que los expertos externos a la propia administración jueguen un papel de trascendencia y relevancia en el proceso.

En algunas entrevistas efectuadas en el marco de la evaluación se ha criticado que la declaración responsable y la comunicación previa “obliguen” al emprendedor a ponerse en manos de profesionales para tratar de evitar complicaciones por desconocimiento de algún trámite asociado a la comunicación previa o a la declaración responsable, ya que no se han puesto a disposición del ciudadano suficientes recursos de asesoramiento público, por un lado; y, por otro, estos críticos temen que la declaración responsable y la comunicación previa puedan provocar situaciones de difícil reparación (por ejemplo, en un edificio con protección de la fachada donde se realiza una obra inadecuada para colocar un cartel anunciador que sólo se detectará, en su caso, mediante la inspección posterior⁵⁶).

En general, la aplicación de la comunicación previa y la declaración responsable se suelen circunscribir a actividades “inocuas” como el pequeño comercio, quedando “fuera” de esta tramitación *ultra-sencilla* otros negocios muy habituales en las ciudades como los bares y restaurantes, que implican ya una serie de trámites asociados a la seguridad alimentaria, la defensa del medio ambiente (residuos y ruidos) y la accesibilidad.

Y es que, tal y como se había apuntado anteriormente, la implantación de este nuevo modelo de regulación no implica la desaparición de los controles de la administración, sino su modificación. En el caso de las declaraciones responsables es indudable que con carácter obligatorio las AAPP deben iniciar un procedimiento de control, mientras que la intervención administrativa es más facultativa en el caso de las comunicaciones previas⁵⁷. En todo caso cobran pleno vigor las potestades de control de la administración, que, además tiene un poder de veto, que puede tener efectos suspensivos, modificativos o condicionantes de los términos en que se desarrolla la actividad, e incluso sancionadores, que podrían incluso establecer la obligatoriedad de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto. Más aún si cabe, en dicho procedimiento posterior deben tutelarse derechos ajenos, procedimiento aún por desarrollar, en el que se posibilite la presentación de alegaciones o la apertura de un período de información pública.

En contraposición se asiste, desde el punto de vista del particular, a una mejora en sus relaciones con la administración, al eliminarse las posibles dilaciones e incertidumbres que acompañan a algunos trámites administrativos notablemente extensos en el tiempo y de resolución incierta. O incluso, ya que no se trata de una “desregularización”, sino de un cambio en el modelo de control del cumplimiento de la misma, desde una posición *ex ante* (o previa al inicio de la actividad) a una *ex post* (o posterior a dicho inicio de actividad) evitar los casos donde la normativa puede cambiar en el transcurso de la tramitación y encontrarse el emprendedor con requisitos “sobrevénidos”. En especial cuando, según se ha confirmado en las entrevistas realizadas en el transcurso de esta

⁵⁶ De todas formas, estos comportamientos inadecuados tampoco se evitan completamente con la autorización previa, ya que se puede solicitar una determinada actuación, obtener el permiso, y luego realizar una obra diferente. De hecho, esto ocurre, y supone un considerable porcentaje de los expedientes sancionadores de algunos municipios.

⁵⁷(González García, 2010).

evaluación, muchos de los emprendedores de nuestro país tienen dificultades para realizar labores burocráticas y telemáticas⁵⁸.

Desde la perspectiva de la administración, la trascendencia de las modificaciones introducidas por la DS es enorme. De hecho *“el cambio de paradigma es de enorme envergadura, ya que obliga a las Administraciones Públicas, preparadas sobre todo para el control preventivo de la actividad económica de las empresas y sujetos privados, a orientar la preservación de los intereses públicos mediante un sistema de controles a posteriori”* (Muñoz Machado, 2009).

Efectos en las empresas analizadas

Los efectos de la transposición de la DS han supuesto, en las empresas-tipo estudiadas, modificaciones en la tramitación, así como una tendencia a configurarse como comunicaciones previas/declaraciones responsables trámites que aún tienen la calificación de autorizaciones previas. Esto último depende de la Administración actuante, ya que la calificación de la actividad es clave para poder aplicar o no las comunicaciones previas y las declaraciones responsables (debido a las limitaciones de seguridad jurídica y protección de derechos de terceros ya explicadas). Además se aprecia que 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.

⁵⁸ Por ejemplo, la contabilidad de la empresa, o la tramitación vía web y la utilización de la firma digital o el certificado digital.

Cuadro 1. Modificaciones de trámites en las empresas estudiadas, relacionadas con la autorización previa, la comunicación previa y la declaración responsable. Comparación entre 2007 y 2011.

Trámites que han pasado a configurarse como comunicación previa o declaración responsable	Trámites cuya tendencia es a configurarse como comunicación previa o declaración responsable	Trámites que ya tenían configuración de comunicación previa o declaración responsable	Trámites que se mantienen en su configuración de autorización previa
Registro de pequeños productores de residuos	Trámite de intervención administrativa municipal para actividades no clasificadas o inocuas	Informe preliminar de situación del suelo	Actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera
Almacenamiento de productos químicos	Licencia de apertura	Base de datos de operadores de frutas y hortalizas frescas	Autorización ambiental unificada o única
Registro industrial		Registro general de empresarios de comercio y establecimientos mercantiles	Registro sanitario para almacenamiento de productos de origen animal
Habilitación de empresas instaladoras y mantenedoras de instalaciones térmicas en edificios			Informe de evaluación ambiental de actividades
Registro de instalaciones frigoríficas			Trámite de intervención administrativa para actividades clasificadas
Registro sanitario de establecimientos alimentarios menores			Trámite de comptibilidad urbanística
Habilitación de actividades turísticas (hoteles y restaurantes)			
7	2	3	6

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la primera columna del cuadro, entre los tipos de empresa estudiados hay siete trámites que han pasado a configurarse como comunicación previa o declaración responsable. En general, se trata de inscripciones en registros autonómicos con algunas exigencias de seguridad ambiental, alimentaria o industrial. Los registros de materias “inocuas” ya tenían, en algunos casos, configuración de comunicación previa o declaración responsable en 2007, como se ve en la tercera columna y, en un caso especialmente llamativo, el informe preliminar de situación del suelo, que traslada la responsabilidad al emprendedor del mantenimiento del estado original del suelo en que se asienta la empresa. En la segunda columna están aquellos trámites cuya tendencia es cambiar de modelo, y son, básicamente, los permisos municipales de empresas inocuas, incluso en aquellos casos en que se requiere una licencia de apertura⁵⁹. Por último, mantienen su exigencia de control *ex ante* actividades con claros componentes de seguridad ambiental (como el de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera o la autorización ambiental unificada) y los permisos municipales para actividades clasificadas.

⁵⁹ Estas desaparecerán para los pequeños comercios si se aprueba la Ley que está preparando el Gobierno, como se ha indicado en el capítulo 2.

Por sectores, el caso más reseñable de cambio de modelo es el de la empresa de fontanería. Esta actividad está afectada directamente por la DS, por lo que ha cambiado el régimen de autorización previa por las comunicaciones previas en la inmensa mayoría de las CCAA. Sólo cuatro, Cantabria, Castilla y León, La Rioja y el País Vasco mantienen el antiguo sistema.

Otro ejemplo de tramitación particular, aunque no único, se produce en el Ayuntamiento de Madrid, donde, en realidad, la comunicación previa requiere un certificado de conformidad por parte de unas empresas colaboradoras (ECLU) de la Agencia de Gestión de Licencias de Actividad, que posteriormente dará lugar a la licencia de forma automática aunque el proceso requiere unos días de tramitación (en todo caso, menor que el registrado en 2007).

2. La Ley de Economía Sostenible

La LES recoge en su título II las reformas para *“incidir directamente en la mejora de la competitividad del tejido económico español”*. En concreto, a través de medidas susceptibles de simplificación y agilización. Se trata de medidas horizontales que se centran en dos aspectos principales: la extensión del silencio administrativo positivo⁶⁰ y la restricción a las EELL para la exigencia de licencias 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. A cambio, se faculta a los ayuntamientos para cobrar tasas por las actividades de verificación de las actividades no sujetas a autorización o control previo.

Respecto al silencio administrativo positivo, el Capítulo I de la LES, en su artículo 40, estableció la obligación, para el Gobierno y las CCAA, de impulsar reformas normativas para ampliar el ámbito de aplicación del silencio administrativo positivo, salvo razones imperiosas. El Gobierno, en julio de 2011, aprobó el Real Decreto-Ley 8/2011⁶¹, en respuesta a esta obligación en el ámbito de las competencias estatales. Las CCAA tenían un año (hasta el 6 de marzo de 2012) para cumplir este precepto.

Con este RD se modifica el sentido del silencio administrativo en determinados procedimientos administrativos de autorización de actividades con plazo máximo fijado de resolución, de forma que si en la fecha de vencimiento no se hubiera notificado al interesado resolución expresa de dicha autorización se entenderá estimada⁶².

En cuanto a la restricción de las licencias de EELL, la LES introduce en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, un nuevo artículo 84 bis que establece la regla general de que el ejercicio de actividades por los particulares no queda sujeto a la obtención de la licencia municipal previa u otro medio de control preventivo. No obstante, establece una serie de excepciones a la regla general señalada, para actividades que afecten a la

⁶⁰ El silencio positivo es también una obligación desde la DS. En los casos en que se mantengan las autorizaciones previas, la modificación de la Ley 30/1992 sobre el sentido del silencio administrativo es exigencia de la propia DS.

⁶¹ Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

⁶² Los procedimientos afectados, con indicación de la norma reguladora, el artículo modificado y el plazo de resolución se pueden leer en el Anexo I del Real Decreto-Ley 8/2011.

protección del medio ambiente, a la protección del patrimonio histórico-artístico, a la seguridad, a la salud pública, o de aquellas actividades que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que esté justificada y resulte proporcionada.

El citado Real Decreto-Ley además modifica diversas leyes estatales para que desaparezcan las menciones a las licencias locales en los textos normativos, adaptándose así a la Disposición adicional octava de la LES. Casi todas ellas están relacionadas con materias medioambientales, como se ve en la siguiente tabla:

Tabla 9. Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Disposición adicional octava de la LES.

Modificaciones en licencias de actividad
Real Decreto Ley 4/2001. Valorización energética de harinas de origen animal (instalaciones)
Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001). Expedientes tramitados por las CCHH
Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación. Autorización ambiental integrada
Ley 37/2003, del ruido. Entre otras, para actuaciones que habiliten para el ejercicio de actividades (...) susceptibles de producir contaminación acústica
Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental. Exención de constituir garantía financiera en algunos casos
Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Algunos procedimientos sometidos a autoización administrativa de las CCAA
Ley 42/2007, del patrimonio natural y la biodiversidad. Informe sobre planes de ordenación de los recursos naturales

Elaboración propia a partir del RD Ley 8/2011.

Es destacable el alcance de la LES para la mejora del modelo regulatorio de control de actividades más amplio de lo establecido en la DS, dado que no sólo se suprimen los regímenes de autorización para el ejercicio de actividades de servicios, sino que se extiende a cualquier tipo de actividad, favoreciendo así el emprendimiento al reducir los efectos negativos que pudiera producir la actuación administrativa en el proceso de creación de empresas, principalmente en el tiempo de tramitación, tanto en la fase de constitución como de actividad, aunque sobre todo en esta última.

3. La diversificación en la constitución de sociedades mercantiles: La Ley de la SLNE y el RD-L 13/2010

Desde 2003 se han adoptado diversas iniciativas legales para reducir el coste y plazo de constitución de las sociedades de capital con el objetivo de conseguir que la creación de empresas sea más ágil y barata. El emprendedor puede optar por una diversidad de formas de constitución, desde el empresario individual a diversas formas de sociedad mercantil, cada una con sus características en cuanto a capital, naturaleza de los socios, consejos de administración, etcétera.

Tabla 10. Clasificación de las Sociedades Mercantiles de Capital según el procedimiento de tramitación del RD-Ley 13/2010.

TIPO DE SOCIEDAD	CAPITAL	SOCIOS	REQUISITOS ADICIONALES	NORMATIVA BASE
SOCIEDADES LIMITADAS (SL)	Mínimo 3.000 €	Mínimo 1 socio		Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital
SL ORDINARIAS	Superior a 30.000 € Inferior a 30.000 €	Mínimo 1 socio Alguno de sus socios sea una persona jurídica	Órgano de administración: Consejo de administración o más de dos administradores mancomunados	El 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
SL SIMPLIFICADAS	Desde 3.100 a 30.000 €	Socios Personas físicas	Órgano de administración: un administrador único, varios administradores solidarios o dos administradores mancomunados Tramitación Telemática	El 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
SL SUPERSIMPLIFICADAS	Máximo 3.100 €	Socios Personas físicas	Órgano de administración: un administrador único, varios administradores solidarios o dos administradores mancomunados Utilización de Estatutos tipo Tramitación Telemática	El 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
SL NUEVA EMPRESA(SLNE)	Mínimo 3.012 € Máximo 120.202 €	Máximo 5 socios Sólo personas físicas	Certificado Denominación Social	Ley 7/2003, de 1 de abril, de la Sociedad Limitada Nueva Empresa. Orden JUS/1445/2003, de 4 de junio, por el que se aprueban los Estatutos Orientativos de la Sociedad Limitada Nueva Empresa

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se analizan las principales medidas implementadas que han dado lugar a esta diversificación y sus resultados en cuanto a su utilización por parte del emprendedor.

La Ley de la SLNE

Una de las medidas adoptadas por la administración para favorecer el emprendimiento y disminuir los obstáculos administrativos en su constitución fue la promulgación en 2003 de la Ley de la SLNE que, si bien en el contexto en que se aprobó supuso una nueva forma societaria más fácil de crear que las existentes en ese momento, no parece por su utilización que haya respondido a las necesidades del emprendedor. En el periodo de evaluación han pasado de constituirse 1.360 SLNE en 2007 a 342 en 2011.

Tabla 11. Comparación porcentual de constitución de SL y SLNE.

	2007	2008	2009	2010	2011
SL (%)	99,03%	99,03%	99,10%	99,33%	99,58%
SLNE (%)	0,97%	0,97%	0,90%	0,67%	0,42%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística mercantil (Registro Mercantil Central, 2011).

Comparando la constitución de SLNE con la constitución de SL en términos relativos, las SLNE no han tenido relevancia en la constitución de SL. En ningún año del periodo analizado (2007-2011) supera el 1% del total de SL constituidas, con una evolución descendente hasta representar sólo el 0,42% de las SL constituidas en 2011.

Las razones de estos resultados son variadas. Por un lado, la rigidez del diseño jurídico de la SLNE no responde a las necesidades de los emprendedores en su conjunto. Para estas sociedades se limita el número de socios y se determina la naturaleza de los mismos, el capital y unos estatutos fijados por una orden ministerial, condiciones que deben todas ellas concurrir para poder constituirse como SLNE, sin permitir variaciones al emprendedor.

Por otro lado, tanto en su inicio como actualmente, la SLNE no supone una simplificación real del proceso de constitución, sino más bien una facilitación de la tramitación mediante medios electrónicos (CIRCE) sin que hubiera una reducción, ni de trámites, ni de costes (aunque sí de tiempo).

Otro factor que ha influido en los resultados es que hasta 2005 las SLNE sólo se podían constituir en las VUE.. A partir de 2005 se amplió la posibilidad de constituir SLNE en todos los PAIT, tanto de carácter público como privado, pero los datos de constitución de este tipo de sociedad no reflejan esta mejora en la oferta de servicios.

La propia denominación de la sociedad como *Nueva Empresa* tiene un efecto disuasorio para el emprendedor, que la percibe como algo negativo para su actividad empresarial y su relación con futuros clientes, al poder generar en ellos desconfianza al identificar el nombre con la falta de experiencia en el mercado, aún cuando la empresa esté consolidada.

Por último, en la actualidad esta forma jurídica ha sido superada por las distintas posibilidades de constitución de SL establecidas en el RD-L 13/2010, más ventajosas en tiempo y coste de tramitación que las SLNE, que a continuación se detallan.

El Real Decreto-Ley 13/2010

Con el Real Decreto-Ley 13/2010 se avanza en ofertar al emprendedor formas societarias más fáciles de constituir y con ventajas económicas y de tramitación. Se distinguen tres tipos de procedimientos distintos de constitución, según las características de las SL en cuanto a capital, naturaleza y número de socios y tramitación. De forma meramente didáctica para esta evaluación se han clasificado en sociedades ordinarias, exprés simplificadas y exprés súper-simplificadas.

Cuadro 2. Comparación entre canales de tramitación de la fase de constitución de sociedades.

TRÁMITES CONSTITUCIÓN	SL/SRL PRESENCIAL Ley 1/2010	SLNE Ley 1/2010	SL ORDINARIAS RD. 13/2010	SL EXPRES SIMPLIFICADAS RD. 13/2010	SL EXPRES SUPERSIMPLIFICADAS RD. 13/2010
Certificado Depósito Capital. BANCO					
Quién tramita	Interesado	Interesado	Interesado	Interesado	Interesado
Medio de tramitación	Presencial	Presencial	Presencial	Presencial	Presencial
Tiempo	1 hora	1 hora	1 hora	1 hora	1 hora
Certificado Negativa del Nombre. REGISTRO MERCANTIL CENTRAL					
Quién tramita	Interesado/Notario	Notario	Notario/ Interesado	Notario/ Interesado	Notario/ Interesado
Medio de tramitación	Presencial/Telemático	Telemático	Presencial/Telemático	Telemático	Telemático
Tiempo	3 días	Automático	3 días	1 día	1 día
Escritura Constitución. NOTARÍA					
Redacción Estatutos	Interesado/Notario	Estatutos tipo	Interesado/Notario	Interesado/Notario	Estatutos tipo
Tiempo firma	1 día	24 horas	24h desde datos	1 día habil desde CDS	El mismo día
Coste notario (€)	350€ aproximado	350 aproximado	350	150	60
NIF Provisional. AEAT					
Quién tramita	Interesado	Notario	Interesado/ Notario	Notario	Notario
Medio de tramitación	Presencial/Telemático	Telemático	Notario: Telemático	Telemático	Telemático
Tiempo	1-2 horas	Inmediato	Notario: Minutos	Minutos	Minutos
ITPYAJD. Delegación Hacienda CCAA					
Quién tramita	Interesado/Notario	Notario	Notario/ Registrador	Notario/ Registrador	Notario/ Registrador
Medio de tramitación	Presencial/Telemático	Telemático	Telemático	Telemático	Telemático
Tiempo	Inmediato	Inmediato	Inmediato	Inmediato	Inmediato
Coste (€)	Exento de pago	Exento de pago	Exento de pago	Exento de pago	Exento de pago
Inscripción Escritura.REGISTRO MERCANTIL PROVINCIAL					
Quién tramita	Interesado/Notario	Notario	Interesado/Notario	Notario	Notario
Medio de tramitación	Presencial/ Telemático	Telemático	Presencial/ Telemático	Telemático	Telemático
Tiempo	15 días o 48 horas con estatutos tipo	24 horas inscripción y notificación inmediata al notario	15 días	3 días	7 horas
Coste (€)	Variable	Variable	Variable	100	40
NIF Definitivo. AEAT					
Quién tramita	Interesado/Notario	Notario	Interesado/Notario	Notario	Notario
Medio de tramitación	Presencial/ Telemático	Telemático DUE	Notario: Telemático	Telemático	Telemático
Tiempo	1 día tramitación Envío tarjeta 1 mes	Notificación inmediata Envío tarjeta 1 día	Notificación inmediata Envío tarjeta 1 día	Notificación inmediata Envío tarjeta 1 día	Notificación inmediata Envío tarjeta 1 día
Expedición Escritura Registrada. NOTARÍA					
Quién tramita	Notario	Notario	Notario	Notario	Notario
Medio de tramitación	En papel	En papel	En papel	En papel	En papel
Tiempo	Máximo 24 horas	Máximo 24 horas	Máximo 24 horas	Máximo 24 horas	Máximo 24 horas

Fuente: Elaboración propia.

La diversidad de formas de constitución con la implantación del RD-L 13/2010 se refleja en el cuadro superior. La incidencia en el proceso de constitución del RD-Ley, se debe a que centra la tramitación en la figura del notario, establece la tramitación telemática como canal preferente de tramitación⁶³ y determina tiempos de tramitación y costes fijos para las denominadas sociedades exprés. Con ello, aunque el número de trámites de esta fase de constitución no varía respecto a 2007, se evidencia la posibilidad de una reducción importante en el tiempo necesario para cumplimentarlos, sobre todo en los trámites que debe realizar el notario, y principalmente en la inscripción en el Registro Mercantil, que se limita a 7 horas en las sociedades exprés supersimplificadas.

Con respecto al coste del proceso de constitución, el RD-L ha incidido especialmente, tanto por la fijación de aranceles en la tramitación de las distintas formas de sociedades, como por la exención del pago del ITPyAJD, en la constitución de las mismas. Se establecen unos honorarios máximos para el notario y el registrador en la constitución de ciertas sociedades, que son más reducidos que en 2007 y centrados en los trámites que suponían un mayor coste para las empresas. Y, de hecho, según los datos del estudio realizado para esta evaluación⁶⁴ se desprende que, si bien el total de estos gastos era en 2007 de

⁶³ La explicación detallada del objeto de las medidas recogidas en el RD-L la ofrece la Instrucción de 18 de mayo de 2011, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre constitución de sociedades mercantiles y convocatoria de Junta General, en aplicación del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 diciembre.

⁶⁴ Los cuadros completos con todos los valores de la medición se pueden ver en el Anexo 5.

385,34 euros, en 2011 la cantidad ha disminuido a 115,68 euros, si bien se ha convertido en la totalidad del desembolso necesario en esta fase.

Sin embargo, las ventajas indicadas no parecen haber tenido el esperado reflejo en la constitución de sociedades. La utilización de las formas de SL más ventajosas, las exprés, desde la aprobación del RD-L 13/2010, ha sido minoritaria en comparación con el resto de sociedades. De un total de 90.917 sociedades afectadas por el RD-L, sólo el 14,62% (12.876) se ha constituido como sociedad exprés.

Tabla 11. Porcentaje de constitución de sociedades exprés del RD-L 13/2010 desde el 3/12/2010 al 31/12/2011.

CCAA	Porcentaje sobre el total Sociedades RD 13/2010			Porcentaje sobre SL Exprés	
	Exprés Super Simplificada	Exprés Simplificada	Resto*	Exprés Super Simplificada	Exprés Simplificada
AN	10,05%	6,11%	83,85%	62,19%	37,81%
AS	9,09%	10,82%	80,09%	45,65%	54,35%
AR	6,91%	9,84%	83,25%	41,27%	58,73%
IB	9,12%	11,17%	79,71%	44,94%	55,06%
CN	12,62%	11,05%	76,33%	53,35%	46,68%
CB	9,11%	5,26%	85,62%	63,39%	36,61%
CL	5,06%	13,59%	81,35%	27,12%	72,88%
CM	7,53%	5,37%	87,10%	58,40%	41,60%
CT	10,36%	3,96%	85,68%	72,35%	27,65%
CEU y MEL	2,65%	0,00%	97,35%	100,00%	0,00%
CV	6,41%	5,98%	87,61%	51,74%	48,26%
EX	7,96%	6,81%	85,22%	53,89%	46,11%
GA	5,73%	5,94%	88,33%	49,13%	50,87%
MD	5,25%	3,78%	90,97%	58,15%	41,85%
MC	8,05%	10,81%	81,14%	42,67%	57,33%
NC	1,24%	0,21%	98,55%	85,71%	14,29%
PV	6,86%	14,88%	78,26%	31,55%	68,45%
RI	5,11%	8,27%	86,62%	38,18%	61,82%
TOTAL	7,85%	6,31%	85,84%	55,42%	44,58%

* Incluye todas las sociedades no afectadas por el artículo 5.3. del RD-L 13/2010, sean SL o no.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General del Notariado y los Registros. Ministerio de Justicia.

A nivel nacional, la constitución de sociedades exprés simplificadas representan el 7,85% de las sociedades del RD-L constituidas y, las supersimplificadas, el 6,31%. Estos porcentajes son similares en todas las CCAA.

Existen distintos factores explicativos de estos resultados:

- La obligación de utilización de estatutos tipo. Es la razón fundamental para los emprendedores, que otorgan especial importancia a la seguridad jurídica que les proporcionan los estatutos de constitución de su empresa. Consideran de gran relevancia determinar y asegurar con claridad los términos en los que se regirá su futura actividad empresarial, el patrimonio, su estructura interna, la relación entre los socios, etcétera. De tal forma que prefieren redactar *ad hoc* sus propios estatutos sin las condiciones que les imponen los estatutos tipo, aunque esto suponga mayor tiempo y coste.

- La rigidez en las condiciones jurídicas para constituirse como sociedades exprés (número y naturaleza de los socios, capital, órganos de administración...)
- La existencia de reticencias a la utilización de los mecanismos del RD-L por parte de algunos notarios y registradores, debidas a la obligación de realizar más trámites del proceso de constitución desde las notarías y la fijación de tiempos de tramitación y de los aranceles (más baratos) para todo el proceso. Se encuentran estos profesionales con que tienen que realizar más trámites con menor retribución. Esto, junto a los efectos de la crisis económica actual en la actividad notarial, ha supuesto una disminución importante de sus ingresos, principalmente de los notarios. Estas reticencias pueden haberse traducido en una falta de información a los emprendedores de los trámites que, aparte de la escritura y elaboración de estatutos, deben realizar desde las notarías. Y los registradores encuentran con facilidad, por su parte, causas que retrasan la calificación de la empresa o que hace que no se apliquen las condiciones ventajosas del RD-L para las sociedades exprés.
- La falta de claridad en los criterios a seguir en la implementación del RD-L entre los notarios y los registradores. Esto, unido a las reticencias comentadas en el punto anterior, hizo necesario que la Dirección General de los Registros y el Notariado elaborara la Instrucción del 18 de mayo de 2011, que clarifica las obligaciones de los registradores y los notarios para que el proceso de constitución de sociedades sea lo más rápido posible con los menores costes y trabas.
- La falta de incentivos positivos para los distintos agentes intermediarios intervinientes en el proceso para que utilicen los instrumentos del RD. Los gestores administrativos no encuentran beneficios en la tramitación de las sociedades del RD-L y consideran que desaparece una parte de su negocio con ellas, por lo que es posible que pudiera producirse una menor difusión a los interesados sobre las posibles ventajas de las sociedades exprés.
- La imposición de la tramitación telemática integrada de todo el proceso de constitución desde su inicio, sin poder realizar ningún trámite por otra vía. Cualquier acción presencial en la tramitación de algún paso tiene como resultado que no se siga con las ventajas en tiempo y coste establecidas para las sociedades exprés en el RD-L.
- La ausencia de una campaña de información y difusión destinada a los emprendedores de las ventajas del RD-L 13/2010 para la constitución de nuevas empresas. Sigue existiendo en el emprendedor la percepción generalizada de que la constitución de una empresa es algo difícil, complejo, costoso, que lleva mucho tiempo. Esta percepción aleja al emprendedor de las ventajas del RD-L, y le induce a acudir a agentes intermediarios para realizar los trámites cuando podría realizarlos fácilmente por sí mismo (más adelante se muestran y analizan los resultados de la encuesta a emprendedores sobre esta percepción).
- Por último, hay que considerar dos circunstancias añadidas a la hora de valorar la efectividad del RD-L. La primera, la reciente entrada en vigor del RD-L (3 de diciembre de 2010), por lo que ha tenido un recorrido

de un solo año cuando finaliza el periodo analizado en esta evaluación y, por tanto, poco tiempo de implementación para poder ver resultados consolidados y, la segunda, la situación de crisis económica que ha supuesto una caída importante de constitución de empresas como se ha indicado en anteriores apartados.

Una segunda medida dentro del RD-L 13/2010 con efecto preferente en el coste, ha sido la referida al ITPyAJD para dar respuesta a la crisis económica. Consiste en la exoneración del pago a las sociedades que se constituyan⁶⁵. Así, se han eliminado los aproximadamente 30 euros que constituían el hecho imponible del impuesto en el supuesto de un capital social inicial de 3.000 euros, el más habitual. No se ha eliminado, no obstante, la necesidad de cumplimentar la autoliquidación del impuesto, ya que éste sigue existiendo para otros actos jurídicos y transmisiones patrimoniales, cuyos efectos en la tramitación se verán más adelante. Existen, sin embargo, acuerdos entre los distintos actores participantes para facilitar la gestión (desde la actuación de oficio requerida en la citada Instrucción de 18 de mayo de 2011, hasta los convenios para su tramitación telemática con las CCAA).

4.2.3. El impulso a los instrumentos facilitadores

La administración electrónica

Una de las herramientas fundamentales de la simplificación administrativa, como se ha dicho, es la incorporación de las nuevas tecnologías en la gestión de los servicios públicos. En este sentido, numerosos estudios han puesto de manifiesto que España ha realizado en los últimos años un gran esfuerzo en este ámbito, que está produciendo una transformación de la administración pública y de su relación con los ciudadanos y empresas. El Plan Avanza constituye el marco estratégico estatal en la administración electrónica y marca los objetivos a alcanzar. Para el periodo 2011-2015 se han definido en el plan "Avanza2" diez objetivos, entre los que destacan generalizar la Administración electrónica y fortalecer el sector de los contenidos digitales.

En la consecución del primero de ellos, los esfuerzos se centran en medidas de impulso de la demanda, promoviendo la penetración de las nuevas tecnologías entre los ciudadanos y las empresas, y de generación de la oferta, gracias a la modernización y mayor accesibilidad de sus servicios públicos (Dirección General de Impulso de la Administración Electrónica, MPTAP, 2011). De forma complementaria, las CCAA han desarrollado estrategias sobre administración electrónica en sus territorios.

Los beneficios de la administración electrónica en el proceso de creación de empresas son evidentes en cuanto a la reducción del tiempo y el coste para los emprendedores. En el sistema de medición de cargas administrativas simplificado utilizado por las AAPP (MCE), la tramitación presencial de una solicitud cualquiera tiene asignado un coste para el usuario de 80 euros, mientras que una solicitud electrónica tiene un coste de 5 euros. Es decir, por

⁶⁵ Artículo 3. Modificación del artículo 45.I.B).11 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.

cada solicitud tramitada electrónicamente en lugar de presencialmente, el emprendedor “ahorra” 75 euros.

En el ámbito concreto de la evaluación, en los últimos años la AP ha puesto a disposición de los emprendedores herramientas para la tramitación electrónica y para la obtención de la información necesaria para constituir una empresa, y además se ha impulsado la demanda promoviendo la incorporación de las nuevas tecnologías en las empresas a través fundamentalmente de medidas financieras, subvenciones, créditos específicos, etcétera.

Desde el punto de vista normativo, la DS y la Ley 11/2007, de acceso electrónico, han supuesto un impulso a la administración electrónica en la creación de empresas:

- La DS prevé las obligaciones de los estados miembros de facilitar por medios electrónicos acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información de interés tanto para los prestadores como para los destinatarios de los mismos. En concreto, en su artículo 8 sobre los procedimientos por vía electrónica, establece que los estados miembros harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes.
- La Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ha supuesto un gran impulso y en su articulado se desarrolla parte de las obligaciones contenidas en la Directiva.

A continuación se analiza cómo las AAPP han incorporado la administración electrónica en el proceso de creación de una empresa mediante la disponibilidad de servicios electrónicos en las dos fases y su utilización por parte de los emprendedores.

Disponibilidad de servicios electrónicos en la fase de constitución

El sistema CIRCE y el sistema SIGNO

La medida principal adoptada por la AGE de oferta de servicios electrónicos a los emprendedores en la fase de constitución de la empresa fue la creación por parte del MITyC del Sistema CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas)⁶⁶, que posibilitaba la creación telemática de la SLNE. Desde entonces se ha ido ampliando el sistema a la constitución telemática de todas las SL, a partir de 2007⁶⁷, y a las empresas individuales en 2010⁶⁸. Este esfuerzo de mejora se ha acompañado de un aumento de los lugares donde los emprendedores pueden realizar la constitución telemática, de las VUE iniciales a los PAIT tanto del sector público como privado (gestorías, asesorías⁶⁹). Finalmente, en los últimos años también se crean los PAIT virtuales, extendiendo la oferta de este servicio electrónico al propio emprendedor, con el requisito de

⁶⁶ Real Decreto 682/2003, de 7 de junio.

⁶⁷ Real Decreto 1332/2006, de 21 de noviembre.

⁶⁸ Real Decreto 368/2010, de 26 de marzo.

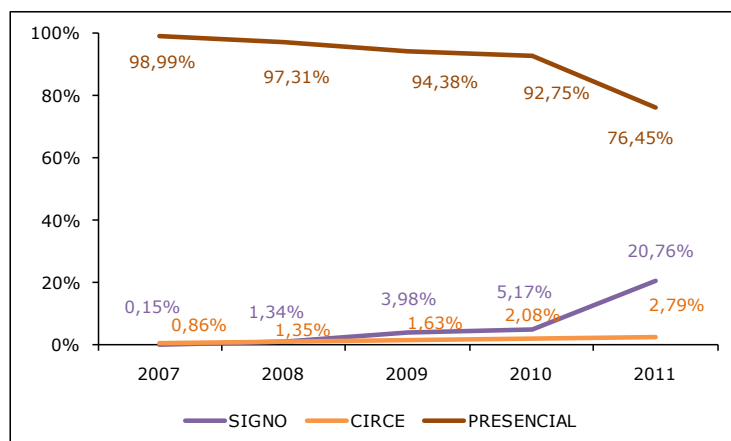
⁶⁹ Ley 30/2005 de 29 de diciembre.

contar con firma electrónica o certificado digital. En la actualidad, el CIRCE es un sistema de información completo e integrado formado por un conjunto de elementos ya mencionados (PAIT, DUE, portal PYME y Sistema de Tramitación Telemática).

De forma complementaria al CIRCE, el Consejo General del Notariado, a través de la agencia de certificación ANCERT, desarrolló en 2006 el Sistema de Gestión Integrado (SIGNO). Este sistema, de uso exclusivo para los notarios, permite la realización telemática de los trámites mediante el documento notarial electrónico. Tanto CIRCE como SIGNO permiten la interconexión con otros organismos públicos con competencias en la constitución de la empresa (AEAT, Registro Mercantil, con determinadas CCAA para el pago de ITPYAJD). No obstante, existen diferencias en cuanto a su alcance. Mientras que CIRCE es una iniciativa abierta al emprendedor, directamente o a través de un PAIT, donde puede realizar trámites concretos y consultar su expediente, SIGNO es un sistema de gestión interna del notariado.

Ambos sistemas conviven actualmente y se utilizan para la constitución telemática de sociedades mercantiles.

Gráfico 18. Empresas creadas según las modalidades utilizadas en la creación de sociedades desde la puesta en marcha del RD-L 13/2010. SL, SA y otras formas. (%).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección General del Notariado y los Registros. Ministerio de Justicia.

Como se aprecia en el gráfico anterior, el sistema CIRCE ha permanecido bastante estable (aunque con una ligera tendencia a crecer) desde 2007 a 2011. Sin embargo, los beneficios para los emprendedores introducidos por el RD-L 13/2010 (y las obligaciones para con los notarios y registradores) parecen haber fortalecido enormemente el sistema SIGNO (que ya registraba una línea ascendente desde 2007), experimentando un fuerte crecimiento desde la entrada en vigor del RD-L 13/2010, de un 5,17% de utilización en 2010 a un 20,76% a final de 2011. Este incremento de constituciones a través de SIGNO se corresponde casi exactamente con el descenso en el porcentaje de constituciones *presenciales*. En números absolutos, las constituciones por SIGNO han pasado de 3.879 en 2010 a 18.875 en 2011. Por el contrario, el sistema CIRCE, pese a beneficiarse del *repunte telemático* en 2011, sobrepasa escasamente las 2.500 constituciones en ese año.

Tabla 12. Número de empresas constituidas según las modalidades utilizadas en la creación de sociedades desde la puesta en marcha del RD-L 13/2010.

TOTAL NACIONAL Fecha/ forma de constitución		FORMA JURÍDICA			
		Método de presentación	SA	SL	Otras
03/12/2010*-31/12/2011	Exprés supersimplificada	CIRCE		622	
		SIGNO		6.514	
	Exprés simplificada	CIRCE		205	
		SIGNO		5.535	
	Resto	Presencial	620	68.461	425
		CIRCE		1.709	
01/01/2010-01/12/2010		SIGNO	71	6.734	21
		Presencial	658	68.432	465
		CIRCE		1.558	
2009		SIGNO	37	3.831	11
		Presencial	746	73.137	825
		CIRCE		1.294	
2008		SIGNO	30	3.097	26
		Presencial	1.226	99.826	1.327
		CIRCE		1.425	
2007		SIGNO	21	1.364	20
		Presencial	1.873	140.304	500
		CIRCE		1.245	
		SIGNO	2	219	
TOTAL			5.284	485.512	3.620

*Entrada en vigor del RD-L 13/2010

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección General del Notariado y los Registros. Ministerio de Justicia.

Atendiendo a la forma de constitución se constata en la tabla superior que existe una división entre las dos modalidades de SL creadas por el RD-L (6.514 exprés *supersimplificadas* frente a 5.535 exprés simplificadas) y el resto de opciones (6.734) en el sistema SIGNO, pero han tenido escasa incidencia en el sistema CIRCE (622 exprés *supersimplificadas* y 205 exprés simplificadas, respectivamente). No cabe duda que, independientemente de estas vías, el emprendedor sigue optando preferentemente por la vía presencial (68.461 entre el 3 de diciembre de 2010 y el 31 de diciembre de 2011) para constituir las SL. Llama la atención, asimismo, que en el último año analizado no se ha usado el sistema telemático notarial (el único *habilitado*) para la constitución de ninguna SA ni tampoco para las otras modalidades societarias.

Otra diferencia sustancial entre ambos sistemas es que CIRCE tiene un ámbito de actuación más amplio que SIGNO y posibilita, además de la tramitación telemática de constitución de sociedades, realizar los trámites para dar de alta a un autónomo, así como los trámites de la fase de inicio de actividad relacionados con la Seguridad Social (inscripción de la empresa y asignación de código de cuenta de cotización, alta de trabajadores).

Tabla 13. Empresas constituidas por procedimiento telemático. CIRCE.

AÑO	SLNE	SRL	Empresarios Individuales	Total
2010	463	1.188	1.263	2.914
2011	306	2.102	4.290	6.698

Fuente: Página web de la DGIPYME. <http://estadisticas.ipyme.org/Empresas/Anuales/InformesAnuales.aspx>.

Desde 2010, cuando se autorizó a los PAIT a realizar la tramitación de autónomos, la actividad mayoritaria en la tramitación telemática de CIRCE es la que tiene que ver con ellos. En 2011, el 64% de la tramitación telemática anual fue de empresarios individuales (4.290 tramitaciones).

A pesar del esfuerzo de las AAPP por favorecer la vía telemática de tramitación, el 70,7% de los emprendedores encuestados en el marco de esta evaluación, indicó haber realizado los trámites para constituirse de forma presencial. Y este porcentaje es similar tanto en el caso de emprendedores que se constituyeron como autónomos como en los que constituyeron una SL.

Finalmente, a través de las entrevistas realizadas a los actores relevantes, éstos también reconocen la preferencia de los emprendedores por la vía presencial en la tramitación, lo que resta eficacia a los instrumentos que se vienen poniendo a su disposición, con independencia del nivel administrativo que lo realice, sean CCAA, EELL o la propia AGE. Esta falta de uso directo de las herramientas podría estar impidiendo que la reducción de costes llegue a las empresas.

El sistema CIRCE, según los actores interesados, presenta varias dificultades para los emprendedores e incluso para los agentes que actúan de intermediarios entre éstos y la administración, como los gestores, las VUE o las asesorías, que pueden explicar esta baja utilización.

Por un lado, causas técnicas, como el lenguaje que se utiliza, que resulta de difícil comprensión para el emprendedor⁷⁰; o la necesidad de utilizar la firma electrónica, proceso todavía no consolidado en el caso de los autónomos y las micropyme; o la necesidad de manejar internet (el acceso es *web*). Todas ellas son reflejo, en, realidad, de la existencia de una *brecha digital* entre la disponibilidad de servicios electrónicos y el nivel de conocimiento tecnológico de los destinatarios de los mismos, que condiciona su utilización. Un informe sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España (Fundación Orange, 2011) indica que

"pese al importante nivel de desarrollo alcanzado por los servicios de eAdministración en España, la utilización de los mismos no ha experimentado un avance tan significativo. Así, por ejemplo, mientras que más de una cuarta parte de los ciudadanos y casi la mitad de las empresas disponen de certificado de identidad digital mediante firma electrónica, su tasa de utilización es prácticamente residual. Esta escasa demanda de servicios de Administración Electrónica es especialmente remarcable en el caso de las empresas. Las medianas y grandes empresas de nuestro país hacen un uso notablemente superior a sus análogas europeas. Son las pequeñas empresas las que presentan un mayor retraso en cuanto a la utilización de los servicios de eAdministración, cuestión relevante dada la composición del tejido empresarial español. Únicamente en el caso de la declaración de impuestos a través de Internet puede afirmarse que la demanda de servicios de eAdministración ha alcanzado un desarrollo análogo a su oferta..."

Por otro lado, la rigidez del documento de tramitación de CIRCE, el Documento Unificado Electrónico (DUE) para cubrir las necesidades de los emprendedores (no permite modificaciones, ni aumento de actividades empresariales, por ejemplo) y de los agentes intermediarios (que encuentran al DUE muy dirigido al

⁷⁰ Normalmente reproduce los documentos originales a que hace referencia.

usuario individual, sin considerar sus necesidades, como la constitución de sociedades con tramitaciones numerosas y de forma simultánea).

Otra dificultad es la limitación actual del sistema CIRCE a la fase de constitución y los trámites de Seguridad Social y con la AEAT, dejando fuera el inicio de los trámites autonómicos (salvo el caso del ITPyAJD) y municipales de la segunda fase de la creación de una empresa. Para paliar esta limitación, y ofrecer un servicio más completo en este sentido, (aunque a través de CIRCE se pueden realizar los trámites relativos al dominio de internet y la protección de datos) se están intentando incorporar a las CCAA y a los ayuntamientos a este sistema, aunque de momento no hay resultado. Una complicación añadida puede ser que estas negociaciones se están produciendo de forma bilateral.

En cuanto a tiempos de constitución, sigue siendo CIRCE más *rápido* aunque ha ido aumentando desde 2007 el tiempo necesario para tramitar y SIGNO ha ido igualándosele. En la tabla siguiente se detalla el tiempo de constitución en cada uno de los trámites a realizar.

Tabla 14. Tiempo de tramitación de las diferentes modalidades utilizadas en la constitución de sociedades desde la puesta en marcha del RD-L 13/2010.

TOTAL NACIONAL Fecha/ forma de constitución		Periodo de tramitación (días)					
		Método de presentación	Cert. Neg. a escritura	Escritura a presentac.	Cert. Neg. a presentac.	Presentac. a despacho	Cert. Neg. a despacho
03/12/2010*-31/12/2011	Exprés supersimplificada	CIRCE	12,54	1,00	13,37	0,28	13,66
		SIGNO	14,42	0,64	14,86	0,50	15,40
	Exprés simplificada	CIRCE	15,62	0,77	16,40	1,01	17,40
		SIGNO	20,10	1,14	20,99	1,28	22,25
	Resto	Presencial	25,08	17,78	41,03	5,87	46,70
		CIRCE	12,48	1,32	13,77	1,90	15,91
		SIGNO	22,44	4,68	27,01	6,85	33,65
		Presencial	26,31	18,18	42,80	5,35	47,99
01/01/2010-02/12/2010		CIRCE	13,23	10,70	14,33	2,24	16,65
		SIGNO	20,18	5,91	26,02	6,58	32,43
		Presencial	26,93	18,66	43,87	5,46	49,21
2009		CIRCE	8,75	1,15	9,66	1,64	11,22
		SIGNO	24,41	6,45	31,01	7,07	37,93
		Presencial	27,65	22,97	49,09	5,76	54,60
2008		CIRCE	5,83	1,96	7,69	0,92	8,61
		SIGNO	19,26	6,42	25,22	5,71	30,47
		Presencial	26,16	24,01	48,74	6,24	54,30
2007		CIRCE	3,90	2,20	5,99	0,48	6,63
		SIGNO	12,93	5,76	18,72	4,20	22,53

*Entrada en vigor del RD-L 13/2010

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección General del Notariado y los Registros. Ministerio de Justicia.

Según los datos de la tabla, la tramitación telemática ha aumentando el tiempo total de constitución. Este aumento de plazos puede deberse a diferentes causas, ya que el grueso de los días está situado entre la certificación negativa y la escritura. Por ejemplo, por la necesidad de afinar bien los pasos a dar (en la redacción de las escrituras), o en la calificación de los estatutos-tipo (cuyas dificultades de adaptación a las necesidades del emprendedor pueden motivar esas interrupciones), bien a otras razones⁷¹. En el caso de CIRCE, desde los 6,63 días que se tardaba en 2007 hasta los 13,66 de la más simplificada de las nuevas formas. A través del sistema SIGNO, para las mismas formas, se tardaba, en 2007, 22,53 días (casi 16 días más que CIRCE por aquellas fechas), para llegar a los 15,40 de la sociedad exprés *supersimplificada* (1,74 días más

⁷¹ Aunque hay que tener en cuenta que entre algunos trámites puede haber tiempo atribuible al propio emprendedor y no al proceso de tramitación. Por ejemplo, el que se cuenta entre la certificación negativa del nombre y la firma de la escritura.

que CIRCE). En lo que ha habido una mejora constante en tiempos de tramitación ha sido en la vía presencial, que se ha visto reducida en ocho días desde 2007. Curioso es que el tiempo que se tarda desde que se da la escritura a su presentación para la calificación, en la forma exprés *supersimplificada*, es casi el doble por CIRCE que por SIGNO (1 día frente a 0,64).

Disponibilidad de servicios electrónicos en la fase de inicio de actividad: La adaptación de los trámites a la Ley 11/2007

La adaptación del proceso de creación de empresas a la Ley 11/2007⁷² es la aplicación práctica de la generalización de la administración electrónica al servicio de los ciudadanos y las empresas. A continuación se realiza un análisis del nivel de adaptación de los trámites para la creación de los tipos de empresa seleccionados para esta evaluación, importante por cuanto la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión pública supone un ahorro en tiempo y coste a las empresas en su relación con la administración.

Se han definido cinco niveles de adaptación para cada trámite y se tratan de forma independiente los trámites de gestión autonómica y los de gestión municipal para poder realizar una comparación en ambos ámbitos.

Tabla 15. Nivel de adaptación de los trámites a la Ley 11/2007.

NIVEL	DESCRIPCIÓN DEL NIVEL
NIVEL 0	Carece incluso de información publicada por medios electrónicos
NIVEL 1	Información electrónica y (en su caso) formulario/s descargables
NIVEL 2	Iniciación completa por medios electrónicos
NIVEL 3	Tramitación completa (Iniciación completa + Notificaciones + Consulta de estado + (en su caso) Pago electrónico
NIVEL 4	Proactividad

Fuente: Elaboración propia.

Los niveles de adaptación van desde el nivel 0, donde se encuadran aquellos trámites en los que no ha sido posible encontrar información disponible en páginas de internet de AAPP competentes, hasta el nivel 4, en el que estarían incluidos aquellos trámites que han llegado a una relación proactiva administración-usuario, en la que no se requiere en ningún momento la presencia física ni para iniciar ni para finalizar el trámite, ni documentación en papel, y se desencadena de forma automática una comunicación activa bidireccional.

Desde la perspectiva del nivel de adaptación a la Ley 11/2007 la situación es muy variable en el conjunto de las CCAA. Se ha efectuado un análisis de cada trámite de forma independiente en la fase de inicio de actividad, así como del ITPyAJD, cedido a las CCAA, para determinar el nivel de adaptación a la Ley 11/2007 de la CA o del municipio, y las diferencias entre ellos.

⁷² Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Tabla 16. Nivel de adaptación de las CCAA a la Ley 11/2007 referido a los trámites asociados a la creación de empresas tipo analizadas.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº TRAMITES				
	% NIVEL 0	% NIVEL 1	% NIVEL 2	% NIVEL 3	% NIVEL 4
AN	11	44	11	33	0
AR	0	75	13	13	0
AS	11	22	0	67	0
IB	0	75	13	13	0
CN	18	82	0	0	0
CB	0	100	0	0	0
CM	10	80	0	10	0
CL	0	80	0	20	0
CT	0	71	0	29	0
EX	0	100	0	0	0
GA	0	89	0	11	0
RI	0	33	33	33	0
MD	10	0	0	90	0
MC	0	82	0	18	0
NC	0	29	29	43	0
PV	0	100	0	0	0
CV	0	70	0	30	0

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la tabla anterior, las CCAA no tienen una adaptación elevada a la Ley 11/2007. La mayoría de los trámites se sitúan en un nivel 1 y ninguno llega al nivel más alto, de la tramitación proactiva. Sí aparecen evidentes diferencias entre CCAA. Tres comunidades, Madrid (con el 90% de los trámites en nivel 3), Asturias (con un 67%) y Navarra (con un 43%), tienen un nivel aceptable de adaptación y otras tres destacan por tener la totalidad de los trámites en un nivel muy bajo, el nivel 1. Por último, conviene comentar la situación de Canarias que, con un 18% de trámites en el nivel 0 y el resto en el nivel 1, es la peor situada.

Si se considera el nivel 3, en el que la tramitación se puede completar por medios telemáticos, la media de adaptación se sitúa en el 23,31% de los trámites, y existen 10 CCAA por debajo de la media.

El nivel de adaptación de los municipios repite el comportamiento de las CCAA. Los datos se refieren a un total de dos o tres trámites por municipio (hay que recordar que los trámites de gestión municipal son tres: licencia de actividades inocuas, licencia de actividades clasificadas y licencia de apertura, aunque en tres municipios hay que añadir otro trámite de compatibilidad urbanística).

Tabla 17. Nivel de adaptación de los 17 municipios analizados a la Ley 11/2007 referido a los trámites municipales asociados a la creación de empresas.

MUNICIPIO	Nº TRAMITES				
	% NIVEL 0	% NIVEL 1	% NIVEL 2	% NIVEL 3	% NIVEL 4
SEV	0	0	0	100	0
ZGZ	0	0	0	100	0
OVD	0	100	0	0	0
PMM	0	67	33	0	0
PGC	0	0	0	100	0
SAN	50	50	0	0	0
TOL	0	100	0	0	0
VLL	0	0	0	100	0
BCN	0	0	0	100	0
MER	50	50	0	0	0
ACO	0	100	0	0	0
LOG	0	100	0	0	0
MAD	0	100	0	0	0
MUR	0	100	0	0	0
PAM	0	100	0	0	0
VIT	0	100	0	0	0
VLC	0	25	0	75	0

Fuente: Elaboración propia.

En los 17 municipios analizados, la adaptación a la Ley 11/2007, al igual que sucedía en el caso de los trámites de gestión autonómica, se sitúa en un nivel bajo, principalmente en el nivel 1. Ocho municipios tienen todos sus trámites en el nivel 1, y otros cinco en el nivel 3. El peor situado es Santander, con niveles 0 y 1 en la mitad de sus trámites. Mérida presenta una situación especial debido a que la licencia de actividad clasificada se ha unificado en un trámite de gestión autonómica y no tiene licencia de apertura. Por tanto, el nivel que se refleja en la tabla se refiere sólo a dos trámites, la licencia de actividades inocuas, de nivel 1 y la compatibilidad urbanística, de nivel 0. Llama también la atención que la situación de los municipios de Madrid, Oviedo y Pamplona difiere considerablemente con la de sus CCAA, con niveles de adaptación más altos. Es decir, los trámites municipales están menos adaptados a la tramitación electrónica que los trámites autonómicos.

Por tipo de trámite, el 67,8% de los trámites de gestión autonómica están en el nivel 1 de adaptación y sólo un 23,60% se encuentran en un nivel alto, el nivel 3. Esta situación general presenta diferencias significativas si se consideran los trámites de forma particular.

Tabla 18. Nivel de adaptación a la Ley 11/2007 de los trámites autonómicos asociados a la creación de las empresas analizadas.

TRÁMITES GESTIÓN AUTONÓMICA	DISTRIBUCIÓN DE LAS CCAA				
	% NIVEL 0	% NIVEL1	% NIVEL 2	% NIVEL 3	% NIVEL4
Pago del ITPyAJD	0	35	12	53	0
Registro de pequeños productores de residuos peligrosos	6	69	6	19	0
Contaminación atmosférica	25	50	0	25	0
Informe preliminar de la situación del suelo	0	0	0	100	0
Autorización Ambiental Unificada	0	100	0	0	0
Almacenamiento de productos químicos	0	76	0	24	0
Registro industrial	0	82	9	9	0
Habil. empresas instaladoras de instal. térmicas en edificios	0	76	0	24	0
Registro de instalaciones frigoríficas	6	76	0	18	0
Registro sanitario	0	76	6	18	0
Informe de evaluación ambiental de actividades	0	100	0	0	0
Registro Sanitario de establecimientos alimentarios menores	0	86	0	14	0
Inscripción de Operadores de frutas y hortalizas frescas	0	100	0	0	0
Habilitación de actividades turísticas (hotel)	9	55	9	27	0
Habilitación de actividades turísticas (restaurante)	9	55	9	27	0
Habilitación de actividades turísticas (hotel y restaurante)	0	60	40	0	0
Autorización de ventas a domicilio y a distancia	0	100	0	0	0
Reg Gral. empresas comercio y estableci. mercantiles	0	100	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

El trámite relativo a la contaminación atmosférica, presente en ocho CCAA, es el que registra un peor nivel de adaptación, ya que la cuarta parte está en un nivel 0. En el otro extremo se sitúa, con un 100% en el nivel 3, la tramitación del informe de situación del suelo, aunque este trámite sólo está presente en dos CCAA. Lo más destacable es que los trámites comunes a la mayoría de las CCAA están en el nivel 1, lo que quiere decir que no puede iniciarse la tramitación por medios electrónicos. No obstante, los datos parecen reflejar una tendencia de mejora en algunos trámites que presentan niveles de adaptación progresivos. Así se observa en el trámite de ITPyAJD, con una distribución entre varios niveles, siendo el porcentaje con nivel 3 el más elevado, que pudiera corresponder con el desarrollo de convenios para la realización tramitación telemática entre los colegios de notarios y registradores y las CCAA. Los niveles de los trámites de gestión municipal repiten el comportamiento de los autonómicos.

Tabla 19. Nivel de adaptación a la Ley 11/2007 de los trámites municipales asociados a la creación de las empresas analizadas.

TRÁMITES GESTIÓN MUNICIPAL	MUNICIPIO				
	% NIVEL 0	% NIVEL1	% NIVEL 2	% NIVEL 3	% NIVEL4
Licencia Actividad Clasificada	7	53	0	40	0
Licencia Actividad Inocua	0	67	0	33	0
Licencia de Apertura	0	60	0	40	0
Compatibilidad Urbanística	33	33	0	33	0

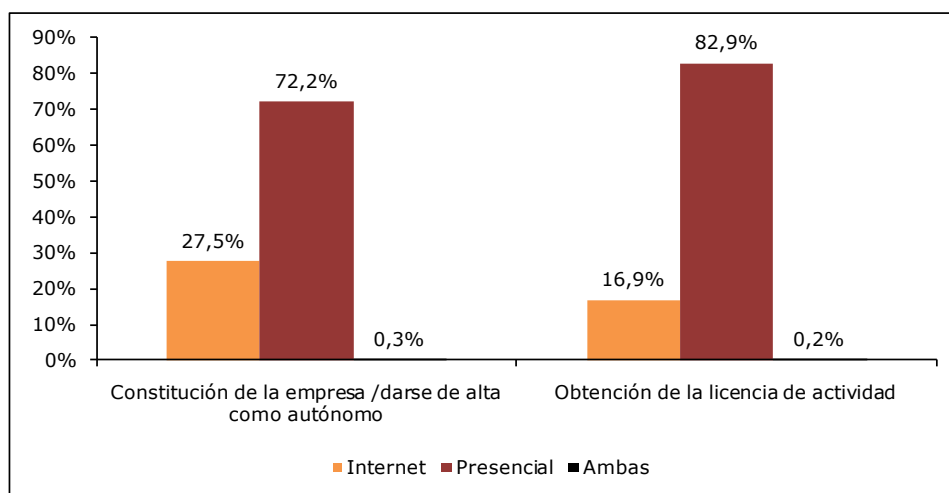
Fuente: Elaboración propia.

Como muestra el cuadro, los trámites se agrupan principalmente en el nivel 1. La licencia de actividad clasificada tiene nivel 0 en un 7% de los municipios, lo que supone la ausencia, incluso de información disponible en los medios electrónicos. No obstante, el 37,2% de los trámites se sitúan en el nivel 3, y no hay mucha dispersión a la media en este nivel de cada uno de ellos, lo que quiere decir que

no existe una gran diferencia o dispersión entre los porcentajes de los distintos municipios.

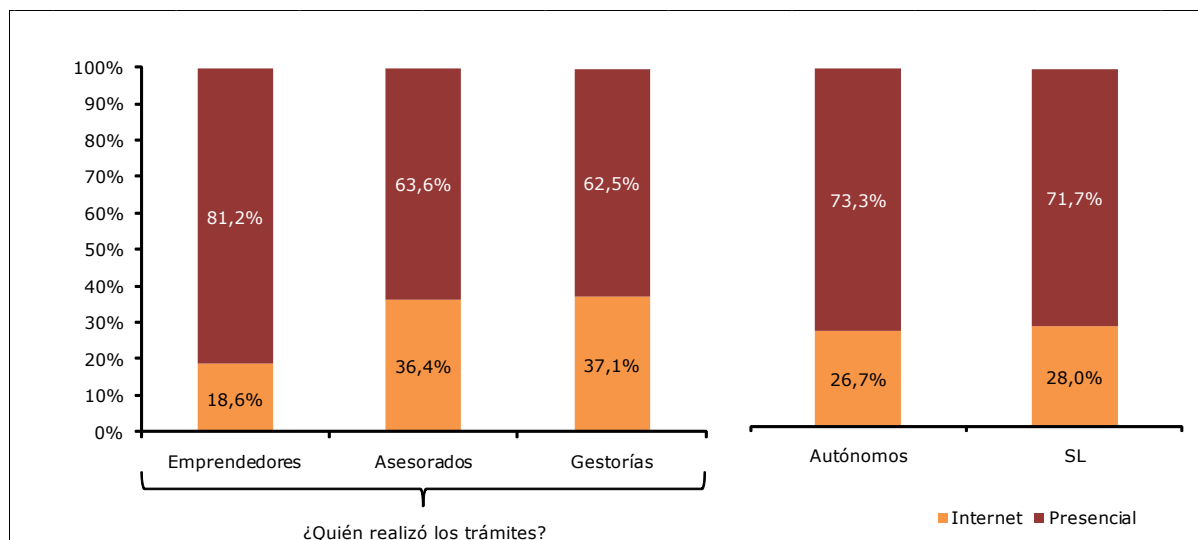
La disponibilidad de servicios electrónicos contrasta con la demanda efectiva de éstos, ya que, según la encuesta realizada, se opta preferentemente por la vía presencial frente a la telemática.

Gráfico 19. Elección de vía para la constitución de la empresa/darse de alta como autónomo y obtención de la licencia de actividad. Totales.



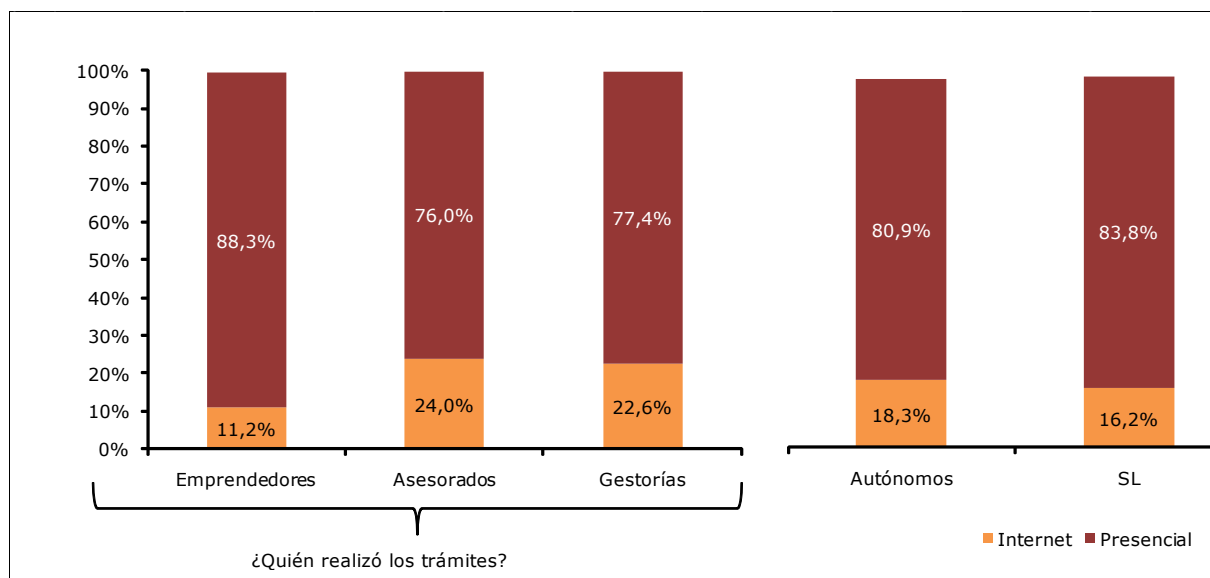
Fuente. Elaboración propia.

Gráfico 20. Procedimiento utilizado para la constitución de la empresa/darse de alta como autónomo. Según quién ha realizado los trámites y según forma jurídica.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 21. Procedimiento utilizado para la obtención de la licencia de actividad. Según quién ha realizado los trámites y según forma jurídica.



Fuente: Elaboración propia.

Si se analizan los resultados de la encuesta, el 72,2% prefiere la tramitación vía presencial, tanto para la constitución de la empresa como para la obtención de la licencia de actividad, en términos generales. Sí se aprecia que los gestores utilizan un poco más internet, sobre todo en la segunda fase de la creación de empresas. De lo que no cabe duda, a tenor de los datos de la encuesta, es que los emprendedores no usan internet en solitario y *motu proprio*, sino que, solamente al ser asesorados se *animan* a usar las nuevas tecnologías (aumentando el porcentaje de uso sensiblemente). Estos datos son reflejo, por un lado, del bajo nivel de adaptación actual de los trámites a la administración electrónica, de la existencia de la *brecha digital* ya comentada, y de la 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 y el personal de la administración tiene un valor intangible, en ocasiones fundamental para el emprendedor (resolución de dudas, creación de alternativas más adecuadas a su proyecto o la información adicional sobre el trámite concreto, entre otras causas).

Finalmente, se ha observado en la encuesta realizada que el recurso a la tramitación telemática está vinculado con el nivel educativo. Así, en la constitución de la empresa, el 20,6% de quienes tienen estudios primarios o carecen de estudios optan por la realización del trámite por internet, frente a quienes tienen estudios universitarios, que lo hacen en un 30,8%. Del mismo modo, para la obtención de la licencia de actividad, quienes tienen estudios universitarios realizan en un 18,1% el trámite a través de internet, frente a un 11,1% en el caso de quienes carecen de estudios o tienen estudios primarios.

El asesoramiento e inicio a la tramitación: VUE, PAIT

Una de las fases del emprendimiento, como ya se ha indicado en el capítulo 2, es la formación de la idea de negocio. El emprendedor necesita apoyo para dar forma a esta idea, establecer un plan de empresa, valorar los riesgos asociados, conocer la tramitación burocrática, las líneas de financiación, la forma jurídica más beneficiosa para su negocio, y un sinnúmero de detalles. Para fomentar el emprendimiento y centrándose en esta fase, las administraciones públicas han puesto a disposición de los ciudadanos en los últimos años una multiplicidad de instrumentos de información y asesoramiento para hacer más fácil tanto la creación de una empresa como durante toda la vida empresarial. Estos instrumentos de naturaleza pública o semipública adquieren la forma de ventanillas únicas, portales del emprendedor, centros de asesoramiento, oficinas de información de los distintos niveles de gobierno (estatal, autonómico y local). A estos se suman otros de naturaleza privada, como colegios profesionales, asociaciones, cámaras de comercio, etcétera, que encuentran un nicho de mercado en este asesoramiento y que dibujan un mapa diverso y multidisciplinar de apoyo.

En el estudio realizado sobre los servicios de apoyo a la persona emprendedora en España (Observatorio PYME, 2010), se identificaron un total de 2.867 plataformas. A estas plataformas se añade la VUDS donde se pone a disposición del emprendedor toda la información necesaria para la creación de empresas por tipo de actividad.

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 38 VUE, cuya localización y naturaleza se describe en las tablas siguientes.

Tabla 20. Número de PAIT operativos, diferenciados por CCAA y naturaleza, a 31 de diciembre de 2011.

CCAA	Ánimo de lucro		TOTAL
	SÍ	NO	
AN	110	175	285
AR	12	10	22
AS	9	16	25
CN	26	10	36
CB	1	1	2
CM	15	35	50
CL	44	33	77
CT	103	17	120
CV	82	31	113
EX	10	15	25
GA	29	33	62
IB	4	2	6
RI	2	3	5
MD	153	33	186
ME	0	1	1
MC	19	5	24
TOTAL	619	420	1.039

Fuente: Subdirección General de Apoyo a la PYME. MIET.

Los PAIT existen en prácticamente todas las CCAA excepto Ceuta, el País Vasco y Navarra. Más de la mitad de los PAIT son entidades con ánimo de lucro, con una

especial incidencia en algunas CCAA, como Madrid o Cataluña, donde el 83 por ciento y el 85 por ciento, respectivamente, de los PAIT tienen esa naturaleza.

Tabla 21. Número de VUE a 31 de diciembre de 2011.

Nombre	Es PAIT	Nombre	Es PAIT
VUE Álava	NO	VUE León	
VUE Albacete		VUE Logroño	NO
VUE Oviedo		VUE Madrid	
VUE Ávila	NO	VUE Getafe	
VUE Mérida		VUE Melilla	
VUE Bizkaia	NO	VUE Cartagena	NO
VUE Miranda de Ebro		VUE Murcia	
VUE Burgos		VUE Palencia	
VUE Plasencia		VUE Pamplona	
VUE Cáceres		VUE Santa Cruz de Tenerife	
VUE Santander		VUE Salamanca	
VUE Ceuta	NO	VUE Segovia	
VUE Ciudad Real		VUE Sevilla	
VUE Cuenca	NO	VUE Soria	
VUE Guipúzcoa	NO	VUE Toledo	
VUE Guadalajara		VUE Valencia	
VUE Palma de Mallorca		VUE Valladolid	
VUE La Rioja		VUE Zamora	
VUE Las Palmas de Gran Canaria		VUE Zaragoza	
TOTAL 38			

Fuente: Subdirección General de Apoyo a la PYME. MIET.

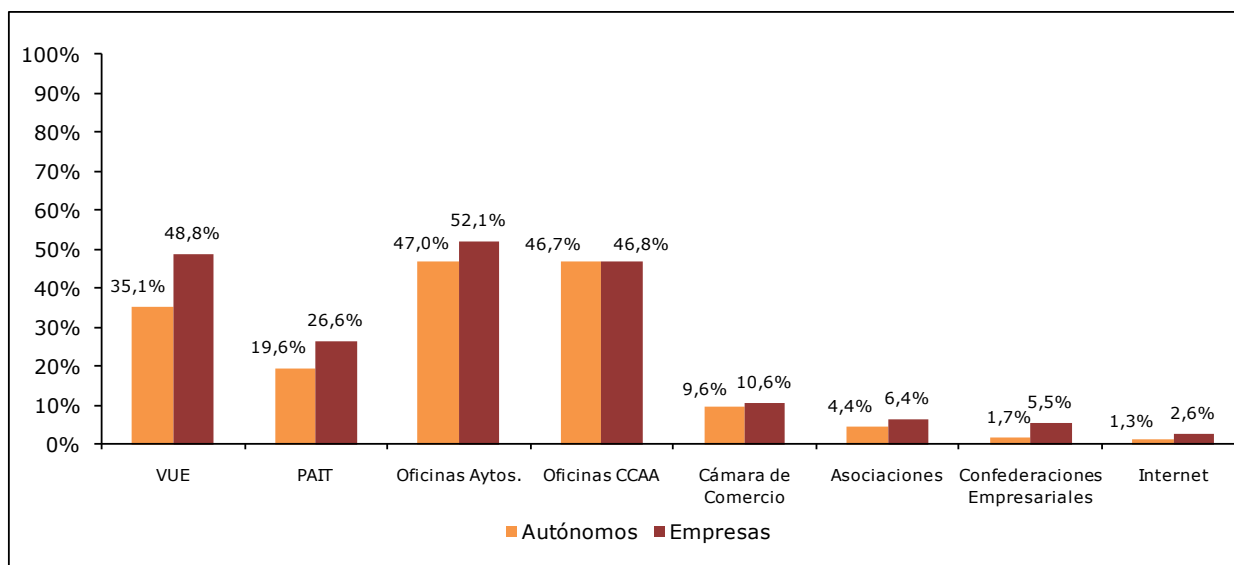
Las VUE están presentes en todas las CCAA, aunque ocho no son PAIT y por tanto no pueden tramitar la constitución de empresas, actuando como meros centros de información y asesoramiento.

Las razones por las que algunas VUE no son PAIT, aunque lo pueden ser con sólo solicitarlo, sin necesidad de firmar convenio alguno, son, según las fuentes consultadas, diversas, y sobre todo relacionadas con las características sociopolíticas de la localidad particular.

No se dispone de información cuantificada de la actividad de información y asesoramiento que desarrollan estos instrumentos, por lo que el éxito de las plataformas se ha analizado a través de su grado de conocimiento por los emprendedores.

Así, siete de cada diez empresas encuestadas (el 72,2%) en esta evaluación dicen conocer los servicios e instrumentos que la administración pública pone a disposición de los ciudadanos para crear empresas o negocios. El porcentaje es ligeramente inferior entre los autónomos, aunque sigue abarcando a las dos terceras partes (65,3%). Estos altos porcentajes de conocimiento general varían si se pregunta específicamente por alguno de ellos y no se corresponden posteriormente con su nivel de utilización.

Gráfico 22. Conocimiento de los instrumentos de información y asesoramiento al emprendimiento.



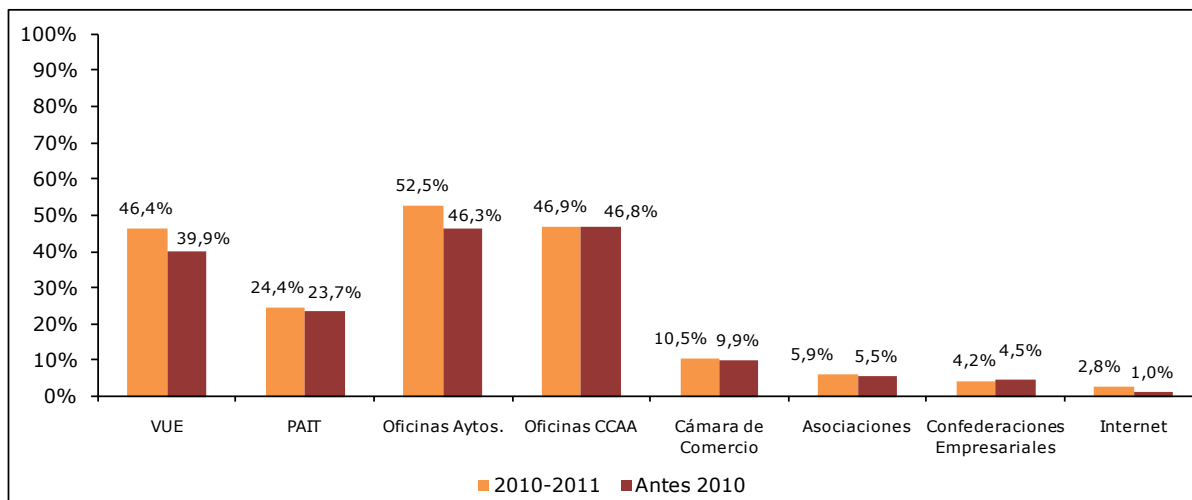
Fuente: Elaboración propia.

Entre quienes dicen conocer instrumentos y servicios públicos de asesoramiento, los más conocidos son los que tienen los ayuntamientos y las CCAA. En tercer lugar se encuentran quienes conocen la ventanilla única, con mucha mayor notoriedad entre empresarios que entre los autónomos. Destaca que, de forma espontánea, surge un 10% que refiere la Cámara de Comercio, un 5,8% las asociaciones, un 4% las confederaciones empresariales, y un 2% que alude a internet de forma genérica como instrumento de información y asesoramiento al emprendimiento.

Las VUE tienen un porcentaje de los más altos de conocimiento, pero son poco utilizadas por los emprendedores, como se ha visto en el apartado de disponibilidad de servicios electrónicos en la fase de constitución. Ambos datos parecen indicar que las VUE se utilizan como instrumento de información más que de tramitación. Este instrumento creado en 1999 es el más consolidado en el tiempo y junto a la gratuidad del servicio que presta, puede explicar su mayor conocimiento entre los encuestados. En contraposición, los PAIT son poco conocidos, según la encuesta.

El conocimiento de los puntos de información también varía si la empresa se ha constituido en 2010 o si lo ha hecho en años anteriores.

Gráfico 23. Obtención de asesoramiento y conocimiento de instrumentos de apoyo en la creación de empresas. 2011-2010 y antes de 2010.



Fuente: Elaboración propia.

Se observa que en los nuevos emprendedores (aquellos constituidos en 2010 y 2011) aumentan su conocimiento de los puntos de información de los ayuntamientos y las CCAA, y aumenta asimismo el conocimiento de los PAIT y de las VUE. En definitiva, la proliferación de instrumentos responde tanto a las políticas de ayuda al emprendedor de las AAPP como a la exigencia de la normativa europea (artículos 6 y 7 de la DS y SBA) de garantizar el derecho a la información y de poner a disposición del ciudadano la información necesaria mediante la creación de ventanillas únicas.

Hay que reseñar, en este sentido, varias consideraciones:

- Parece que exista cierta competencia entre las AAPP por ofrecer servicios de información y asesoramiento a emprendedores. Existe una gran diversidad de oficinas, ventanillas, portales que se solapan y que, en lugar de clarificar el proceso, pueden crear cierta sensación de confusión al emprendedor, que duda sobre cuál es la vía adecuada para obtener la información necesaria.
- Hay una gran variedad de instrumentos facilitadores, pero están muy dispersos y en ocasiones son de difícil localización por vía electrónica. A pesar de todos los instrumentos de información, asesoramiento y apoyo, para el 42,3% de los emprendedores autónomos encuestados para esta evaluación y para el 34,7% de las empresas, es difícil obtener la información necesaria para crear una empresa.
- La falta de armonización de la información que se obtiene en las distintas plataformas, sobre todo en las páginas *web*. Este hecho se ha constatado en las consultas realizadas a diferentes páginas *web* y plataformas para la realización del estudio en las empresas-tipo.
- También hay cierta sensación de indefensión en los usuarios por la falta de responsabilidad en la información facilitada por las plataformas públicas, que puede causar errores en la tramitación de la constitución o del inicio de actividad de la empresa con consecuencias en tiempo y coste para el emprendedor.

- No hay un seguimiento de la información ni de la calidad del servicio que ofertan instrumentos como los PAIT. Tampoco parece que exista una coordinación de instrumentos por parte de la administración (MAP o MITyC).

Por otra parte, el uso de estas plataformas para la creación de empresas no parece estar muy extendido. En el informe del Observatorio de la PYME antes referido se indica, con las dificultades metodológicas de obtención de datos del estudio, que *“atendiendo a los datos del DIRCE, las empresas apoyadas en su creación por las distintas plataformas representan un porcentaje muy pequeño del total, un 4%. Esto indicaría una utilización muy baja de las plataformas por los emprendedores.”*

Los CEAE constituye un intento del MITYC para organizar y especializar las distintas plataformas de asesoramiento a emprendedores a fin de conseguir una oferta de servicios más coordinada y mejor adaptada a las necesidades de los emprendedores en las diferentes etapas del ciclo de vida de sus proyectos empresariales. No obstante, todavía el sistema no está totalmente consolidado y parece más bien que aparecen nuevos instrumentos más que exista una reordenación.

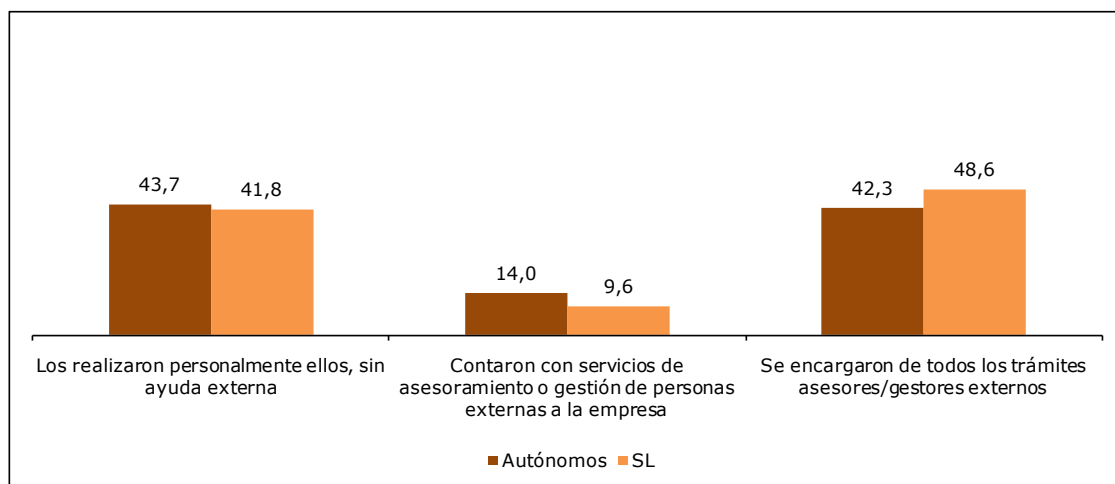
Para la UE, en España existen dos redes paralelas de ventanillas únicas: las VUES y los PAIT, con lo que se puede causar confusión en el emprendedor. A éstas habría que sumar la VUDS.

4.2.4. Los intermediarios en la creación de una empresa

Como se ha dicho al inicio del capítulo 2 (ver figura 1), la fase de creación forma parte de la vida de la empresa, después de la concepción de la idea de negocio y la decisión de crear la empresa. Precisamente es en ese primer momento cuando el emprendedor toma una serie de decisiones que determinarán sus siguientes pasos y, por tanto, los trámites que lleve a cabo para el inicio de su actividad. En cuanto a información y asesoramiento, y posterior tramitación, se ha visto en apartados anteriores el abanico de posibilidades que le ofrece la administración pública.

Desde la perspectiva privada, el interés se centra en los gestores y asesores externos, en los que los emprendedores depositan su confianza tanto para asesorarse como para llevar a cabo los trámites administrativos necesarios para poner en marcha su negocio. En el gráfico siguiente se comprueba que, según la encuesta realizada para la evaluación, casi la mitad de las SL han sido constituidas y se ha obtenido el permiso para ejercer la actividad por parte de gestorías/asesores externos. Y, de la otra mitad, casi un 10% empleó algún tipo de asesoramiento o gestión de personas externas.

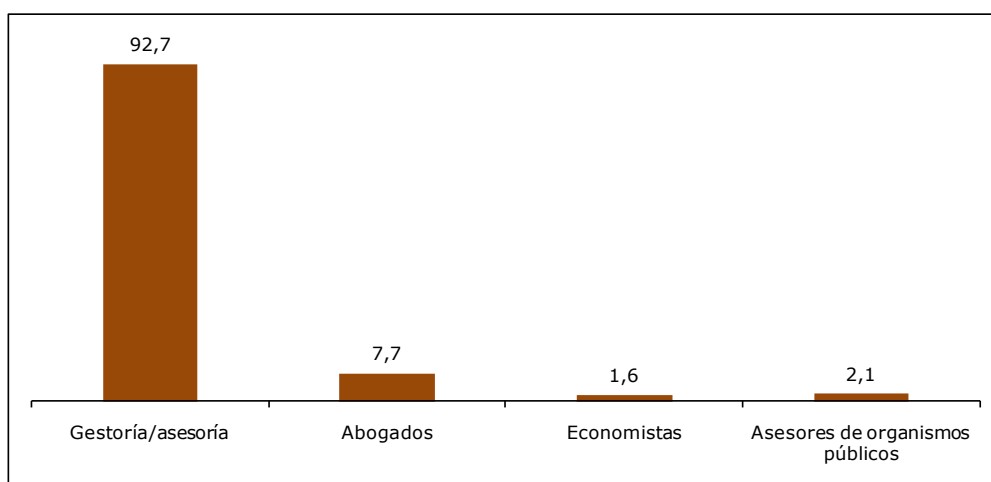
Gráfico 24. Cómo se realizaron los trámites para la creación de la empresa/ iniciar la actividad empresarial. SL y autónomos (%).



Fuente: Elaboración propia.

Los emprendedores expresan en la encuesta su abrumadora preferencia por las gestorías y asesorías para la tarea de la tramitación para crear su empresa, como se observa en el gráfico siguiente:

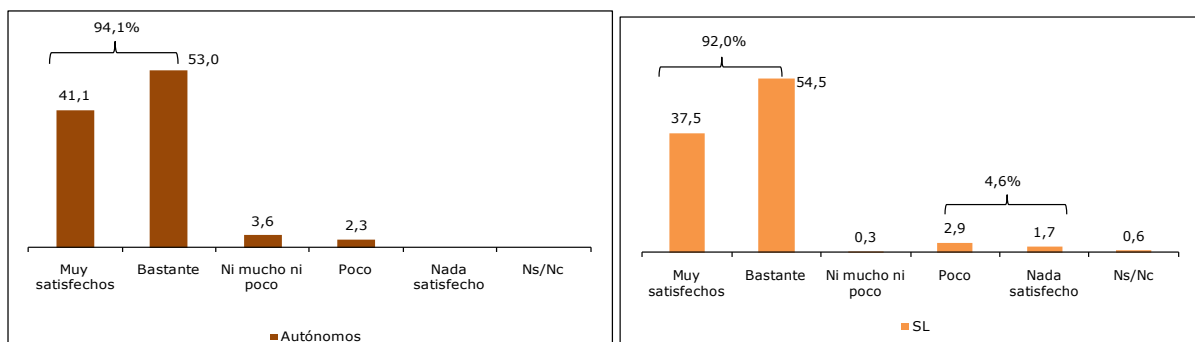
Gráfico 25. Profesionales/tipos de empresa contratados para la realización de los trámites (%). Total.



Fuente: Elaboración propia.

El 92,7% de los encuestados dice haber contratado a gestorías/asesorías para la realización de los trámites. Muy atrás quedan otros profesionales intermediarios, como los abogados (7,7%) o los economistas (1,6%) e, incluso, los asesores de organismos públicos (2,1%). Además, como se observa en el gráfico a continuación, con un grado de satisfacción muy alto de los servicios prestados.

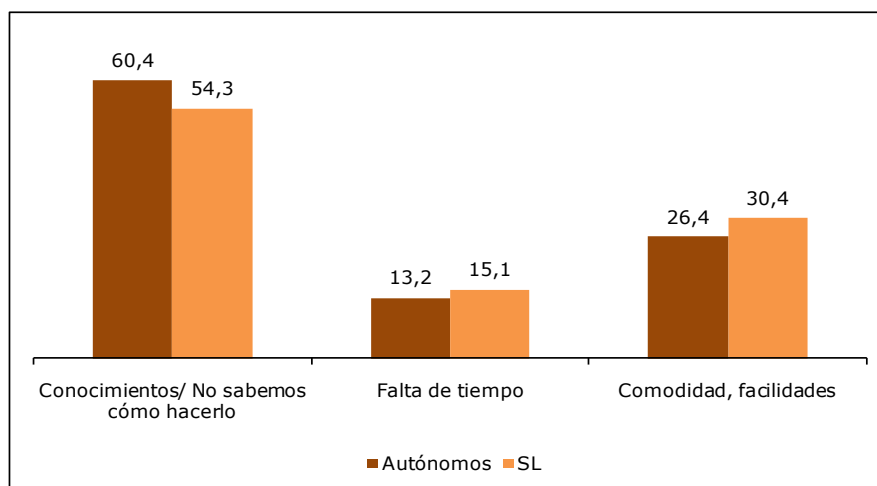
Gráfico 26. Satisfacción con el resultado de la colaboración del emprendedor con los servicios externos (%). Autónomos y SL.



Fuente: Elaboración propia.

La causa mayoritaria por la que los emprendedores acuden a la contratación de servicios profesionales es, en primer lugar, el desconocimiento sobre cómo deben realizarse los trámites (el 60,4% de los autónomos y el 54,3% de las SL refieren esa causa). Por comodidad o por las facilidades que ofrecen acude a los profesionales externos el 26,4% de los autónomos entrevistados, y un 30,4% de las SL. Unos pocos responden que contratan estos servicios por falta de tiempo (el 13,2% de los autónomos y el 15,1% de las SL). El gráfico siguiente resume estos datos.

Gráfico 27. Motivación para contratar el apoyo externo (%). Autónomos y SL.



Fuente: Elaboración propia.

La principal razón de la contratación de las gestorías, ya desde esa primera fase de la vida de la empresa (aspecto corroborado por parte de los representantes de los gestores⁷³) es el desconocimiento, que se despliega sobre varios aspectos relativos a la tramitación⁷⁴.

- Problemas con una cierta “sobreinformación” o una información contradictoria en ocasiones en la red acerca de los trámites necesarios

⁷³ En las entrevistas realizadas para esta evaluación con los responsables del Consejo General de los Colegios de Gestores Administrativos de España.

⁷⁴ Se pasa por alto la fase de concepción de la idea y decisión de crear la empresa, así como la información previa que debe obtener el emprendedor para elegir la forma jurídica de la misma y la obtención de la financiación, en los que, como se ha dicho, también juegan un papel importante los gestores, por no ser objeto de la evaluación,

para crear la empresa. Aunque el empresario elige mayoritariamente la vía profesional para la tramitación, sí usa internet para un primer acercamiento teórico (de mayor o menor profundidad) a dichos trámites, aunque en ocasiones la información confunde más que ayuda, lo cual hace que el empresario desista de hacer los trámites por sí mismo y acuda a los profesionales. El de la calidad de la información ofrecida, ya sea por internet, ya sea presencialmente en organismos públicos o incluso en ámbitos privados, es uno de los aspectos a mejorar, según los agentes consultados para la evaluación, tanto de carácter público como privado.

- Inadecuación de las herramientas, sobre todo de tipo electrónico, para todos los implicados. Para el emprendedor que, por una parte, puede acusar la complejidad del formato elegido, sobre todo en lo referente al lenguaje administrativo y a la concepción misma del DUE, por ejemplo, que se ha limitado, según las críticas recibidas, a aglutinar en un único documento electrónico los ya existentes tradicionalmente en las respectivas administraciones, sin realizar un trabajo previo de simplificación, síntesis y sencillez. Por otra parte, si el emprendedor elige completar los trámites uno por uno, telemáticamente, se encuentra también con las mismas dificultades. Los gestores no tienen estos problemas (aunque reconocen la dificultad de estar al día en la normativa vigente) ya que este lenguaje y estos formatos son parte de su práctica profesional diaria y la gestión telemática les facilita mucho el trabajo. Ya se ha mencionado la queja de estos profesionales acerca de que la herramienta no está pensada para ellos, y acerca de la falta de interoperabilidad de los sistemas.

La segunda de las razones apuntadas por los empresarios en la encuesta para externalizar la tramitación es la de la comodidad y las facilidades que les dan los profesionales de la gestión. Así, al emprendedor se le ofrece por lo general un “paquete” de servicios que incluyen el asesoramiento personalizado durante toda la vida de la empresa desde el momento *cero*, la tramitación de la constitución y la actividad de la misma, así como toda la gestión posterior (llevarla de libros, contabilidad, asesoría fiscal, presentación de las diferentes obligaciones de información de la empresa, etcétera). El emprendedor se convierte, así, en un cliente que para el gestor tiene mucho más interés en la vida ordinaria de la empresa (lo cual proporciona unos ingresos fijos) que únicamente en el momento de la tramitación. Es en este contexto en el que los gestores/asesores entran en conflicto (más en la situación de crisis) con otros colectivos implicados en el proceso, sobre todo, como se verá más adelante, con los notarios.

La tercera razón es que los emprendedores prefieren o deben dedicar la mayor parte de su tiempo a otras cuestiones relacionadas con el inicio de la actividad (como pudiera ser la financiación).

Los emprendedores como nicho de mercado

En el proceso de tramitación de una empresa (se centra en ella este análisis porque el dar de alta a un autónomo es un proceso mucho más sencillo, en el que prácticamente no hay actores interesados, y que personaliza el interés de los gestores/asesores, como se ha dicho, más por la “vida profesional” que la

creación en sí) entran en relación con las distintas AAPP varios actores y colectivos profesionales, públicos, semi-públicos, y privados.

Dando por supuesta una externalización del proceso por parte del emprendedor en la forma más común, que, como se ha visto, es la contratación a una gestoría/asesoría, las relaciones en una tramitación "normal" son como sigue. Se ha tenido en cuenta que, según los resultados de la encuesta, como se ha visto en el apartado relativo a la disponibilidad de los servicios electrónicos (ver gráficos 19 a 21), la tramitación por internet es minoritaria incluso entre los gestores, que en muchos casos son PAIT, y podrían usar el DUE (al menos para la parte que cubre éste).

- Con las diferentes AAPP, con particularidades.

- Con la AGE: En general, los trámites son muy rápidos (por el sistema RED en el caso de la SS y por internet en el caso de la AEAT). En el caso de que opten por la tramitación presencial, suelen llevar "paquetes" de expedientes y tramitan varios en la misma visita.

- Con las CCAA: depende del trámite concreto y de la CA. En el ITPyAJD hay varios convenios firmados para la tramitación telemática, pero si no, sucede lo mismo que en el caso anterior, que se tramitan varios expedientes juntos. En el resto de trámites (relacionados más con el permiso de actividad), se acentúa la preferencia por la vía presencial para poder tratar directamente con los técnicos encargados de la tramitación, pero también en algunos casos existe la posibilidad de hacerlos telemáticamente.

- Con la administración local: Sucede lo mismo que en los casos anteriores. Precisamente, para evitar ciertas relaciones preferentes que podían darse a la hora de tramitar expedientes gestionados por estos profesionales, con mayor acceso a los técnicos, en algunos ayuntamientos (como el de Madrid) se han establecido mecanismos precisamente para desvincular el técnico del expediente.

- Del gestor con el Registro Mercantil (central y provincial) en diferentes momentos: 1) En la tramitación de la denominación social, para lo que se ha beneficiado de convenios con los colegios de gestores para poder hacerlo telemáticamente. En los casos en que esto no sea posible, el gestor tiene la opción de hacer una solicitud telemática. 2) En la inscripción de la empresa, para la que también suele haber convenios para su rápida tramitación.

- Con el banco, para la obtención del certificado del depósito bancario. Presencialmente por parte del emprendedor, que le lleva al gestor el documento, o del gestor en su nombre.

- Con el notario. El gestor puede preparar, con el emprendedor, unas escrituras que se ajusten a las necesidades de su cliente. Es con este colectivo con el que han surgido, hasta el momento y según los datos disponibles, las mayores fricciones, tanto con los gestores como con los registradores, como con la propia Administración, por varios factores:

- Las ventajas del RD-L 13/2010 para los empresarios, reduciendo aranceles y reduciendo plazos de tramitación, para notarios y

registradores, ha disminuido los incentivos de los notarios para hacerse cargo del grueso de la tramitación, al menos en las formas exprés. Lo mismo sucede con los registradores, que coinciden con los notarios y gestores en que la redacción de la escritura y su inscripción supone entrar a valorar cuestiones de seguridad jurídica, y que ésta se compromete con los citados estatutos tipo.

-También coinciden en que no se trata, la fase de constitución de la empresa, la que causa los retrasos en la creación de la empresa, y, por tanto, el lucro cesante del emprendedor.

-Esto no quiere decir que no se valoren las herramientas electrónicas, que permiten la tramitación telemática, evitando desplazamientos innecesarios y la consiguiente pérdida de tiempo. Incluso tienen los notarios, como ya se ha dicho, su propia plataforma.

-Otra cuestión, y no precisamente irrelevante, es que los notarios han perdido ingresos desde el inicio de la crisis, atribuibles sobre todo al mercado inmobiliario e hipotecario y no tanto a la constitución de sociedades, pero para completar en lo posible ingresos se produce una cierta competición por el nicho de mercado que pueden suponer estos emprendedores, no sólo en el proceso de tramitación de la escritura, sino en la faceta asesora, que normalmente se reservan los gestores y que los notarios no habían ejercido hasta ahora.

Finalmente, cabe destacar la aparición de nuevos actores que podrían tener en el futuro el mismo papel atribuido hasta ahora a los gestores, como los CEAE (independientemente de cómo se denominen si hay cambios legislativos), Cámaras de Comercio (que han perdido la cuota cameral antes obligatoria) e incluso asociaciones empresariales o profesionales que tradicionalmente no se veían con los recursos necesarios para atender estas necesidades de apoyo que les venían reclamando algunos emprendedores.

La posible reducción de costes

Como se decía al principio de este epígrafe, el emprendedor desconoce buena parte de los aspectos relacionados con la tramitación, incluidos los honorarios y los costes reales de la misma. Esta situación de desconocimiento puede generar el riesgo de que trámites incluidos en el arancel de la constitución de una sociedad exprés del RD-L, pudieran ser abonarlos por duplicado por parte del emprendedor y por tanto el ahorro de costes que suponen todas las facilidades mencionadas puede no estar suponiendo una rebaja en el precio. Por último, también puede deberse a esta cuestión el escaso conocimiento de algunas de estas medidas facilitadoras, sobre todo las del RD-L 13, más allá de la idoneidad o no de la posibilidad de acogerse a la versión supersimplificada de la tramitación.

4.3. Efectos en el proceso de tramitación: número, tiempo y coste

4.3.1. EN LA FASE DE CONSTITUCIÓN

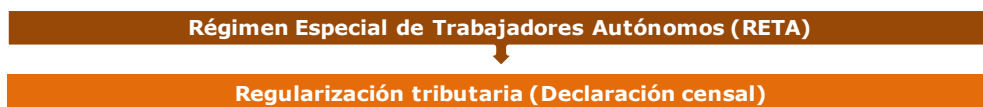
La fase de constitución de una empresa comienza una vez que el emprendedor ha tomado la decisión de iniciar un negocio, y termina cuando la empresa ha obtenido la personalidad jurídica y obtiene el NIF definitivo para poder contratar. Así, el empresario debe decidir, en primer lugar, la forma jurídica que va a adoptar; es decir, si se constituye como empresario individual en el régimen de autónomo o si constituye una sociedad solo o con más socios. Dentro de esta segunda opción, incluso puede optar por diferentes formas societarias, que varían en función del número de socios, del capital social mínimo o de si se utilizan o no estatutos-tipo. En este epígrafe se analizan los trámites relativos a la fase de constitución de las tres formas jurídicas escogidas para esta evaluación: empresario individual autónomo, SL y SLNE; las dos primeras son las figuras más habituales en España, y la SLNE se muestra como ejemplo de tramitación telemática.

Para contabilizar el tiempo global, habrá de tenerse en cuenta que, en los trámites que se pueden hacer en paralelo (que se representan con un recuadro a la izquierda de color malva en los cuadros) sólo se tiene en cuenta el tiempo de duración más largo, ya que se entiende que el otro se ha realizado de forma simultánea. También que siempre se escogerá la posibilidad más beneficiosa para el emprendedor (menor tiempo, menor coste, menor número de trámites)⁷⁵.

Empresario individual autónomo

El empresario individual autónomo no tiene que constituir una empresa, sino que simplemente ha de darse de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de la Seguridad Social para justo después regularizar su situación tributaria mediante la realización de la declaración censal, que da lugar al alta en la actividad económica correspondiente.

Figura 7. Esquema de tramitación del establecimiento de una empresa individual en régimen de autónomo.



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla siguiente se resumen los indicadores relativos a esta forma jurídica de constitución.

⁷⁵ Para más detalles, ver el Anexo 1, de metodología.

Tabla 22. Número de trámites, tiempo y coste del empresario individual autónomo. 2007-2011.

TRÁMITE	TIEMPO (días)			COSTE (euros)		
	2011	2007	Diferencia	2011	2007	Diferencia
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)	0,25	0,25	0	€ 0,00	€ 0,00	0
Declaración Censal	0,125	0,25	0,125	€ 0,00	€ 0,00	0
GLOBAL	0,375	0,5	-0,125	€ 0,00	€ 0,00	0

Fuente: Elaboración propia.

Los trámites tienen un coste cero y se cumplimentan con la mayor celeridad, por lo que no se puede hablar de trabas en esta forma de constitución.

La constitución de sociedades

Las dos formas jurídicas analizadas (la SL y la SLNE) requieren de los mismos trámites, aunque varían la forma y el canal de tramitación de los mismos, lo cual implica un cambio en el resultado de los indicadores (tiempo y coste, fundamentalmente), como luego se verá. La secuencia general de trámites es como sigue.

Figura 8. Patrón de tramitación de las SL y las SLNE.



Fuente: Elaboración propia.

Hay que indicar⁷⁶, no obstante, que en general, y si se sigue la vía del RD-L 13/2010, es el notario el que tramita la solicitud del NIF provisional (el empresario tiene después un mes para hacer el resto de trámites y obtener el NIF definitivo) antes de otorgar la escritura pública. Una vez otorgada dicha escritura se tramita el ITPyAJD⁷⁷, y posteriormente la inscripción definitiva en el Registro Mercantil Provincial. En cualquier caso, se debe tener presente que la empresa podrá actuar, desde el punto de vista fiscal, con la solicitud el NIF provisional. Puede empezar el acopio de bienes de producción, aunque no puede facturar (ya que ello supondría ejercer la actividad, para lo que aún no tiene permiso, que se obtendrá en la segunda fase, como se verá más adelante).

En la siguiente tabla se puede ver el número de trámites, el tiempo y el coste de los mismos, comparando los datos de 2011 con los de 2007.

⁷⁶ En el Anexo 5 se detallan las características de cada trámite.

⁷⁷ El RD-L 13/2010, como ya se ha dicho, regula la exención del pago del impuesto en los casos de creación de empresas, entre otros, aunque no de la tramitación de la autoliquidación.

Tabla 23. Comparación de los trámites de la fase de constitución de SL y SLNE. 2007-2011. Tiempo y coste.

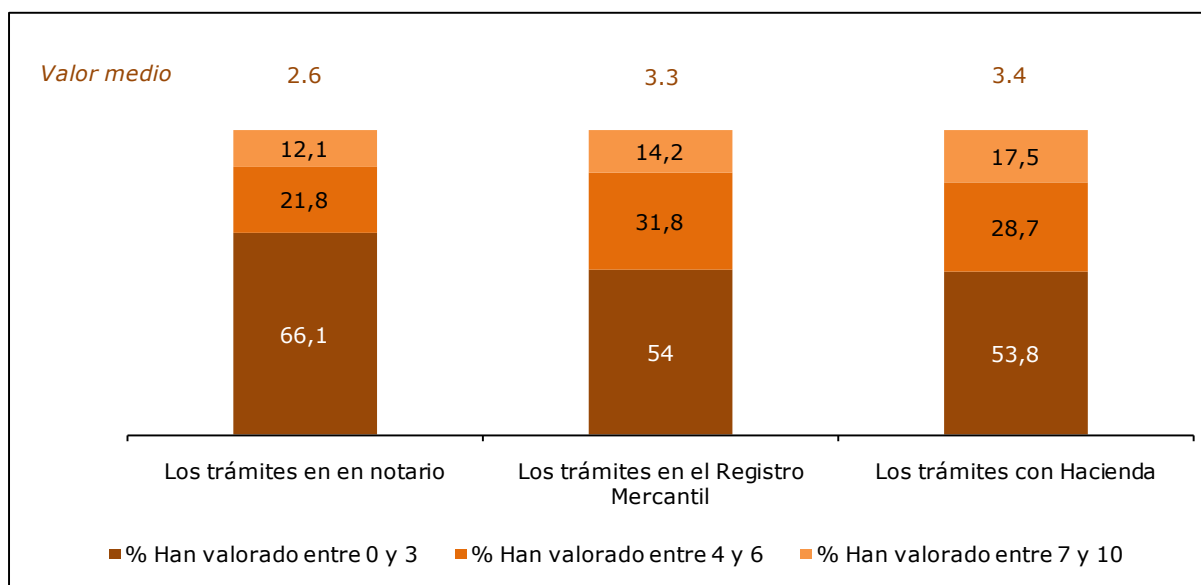
TRÁMITE	TIEMPO (días)			COSTE (euros)		
	2011	2007	Diferencia	2011	2007	Diferencia
Certificado negativo de denominación social	0,75	7	-6,25	€ 15,68	€ 13,94	1,74
Certificado de depósito bancario	0,25	0,25	0	€ 0,00	€ 8,00	-8
Solicitud del NIF / Alta en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores	0,25	0,25	0	€ 0,00	€ 1,50	-1,5
Otorqamiento de la escritura pública	1	2	-1	€ 60,00	€ 210,35	-150,35
ITPyAJD	0,125	0,25	-0,125	€ 0,00	€ 30,05	-30,05
Inscripción en el Registro Mercantil Provincial*	3	20	-17	€ 40,00	€ 120,00	-80
Obtención del NIF definitivo	1	7	-6	€ 0,00	€ 1,50	-1,5
GLOBAL	6,125	36,5	-30,375	€ 115,68	€ 385,34	-€ 269,66

Nota: el recuadro malva a la izquierda representa los trámites que se pueden realizar en paralelo.

Fuente: Elaboración propia.

Se ha producido una radical disminución en el tiempo, de 36,5 a 6,125 días, y un no despreciable descenso de 269,66 euros en el coste de tramitación. Ambas reducciones, sin embargo, son atribuibles fundamentalmente a la vía elegida para la tramitación, puesto que en este análisis se ha escogido la más rápida de todas ellas (RD-L 13/2010).

Gráfico 28. Valoración del proceso en los trámites relacionados con la fase de creación. Total.



Fuente: Elaboración propia.

La tramitación del RD-L 13, como se ha explicado, corre a cargo, casi en su totalidad, del notario, que reduce el tiempo de tramitación y el coste. Sin embargo, son los peor valorados por los encuestados, incluso, como se verá más adelante, si se compara con los trámites relativos a las licencias de actividad, que tardan mucho más y son mucho más caras. Por forma jurídica, esta valoración es aún peor entre los empresarios que entre los autónomos (lo cual tiene su lógica, ya que estos últimos no han de hacer estos trámites). Pero, si se cruza el dato con quién hace los trámites, se observa que la valoración es especialmente negativa si son los gestores/asesores, se puede deducir que esa opinión está "contaminada" por el rechazo que les suscita el componente burocrático y, en su opinión, innecesario de los notarios.

4.3.2. EN LA FASE DE ACTIVIDAD

En esta fase se incluyen todos los trámites que deben realizar las tres formas jurídicas escogidas (empresario individual con trabajadores, SL y SLNE) a partir de que han obtenido la personalidad jurídica, para poder iniciar las actividades.

Esta fase incluye dos tipos de trámites obligatorios. En primer lugar, se detallarán los relativos a la Seguridad Social, independientes de la actividad económica, y en segundo lugar, se explicarán los trámites llamados “sectoriales”, dado que están relacionados directamente con la actividad económica concreta a la que se vaya a dedicar la empresa.

A. Trámites con la Seguridad Social

La regularización previa de la actividad empresarial ante la Seguridad Social se realiza a través de una serie de trámites, según el siguiente esquema:

Figura 9. Esquema de tramitación con la Seguridad Social. Empresarios individuales, SL y SLNE.



Fuente: Elaboración propia.

Los trámites con la SS siguen siendo los mismos que en 2007 y no suponen la paralización del resto de los trámites necesarios para el inicio de la actividad, aunque necesariamente se deben haber completado antes de dicho inicio.

El alta inicial del empresario en la SS requiere su tramitación presencial o mediante fax, no demorándose más allá de las dos horas, mientras que las comunicaciones de las altas de los trabajadores por medios telemáticos se cuantifican en una hora. El Sistema RED⁷⁸ permite, además, la tramitación mediante terceros. Como ya se ha visto, este trámite también está incluido en el DUE tramitado a través de CIRCE, por lo que la asignación de una cuenta de cotización y la inscripción y alta de trabajadores se pueden realizar en un único paso.

El libro de visitas es obligatorio tanto para los empresarios individuales como para todo tipo de sociedades. El libro de visitas en papel ha de adquirirse en las librerías (cuesta entre 5 y 10 euros) y ha de llevarse a la Inspección de Trabajo para su legalización. En cumplimiento de la Ley 11/2007, debe existir un libro de visitas electrónico, si bien sólo está disponible en las CCAA de Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja y Navarra y, además, no puede solicitarse telemáticamente (únicamente existe la posibilidad de descargarse el formulario de la página web, donde también se ofrece la información necesaria de requerimientos técnicos del ordenador para que pueda ser utilizado este sistema). La imposibilidad de

⁷⁸ Sistema de intercambio de información entre empresas, profesionales y la Tesorería General de la SS.

solicitar el libro telemáticamente es lo que impide reducción alguna en este apartado en cuanto a tiempo, aunque sí en el coste, ya que el libro electrónico puede ahorrar el coste del libro tradicional.

Tabla 24. Comparación de los trámites con la Seguridad Social. Fase de actividad. 2007-2011. Tiempo y coste.

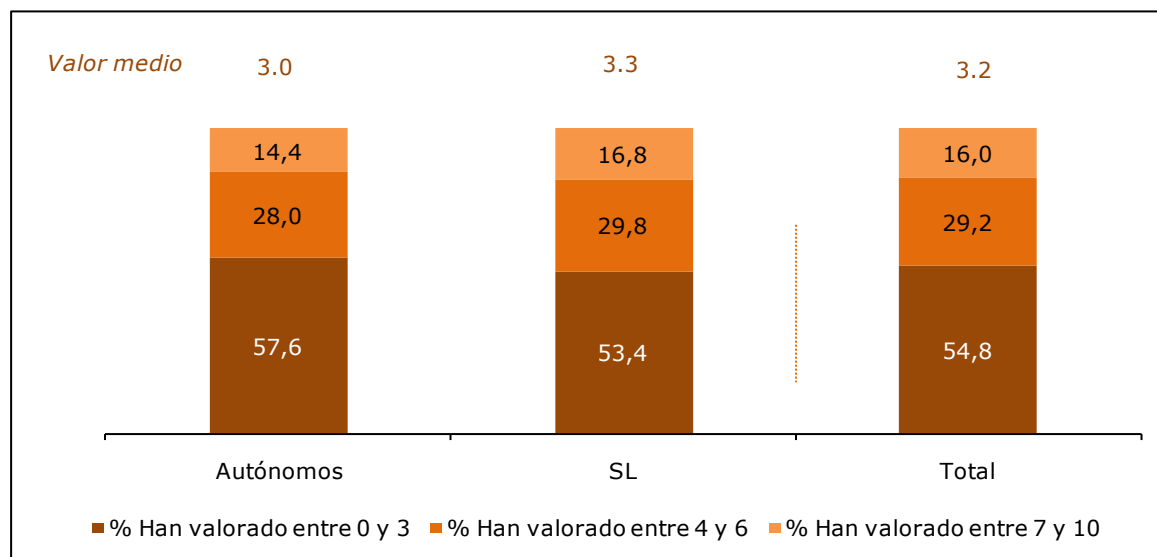
Trámite	Tiempo (días)			Coste (euros)		
	2011	2007	Diferencia	2011	2007	Diferencia
Inscripción en la Seguridad Social de la empresa y código de cuenta de cotización	0,25	0,25	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Alta de los trabajadores	0,125	0,25	-0,125	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Adquisición y legalización del libro de visitas	0,25	0,25	0	0,00 €	5,00 €	0,00 €
GLOBAL	0,25	0,25	0	0,00 €	5,00 €	-5,00 €

Nota: el recuadro malva a la izquierda representa los trámites que se pueden realizar en paralelo.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, desde 2007, los trámites relativos a la inscripción de la empresa y obtención del código de cuenta de cotización y a la inscripción y alta de trabajadores se realizan prácticamente por la totalidad de las empresas a través del Sistema RED, por lo que la respuesta de la Administración es automática.

Gráfico 29. Valoración de los trámites laborales y ante la Seguridad Social.



Fuente: Elaboración propia.

Los trámites ante la Seguridad Social son los peor valorados por los autónomos, aunque la valoración general es negativa. Se suele indicar, por parte de los expertos en percepción sobre el funcionamiento de los servicios públicos, con respecto a estas valoraciones, que, en ocasiones, el encuestado responde pensando en el pago los impuestos o tasas relacionados con estos servicios, más que en el trámite concreto o el funcionamiento del servicio en sí.

B. Trámites sectoriales

Los trámites llamados "sectoriales" son aquellos que las AAPP imponen a las empresas, una vez constituidas, como un requisito previo a la iniciación de la actividad económica. Estos requisitos, (que van desde una simple petición de información a la elaboración *ad hoc* de los más exhaustivos informes), se basan en el axioma de que toda actividad desarrollada por una empresa tiene un impacto variable en el entorno, que se regula en función de su naturaleza, por un

lado, y de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, por otro, los cuales generan diferencias territoriales.

En este apartado se presentarán los resultados del análisis de los trámites sectoriales partiendo de dos grandes tipos de requisitos relacionados, en primer lugar, con el impacto que se produce en el entorno y, segundo, con el tipo de impacto que se quiere evitar. Así, cabría hablar en general, de

- actividades inocuas y
- actividades clasificadas o calificadas.

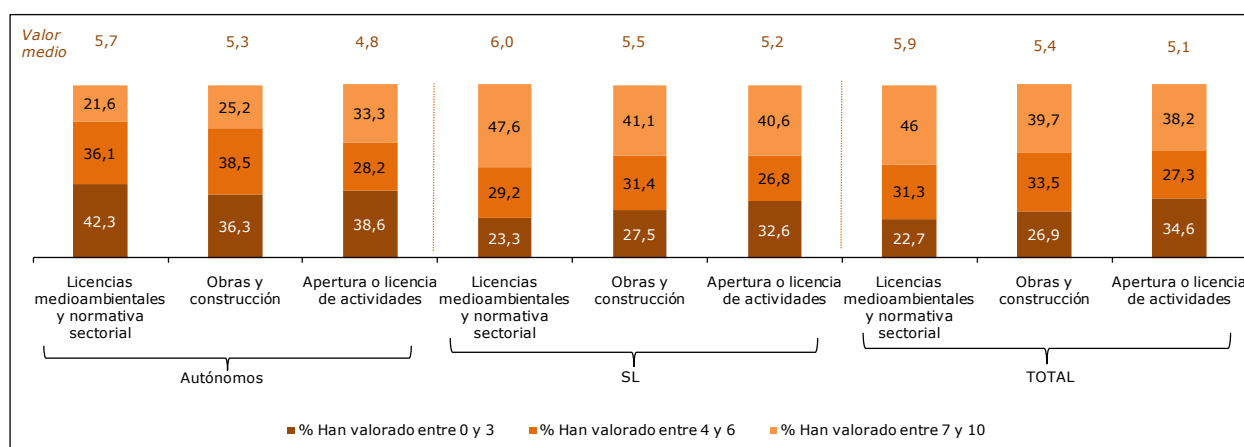
Las actividades (o instalaciones) inocuas son aquellas que no tienen una incidencia significativa en el medio ambiente, la seguridad o la salud humana, por lo que normalmente se limita a una pequeña intervención a nivel municipal.

Las actividades (o instalaciones) clasificadas o calificadas son aquellas que son susceptibles de afectar a la seguridad, a la salud de las personas o al medio ambiente. Es por ello que requieren un mayor número de trámites y una mayor complejidad, lo cual desemboca algunas veces en un mayor tiempo y coste para el emprendedor aunque no se ponga en duda la pertinencia de la cumplimentación de dichos trámites. Son actividades que, por su naturaleza, están sometidas en su mayor parte a control preventivo y consecuentemente, al régimen de autorización habilitante y licencia previa.

A su vez, estas actividades clasificadas pueden ser divididas en función del impacto que pueden producir. En este análisis se han tenido en cuenta las siguientes categorías:

- la protección del medio ambiente,
- la seguridad industrial,
- la seguridad alimentaria,
- la ordenación del turismo,
- la ordenación del comercio y
- la ordenación del territorio.

Gráfico 30. Valoración de los trámites relacionados con el inicio de actividad.



Fuente: Elaboración propia.

Resulta curioso que la valoración de los trámites de la fase de actividad sea más positiva que los anteriores, ya que son los trámites más costosos y los que más tiempo tardan en completarse.

Así, en los tipos de empresa analizados en esta evaluación⁷⁹, la industria de forja (IND), la empresa de nuevas tecnologías (TIC), el hotel con restaurante (HOT), y la empresa de distribución de alimentos (DIS) se consideran actividades clasificadas, lo que conlleva un esquema de tramitación con características comunes, mientras que la fontanería (FON) y la empresa textil (BM) son consideradas actividades inocuas. Todas ellas, pese a esta diferenciación, comparten la tramitación de una licencia de apertura, al menos en algunos ayuntamientos analizados, aunque su complejidad y requerimientos de información son distintos en unas y otras.

Las empresas TIC e IND comparten la tramitación relativa al almacenamiento de productos químicos y a la inscripción en el registro de pequeños productores de residuos. En algunas CCAA, estos trámites relacionados con el medio ambiente han sido unificados en una autorización ambiental unificada o única (con contenidos más o menos ambiciosos y que aglutinan más o menos trámites). Además, ambas deben inscribirse en un Registro industrial previamente al inicio de la actividad en algunas CCAA, en este caso al igual que la empresa de fontanería.

El esquema que se sigue en este apartado para cada tipo de empresa incluye:

- Esquema básico de tramitación.
- Diferencias de tramitación entre CCAA de la fase de actividad que derivan de la existencia de diferencias regulatorias.
- Variaciones experimentadas en el período 2007-2011 en cada una de las empresas tipo analizadas, en cuanto al tiempo, coste y número de trámites requeridos para la creación de las empresas. En primer lugar se mostrarán los resultados a nivel estatal, para a continuación analizar con más detalle las diferencias observadas por CCAA en cuanto a la evolución de tiempo y los costes de creación. Los estadísticos manejados son la media y la mediana. Debe advertirse que al analizar los indicadores utilizados, se incluyen o computan las dos fases (tanto de constitución como de actividad). Igualmente debe señalarse que, realmente, los indicadores están referidos a la capital de cada CCAA⁸⁰. La existencia de trámites de naturaleza municipal provoca que la variación que existe en tiempo y coste dentro de cada CA sea muy elevada, aunque para facilitar las explicaciones se ha optado por referenciar dichos indicadores a la CA.

B.1. EMPRESA INDUSTRIAL (IND)

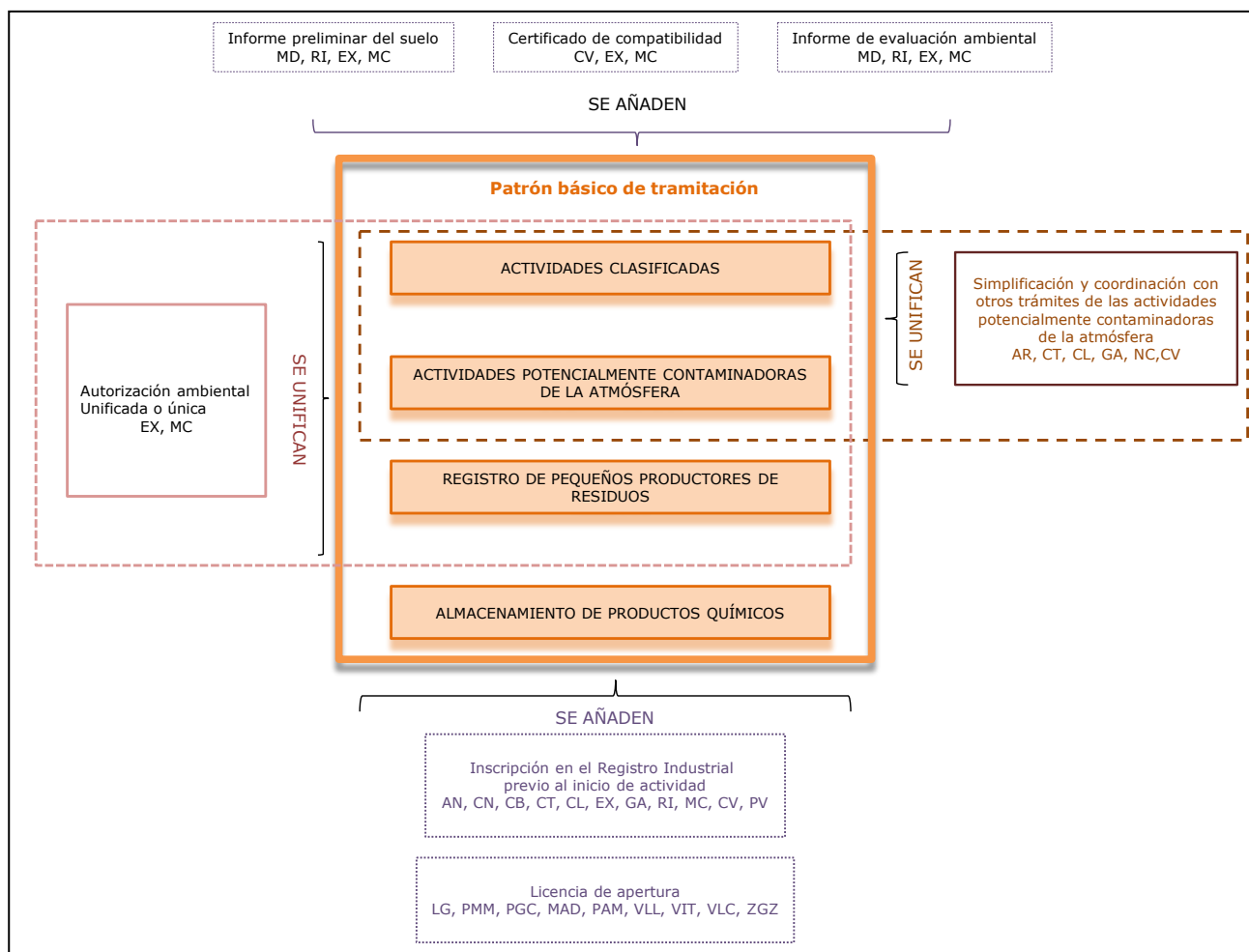
La empresa industrial (IND) es la que ha de cumplimentar un mayor número de trámites, lo que se traduce en que el tiempo y coste de creación son mayores, ya

⁷⁹ En el Anexo 1 se detallan las características de cada uno de los tipos de empresa seleccionados, que corresponden básicamente con los establecidos por la UE para sus estudios de creación de empresas (Comisión Europea, 2007) y (Comisión Europea, 2011) y el Banco Mundial para su informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2007, 2010, 2011, 2012).

⁸⁰ Salvo en el caso de Galicia, en donde se ha escogido A Coruña en lugar de Santiago de Compostela.

que se han de lograr autorizaciones relacionadas con la protección del medio ambiente (por la potencial emisión de gases contaminantes, la utilización de productos químicos y la generación de residuos tóxicos o peligrosos) y la seguridad y ordenación industrial. En algunos casos, la empresa IND debe conseguir previamente un informe preliminar del suelo, certificados de compatibilidad urbanística o un informe previo de evaluación ambiental. En general, además, se suele requerir una licencia de apertura posterior a la de actividad (gestionada por los municipios). El esquema básico de tramitación común a todas las CCAA y las principales diferencias según los ámbitos territoriales se resumen en el gráfico siguiente⁸¹.

Figura 10. Esquema básico de tramitación de la empresa IND y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.



Fuente: Elaboración propia.

Como se deduce del gráfico anterior, en el caso de la empresa IND se agudizan las diferencias procedimentales en las CCAA, hasta el punto de que el llamado "esquema de tramitación", que debiera ser el común, y que contiene la licencia de actividades clasificadas (municipal), y los permisos ambientales y de seguridad industrial (el contenido de los cuatro trámites que se indican en el cuadro ya existía como tal en 2007), sólo es seguido íntegramente por dos

⁸¹ El cuadro de correspondencias entre las abreviaturas y los nombres de los municipios y las CCAA se puede ver al inicio de este informe de evaluación.

CCAA, Asturias e Illes Balears. El resto de CCAA añade o fusiona trámites pero en pocos casos de manera armonizada. Destaca la unificación realizada por Extremadura y Murcia, que con la autorización ambiental unificada o única recogen los trámites relativos al informe de situación del suelo, las actividades clasificadas, los de la posible contaminación atmosférica, el registro de pequeños productores de residuos y otros. Al tramitar esta autorización, hay que adjuntar también el informe de compatibilidad urbanística que expiden los ayuntamientos.

Sin llegar a regularlo específicamente como en estos dos casos mencionados, se encuentran otras CCAA que sí han realizado esfuerzos de simplificación y coordinación de los trámites relacionados con la contaminación atmosférica, aunque cada uno con su normativa específica. Es el caso de Aragón, Cataluña, Castilla y León, Galicia, Navarra y la Comunitat Valenciana.

La mayoría de las CCAA (11) requieren la inscripción de la empresa en un registro industrial, aunque existen diferencias en cuanto a la comunicación y el plazo en el que esta inscripción debe realizarse. Incluso a veces puede llevarse a cabo el trámite con posterioridad al inicio de la actividad. Una vez obtenida la licencia de actividad, en la mitad de los municipios examinados se exige una licencia de apertura. Con ella se certifica la adecuación al proyecto técnico de las obras realizadas o la actividad a desarrollar a la memoria de actividades.

Por último, se puede destacar la exigencia, en tres CCAA, de un informe que certifique la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico y las ordenanzas del municipio donde se instale (Comunitat Valenciana, Extremadura y Murcia).

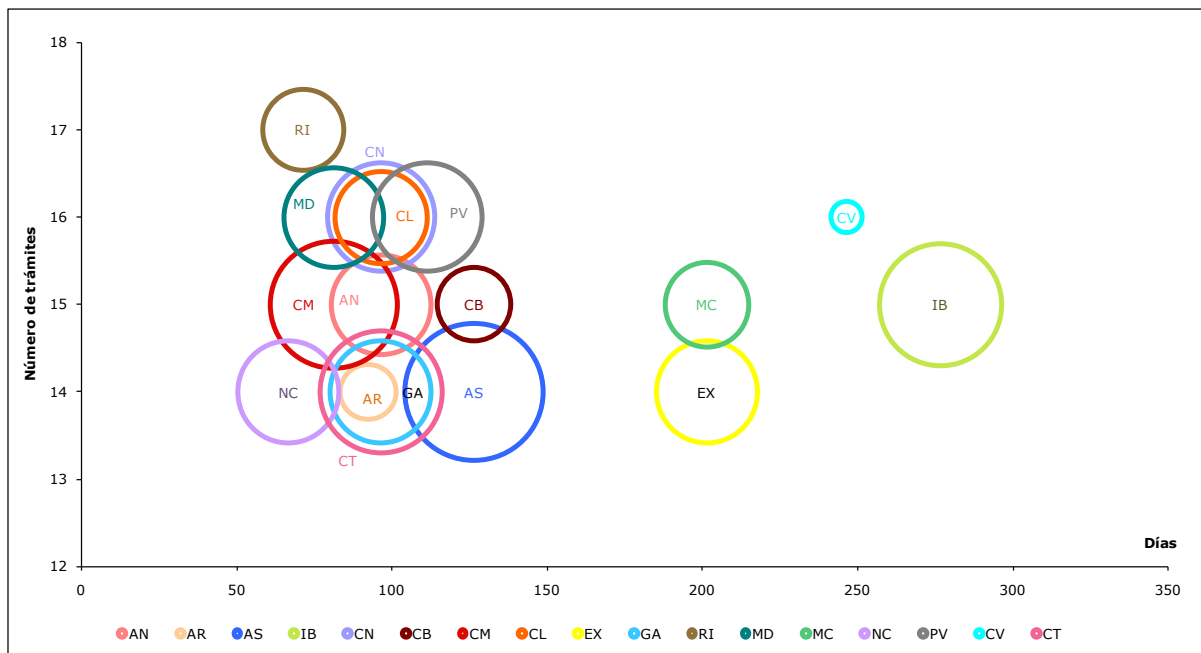
Comparando los indicadores de número, tiempo y coste de la tramitación de una empresa IND (incluidas, como se ha indicado al inicio de este apartado, las dos fases de la creación) y teniendo en cuenta todo el territorio nacional, destaca que el proceso se ha beneficiado de una importante reducción en el tiempo de tramitación (un 36,64% menos), atribuible básicamente a la conversión en comunicación previa de trámites que hasta el momento precisaban respuesta de la Administración y también en la posibilidad de realizar los trámites de forma telemática. El número de trámites a realizar, pese a los esfuerzos de unificación y coordinación mencionados, se ha mantenido prácticamente idéntico (15 trámites de media). Los costes han aumentado ligeramente, un 1,12% hasta alcanzar un valor medio de aproximadamente 2.500 euros.

Tabla 25. Indicadores de los trámites en la empresa IND. 2007-2011. Tiempo, número y coste.

	EMPRESA INDUSTRIAL		
	Coste (€)	Tiempo (días)	Trámites (Núm.)
2007 (Media)	2.485,11	201	15,41
2011 (Media)	2.513,00	127	15,06
Diferencia 2011-2007 (Media)	27,89	-74	-0,35
Diferencia 2011-2007 (Mediana)	-43,06	-91	
REDUCCIÓN PORCENTUAL (2011-2007)	1,12%	-36,64%	

Fuente: Elaboración propia.

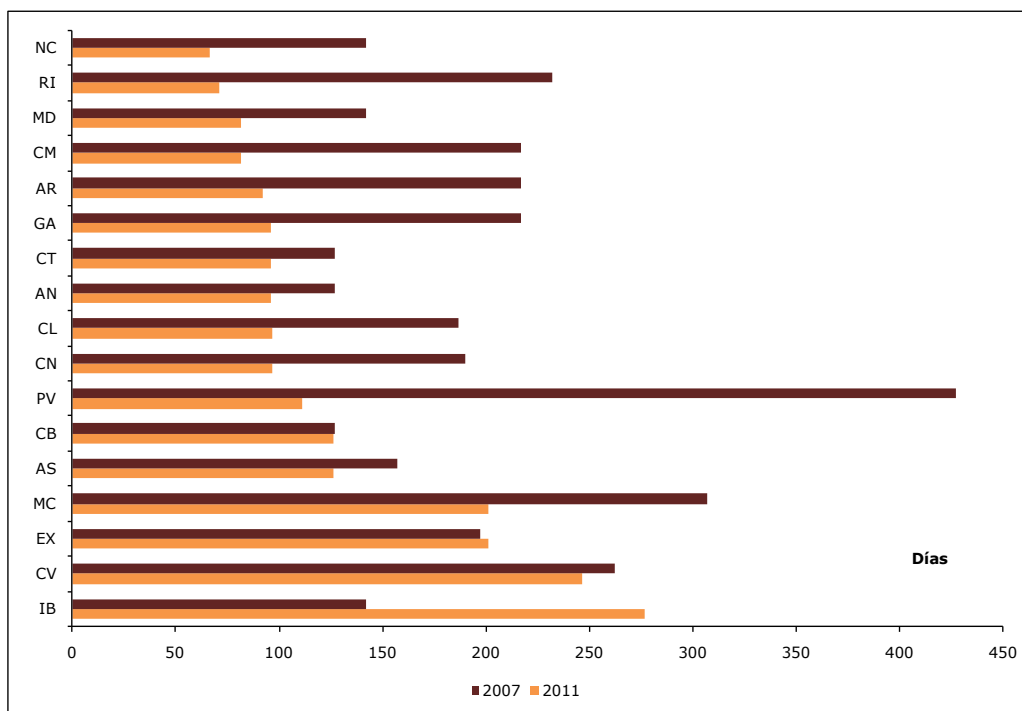
Gráfico 31. Proceso de creación de una empresa IND. Comparación territorial por CCAA. 2011.



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior (que recoge el tiempo total de tramitación, en el eje horizontal; el número de trámites, en el vertical, y el coste, representado por el diámetro de la *burbuja*) se observa que la gran mayoría de las CCAA se sitúan en una zona que comprende un tiempo de tramitación entre dos y tres meses (salvo los casos de Extremadura, Murcia, Comunitat Valenciana e Illes Balears, con tiempos muy superiores al resto) y un número de trámites entre 13 y 16. Navarra presenta valores equilibrados, tanto en trámites como en tiempo, manteniendo unos costes moderados (de 1.649 euros en 2011, casi 1.000 euros menos que el valor medio). También llama la atención el diámetro de la burbuja y la posición de tiempo en Illes Balears. Cataluña, Asturias y Castilla-La Mancha, también presentan un mayor tamaño de burbuja debido a los costes asociados a la creación de este tipo de empresa.

Gráfico 32. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa IND. Comparación 2007-2011 por CCAA.

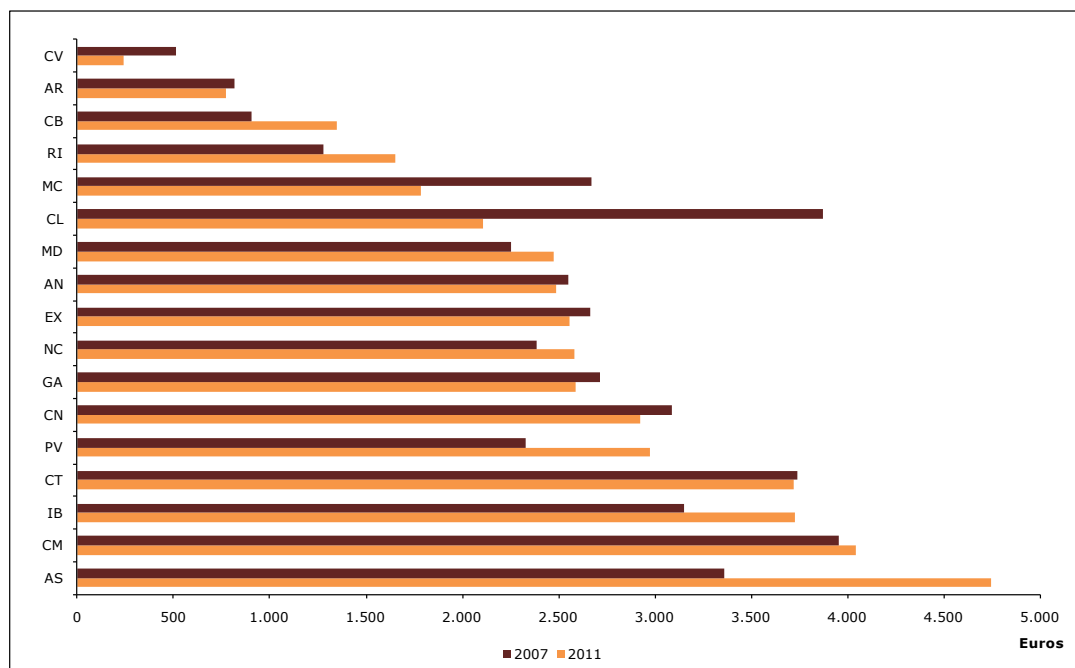


Fuente: Elaboración propia.

Analizado por CCAA, en cuanto al tiempo destaca la drástica reducción llevada a cabo por el País Vasco, atribuible sin duda a la conversión en comunicación previa de la tramitación de la inscripción en el registro de residuos, que pasa de 300 a 0,25 días. Esa es la razón por la que abandona el puesto "destacado" que ocupaba en 2007 y se sitúa en el tiempo medio del resto de España, incluso un poco por debajo. También se observa una importante reducción (a la mitad) en Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja. Este esfuerzo ha permitido a esta última ocupar el segundo puesto en rapidez de tramitación, por detrás únicamente de Navarra.

Respecto a los trámites concretos, el grueso del tiempo se consume en la tramitación de la licencia municipal, aunque las diferencias son también aquí importantes, por varias razones: en algunos casos, a la licencia de actividad hay que sumar una licencia de apertura (aunque, en general, esta segunda se otorga con celeridad, con un tiempo medio de una semana); en otros, se trata de alargamiento de plazos en los casos en los que es necesario requerir informes sectoriales a la administración autonómica, como es el caso de Palma de Mallorca y Valencia, entre otros municipios. En sentido contrario, destaca Toledo, que ha reducido su tiempo de concesión de una licencia de 120 a 15 días (lo que repercute, y mucho, en el tiempo total). A Coruña (-90 días) y Las Palmas de Gran Canaria (-60) también destacan en su esfuerzo por agilizar las licencias municipales.

Gráfico 33. Coste de tramitación total de la creación de una empresa IND. Comparación 2007-2011 por CCAA.



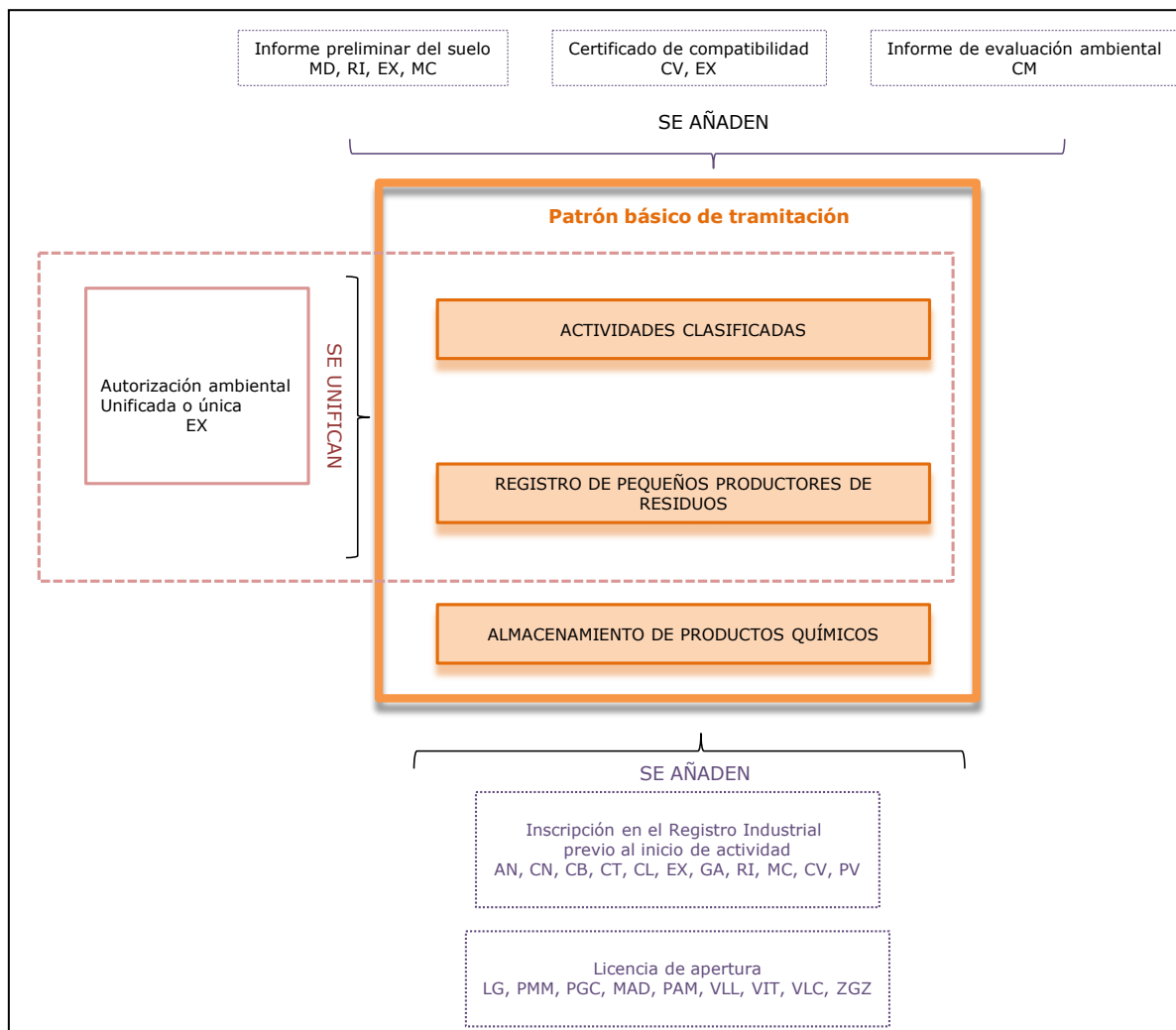
Fuente: Elaboración propia.

En lo que hace a los costes, sigue manteniéndose como la CA más barata para constituir una empresa IND la Comunitat Valenciana (aunque como se ha dicho tiene su contraparte en el tiempo), a la que siguen Aragón, Cantabria, La Rioja – estas dos últimas, pese a haber aumentado sus costes frente a 2007- y Murcia. Esta última, junto con Castilla y León, son las que más han reducido sus costes desde 2007. Asturias se sitúa como la CA más cara, con más de 4.500 euros de coste, atribuibles casi totalmente a la licencia de actividad de Oviedo, que es el ayuntamiento con una licencia municipal de actividad más costosa, 3.925 euros, frente a la gratuidad total de Valencia y, sin llegar a tanto, los casi 500 de Santander y Logroño, sin que se hayan encontrado razones que justifiquen el porqué de estas fuertes diferencias de coste. También con ligeros aumentos de coste con respecto a 2007 están Castilla-La Mancha, Illes Balears, el País Vasco, Navarra y Madrid.

B.2. EMPRESA TIC (TIC)

La empresa TIC, con las características definidas para esta evaluación, tiene en la fase de inicio de actividad el siguiente esquema básico de tramitación común en todas las CCAA (aunque con alguna salvedad que se analizará más adelante en el apartado de diferencias regulatorias y procedimentales), que es muy similar al de la empresa IND, visto anteriormente.

Figura 11. Esquema básico de tramitación de la empresa TIC y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.



Fuente: Elaboración propia.

Los trámites básicos en la fase de inicio de actividad son la licencia de actividad clasificada (que se obtiene en el ayuntamiento), la inscripción en el registro de pequeños productores de residuos y la autorización de almacenamiento de productos químicos. Los dos últimos se tramitan en las consejerías correspondientes de las CCAA. Los tres trámites ya existían en 2007, bien como tales, o bien encuadrados en un trámite múltiple relacionado con otros de tipo ambiental⁸² en alguna CCAA, y se pueden realizar de forma paralela. La diferencia entre ellos es que la licencia de actividades clasificadas es una autorización municipal para poder iniciar la actividad, mientras que la inscripción en el registro de pequeños productores de residuos peligrosos y el almacenamiento de productos químicos son una comunicación previa del interesado que permite iniciar la actividad de la empresa.

A estos trámites se añade en 11 CCAA la inscripción en el registro industrial previo al inicio de actividad.

⁸² Ver cuadro de trámites del Anexo 5.

Al igual que en el caso de la empresa IND, existen variaciones al patrón básico según la CA o el Ayuntamiento implicados, derivadas de la regulación que desarrollan dentro de sus ámbitos competenciales y que se refieren principalmente a trámites de carácter ambiental: cuatro CCAA requieren un informe preliminar del suelo; dos, un certificado de compatibilidad y, una más, un informe de evaluación ambiental. A nivel municipal, ocho de los 20 municipios analizados requieren además una licencia de apertura después de obtener la licencia de actividad.

Cabe destacar, en cuanto a diferencia procedimental, por cuanto supone una simplificación de la tramitación, el caso de Extremadura, donde la licencia de actividades clasificadas y el registro de pequeños productores de residuos peligrosos se tramitan dentro de una sola autorización ambiental única en la CA, lo mismo que sucedía en la empresa IND.

Tabla 26. Indicadores de los trámites en la empresa TIC. 2007-2011. Tiempo, número y coste.

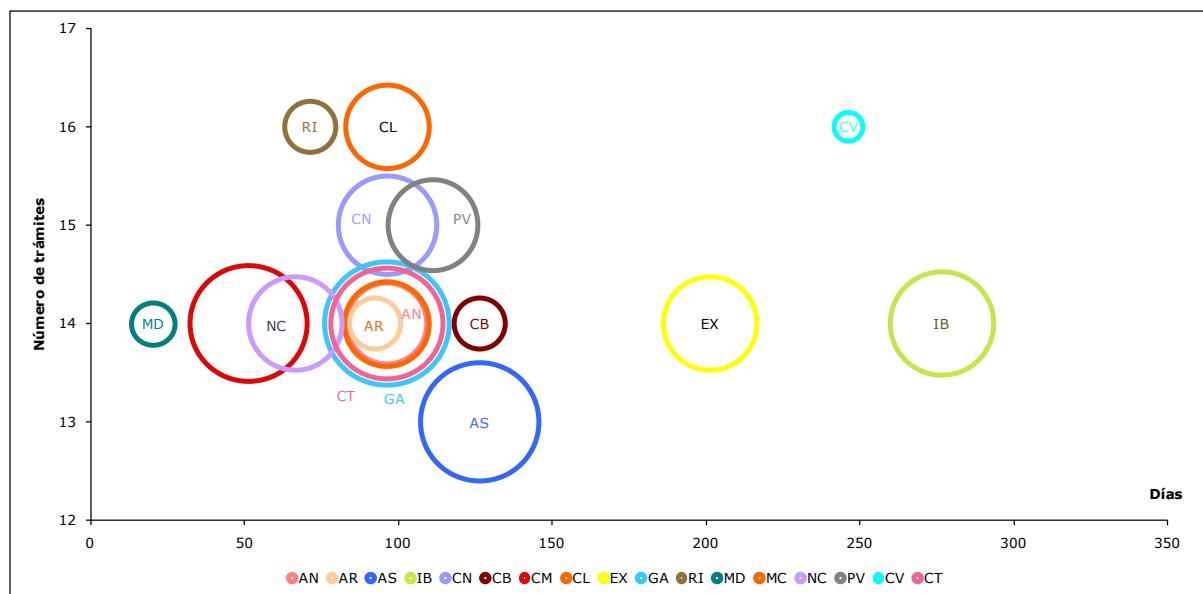
	EMPRESA TIC		
	Coste (€)	Tiempo (días)	Trámites (Núm.)
2007 (Media)	2.566,24	182	14,65
2011 (Media)	2.321,12	116	14,41
Diferencia 2011-2007 (Media)	-245,12	-67	-0,24
Diferencia 2011-2007 (Mediana)	-106,19	-41	
REDUCCIÓN PORCENTUAL (2011-2007)	-9,55%	-36,52%	

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la tabla, el número medio de trámites a realizar es de 14, el mismo que en 2007, y las diferencias se hallan en la evolución del tiempo de tramitación más que en los costes. En 2011 supone una reducción media de 67 días y 245 euros respecto los valores de 2007. El tiempo medio se ha reducido en un 36,52% mientras que los costes han bajado sólo un 9,55%.

Desarrollando estos indicadores de tiempo, coste, y número de trámites en cada CA, los resultados gráficos son los siguientes.

Gráfico 34. Proceso de creación de una empresa TIC. Comparación territorial por CCAA. 2011.

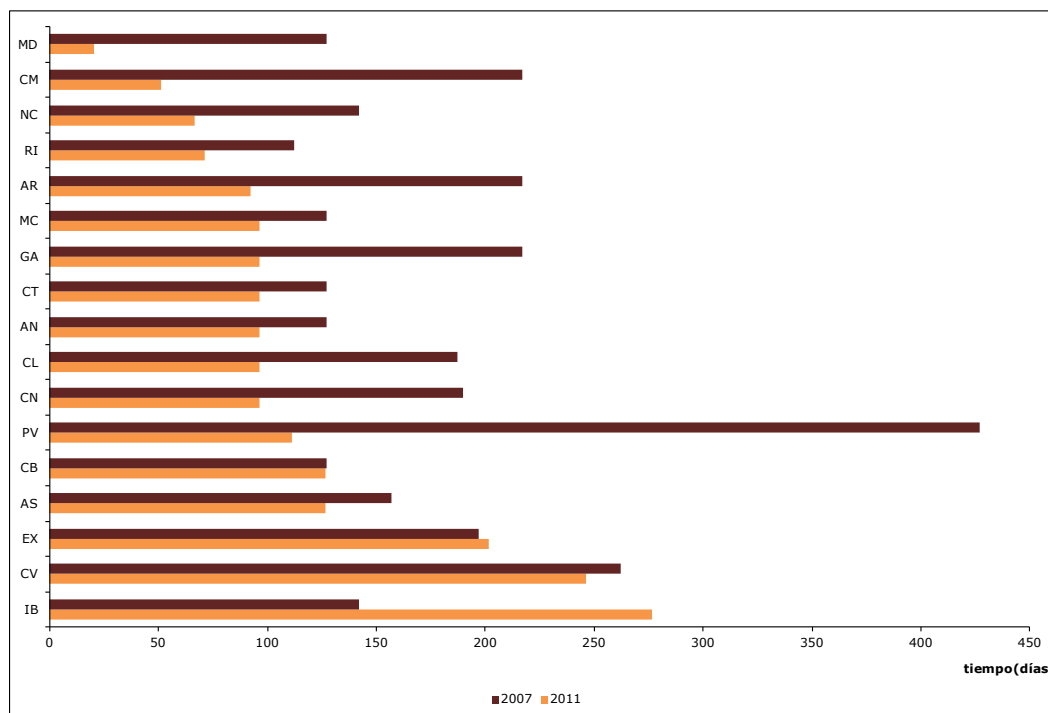


Fuente: Elaboración propia.

La situación en 2011 del proceso de creación de la empresa TIC en su conjunto (fase de constitución más fase de inicio de actividad) en las distintas CCAA evidencia que la mayoría se sitúa en el rango de los 14-16 trámites, con cierta dispersión en cuanto a la duración de la tramitación, que va de 50 a 150 días. Si se tiene en cuenta además el coste asociado a la tramitación (reflejado por el diámetro de la circunferencia), el mejor resultado global es el obtenido por la Comunidad de Madrid, la más cercana al eje y con un diámetro de circunferencia pequeño. Las comunidades más alejadas del eje son Extremadura, Comunitat Valenciana e Illes Balears.

Las diferencias entre la situación de partida en 2007 y la actual referida al año 2011 se analizan seguidamente, comparando de forma separada el tiempo y el coste de la tramitación.

Gráfico 35. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa TIC. Comparación 2007-2011 por CCAA.

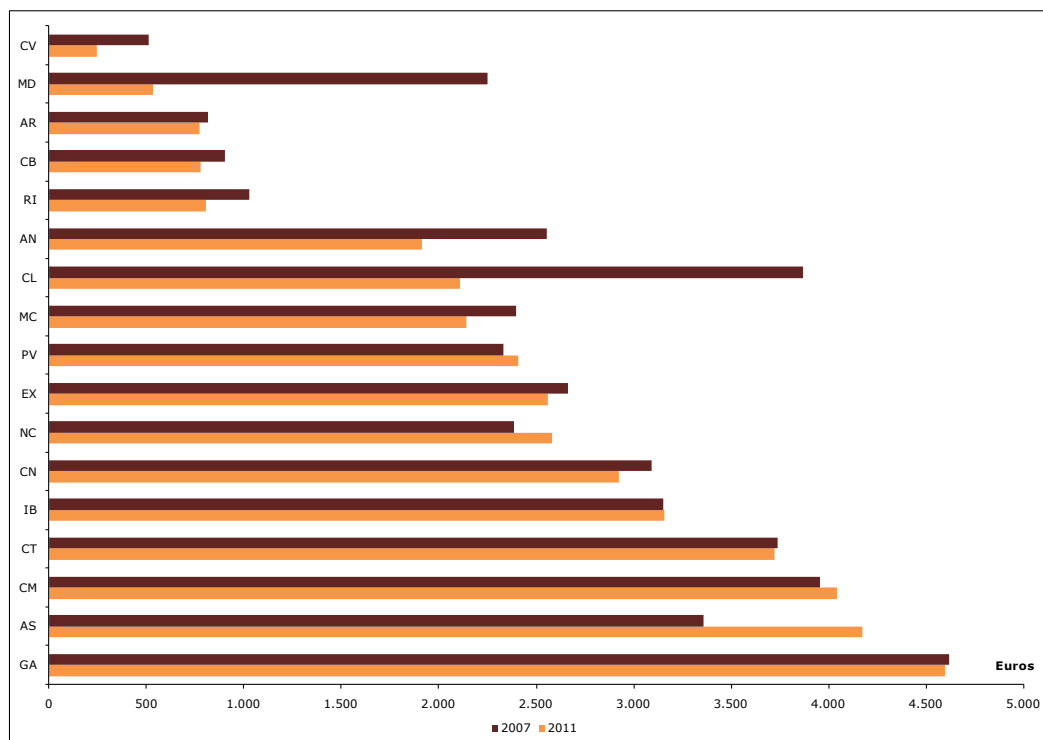


Fuente: Elaboración propia

En cuanto al tiempo total de tramitación de la empresa TIC, destaca la reducción del tiempo general de tramitación respecto a 2007, siendo muy notable en los casos del País Vasco, Castilla-La Mancha, Aragón, Galicia y Madrid, que han reducido su tiempo en más de un 50%. En el caso del País Vasco la mejora se produce, en concreto, en el trámite de inscripción en el registro de pequeños productores de residuos peligrosos gestionado por la CA que ha pasado de 300 días en 2007 a 0,25, motivado por el cambio en el requisito, que de una autorización pasa a una comunicación previa.

Las comunidades de Castilla-La Mancha y Madrid son las más rápidas en la tramitación, en torno a 15-50 días. Illes Balears, Comunitat Valenciana y Extremadura presentan los mayores tiempos de tramitación, superando los seis meses. En el análisis de trámites realizado se observa que este tiempo está determinado por la tramitación de la licencia ambiental. En el caso de Illes Balears, además, se produce un retroceso en el tiempo de tramitación de la licencia de actividades permanentes mayores (licencia de actividades clasificadas) que pasa de 90 días en 2007 a 270 días en 2011.

Gráfico 36. Coste de tramitación total de la creación de una empresa TIC. Comparación 2007-2011 por CCAA.



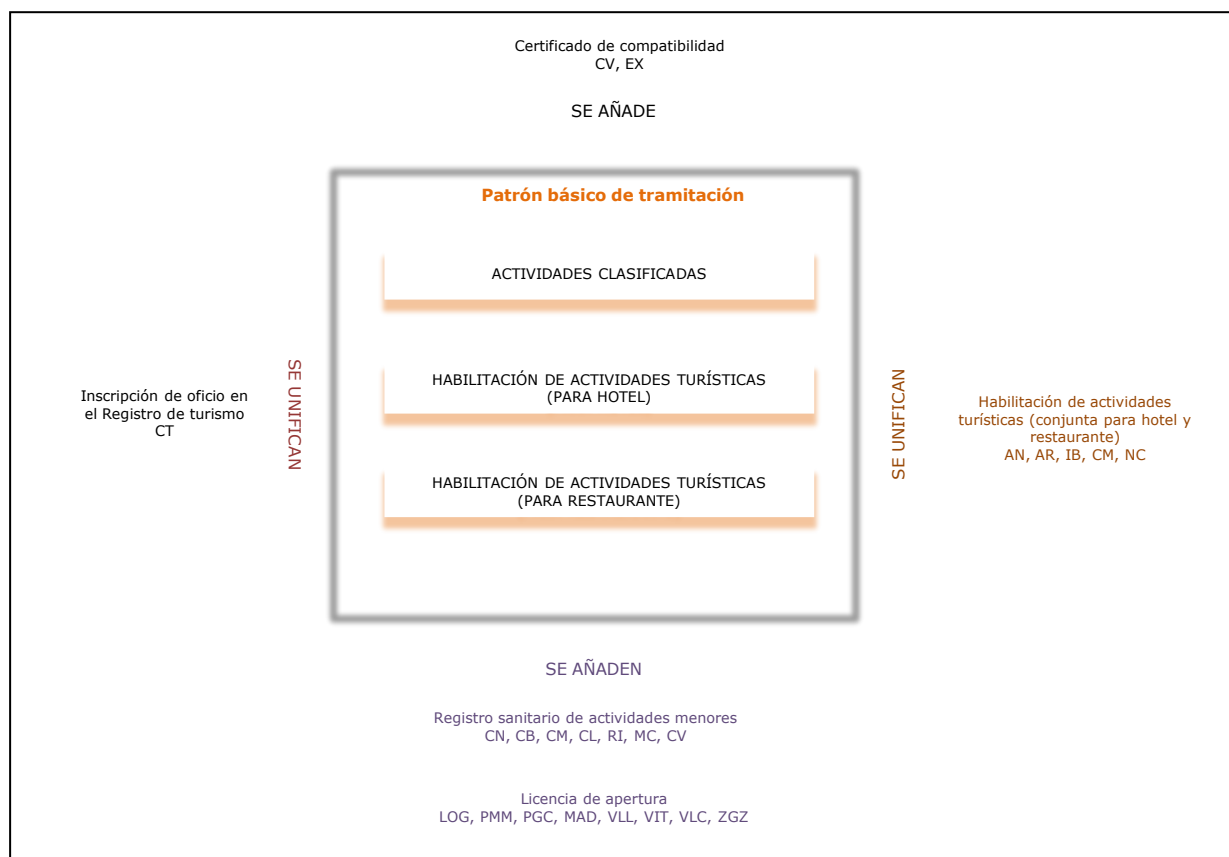
Fuente: Elaboración propia

Respecto a los costes, no se aprecian grandes diferencias respecto a 2007, salvo en el caso de Madrid. Galicia, Asturias y Castilla-La Mancha tienen los mayores costes de tramitación (más de 4.000 euros), mientras que la Comunitat Valenciana y Madrid tienen los costes más bajos, menos de 550 euros. Nuevamente, como en el caso del tiempo, las diferencias en los costes residen principalmente en los trámites municipales, en concreto en las licencias de actividades clasificadas donde hay municipios con grandes reducciones, como en Madrid (se reducen 1.407,75 euros con respecto a 2007), y otros con un fuerte incremento en costes con respecto a 2007, como es el caso de Sevilla, que aumenta el coste de esta licencia 1.500 euros, y Asturias, con un incremento de 1.072 euros comparándolo con 2007.

B.3. EMPRESA HOTEL CON RESTAURANTE (HOT)

La empresa-tipo hotel con restaurante (HOT) presenta un patrón común de tramitación en las diferentes CCAA del que se diferencian dos secuencias de distinta naturaleza. Así, por un lado, se trata de una actividad clasificada, por lo que está sometida a un régimen de autorizaciones y licencias previas, al igual que sucedía con las empresas-tipo tratadas con anterioridad. Por otro lado, debe obtener la habilitación de actividades turísticas que, en la práctica, se traduce en una comunicación, al órgano competente de la CA, de la intención de poner en marcha una actividad turística. En algunas CCAA se realiza una presentación conjunta para la habilitación del hotel y del restaurante, mientras que en otras se presentan de forma separada para ambas actividades.

Figura 12. Esquema básico de tramitación de la empresa HOT y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.



Fuente: Elaboración propia.

Las variaciones más relevantes del esquema básico de tramitación básicamente consisten en la necesidad de inscripción en un registro sanitario de establecimientos alimentarios menores y la exigencia de aportar un certificado de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico y con las ordenanzas municipales correspondientes, así como la necesidad de contar con licencia de apertura tras la ejecución del proyecto técnico.

Casos atípicos serían Barcelona, donde sólo es necesario realizar un trámite ante el Ayuntamiento, que consiste en una comunicación previa, o el de Bilbao, puesto que el País Vasco, al no haber adaptado aún a la DS el inicio de esta actividad, se aplica el régimen de autorizaciones previas.

A lo largo del período analizado, se ha producido una importante reducción en cuanto el tiempo medio de creación de este tipo de empresa, que ha pasado a la mitad en 2011 con respecto a 2007. Al igual que se observa en otras empresas-tipo, también se ha producido una reducción en términos de coste económico, pero en un grado notablemente inferior. Así, si en 2007 el coste asociado a los trámites de un hotel con restaurante era de 2.005 euros, en 2011 es un 18% inferior. El número de trámites que debe cumplimentarse no se ha visto alterado desde 2007.

Tabla 27. Indicadores de los trámites en la empresa HOT. 2007-2011. Tiempo, número y coste.

	EMPRESA HOTEL CON RESTAURANTE		
	Coste (€)	Tiempo (días)	Trámites (Núm.)
2007 (Media)	2.005	176	13,9
2011 (Media)	1.635	85	13,7
Diferencia 2011-2007 (Media)	-369	-91	-0,2
Diferencia 2011-2007 (Mediana)	-262	-106	
REDUCCIÓN PORCENTUAL (2011-2007)	-18,43%	-51,65%	

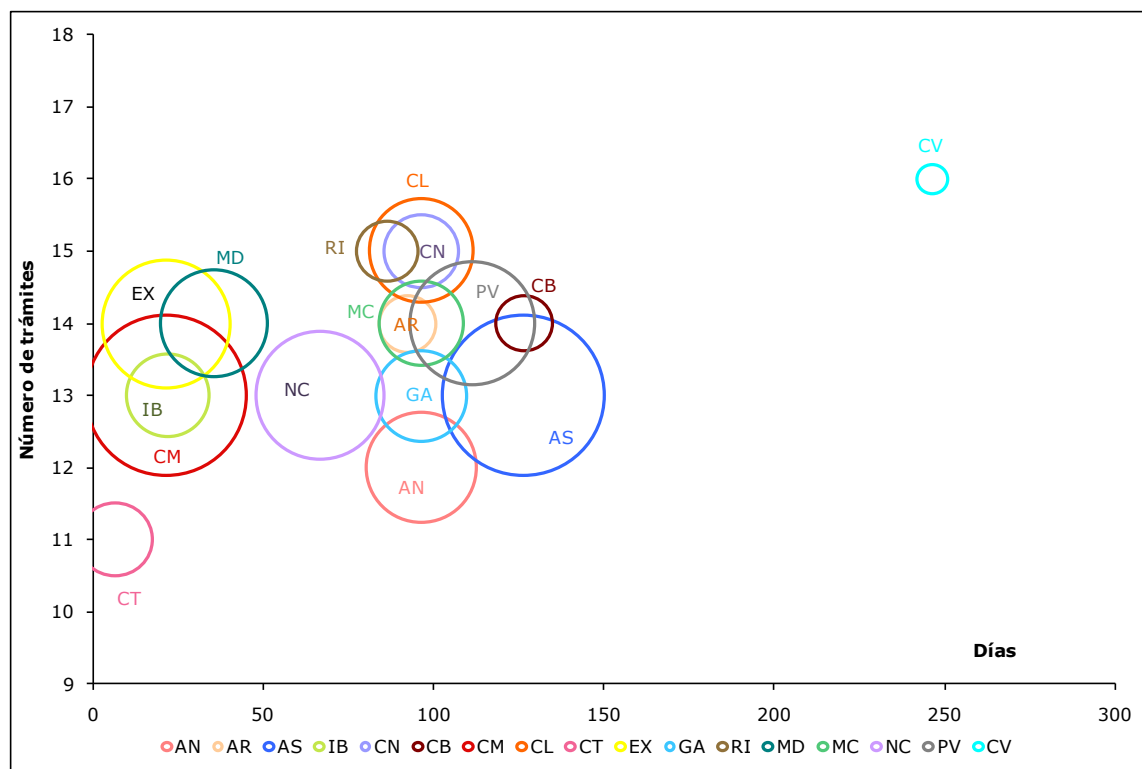
Fuente: Elaboración propia.

Analizando de modo más pormenorizado los indicadores fundamentales manejados, se observa que para el año 2011 determinadas CCAA, como es el caso de Castilla-La Mancha, Asturias y en menor medida Navarra, Extremadura y el País Vasco, presentan un coste más elevado que el resto de las CCAA. Asimismo, el tiempo que se tarda en poder operar en el mercado es variable: mientras en Extremadura, Illes Balears y Castilla-La Mancha es de 21 días, en Cantabria, Asturias y el País Vasco oscila entre 111 y 126 días.

Al haberse sustituido en la mayoría de los trámites la obtención de la licencia por una comunicación previa, las diferencias observadas reflejan la duración del trámite de obtención de la licencia de actividad.

La Comunitat Valenciana y Cataluña son dos casos atípicos. En la primera de ellas se observa una duración muy elevada en la cumplimentación de los trámites, ocho meses, con un coste muy reducido, de 140 euros. En el caso de Cataluña, la exigencia por parte del Ayuntamiento de Barcelona de una mera comunicación de inicio de actividad con proyecto técnico, motiva que el número de trámites y, fundamentalmente, el número de días para poder operar es muy bajo, de tan sólo 6,5 días, siendo el coste de tramitación también reducido en comparación con otros territorios.

Gráfico 37. Proceso de creación de una empresa HOT. Comparación territorial por CCAA. 2011.

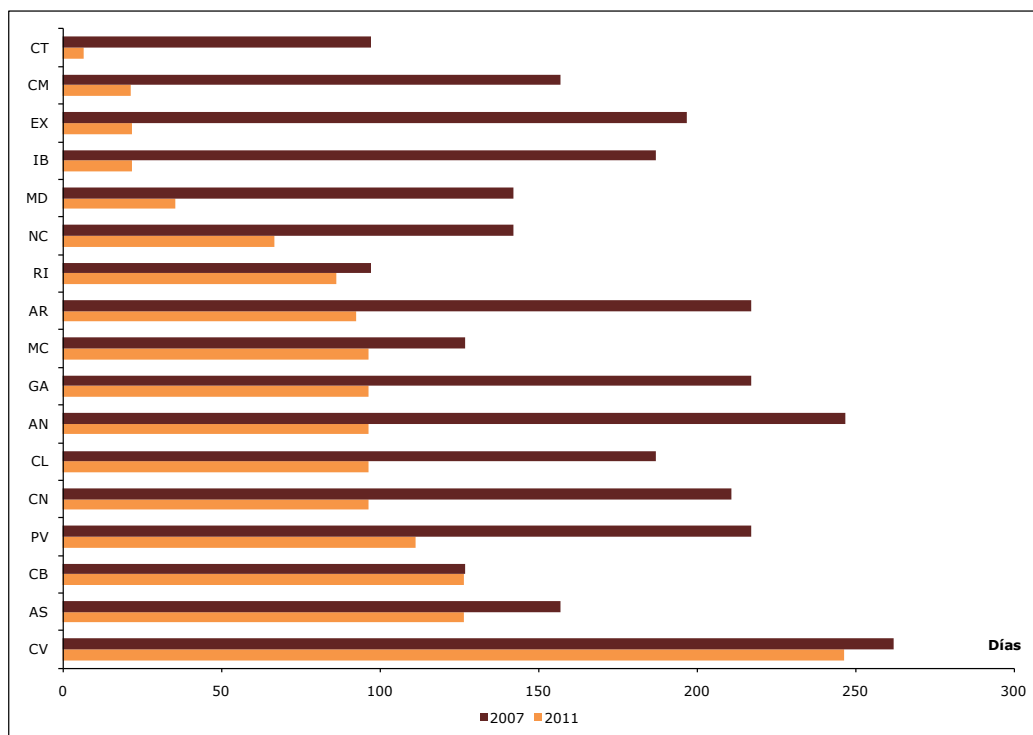


Fuente: Elaboración propia.

Los gráficos siguientes muestran la evolución experimentada en tiempo y coste para todas las CCAA. El tiempo de tramitación se ha reducido en todas ellas, aunque la intensidad en la reducción es variable. La Rioja muestra una reducción escasa, mientras que Andalucía, Extremadura e Illes Balears experimentan notables disminuciones de tiempo, del orden de 150-175 días.

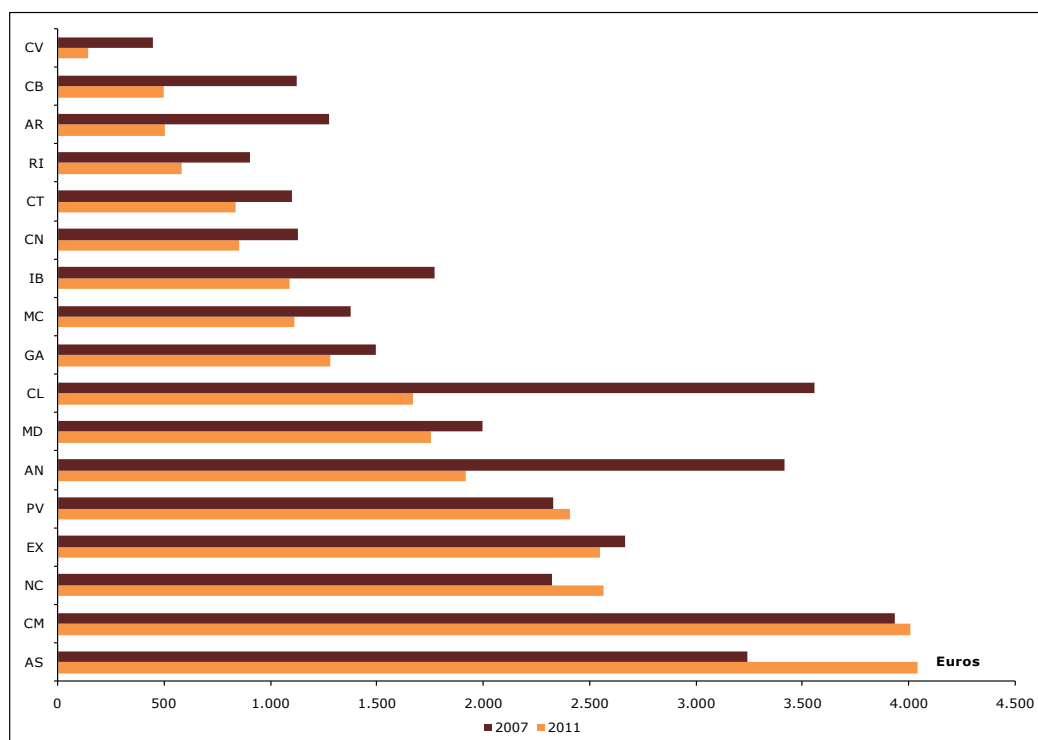
No sucede lo mismo para el coste de la tramitación. Navarra y el País Vasco han incrementado el coste con respecto al año 2007, al igual que Castilla-La Mancha, que presentaba tanto en 2007 como en 2011 uno de los mayores costes (4.000 euros en el último año). El resto de CCAA ha reducido los costes, especialmente destacables en Castilla y León (1.900 euros) y Andalucía (en torno a los 1.500 euros).

Gráfico 38. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa HOT. Comparación 2007-2011 por CCAA.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 39. Coste de tramitación total de la creación de una empresa HOT. Comparación 2007-2011 por CCAA.

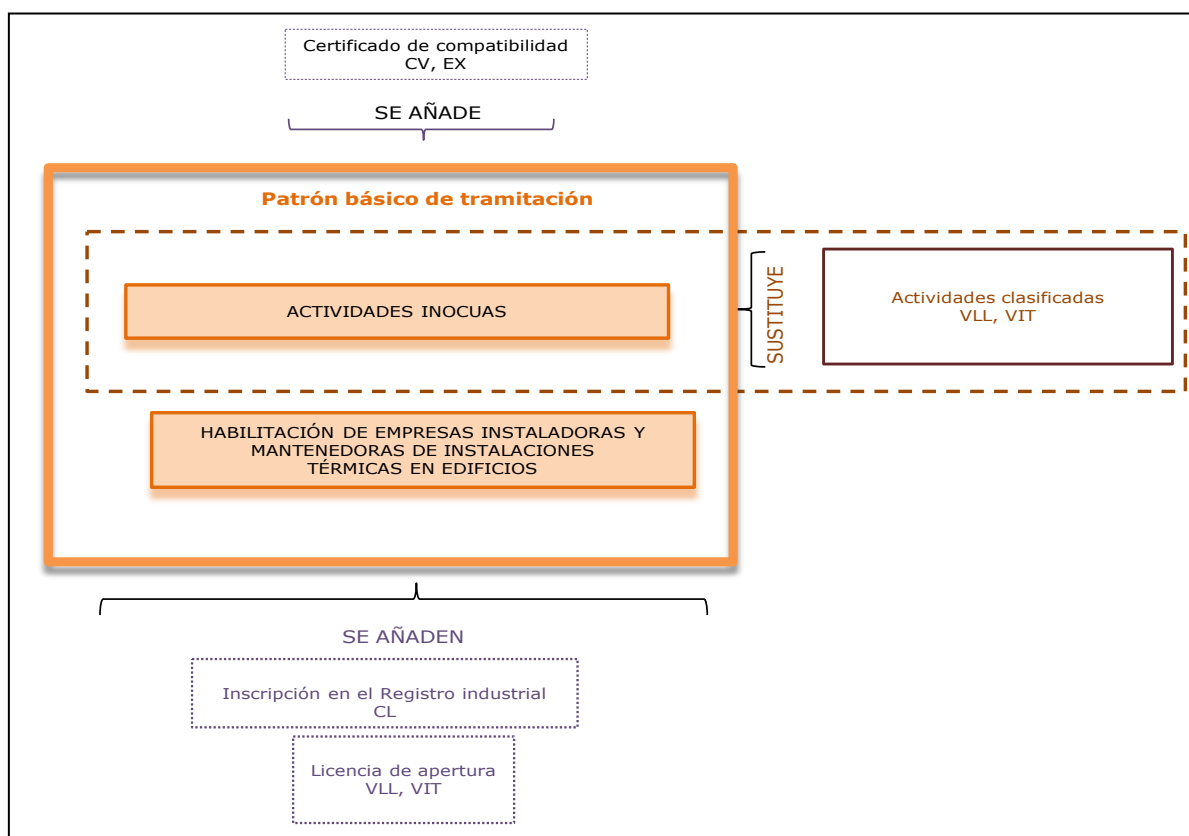


Fuente: Elaboración propia.

B.4. FONTANERIA (FON)

La empresa de fontanería (FON) es una de las de más sencilla tramitación de las contempladas en esta evaluación. Sus características permiten generalmente tramitar su licencia de actividad como inocua. Igualmente, su habilitación como empresas instaladoras y mantenedoras de instalaciones térmicas en edificios no requiere autorización previa del órgano autonómico correspondiente. Ambos trámites pueden realizarse mediante comunicaciones previas y declaraciones responsables, a partir de las distintas modificaciones normativas acometidas desde 2007 por las CCAA para su adaptación a la DS, y, además, se pueden realizar en paralelo, lo que ha reducido los tiempos de tramitación significativamente.

Figura 13. Esquema básico de tramitación de la empresa FON y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.



Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de las CCAA (15) mantienen un mismo esquema básico de tramitación y han tomado medidas de simplificación y agilización de la tramitación. En 10 de los municipios analizados, la tramitación es prácticamente inmediata. En Santander, Logroño y Valencia se requiere una resolución del ayuntamiento de autorización de inicio de actividad, aunque se obtiene en un plazo menor que en 2007, de entre 15 y 20 días. En Toledo se requiere una comunicación previa con 15 días de antelación, con la obligación de una resolución motivada si no se concede, entendiéndose concedida por silencio positivo. En Madrid, aunque el trámite se realiza mediante una comunicación previa y dura menos que en 2007, requiere la obligatoria intervención de las Entidades Colaboradoras de Licencias Urbanísticas (ECLU).

Tanto Valladolid como Vitoria consideran la actividad como clasificada, por lo que su tramitación se atiene a dicha consideración, manteniendo la necesidad de licencia de apertura y Valladolid, además, la inscripción en el registro industrial. Valladolid es el Ayuntamiento que tiene un tiempo de tramitación mayor (90 días), a pesar de haberlo reducido en 30 días desde 2007.

Tabla 28. Indicadores de los trámites en la empresa FON. 2007-2011. Tiempo, número y coste.

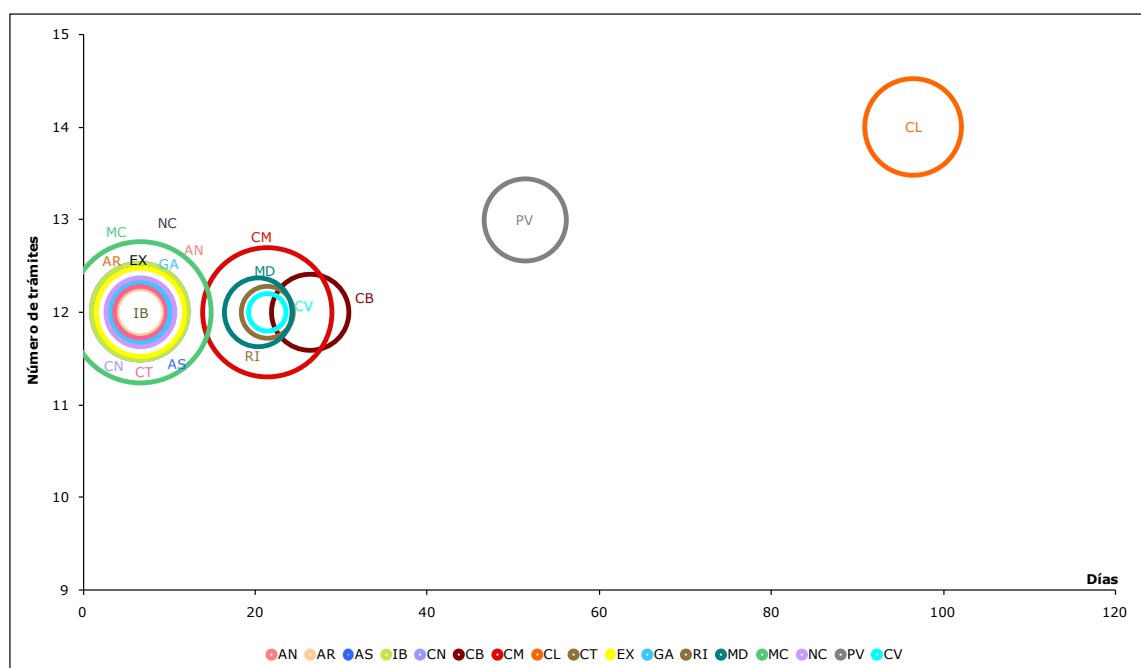
	EMPRESA DE FONTANERÍA		
	Coste (€)	Tiempo (días)	Trámites (Núm.)
2007 (Media)	1.177,13	107	12,88
2011 (Media)	912,94	18	12,18
Diferencia 2011-2007 (Media)	-264,19	-89	-0,71
Diferencia 2011-2007 (Mediana)	-268,75	-90	
REDUCCIÓN PORCENTUAL (2011-2007)	-22,44%	-83,17%	

Fuente: Elaboración propia.

El mayor impacto en este periodo se observa en el tiempo de tramitación, que se ha reducido en 89 días de media, lo que supone un 83,17% menos. En cuanto al coste, con una media de 913 euros, se ha reducido un 22,44% con respecto a 2007.

En concreto, en 10 CCAA el tiempo de tramitación no supera los siete días, y en otras cinco, el tiempo necesario para completar los trámites oscila entre 21 y 29 días. Como se observa en el gráfico siguiente, hay una notable concentración de CCAA en torno a los 20 días de tramitación y los 12 trámites, por un lado, y en torno a una semana, por otro. Se separan los dos grupos el País Vasco y Castilla y León, debido a la tramitación de la licencia de actividad, como actividad clasificada, como se ha dicho.

Gráfico 40. Proceso de creación de una empresa FON. Comparación territorial por CCAA. 2011.



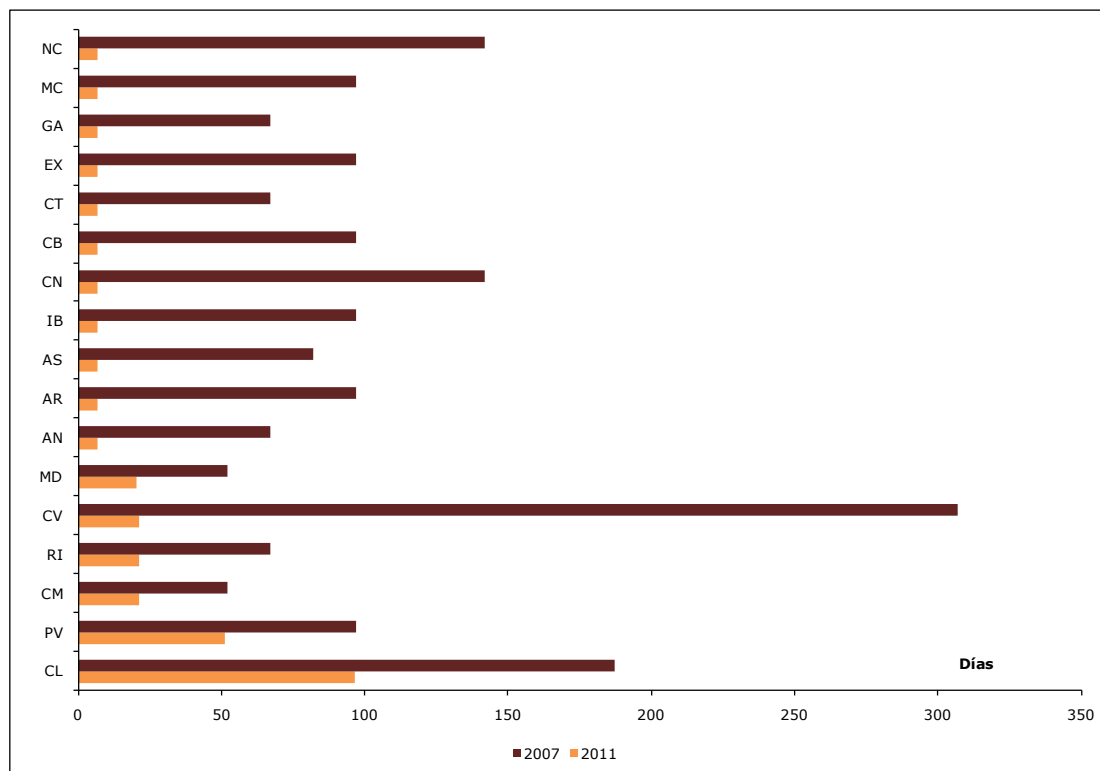
Fuente: Elaboración propia.

Destaca especialmente la reducción del tiempo en la Comunitat Valenciana que, como en la mayoría de los casos, se ha producido al sustituir el régimen de autorización por el de comunicación previa.

La tramitación en 10 CCAA es prácticamente inmediata, mediante comunicaciones previas o declaraciones responsables que no existían en 2007 (por ejemplo en Las Palmas de Gran Canaria se ha pasado de 90 días a una comunicación telemática). En Valladolid, se ha reducido en 30 días la tramitación en 2011, aunque sigue siendo de 990 días, por lo que destaca sobre las demás estudiadas.

La habilitación como empresas instaladoras y mantenedoras de instalaciones térmicas en edificios es tramitada por prácticamente todas las CCAA a través de una declaración responsable.

Gráfico 41. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa FON. Comparación 2007-2011 por CCAA.

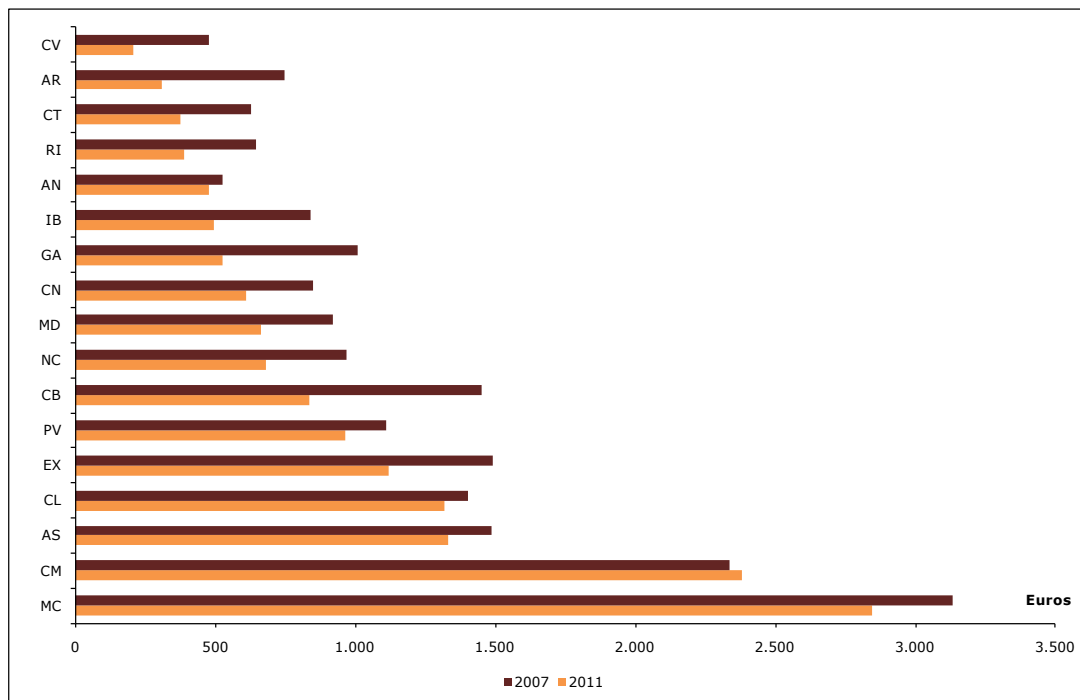


Fuente: Elaboración propia.

Finalmente el coste, como se ha señalado, se ha reducido en un 22,44% en términos porcentuales.

Esta reducción no ha sido homogénea en todas las CCAA, como se puede observar en el siguiente gráfico. Destaca Castilla-La Mancha, cuyo coste aumenta en 50 euros con respecto a 2007 debido fundamentalmente al trámite municipal (Toledo).

Gráfico 42. Coste de tramitación total de la creación de una empresa FON. Comparación 2007-2011 por CCAA.



Fuente: Elaboración propia.

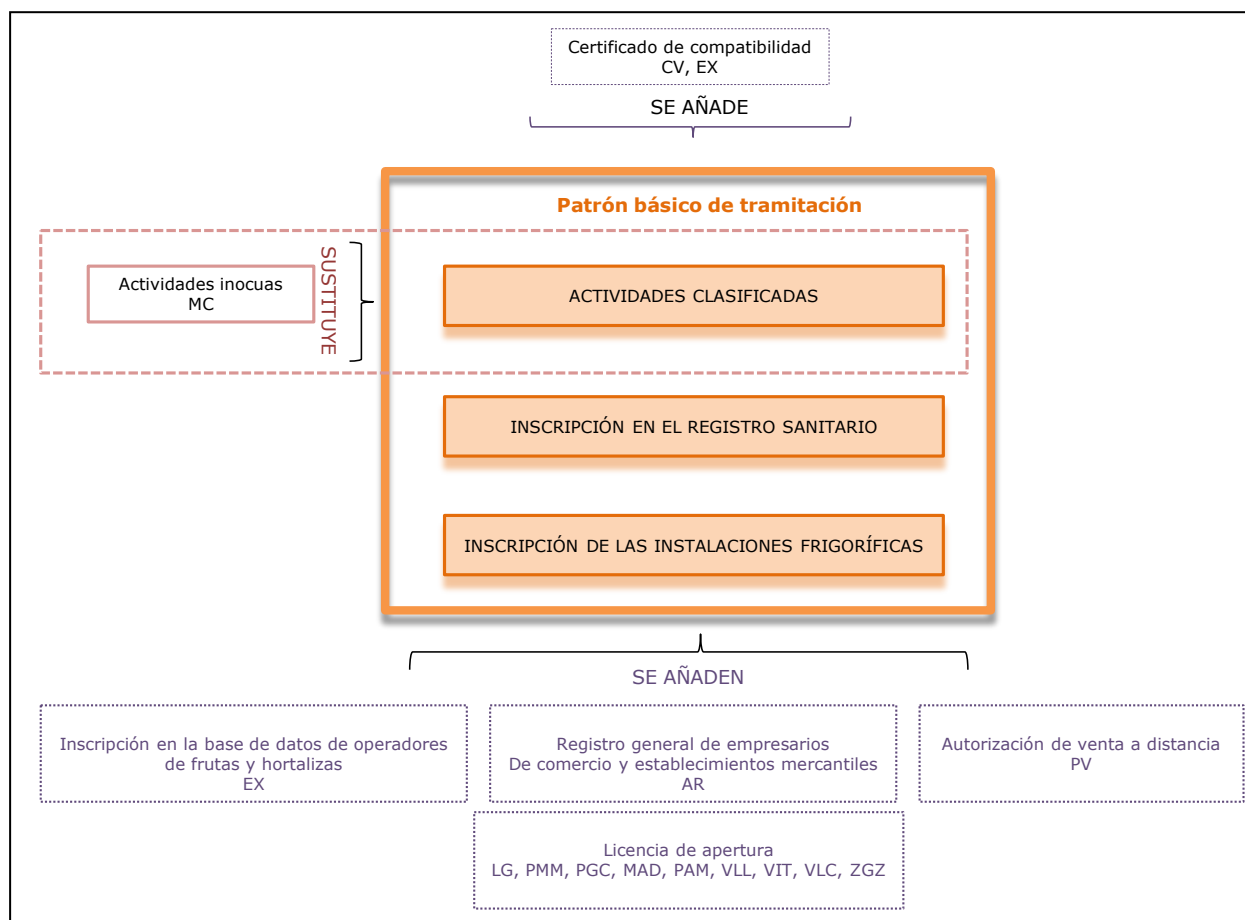
La evolución de costes se ha producido en el trámite municipal de empresa inocua, aunque de manera diferencia en cada territorio. Así, mientras que en Santander el coste se ha reducido en 248,82 euros entre 2007 y 2011, en Oviedo se ha incrementado en 400,80 euros. Por otro lado, existe una fuerte dispersión en el coste, desde un mínimo de 55,20 euros en Zaragoza, a un máximo de 2.600 euros en Murcia (igual que en 2007).

La habilitación como empresa instaladora y mantenedora de instalaciones térmicas en edificios, también se ha comportado de forma diferente según el territorio. Así, mientras que en Asturias y Navarra tramitan a *coste cero*, Murcia ha incrementado las tasas en 107,43 euros.

B.5.EMPRESA DISTRIBUIDORA DE ALIMENTACIÓN (DIS)

La empresa distribuidora de productos alimenticios (DIS) tiene un esquema básico de tramitación en la fase de inicio de actividad ampliamente compartido por las CCAA, caracterizado por tres trámites comunes que no se ha visto alterado en los últimos años y que pueden tramitarse de forma paralela.

Figura 14. Esquema básico de tramitación de la empresa DIS y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.



Fuente: Elaboración propia.

Como casi cualquier otra actividad comercial, la empresa DIS, en primer lugar debe tramitar la preceptiva licencia municipal de actividades. El tamaño de sus instalaciones (500 m²), el trasiego que genera la carga y descarga y la presencia de instalaciones de frío industrial hace que en la mayor parte de los casos se tramite como una actividad clasificada, excepto en Murcia, que se considera inocua.

El trámite de la inscripción en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos se realiza en las CCAA, y conlleva la necesidad de obtener una autorización previa al inicio de actividad, al comercializar productos de origen animal por estar así establecido en la normativa sanitaria de aplicación europea y nacional⁸³. Esta circunstancia determina el tiempo de tramitación (una media de dos meses), de forma que en la misma empresa distribuidora si no comercializara productos de origen animal, el trámite pasaría a ser una comunicación previa/declaración responsable, con la reducción consiguiente de tiempo y la posibilidad de iniciar la actividad casi de forma inmediata.

⁸³ La obligatoriedad del trámite de autorización se encuentra recogido en el art. 4.2 del Reglamento (CE) 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, recogido también en el art. 6 del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos. Ver descripción del trámite Registro Sanitario en el Anexo 5.

De forma paralela, también se puede tramitar la inscripción en el registro de las instalaciones frigoríficas, de gestión autonómica, que responde a la normativa estatal básica sobre seguridad industrial. En la actualidad consiste en una comunicación previa y por tanto tramitación inmediata, aunque se aprecia una disparidad de criterios en la tramitación por CCAA y, en consecuencia, a distintos tiempos, que llegan a un mes en el caso de Madrid. El coste asociado es muy diverso: desde 150 euros en Aragón, a no tener coste en Andalucía o el País Vasco.

Al ser una actividad clasificada, ocho de los municipios analizados requieren la licencia de apertura además de la licencia de actividad clasificada. No supone coste de tramitación, excepto en el caso de Valladolid (143,20 euros) y Palma de Mallorca (860 euros), y el tiempo medio es de 7,6 días.

Siete CCAA comparten el mismo esquema de tramitación, y otras nueve presentan algún trámite añadido, los cuales se deben, bien a la adición de trámites municipales o autonómicos obligatorios para este tipo de empresa, bien a la tramitación de la licencia municipal como actividad inocua.

La consideración de la actividad como inocua o no es la diferencia procedimental más relevante por la consiguiente reducción de tiempos y costes que lleva aparejada una clasificación sometida a menos exigencias de control administrativo. Sin embargo, se puede considerar una variación puntual, ya que sólo se produce en la Región de Murcia⁸⁴.

En 2011, la empresa DIS tiene una media de 13,76 trámites, se tardan 88 días en cumplimentar los requisitos, y tiene un coste de tramitación asociado de 2.055,63 euros en su conjunto. La comparación de los indicadores del proceso de creación entre 2007 y 2011 sigue la pauta del resto de empresas. El número de trámites no ha variado prácticamente, y los esfuerzos de simplificación se evidencian en términos generales en una reducción de importante en tiempo más que en coste. Como muestra el cuadro, la reducción media de costes (24,57%) es la mitad que la reducción de tiempo, en términos porcentuales (44%).

Tabla 29. Indicadores de los trámites en la empresa DIS. 2007-2011. Tiempo, número y coste.

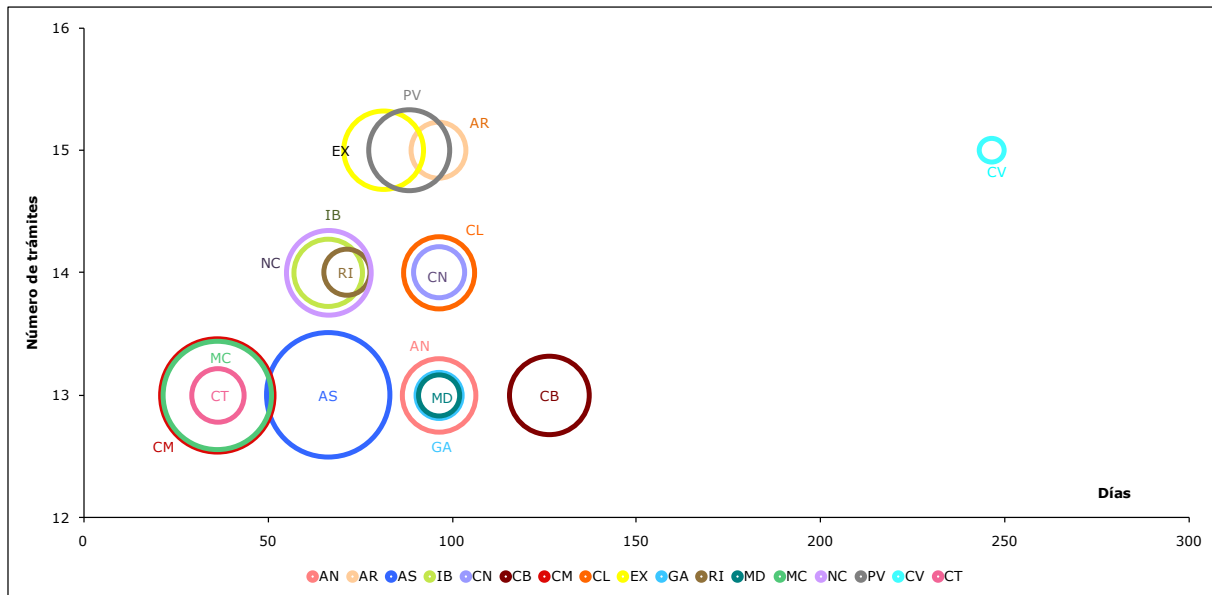
	EMPRESA DISTRIBUIDORA		
	Coste (€)	Tiempo (días)	Trámites (Núm.)
2007 (Media)	2.725,15	166	13,94
2011 (Media)	2.055,63	88	13,76
Diferencia 2011-2007 (Media)	-669,52	-74	-0,18
Diferencia 2011-2007 (Mediana)	-264,92	-76	
REDUCCIÓN PORCENTUAL (2011-2007)	-24,57%	-44,42%	

Fuente: Elaboración propia.

Comparando entre CCAA, se aprecian algunas diferencias en el proceso de creación de esta empresa-tipo.

⁸⁴ Anexo II.g de la Ley 4/2009 de Protección Ambiental Integrada.

Gráfico 43. Proceso de creación de una empresa DIS. Comparación territorial por CCAA. 2011.



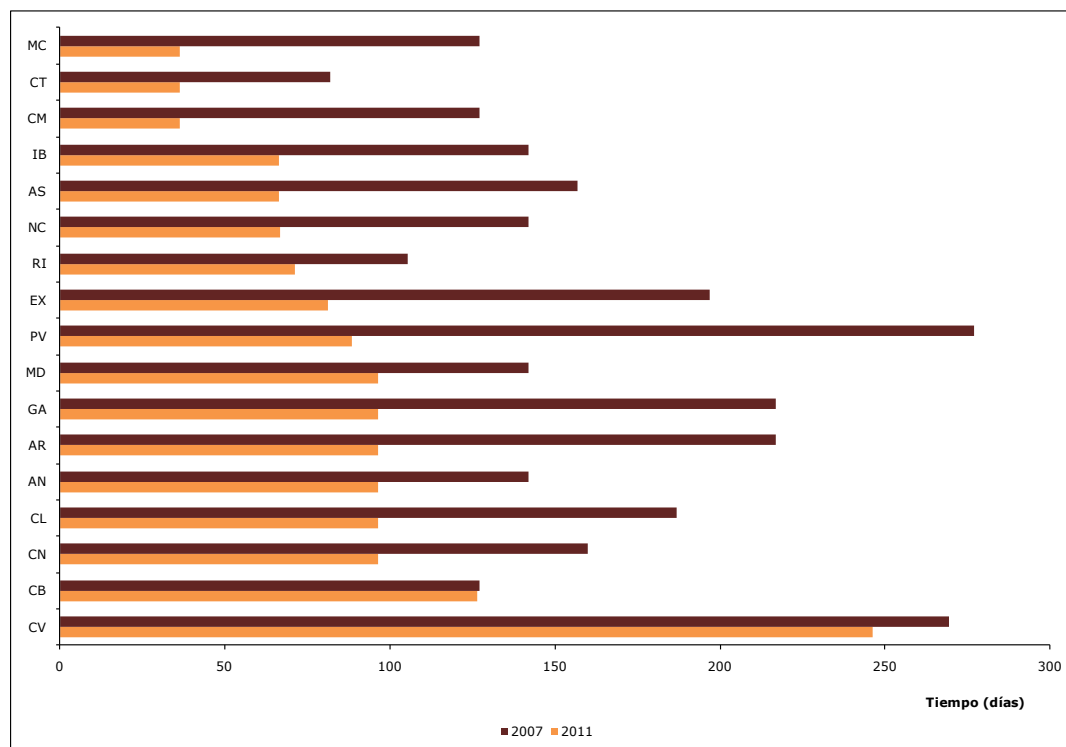
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico superior se muestra cómo el número de trámites a realizar, según la CCAA donde se quiera radicar la misma, oscila entre 13 trámites (en ocho CCAA) y 15 (en otras cuatro). A nivel nacional, aunque con oscilaciones, se aprecia cierta agrupación de las CCAA, con tiempos cercanos a los 96 días. Las oscilaciones mencionadas van de los 36 días de Castilla-La Mancha y Cataluña, hasta los 126 de Cantabria (siempre y cuando se obvie el caso particular de la Comunitat Valenciana). Este comportamiento más común, no es seguido por los costes, donde se aprecia mayor grado de dispersión.

La Comunitat Valenciana es una de las cuatro CCAA que más trámites realizan (15 en todo el proceso) y en la que más tiempo se tarda en realizarlos (246,375 días), pero es la CCAA más barata (212,50 euros) para este tipo de sociedades de todo el Estado.

El análisis separado del tiempo y el coste de los trámites permite nuevas apreciaciones.

Gráfico 44. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa DIS. Comparación 2007-2011 por CCAA.

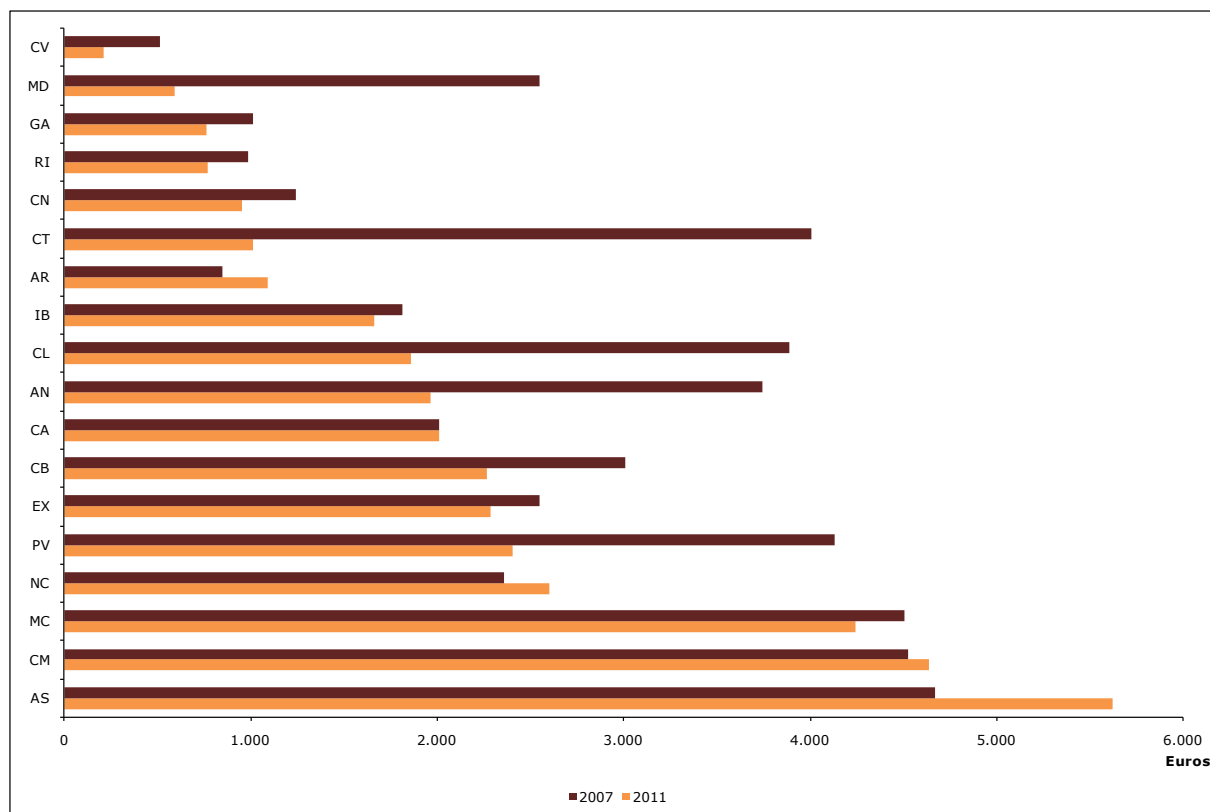


Fuente: Elaboración propia.

La situación de los tiempos en 2011 es muy similar entre CCAA, aunque con la salvedad de la Comunitat Valenciana que, con gran diferencia, es la que más tarda (246 días), muy alejada de la media, y con una leve reducción respecto a 2007.

Sí hay diferencias territoriales en el esfuerzo de reducción de tiempos de tramitación. Así, son destacables los casos del País Vasco (188,63 días menos para tramitar), Aragón y Galicia (120,63 días menos) y Extremadura (115,63 días menos). Las reformas normativas realizadas sitúan más en la media nacional a estas CCAA que en 2007.

Gráfico 45. Coste de tramitación total de la creación de una empresa DIS. Comparación 2007-2011 por CCAA.



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los costes, hay cinco CCAA con una reducción notable, destacando Cataluña (2.992,90 euros menos), Castilla y León (2.028,72 euros menos) y la Comunidad de Madrid (1.956,45 euros menos); cuatro que aumentan (Asturias, Castilla-La Mancha, Aragón y Navarra), y en el resto han reducido los costes, pero no de manera significativa.

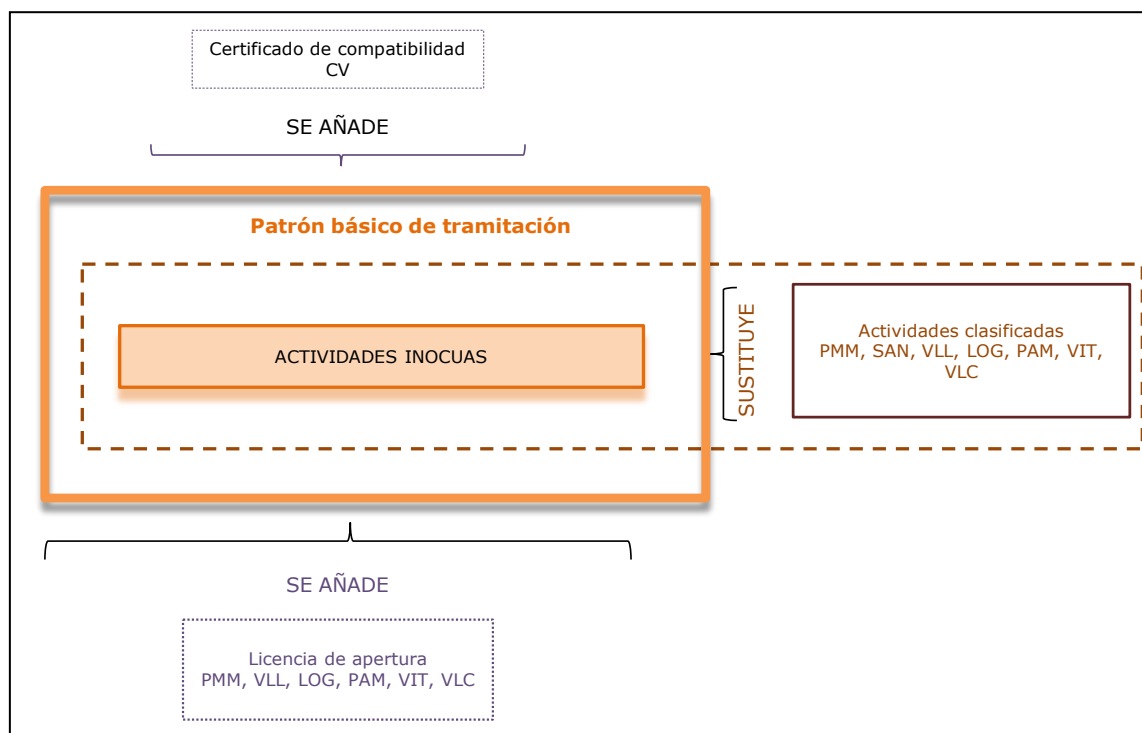
Asturias, que ya en el año 2007 era la CA con los costes más altos (4.669,32 euros), en 2011 mantiene el puesto y llega a alcanzar los 5.623,65 euros de coste. La reducción de costes más relevante va asociada a la licencia municipal de actividad clasificada y también es la causa del aumento del coste en Asturias.

B.6. BANCO MUNDIAL (BM)

La empresa-tipo propuesta por el Banco Mundial (BM) es la que menos trámites debe realizar desde un punto de vista sectorial, ya que sólo resulta obligatoria la inscripción en el Registro general de empresarios de comercio y establecimientos mercantiles de Aragón (en esa CA). En todo caso, el patrón básico de tramitación no se ha alterado entre 2007 y 2011, siendo las diferencias observadas imputables a la aplicación de la DS en lo relativo a comunicaciones previas y declaraciones responsables.

Se ha incorporado al esquema mayoritario de tramitación la realización de un único trámite municipal de actividad inocua, aunque hasta siete CCAA la consideran actividad clasificada.

Figura 15. Esquema básico de tramitación de la empresa BM y diferencias procedimentales por CCAA y Ayuntamientos.



Fuente: Elaboración propia.

La principal diferencia en la tramitación de empresas de comercio al por mayor de textiles es su consideración como actividad inocua o clasificada. Así, por un lado, la consideran una actividad inocua Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, y la Región de Murcia; y, por otro, la ven como una actividad clasificada Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Navarra, el País Vasco y la Comunitat Valenciana.

Estas últimas, excepto Cantabria, requieren además la tramitación de una licencia de apertura después de obtener la licencia de actividad. La Comunitat Valenciana, por su parte, previamente a la tramitación de la licencia de actividad, exige un informe de compatibilidad urbanística, lo que incrementa el número de trámites.

En el periodo considerado, el número de trámites ha permanecido prácticamente sin variación. En general, las mejoras observadas en el tiempo de tramitación, especialmente en las CCAA en las que se considera una actividad clasificada, proceden de las mejoras en la gestión. En las que se ha considerado como actividad inocua, las mejoras se deben a la aplicación de la DS (conversión a declaración responsable/comunicación previa).

Tabla 30. Indicadores de los trámites en la empresa BM. 2007-2011. Tiempo, número y coste.

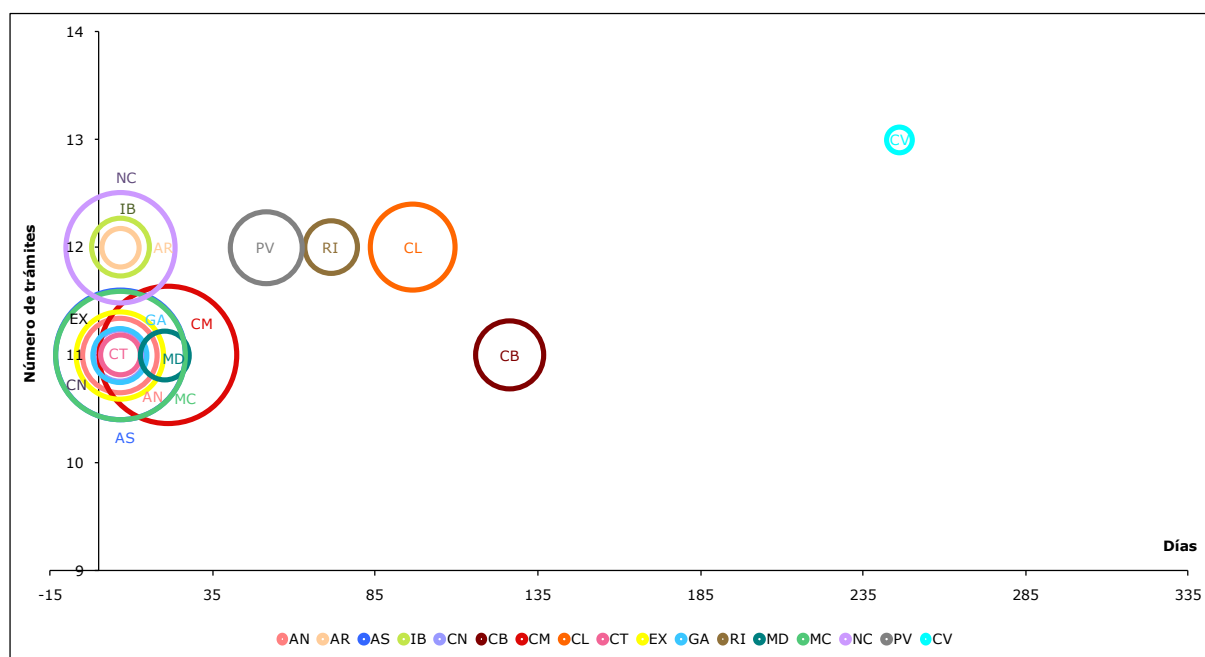
	EMPRESA BANCO MUNDIAL		
	Coste (€)	Tiempo (días)	Trámites (Núm.)
2007 (Media)	1.870,57	123	11,65
2011 (Media)	1.406,12	41	11,47
Diferencia 2011-2007 (Media)	-464,45	-82	-0,35
Diferencia 2011-2007 (Mediana)	-274,66	-90	
REDUCCIÓN PORCENTUAL (2011-2007)	-24,83%	-66,59%	

Fuente: Elaboración propia.

En promedio para todas las CCAA, se ha producido una reducción en el tiempo de tramitación de un 66,59%, y de un 24,83% en el coste (274 euros menos).

En la mayoría de los territorios, el número de trámites que intervienen en su patrón básico oscila entre 11 y 12, y el tiempo requerido para ello, alrededor de los 20 días. Destaca especialmente la Comunitat Valenciana, tanto en número de trámites como en tiempo y coste, por las razones ya expuestas.

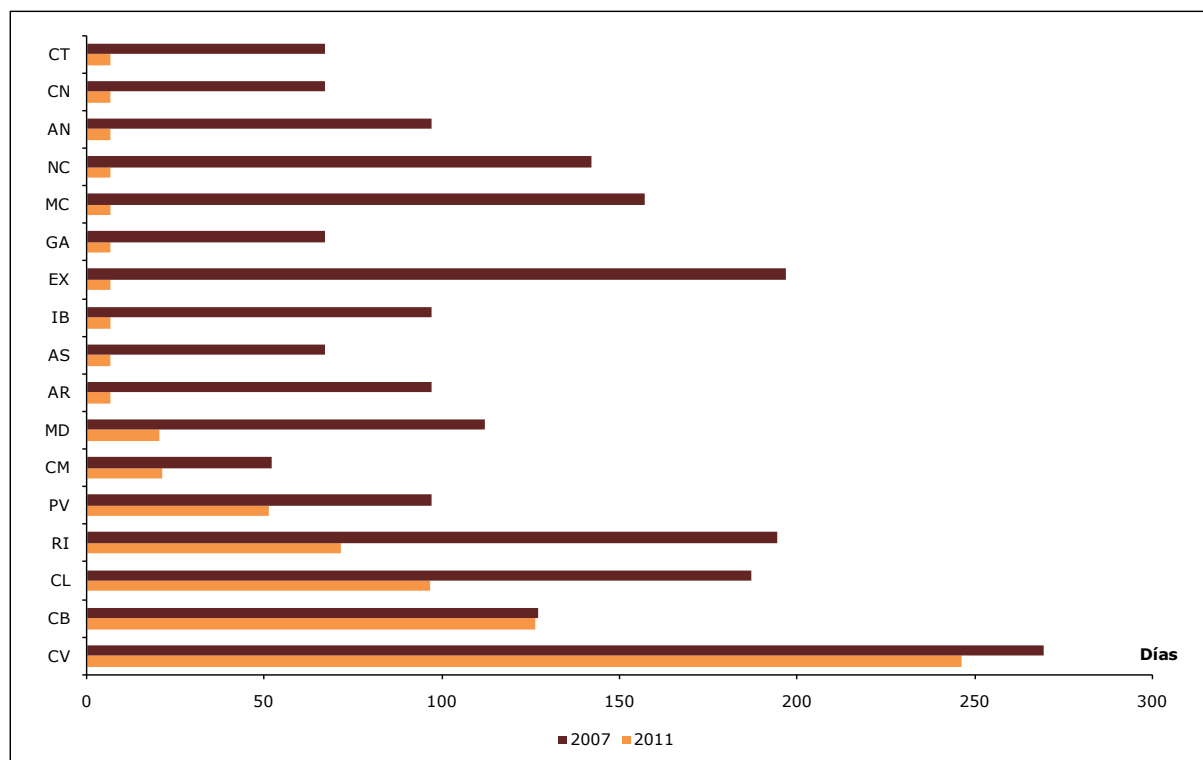
Gráfico 46. Proceso de creación de una empresa BM. Comparación territorial por CCAA. 2011.



Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia en el gráfico una concentración apreciable del tiempo (aunque con las excepciones del País Vasco, La Rioja, Castilla y León y Cantabria, y la ya citada Comunitat Valenciana). En coste, los más altos corresponden, por el diámetro de la burbuja, a Castilla-La Mancha.

Gráfico 47. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa BM. Comparación 2007-2011 por CCAA.



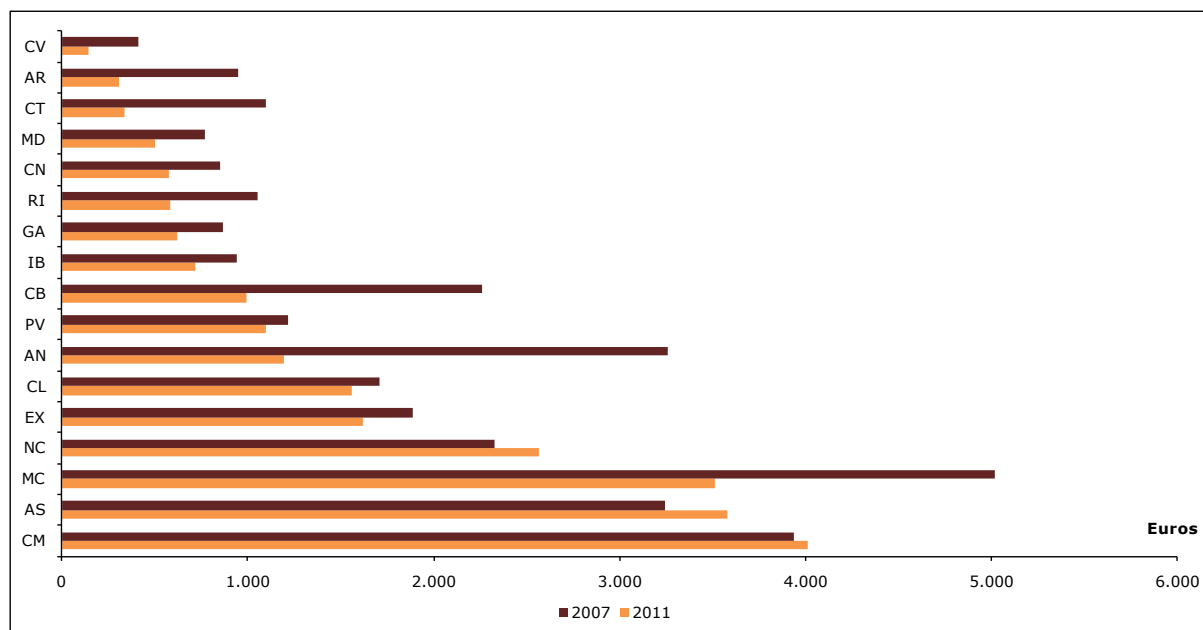
Fuente: Elaboración propia.

La mayor o menor reducción del tiempo de tramitación en cada territorio ha estado condicionada, como se viene indicando, por su consideración como actividad inocua o clasificada.

Si se da el primer caso (actividad inocua) prácticamente su tramitación es inmediata al articularse como una comunicación previa, aunque en Madrid (intervención de las ECLU) y Toledo (presentación de comunicación previa necesariamente 15 días antes del inicio de actividad) se dilata alrededor de 15 días.

En el segundo caso, tramitándose como actividad clasificada, destacan el Ayuntamiento de Santander, que ha incrementado en 30 días el plazo de 2007 hasta 120 días, y, especialmente, como ya se ha señalado, el de Valencia, que sigue teniendo el mismo plazo de 2007, 180 días. En el resto de territorios, las mejoras proceden de la gestión, ya que la naturaleza del trámite no se ha modificado.

Gráfico 48. Coste de tramitación total de la creación de una empresa BM. Comparación 2007-2011 por CCAA.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los costes, en promedio se han reducido un 24,83%, siendo en Murcia y Andalucía (con 1.503 euros y 2.064 euros menos, respectivamente) donde mayor reducción se ha producido, aunque Murcia sigue siendo de las Comunidades más caras.

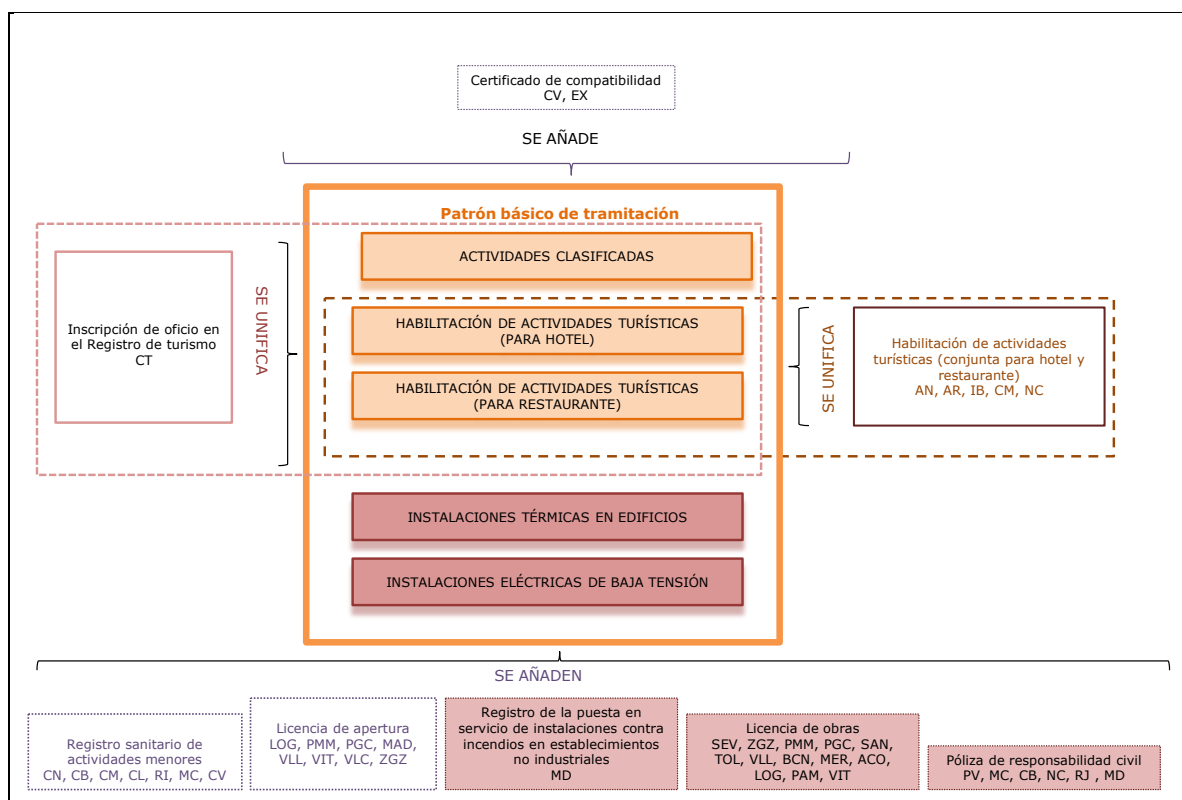
Entre 2007 y 2011, han incrementado el coste Castilla-La Mancha (con 3.893,56 euros es la más cara de todo el Estado), Asturias (3.463,20 euros la segunda más cara) -ambas destacan, además, porque son las de mayor coste aun considerando su actividad como inocua- y Navarra (1.590 euros, en este caso como actividad clasificada). En el extremo opuesto, están la Comunitat Valenciana, ya citada, (140,37 euros), Aragón (308,88 euros) y Cataluña (336,34 euros).

4.4. El Hotel +, un ejemplo de medición más extensa

Para ofrecer una visión más extensa del tiempo y costes de tramitación en un sector concreto se analiza el caso del hotel con restaurante incluyendo otros trámites, también habituales en la creación de esta empresa-tipo, no considerados anteriormente, como los de la realización de reformas, la seguridad de las instalaciones, los carnés de manipulador de alimentos y las obligatorias pólizas de responsabilidad⁸⁵.

El modelo básico de tramitación es igual que el de la empresa HOT, que tenía dos hitos principales (actividades clasificadas y habilitación para realizar la actividad), a los que se añaden otros dos, las instalaciones térmicas en edificios y las instalaciones de baja tensión eléctrica, como se refleja en la figura siguiente:

Figura 16. Esquema básico de tramitación de una empresa HOT +.



Fuente: Elaboración propia.

Las principales diferencias regulatorias y procedimentales (se dejan al margen las analizadas ya en el epígrafe correspondiente a la empresa HOT) se refieren a la licencia de obras, que no es necesaria en Oviedo, Murcia y Valencia. En Madrid, si la obra es menor, como se considera aquí, es suficiente con una comunicación previa. Por otro lado, Madrid es el único municipio de los analizados en el que es necesario tramitar una inscripción en el registro de la puesta en servicio de instalaciones contra incendios en establecimientos no industriales.

⁸⁵ Las actuaciones concretas se pueden leer en el Anexo 1.

Se han visto afectados por la DS (aunque de forma desigual) los trámites relativos a las pólizas de seguros obligatorias. Seis CCAA exigen este seguro: Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y el País Vasco. Extremadura y Galicia lo tenían en 2007, pero en la actualidad se ha suprimido este requisito que, en general, está incluido en la autorización de apertura del establecimiento (ya sea municipal, autonómico, o ambos). Se ve a continuación de pormenorizadamente.

En el País Vasco se debe presentar el documento acreditativo de poseer este seguro tanto en el trámite autonómico (denominado autorización de actividades y clasificación) como en el municipal (en el Ayuntamiento de Vitoria, a la hora de tramitar la licencia de apertura). Además, son trámites presenciales y con necesidad de respuesta por parte de la Administración.

En cuatro CCAA se trata de comunicaciones previas o declaraciones responsables, con al menos la posibilidad de descargarse el formulario por internet, por lo que el tiempo de tramitación es de 0,125 días. En Madrid, este seguro está dentro de los requisitos para obtener la licencia municipal de apertura, y se tramita presencialmente, con 15 días de tardanza media en la respuesta. En cuanto al coste de la tramitación de esta póliza, es de cero euros en todos los casos. El coste del seguro, según los datos disponibles, está en torno a los 1.250 euros anuales.

Aunque en esta empresa-tipo no se realiza un análisis comparativo con 2007, sí se ha presentado, desde el principio, una reducción de trámites, a causa de la aplicación *en cascada* de la DS, al desaparecer la necesidad de obtener el carné de manipulador de alimentos desde 2010. En la actualidad es la empresa la que ha de prestar la formación adecuada a sus trabajadores, y puede recurrir a empresas de formación privadas y *ad hoc*, o hacerlo por su cuenta, siempre que quede constancia de la realización de dicha formación⁸⁶. En cualquier caso, ya no es un trámite necesario para la apertura del negocio, objeto de esta evaluación, por lo que no se contabilizan tiempos ni costes, ni aparece en el esquema de tramitación visto líneas atrás.

⁸⁶El RD 109/2010, de 5 de febrero, por el que se modifican diversos reales decretos en materia sanitaria para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, deroga el Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, suprimiéndose por tanto dos de los elementos esenciales del mismo que entraban en conflicto con la Directiva de Servicios: la autorización administrativa previa por parte de las autoridades competentes (en general, las CCAA) de las entidades formadoras de manipuladores de alimentos y los programas a impartir por dichas entidades. Así, para garantizar los fines perseguidos por dichas autorizaciones, siguiendo lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, que en su anexo II, capítulo XII, que incluye, entre las obligaciones de los operadores de empresas alimentarias, la de garantizar «la supervisión y la instrucción o formación de los manipuladores de productos alimenticios en cuestiones de higiene alimentaria» se traslada en el RD la responsabilidad en materia de formación desde las administraciones competentes a los operadores de empresas alimentarias, que habrán de acreditar, en las visitas de control oficial, que los manipuladores de las empresas han sido debidamente formados en las labores encomendadas.

Tabla 31. Trámites en la empresa HOT +. Tiempo, número y coste.

HOTEL +. 2011 (mediana)			
TRÁMITE	Nº trámites	TIEMPO (días)	COSTE (euros)
Certificado negativo de denominación social		0,75	15,68 €
Certificado de depósito bancario		0,25	0,00 €
Solicitud del NIF/Alta en el censo de empresarios, profesionales y retenedores		0,25	0,00 €
Otorgamiento de la escritura pública	1		60,00 €
ITPyAJD		0,125	0,00 €
Inscripción en el Registro Mercantil Provincial	3		40,00 €
Obtención del NIF definitivo	1		0,00 €
TOTAL FASE DE CONSTITUCIÓN (SL, SLNE)	7	6,125	115,68 €
Inscripción en la Seguridad Social de la empresa y código de cuenta de cotización		0,25	0,00 €
Formalización de los contratos de trabajo		0,25	0,00 €
Adquisición y legalización del libro de visitas		0,25	0,00 €
TOTAL FASE DE ACTIVIDAD, TRÁMITES CON LA SS	3	0,25	0,00 €
Actividades clasificadas		90	736,24 €
Licencia de obras		20	857,50 €
Instalaciones térmicas		0,25	35,75 €
Instalaciones eléctricas de baja tensión		0,125	35,50 €
Habilitación de actividades turísticas (hotel y restaurante)		0,25	0,00 €
TOTAL FASE DE ACTIVIDAD, PATRÓN BÁSICO	5	90	1.664,99 €
TOTAL	15	96,375	1.780,67 €

Fuente: Elaboración propia.

El tiempo de tramitación (mediana) es de algo más de tres meses, muy parecido al HOT, debido a que los trámites adicionales se pueden hacer en paralelo y no implican, por tanto, una ampliación de tiempo (se deja aparte el que pueda tardarse en la propia realización de las obras necesarias).

En cuanto al coste, de 1.780 euros, se ve incrementado con respecto a la empresa HOT principalmente por la licencia de obra (857,50 euros de mediana) y por las tasas asociadas a los trámites restantes, de instalación eléctrica y térmica, pero que no suponen un desembolso muy elevado (unos 35 euros cada una).

Los datos comparados del Hotel y el Hotel + se resumen en la siguiente tabla de indicadores.

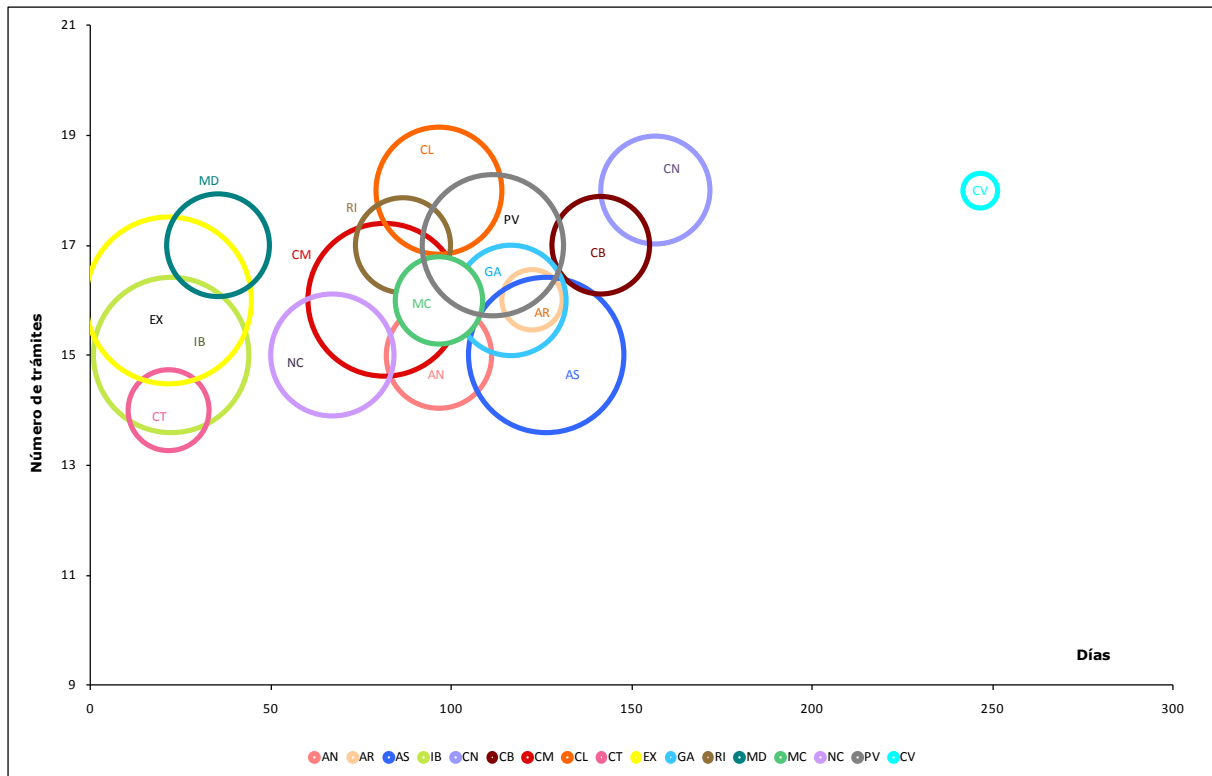
Tabla 32. Indicadores de los trámites en la empresa HOT y HOT+. Tiempo, número y coste. 2011.

	HOTEL Y HOTEL PLUS		
	Coste (€)	Tiempo (días)	Trámites (Núm.)
Hotel (Media) 2011	1.635,20	85	13,71
Hotel plus (Media) 2011	2.343,40	97	16,30
Diferencia Hotel plus - Hotel (Media)	708,20	12	2,59

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, los 2,59 trámites adicionales del HOT + suponen, de media, 700 euros más de coste, y 12 días más de tramitación para los emprendedores.

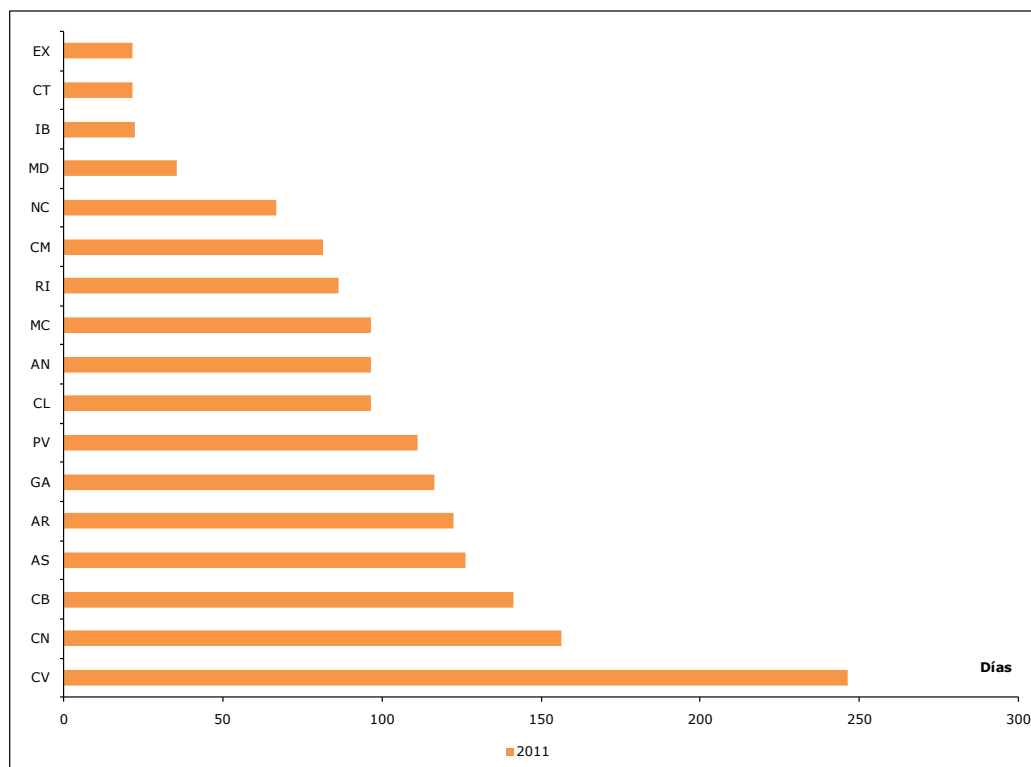
Gráfico 49. Proceso de creación de una empresa HOT +. Comparación territorial por CCAA. 2011.



Fuente: Elaboración propia.

En general, tampoco en el gráfico de burbujas se observan diferencias significativas respecto a la empresa HOT; es decir, se mantiene una importante dispersión, con fuertes diferencias entre una CA y otra. Cataluña, Illes Balears, Extremadura y Madrid son las CCAA donde menos tiempo se tarda en completar los trámites. Sigue destacando el caso de la Comunitat Valenciana, tanto por el muy superior tiempo de tramitación, como por el muy inferior coste que supone, y los costes por encima de la media en Extremadura, Illes Balears, Asturias, Castilla-La Mancha y el País Vasco.

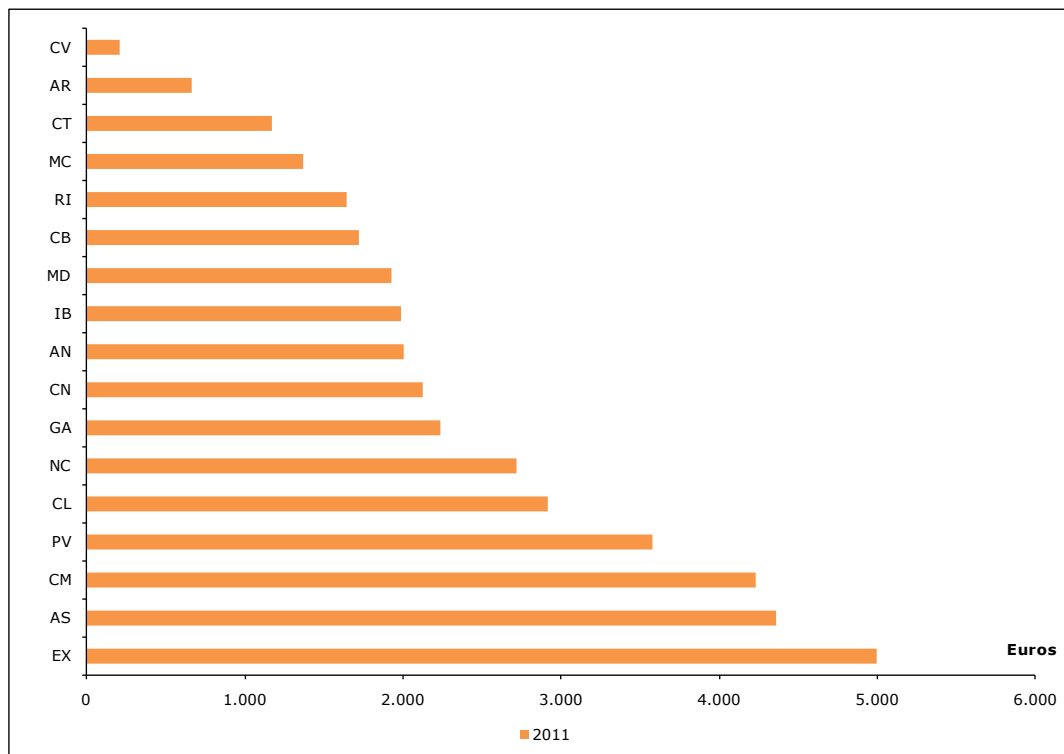
Gráfico 50. Tiempo de tramitación total de la creación de una empresa HOT+ por CCAA. 2011.



Fuente: Elaboración propia.

Las CCAA con menores tiempos de tramitación son Extremadura, Cataluña e Illes Balears, junto con Madrid. En el extremo opuesto, y dejando al margen el caso especial de la Comunitat Valenciana, que dobla a buena parte de las CCAA, están Canarias y Cantabria, debido sobre todo al tiempo relacionado con los trámites municipales (la licencia de obra en Las Palmas de Gran Canaria y la licencia municipal de actividades clasificadas en Santander), común esta última con la tramitación de la empresa HOT.

Gráfico 51. Coste de tramitación total de la creación de una empresa HOT+ por CCAA. 2011.



Fuente: Elaboración propia.

El coste mínimo sigue siendo el de la Comunitat Valenciana de manera destacada, seguida de Aragón y Cataluña; las CCAA con mayor coste son Extremadura, Asturias y Castilla-La Mancha. Las diferencias entre la CA más barata y la más cara superan los 4.500 euros, y esas diferencias siguen estando asociadas a los trámites municipales ya analizados para la constituir la empresa HOT y que aumentan más con la licencia de obra. Sin embargo, su impacto en los municipios donde esta última no existe no es uniforme: así, Asturias sigue siendo la segunda CA más cara, mientras que esa inexistencia sí puede haber beneficiado a Valencia y a Murcia (cuarta entre las más baratas). Los trámites comunes añadidos a la empresa HOT+ no suponen incrementos significativos ni en el tiempo (muchos se pueden hacer por internet en una hora o, los que son presenciales, se obtienen en el momento) ni en el coste, como ya se ha dicho.

4.5. Análisis de la reducción de costes y tiempo

Los trámites administrativos vinculados a la creación de empresas han experimentado una reducción en términos de tiempo y de coste, tal y como se desprende de la tabla siguiente.

Tabla 33. 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, tanto del tiempo como del coste, para cada una de las empresas 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. Así, la reducción mínima es del orden de un 36%, y la máxima de un 83%. Esta reducción del tiempo obedece fundamentalmente a los dos factores ampliamente comentados anteriormente. Por un lado, la consideración de los plazos mínimos tras la implantación del procedimiento telemático implementado por el RD-L 13/2010. Y por otro, por 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.

Las reducciones de coste difieren con respecto a las reducciones de tiempo, siendo inferiores en todas y cada una de las empresas analizadas. Esta circunstancia está claramente 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. No obstante, 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.

Finalmente, el margen de mejora que pueda existir en materia de costes económicos de creación de empresas se enmarca, fundamentalmente, en los trámites municipales.

4.6. Percepción acerca del número, coste y tiempo de los trámites

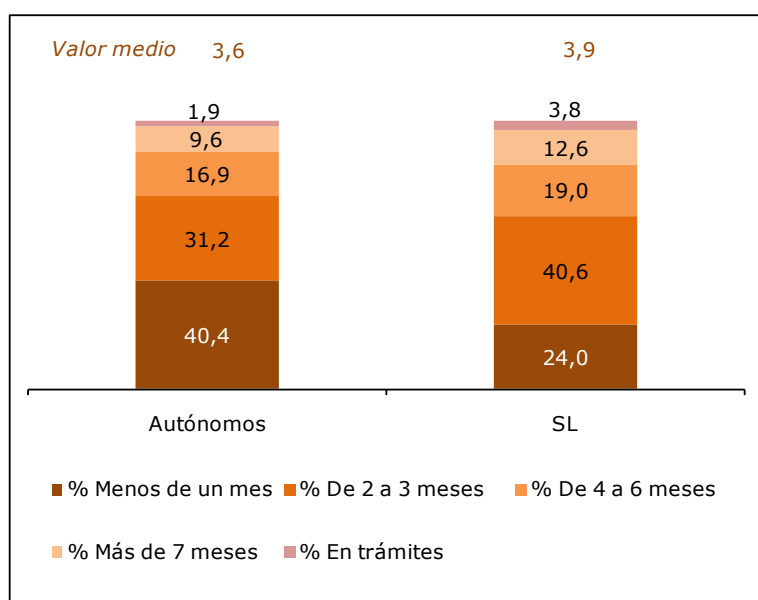
Los emprendedores y agentes, al ser consultados por el tiempo que tarda en constituirse una empresa o negocio sostienen que, de media, los trámites rondan los tres meses y medio o casi cuatro, bien se trate de autónomos o de

empresarios. No obstante, la mediana está en dos meses para los autónomos y tres para las empresas. Este dato es consistente con el hallado como media de los siete tipos de empresa analizados, que arroja una cifra de 3,9 meses en 2011⁸⁷. Y ello a pesar de que debe recordarse que en esta comparación existen diferencias evidentes: el análisis de indicadores se ha efectuado mayoritariamente utilizando el procedimiento teóricamente más rápido (el telemático), pero que a la vez no constituye la vía mayoritariamente seguida en la creación de las empresas o negocios, y sobre una serie de empresas que se consideran significativas y amplias, aunque no cubren la totalidad de actividades.

Si se analiza de forma más pormenorizada, obviando el dato de tiempo medio, se observa que lo más frecuente entre los autónomos es culminar los trámites en un tiempo relativamente corto: un 40% afirma hacerlo en un mes. Aquellos que tardan entre dos y tres meses representan el 31,2%. Esto es, un 70% abre su negocio en un plazo inferior a tres meses. Por el contrario, en el caso de las empresas, la mayor proporción se sitúa entre dos y tres meses, seguida de quienes declaran abrir su negocio en menos de un mes. Esta diferencia tal vez sea achacable a que la puesta en marcha de una empresa suele ser más compleja en cuanto a la cumplimentación de trámites, en especial la licencia de apertura y de actividad, y al tener una dimensión y unas infraestructuras físicas mayores. En todo caso, nuevamente, se observa que el 64% de empresas también abren su negocio en menos de tres meses.

Debe destacarse igualmente que existe un 26% de autónomos y un 31% de empresas que tardan más de cuatro meses en completar la tramitación.

Gráfico 52. Meses tardados en completar todos los trámites administrativos para la creación de las empresas e inicio de la actividad.

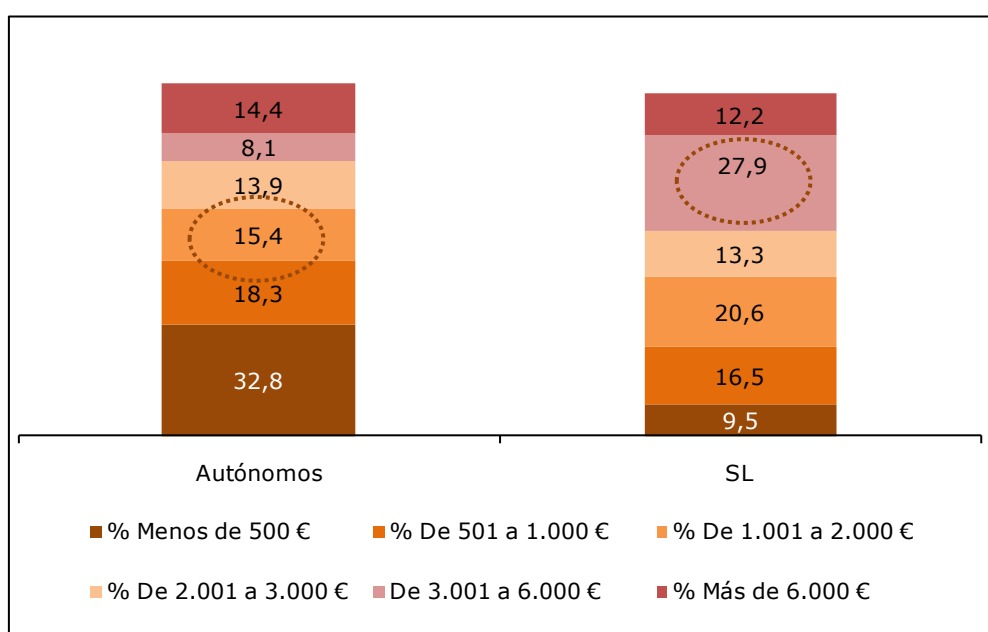


Fuente: Elaboración propia.

⁸⁷ Para 2007 fue de 5,5 meses, si bien en dicho cálculo no se incluye el hotel plus.

El coste económico medio del conjunto de trámites administrativos asciende, según los emprendedores, a 2.900 euros⁸⁸. Este coste, según declaran los encuestados, es muy variable, aunque hay que señalar la elevada proporción de respuestas “no sabe/no recuerda”. Entre los autónomos el valor modal se sitúa en menos de 500 euros (32,6%) y la mediana en el intervalo 500-1.000 euros. El coste es superior en las empresas, con un valor modal de entre 1.000 y 2.000 euros y un valor mediano de entre 2.000 y 3.000 euros. Un 27,9% de empresas refieren un gasto de entre 3.000 y 6.000 euros⁸⁹.

Gráfico 53. Euros que ha costado la realización de todos los trámites administrativos para la creación de las empresas e inicio de la actividad.



Fuente: Elaboración propia.

Cuestión distinta es la percepción existente en los emprendedores o los agentes involucrados con respecto de la evolución del coste económico en los últimos cinco años. Debe considerarse, no obstante, que no existe una equivalencia absoluta entre hecho objetivo y percepción subjetiva.

Los interesados no parecen tener la percepción de que se haya producido una reducción en los costes económicos⁹⁰. De hecho, un 46,4% de los entrevistados piensa que el coste ha permanecido más o menos igual, y un 34,4% opina que ha aumentado. Tan sólo un 19,2% de los encuestados cree que efectivamente se ha producido una reducción. No existen diferencias de percepción en función de las características de la persona entrevistada aunque los gestores o asesores que llevan a cabo la tramitación piensan en mayor medida que el coste ha

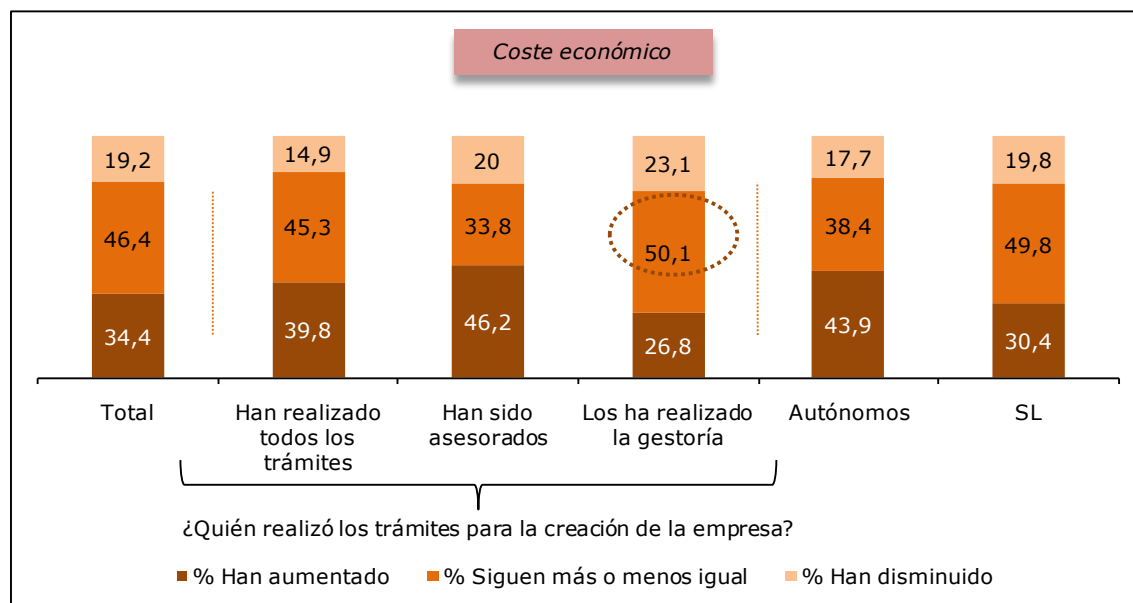
⁸⁸ En el cálculo de la media se han eliminado dos valores extremos que resultan desproporcionadamente altos, especialmente al tratarse de un autónomo y un empresario sin asalariados. Si se eliminan todos los valores superiores a 6.000 euros la media asciende a 1.590 euros.

⁸⁹ El porcentaje de no sabe/ no contesta es de 31% para los autónomos y 26% para los empresarios. Los porcentajes que aparecen en el gráfico están referenciados a quienes dan una cifra concreta.

⁹⁰ Al valorar la evolución del coste, del número de trámites y del tiempo para resolverlos hay una tasa de no respuesta importante, consecuencia del porcentaje de entrevistados que no habían creado anteriormente una empresa o negocio y que por lo tanto no pueden tener una referencia para la comparación. Estos registros se han eliminado de los gráficos que se presentan.

permanecido inalterado. Los autónomos creen que los costes han aumentado en mayor grado que los empresarios.

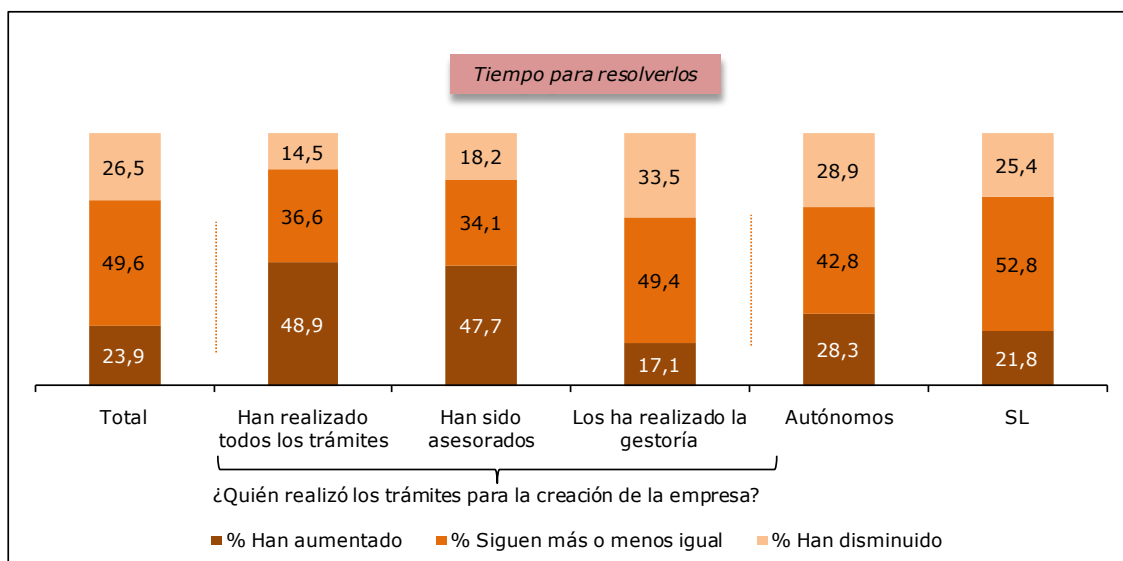
Gráfico 54. Percepción de la evolución del coste económico de los trámites administrativos en los últimos cinco años.



Fuente: Elaboración propia.

Las opiniones con respecto a la posible reducción en el tiempo que tarda en resolverse todo el procedimiento sigue una pauta similar: predominio de quienes opinan que la duración en tiempo del proceso no ha variado, aunque con algunas diferencias significativas. Quienes han llevado a cabo personalmente los trámites creen en mayor medida que la duración ha aumentado. Por el contrario, los gestores o asesores perciben más que otros colectivos que la duración ha disminuido (un 33%), aunque entre ellos la respuesta más frecuente es considerar que sigue igual (un 49%). Por otro lado, los empresarios consideran en mayor grado (un 50%) que los autónomos (un 42%) que la duración no ha variado.

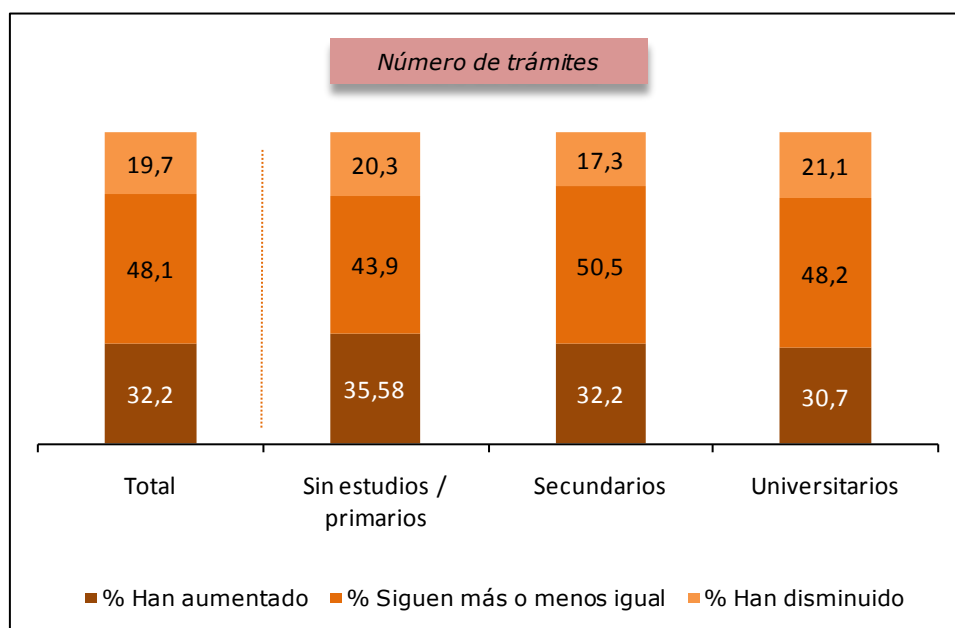
Gráfico 55. Percepción de la evolución de la duración de los trámites administrativos en los últimos cinco años.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la evolución del número de trámites, una vez más, se observa el mismo patrón en las respuestas. Este hecho es significativo, por cuanto si con respecto a la duración o el coste económico pueden existir elementos que dificultan la comparación entre el análisis realizado con indicadores y la realidad percibida por los emprendedores al crear la empresa, en el caso del número de trámites hay pocas dudas con respecto a que se han mantenido prácticamente inalterables. En definitiva, existe una clara asimetría entre la percepción y la realidad.

Gráfico 56. Percepción de la evolución del número de trámites administrativos en los últimos cinco años. Por nivel educativo.



Fuente: Elaboración propia.

4.7. Análisis del coste de los trámites

Anteriormente se ha analizado el conjunto de trámites que han de cumplimentar los distintos tipos de empresas en cada CA para poder operar en el mercado. El análisis de los trámites considerados individualmente arroja igualmente información relevante. La tabla 34 refleja los costes medios de cada uno de ellos para los años 2007 y 2011, así como su evolución en términos del incremento o la disminución del coste en el período de referencia de la evaluación⁹¹.

En términos absolutos, -y dejando al margen la actividad inocua en la empresa distribuidora, trámite sólo aplicable en el caso de Murcia-, los trámites más costosos son aquellos relativos a la obtención de la licencia de actividades clasificadas para cada uno de los tipos de empresa. Esta circunstancia podría considerarse lógica, puesto que son los trámites que mayor análisis de documentación técnica requiere por parte de las administraciones competentes, previo a la concesión de la licencia de actividad, con el objeto de tutelar otros bienes públicos de necesaria protección. En todo caso, la dispersión observada para cada uno de los trámites, como se colige de las tablas detalladas de los trámites, los distintos ayuntamientos imponen precios para la obtención de la licencia muy dispares: así, para la actividad clasificada en industria, el coste en Santander es de 464 euros, frente a los 4.000 euros de Oviedo. En el caso de la actividad clasificada de distribución, el coste de la obtención de licencia de actividad oscila entre los 385 euros en Madrid y los 5.000 euros de Oviedo. Esta pauta de elevada dispersión de coste en euros se observa para cada uno de los trámites.

Junto con la licencia de actividad clasificada, el trámite que mayor coste supone para las empresas que se crean es la licencia en el caso de las actividades inocuas, aunque la dispersión en función de tipo de empresa varía ostensiblemente: 3.998 euros para la empresa-tipo distribución, y la actividad de fontanería, con un coste de 700 euros.

En ambos tipos de trámite, el coste es muy superior a la media del conjunto de trámites, y en ellos se ejercitan competencias municipales derivadas de la función de policía de las EELL. Igual acontece con la licencia de apertura, si bien este conjunto de trámites presenta un coste notablemente inferior a los anteriores (136 euros de media) y ocupa un tercer lugar.

Otro grupo de trámites muy diversos en función de la actividad que se pretende desarrollar y que aglutinan la inscripción en distintos registros, o la obtención de ciertas habilitaciones o informes previos preceptivos, tiene un coste particularmente inferior en contraposición a los detallados con anterioridad. Dicho coste es, asimismo, dispar, oscilando entre los 112 euros de la inscripción en el registro industrial a la gratuidad, como el caso de la habilitación de actividades turísticas. Se trata en la mayoría de ocasiones de trámites en los que

⁹¹ Algunos trámites son exclusivos de una CA. Véase el caso del informe de evaluación ambiental de actividades sólo exigido en Castilla-La Mancha. En otros supuestos, lo que para muchas CCAA representa una actividad inocua (es el caso de la empresa distribuidora), en algún caso concreto se exige calificación, como acontece con la fontanería en Valladolid y Vitoria. Por ello figuran dos trámites distintos que reflejan la distinta consideración a nivel autonómico o municipal. Igualmente se han eliminado los trámites sólo presentes en 2011, sin equivalencia para 2007.

basta con la presentación de una declaración responsable o una comunicación previa al inicio de la actividad.

De este modo se constata que los "costes" administrativos se concentran en las actividades municipales, frente a otros trámites de carácter estatal (que, como se veía anteriormente, presentan un coste medio de 16 euros) o de otros cuyo desarrollo normativo y la gestión ordinaria corresponde a las CCAA. Y que lógicamente, cualquier esfuerzo en materia de reducción de dichos costes debe concentrarse necesariamente en estos trámites.

Tabla 34. Coste medio de los trámites en 2007 y 2011.

TRÁMITE	COSTE (euros)		
	2011	2007	Diferencia
Actividad inocua distribuidora	3.998	3.998	0
Actividad clasificada TIC	1.980	1.841	139
Actividad clasificada industria	1.950	1.595	356
Actividad clasificada distribución	1.613	1.620	-7
Actividad inocua Banco Mundial	1.510	1.623	-113
Actividad clasificada hotel	1.339	1.290	49
Actividad clasificada Banco Mundial	832	876	-44
Actividad clasificada fontanería	736	671	65
Actividad inocua fontanería	700	662	37
Contaminación atmosférica	374	26	348
Licencia de apertura Banco Mundial	165	133	32
Licencia de apertura industria	156	84	72
Licencia de apertura empresa de distribución	125	103	23
Licencia de apertura TIC	124	100	24
Registro industrial	112	98	15
Licencia de apertura hotel	110	89	21
Registro sanitario	70	58	12
Almacenamiento de productos químicos	63	67	-4
Habil. empresas instaladoras de instal. térmicas en edificios	63	78	-15
Registro de instalaciones frigoríficas	56	73	-17
Registro Sanitario de establecimientos alimentarios menores	38	43	-6
Licencia de apertura fontanería	33	33	0
Habilitación de actividades turísticas (hotel)	25	29	-4
Registro de pequeños productores de residuos peligrosos	22	29	-7
Habilitación de actividades turísticas (hotel)	15	11	4
Informe preliminar de la situación del suelo	0	0	0
informe de evaluación ambiental de actividades	0	0	0
Habilitación de actividades turísticas (hotel y restaurante)	0	97	-97
Autorización de ventas a domicilio y a distancia	0	0	0
Reg. Gral. De empres. Comercio y establec. Mercantiles	0	18	-18
Media	540 €	511 €	29 €

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la evolución experimentada en el coste de los distintos trámites entre los años 2007 y 2011 se observa que, como media, no se han alterado (la media es de un incremento de 29 euros). Del total de trámites, 11 reducen su coste, cinco lo mantienen y 13 lo aumentan. No obstante, estos datos no arrojan información relevante, pues el peso en coste de cada trámite no está ponderado y son, en términos absolutos, muy dispares.

Los trámites que en mayor grado se encarecen son, con la excepción del relativo a la contaminación atmosférica, los que tienen que ver con las actividades clasificadas (356 euros en el caso de la industria, 139 euros en las TIC o 65 euros en fontanería) y en menor medida las licencias de apertura (que varían entre el incremento en 72 euros en industria y el mantenimiento del coste en fontanería). Sin embargo, en ambos casos se observa que las mayores reducciones se producen puntualmente en el caso de la licencia de actividad y apertura de la empresa BM.

En el resto de trámites que aglutinaban una pléyade de habilitaciones o inscripción en registros, o bien su coste no ha variado, o se han reducido, con la excepción de los registros sanitario e industrial y la habilitación turística del hotel, que en todo caso se han encarecido muy poco.

En definitiva, se aprecia que son los costes municipales (licencia de actividad y apertura) los que en mayor grado se han encarecido.

A partir de los datos de costes medios es posible construir dos escenarios de ahorro diferente. Si el coste armonizado de cada uno de los trámites se llevase al valor más bajo del conjunto de las CCAA se obtendría un ahorro para cada empresa que debiera realizar dicho trámite notablemente elevado y que figura en la tabla siguiente como "Ahorro 1". No obstante, dicho dato está claramente sesgado, por cuanto en casi todos ellos existen ayuntamientos que no suelen cobrar por dicho trámite. Si el ahorro armonizado para el conjunto del territorio nacional se llevase al valor mediano, esto es, es valor que deja por debajo el 50% de la distribución, ordenada de menor a mayor, se obtendría el coste que figura en la columna "Ahorro 2".

Tabla 35. Coste mayor y coste menor en los trámites de mayor importe de los seleccionados. Escenarios de ahorro por empresa.

TRÁMITE	COSTE (euros)		AHORRO (euros)	
	Mayor coste	Menor coste	Ahorro 1	Ahorro 2
Actividad inocua DIS	3.998	3.998	0	0
Actividad clasificada TIC	4.018	0	4.018	2.553
Actividad clasificada IND	3.945	0	3.945	2.145
Actividad clasificada DIS	5.274	0	5.274	3.912
Actividad inocua BM	1.590	0	1.590	712
Actividad clasificada HOT	4.488	0	4.488	3.691
Actividad clasificada BM	5.274	0	5.274	3.912
Actividad clasificada FON	816	655	161	81
Actividad inocua FON	2.600	25	2.575	2.600
Contaminación atmosférica	842	0	842	274
Licencia de apertura	960	0	960	960
Registro industrial	456	0	456	371
Registro sanitario	186	0	186	120
Almacenamiento de productos químicos	136	0	136	79
Habil. Empresas instaladoras de instal. térmicas en edificios	160	0	160	105
Registro de instalaciones frigoríficas	150	0	150	114
Registro sanitario de establecimientos alimentarios menores	111	0	111	108
Habil. de actividades turísticas (hotel)	128	0	128	128
Registro de pequeños productores de residuos peligrosos	173	0	173	173
Habil. de actividades turísticas (restaurante)	78	0	78	78
MEDIA	1.769 €	187 €	1.535 €	280 €

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, el ahorro suele ser bastante elevado. Si se considera que cualquier empresa debe obtener cuanto menos una licencia de actividad (bien sea inocua, bien sea clasificada), y una licencia de apertura, se obtiene como resultado que en dichos trámites, que son los más costosos en términos de coste administrativo, las empresas obtendrían un ahorro de 3.373 euros. Ello por lo que respecta a los trámites de índole municipal. Si se consideran los trámites autonómicos de la tabla anterior, se obtiene que el ahorro medio por trámite es de 141 euros, aunque debe tenerse en cuenta que tan sólo figuran en dicha tabla los trámites relativos a las seis empresas tipo analizadas en la evaluación.

4.8. Coordinación administrativa

En este apartado se analiza la coordinación administrativa concreta del proceso de tramitación de la creación de una empresa sin considerar la coordinación existente en el plano más estratégico y horizontal de la simplificación administrativa de la actividad de las administraciones públicas, y la derivada del PARCA y de la transposición de la DS.

En el análisis de la creación de empresas en los 17 municipios seleccionados, y sus respectivas CCAA, se ha puesto de manifiesto la diversidad de requisitos necesarios para la tramitación de todo el proceso. Una misma empresa, según su localización, necesitará más o menos trámites, con diferentes obligaciones de información. Este escenario, consecuencia del diferente desarrollo regulatorio en los ámbitos administrativos, fundamentalmente en el ámbito autonómico e incluso local, pone de manifiesto la necesaria coordinación que debe existir entre las AAPP y, dentro de un mismo nivel de gobierno, entre sus unidades, para conseguir un proceso ágil y eficaz que estimule el crecimiento económico.

Las fichas recogidas para cada trámite y cada empresa seleccionada muestran evidencias de falta de coordinación en varios sentidos: por un lado, las que se traducen en la inexistencia de un esquema común de tramitación; y, por otro, las que no evitan la petición de la misma documentación en los distintos trámites del mismo proceso de creación de una empresa, incluso de documentos que obran en poder de la AP, aunque sea a otro nivel (petición de NIF, DNI, copias de escrituras, acreditación de estar inscritos en registros administrativos autonómicos, etcétera). Además, aparecen registros administrativos con objetivos parecidos para una misma empresa en la misma administración (ver los registros autonómicos asociados a la empresa hotel con restaurante, por ejemplo).

Estas dificultades producidas por la falta de coordinación se dan más en la fase de inicio de actividad que en la constitución y, en concreto, en la gestión de las licencias de actividad, no sólo entre los distintos niveles administrativos, sino también entre las dependencias de una misma administración. En ayuntamientos de grandes ciudades con diversidad de distritos, por ejemplo, las juntas no siguen criterios idénticos a la hora de tramitar licencias, aunque ello pueda tener que ver más con la concurrencia espacial de determinadas actividades en unos distritos sobre otros, motivada por decisiones político-económicas ajenas al proceso de creación de empresas. La falta de armonización de criterios en la

aplicación de la normativa ocasiona confusión en el emprendedor e incertidumbre regulatoria.

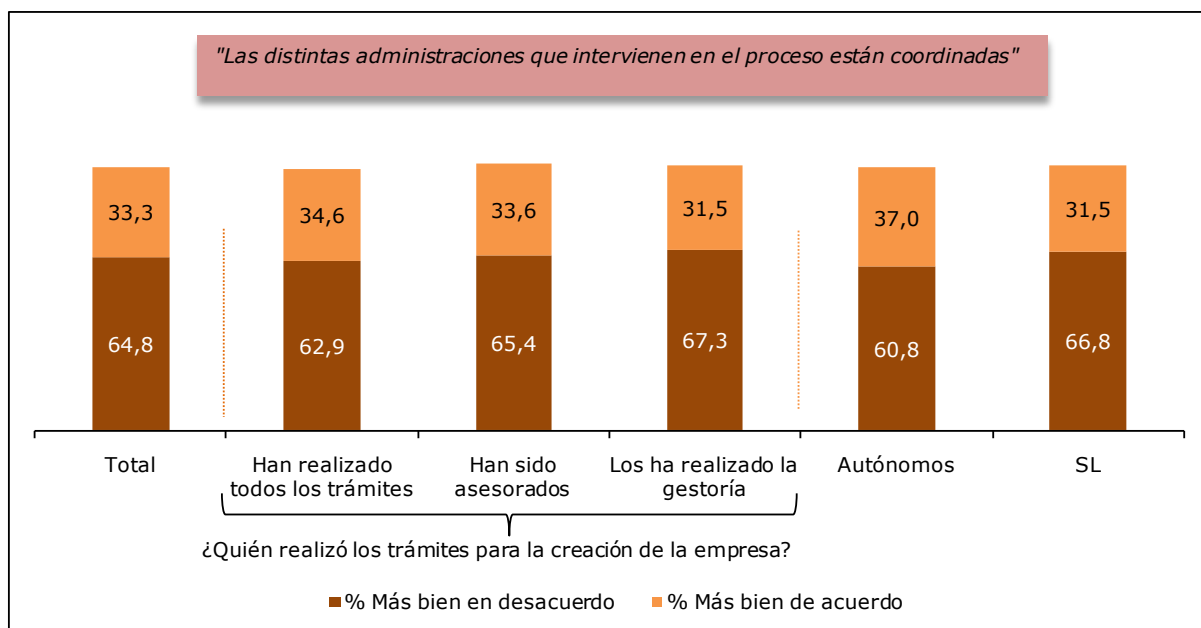
Una experiencia para la mejora de la coordinación en el ámbito local es la Agencia de Gestión de Licencias del Ayuntamiento de Madrid (AGLA) y la unificación de la gestión de licencias fuera de las juntas de distrito en entidades colaboradoras (ECLU), con directrices concretas de unidad de criterio (con controles periódicos por parte de la AGLA). Con este sistema se produce además la desvinculación del técnico de la licencia, con lo que se evita el riesgo de la existencia de distintos criterios en la tramitación.

Otro caso de ausencia de coordinación se da en las licencias ambientales, con interpretaciones distintas de las normas por las CA, que llevan incluso a considerar una actividad como afectada de la regulación medioambiental o no, y con exigencias distintas en cuanto a requisitos técnicos asociados al proyecto. En este caso, Extremadura y Murcia han desarrollado una solución de coordinación unificando todos los trámites ambientales en uno sólo autonómico, la licencia ambiental unificada.

Los emprendedores y agentes intermediarios consideran la falta de coordinación interadministrativa una de las causas de la complejidad del proceso. En concreto, para los emprendedores no es el número de trámites, sino el tiempo en realizarlos, las obligaciones de información que llevan aparejadas y la reiteración de las mismas, lo que lo dificulta. Tanto es así que la mejora de la coordinación entre administraciones, como se verá más adelante, figura, en la valoración de los encuestados, como uno de los tres aspectos de urgente mejora y, en el caso concreto de empresas y agentes intermediarios, como el más urgente.

Así, el grado de desacuerdo con la existencia de coordinación administrativa oscila entre el 60% y el 67%. Aún cuando no hay diferencias importantes según el colectivo analizado, cabe destacar que quienes tienen una mayor relación ordinaria con la administración en esta materia, -gestores y asesores, básicamente-, piensan en mayor grado que no existe coordinación interadministrativa.

Gráfico 57. Valoración de la existencia de coordinación entre las administraciones intervinientes en el proceso de creación de una empresa.

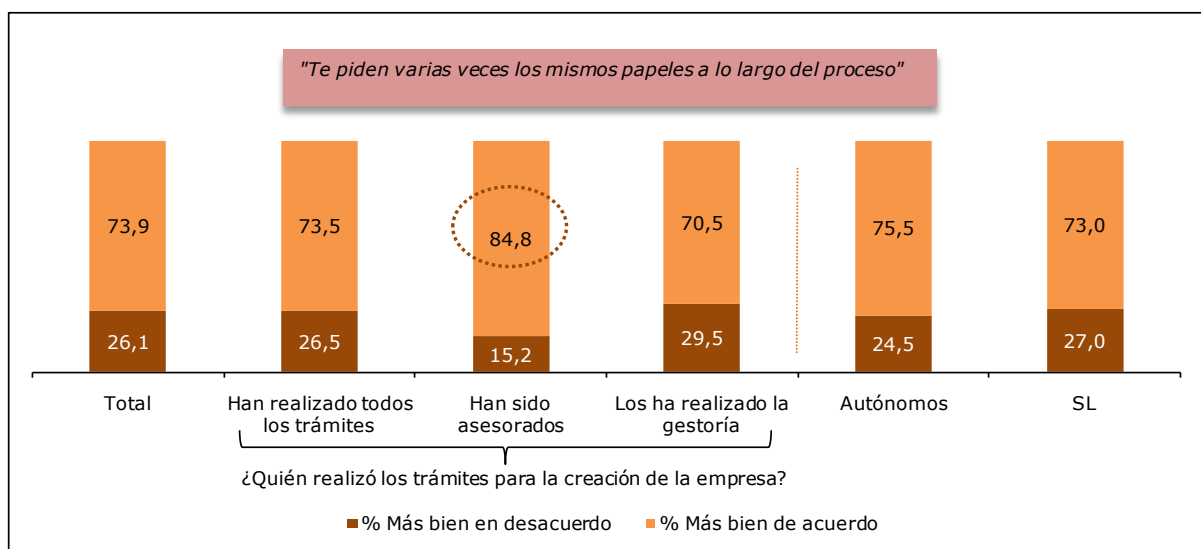


Fuente: Elaboración propia.

Dentro de las características relacionadas con la coordinación, uno de los aspectos destacados por los emprendedores encuestados es la petición reiterada de la misma documentación por las AAPP y, también, de documentación que ya obra en poder de las administraciones.

La gran mayoría de encuestados está de acuerdo al afirmar que *"te piden varias veces los mismos papeles a lo largo del proceso"*, siendo más críticos los que dicen haber sido asesorados para la tramitación de la creación de empresa o negocio. Mientras que en el conjunto de encuestados esta opinión se mantiene por el 73,9% en el caso de quienes han recurrido a asesoramiento externo esta proporción se eleva hasta el 84,8%.

Gráfico 58. Valoración de la petición de documentación a lo largo del proceso.



Fuente: Elaboración propia.

Estos datos coinciden con los ofrecidos en otras publicaciones. Gascón (2006), indica que el 55% de los empresarios consultados consideran que “la tramitación de licencias y permisos (para apertura de nuevas instalaciones o el inicio de nuevas actividades), resulta un obstáculo grande”. Asimismo, pone de manifiesto que la mitad de los empresarios creen que “la ausencia de coordinación de las distintas Administraciones es un obstáculo grande y el 37% que representa un obstáculo mediano”.

Las diferencias en los requisitos para crear una empresa y la falta de coordinación pueden provocar *efectos frontera* entre territorios colindantes, de forma que pueden producir la localización de empresas en aquellos con menores requisitos en una acción deliberada de las AAPP por atraer empresas, o sectores económicos específicos en un área concreta.

A los efectos de la falta de coordinación descritos en este apartado se unen los derivados la aprobación de las Leyes de emprendedores a nivel autonómico. En este caso, aunque beneficioso porque supone la inclusión en la planificación estratégica económica de los principios de la 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.

La coordinación entre AAPP también se puede abordar desde la administración electrónica. La existencia de distintas plataformas, sistemas o aplicaciones para la tramitación de la creación de una empresa obliga al emprendedor o a los agentes intermediarios (gestorías, asesorías...) a tener conocimiento y utilizar cada una para un mismo expediente. En este caso, la coordinación tiene su efecto añadido en la simplificación administrativa, ya que la interoperabilidad de las plataformas o sistemas de las distintas AAPP redundan en reducir los documentos que se aportan en el proceso, o en la realización de trámites de oficio por comunicación interadministrativa y todo ello con los efectos consiguientes en reducción de tiempo y coste para los emprendedores.

4.9. Efectos en la unidad de mercado

El desarrollo del Estado Autonómico ha tenido como objeto la descentralización política. Este proceso tiene un efecto sobre el funcionamiento de los mercados, al disponer las CCAA de competencia para determinar la regulación de los sectores económicos en los que operarán las empresas. Ello ha motivado que la existencia de una regulación diferenciada haya sido objeto de análisis desde la perspectiva de la unidad de mercado. Así, se intentaría establecer en qué grado dicha proliferación normativa impide o no que las empresas puedan operar sin restricciones en todo el territorio nacional.

No obstante, determinar en qué medida el acervo normativo propio restringe o dificulta la unidad de mercado es una cuestión problemática. Desde el punto de vista teórico, el contenido, contornos y alcance del concepto de unidad de

mercado no son ni claros ni unívocos, y ha de tenerse en cuenta que ha tenido más incidencia, como no podía ser de otra manera, en el ámbito comunitario, para la eliminación de elementos proteccionistas que restrinjan libertades como la de establecimiento.

Este enfoque en cierto modo se ha visto superado, centrándose actualmente más bien en determinar el grado en que el propio funcionamiento del mercado interior genera fallos que también limitan su avance (y se adentran más en el terreno de la gestión y, por tanto, la coordinación). Así, *"la existencia de estándares inadecuados deriva en un reconocimiento mutuo insuficiente, que en la provisión de bienes y servicios públicos se producen fallos y es necesario articular mejoras (...), que en muchas ocasiones la apertura a la competencia está limitada, que persisten numerosas barreras en el sector servicios (...)* Además, *la diversidad de normas nacionales que regulan el funcionamiento de los mercados supone en la práctica una restricción al funcionamiento del mercado único"* (CES, 2009).

En todo caso, en el ámbito de la creación de empresas, -objeto de esta evaluación-, y la regulación emanada de las CCAA, es importante considerar ciertos elementos que permiten contextualizar el análisis.

El reto frente a la unidad de mercado al que se enfrenta la UE es notablemente diferente al de un país como España. Si en la UE la existencia de múltiples países con concepciones, tradiciones y regulaciones específicas pueden generar barreras de entrada y salida muy acusadas, no sucede lo mismo en nuestro país, donde las barreras son, en todo caso, menores: ni existen barreras proteccionistas, ni arancelarias, ni impedimentos formales a la libre circulación de los factores productivos ni tampoco cabe hablar de diferencias fiscales importantes.

Por otro, lado existe un elemento importante al que en ocasiones no se presta la suficiente atención: no cabe hablar tanto de un mercado sino de varios, distintos y diferenciados. De este modo, pueden existir sectores económicos donde cabría hablar de restricciones a la unidad de mercado, mientras que en otros no se observarían limitaciones que restrinjan la libre implantación y la libre competencia de los operadores económicos.

Desde esta perspectiva, sólo en aquellos casos en los que se hable de mercados con una dimensión nacional, cabrá hablar de una fragmentación provocada por la intervención normativa de las CCAA: *"En algunos mercados cuyo ámbito geográfico es nacional, las normas e intervenciones de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias pueden incidir de manera decisiva y determinante en su configuración, hasta el punto incluso de provocar artificialmente su fragmentación en algunos mercados de carácter estrictamente autonómico. Lo anterior ocurrirá cuando las normas y decisiones autonómicas erijan barreras (de entrada/de salida) a determinados productos o servicios a sus territorios conduciendo en la práctica a la creación de mercados independientes"* (Marcos, 2011).

Deben ponderarse razonablemente los elementos que dificultan la unidad de mercado. No puede partirse de la premisa de una regulación de tal carácter que sea sustancialmente idéntica en todos los territorios, por dos razones. En primer lugar porque no es imprescindible para un desempeño económico flexible y eficiente, tal y como demuestran países como EEUU (a pesar de que los estados disponen de capacidad normativa sobre la economía, nadie pone en duda que exista unidad de mercado en EEUU). Y en segundo lugar porque, en nuestro

caso, la autonomía política reconocida por la Constitución, determina que la cuestión deba examinarse a la luz del reparto de competencias de las CCAA, pudiendo en todo caso hablarse de reglas o condiciones básicas para el ejercicio de la actividad económica. De otro modo se estaría menoscabando la importancia y trascendencia que la autonomía adquiere en nuestro ordenamiento jurídico.

Sea como fuere, cabe identificar una serie de potenciales barreras a la unidad de mercado en términos de creación de empresas, aún cuando sean normas que no operen necesariamente en el momento de la constitución de éstas. Sin ánimo de ser exhaustivos:

- La competencia territorial instrumentada a través de la *"captación o atracción de inversiones mediante desgravaciones o exenciones fiscales en el impuesto de sociedades o en el otorgamiento de suelo para industrias, esto es, la carrera hacia abajo (race to the bottom)"* (González Laxe, 2006). Otro de los elementos de la competencia territorial apunta a los denominados "efectos frontera" ya apuntados, esto es, los efectos que las diferencias reguladoras o fiscales establecen en los territorios colindantes entre CCAA. Así, los horarios comerciales o las exenciones fiscales pueden provocar que las empresas se ubiquen en una u otra CA, y que la mejora introducida vía precios propicie distorsiones en la competencia en dichas zonas.
- La imposición de cortapisas para que determinados operadores asentados en otros territorios actúen como agentes económicos con igualdad de condiciones. Tal sucede cuando se impone, por ejemplo, el requisito de estar asentado en un determinado territorio para contratar con agentes públicos o privados.
- La existencia de regímenes de autorización previa y otros requisitos siempre y cuando éstos sean *"injustificados o desproporcionados o el exceso de normas sobre el desarrollo de la actividad de servicios y el ejercicio profesional, no sólo restringen la capacidad del sector para general actividad y empleo, sino que también limitan la capacidad de desarrollar e incorporar innovaciones"* (MEH, 2008). Lo dificultoso, lógicamente, es determinar en qué grado las autorizaciones sean injustificadas o desproporcionadas, dada la carga subjetiva que incorpora la valoración. En todo caso, la DS ha establecido una serie de criterios interpretativos que restringen el campo de intervención y justificación de las autorizaciones previas.
- El respeto por la buena regulación económica, que debe ser interiorizado por el conjunto de reguladores, entre ellos, lógicamente, los niveles de gobierno autonómico y local. Ello implica que la normativa debe elaborarse incorporando el criterio de eficiencia económica. Existen claros ejemplos de normativa que se aleja de este criterio. Así sucede, por ejemplo, cuando *"la normativa busca, como un valor en sí mismo, la diferenciación de las normas propias frente a las de otras administraciones"* (Círculo de Empresarios, 2011).
- La captura del regulador. Cuando las normas imperativas son empleadas no como elemento de entrada al mercado sino como una coartada, buscándose la restricción de la competencia. Así algunos agentes intentan

influenciar a los reguladores, que a su vez capturan rentas con fines claramente espurios. Ello es más probable que ocurra en ámbitos de regulación más reducidos y cuando más cercanía exista entre regulador o regulado.

- El aumento de los costes de transacción derivados de los costes de información y gestión que lleva aparejada la existencia de una normativa prolífica. Así, la búsqueda de la localización más adecuada comporta un mayor coste con el objeto de conocer las condiciones que impone la normativa a la entrada de la empresa en un territorio.
- 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. Es el caso, por ejemplo, de las empresas de transporte o de medicamentos, cuyos productos o recursos deben cumplir requisitos sustancialmente diferentes.

En el ámbito de esta evaluación, en la fase de constitución los trámites son de competencia estatal, por lo que no se aprecian diferencias territoriales significativas. Sin embargo, en alguno de ellos, como el ITPyAJD, la tramitación es autonómica, y se han podido constatar diferencias en cuanto al nivel de servicios que prestan las CCAA, principalmente en el acceso electrónico. También se han detectado diferencias de servicios en relación con la inscripción en los registros mercantiles provinciales, si bien en este caso originadas por la interpretación que se realiza desde dichos registros de las normas y su aplicación.

En la fase de inicio de actividad, los trámites con la Seguridad Social son competencia estatal por lo que no se producen diferencias territoriales en su tramitación. Caso aparte, como ya se ha visto, es el libro de visitas y su versión electrónica. Es en los trámites relacionados directamente con la actividad económica que se pretende ejercer en los que se producen las diferencias regulatorias territoriales que pueden condicionar la unidad territorial del mercado.

La metodología adoptada en esta evaluación, centrada fundamentalmente en el análisis del número de trámites, los tiempos y los costes que impone la normativa de las CCAA, no permite desentrañar algunas de las barreras apuntadas más arriba. De hecho, tan sólo un estudio de caso permitiría determinar algunos de ellos, tales como la captura del regulador o la eficiente regulación económica sectorial.

Sí se han constatado algunos elementos de interés. Así, cabe destacar los costes de transacción derivados de la información y la gestión. En el caso de algunas empresas-tipo, como es el caso de aquellas que requieren normativa de carácter medioambiental o a las que se impone normativa clasificada, la comprensión, análisis e identificación de los requerimientos implican costes de transacción de todo orden. El grado de fragmentación que en este sentido impone la normativa es notablemente elevado.

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 del 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 de una magnitud elevada. Como se observaba en apartados anteriores, el coste de crear determinados tipos de empresa es variable, en función de la CA. No obstante, gran parte de la diferencia del coste cabe atribuirlo a las diferencias de los trámites locales.

En sí misma, 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.

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, cabe apuntar a que la transposición, -al menos la *Ley Paraguas*-, 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 una eficacia generalizada desde el punto de vista territorial a las declaraciones responsables, por lo que éstas podrían constituirse como título habilitante para realizar determinadas actividades en todo el Estado.

En el lado negativo, cabe apuntar a 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 a la materia (Muñoz Machado, 2009).

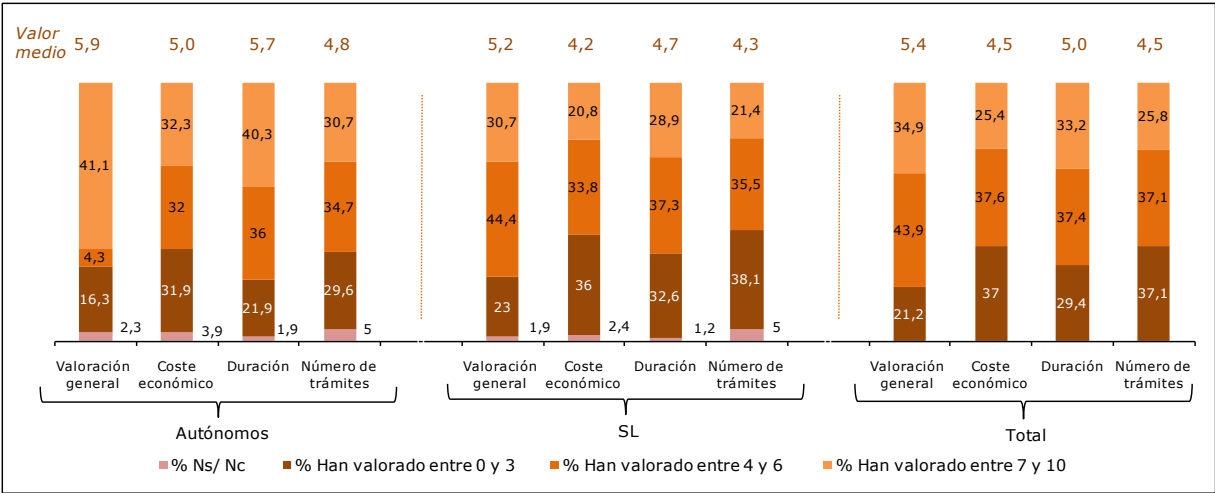
4.10. Valoración de la tramitación administrativa por parte de los usuarios

A lo largo de la evaluación se han analizado múltiples aspectos sobre la tramitación de la creación de empresas. Pero, ¿cómo es valorado el proceso por el conjunto de usuarios y agentes intervinientes? La realización de la encuesta en el marco de la evaluación tiene, como uno de sus objetivos, arrojar información sobre esta valoración.

La valoración del proceso para la creación de la empresa o inicio de actividad no presenta unas puntuaciones elevadas ni en su conjunto ni en ninguno de los aspectos fundamentales analizados (el coste económico, la duración y el número de trámites exigidos), con medias en torno al 5 sobre una escala de 1 a 10. La valoración en general del proceso es, sin embargo, superior a la de los elementos

analizados de forma individualizada. Son más críticas las empresas que los autónomos, valorando las primeras en término medio peor todos los aspectos, con puntuaciones inferiores a 5 en tiempo, coste y número de trámites. Los elementos peor valorados tanto por los empresarios como por los autónomos son el coste económico del proceso y la valoración del número de trámites necesarios para completarlo.

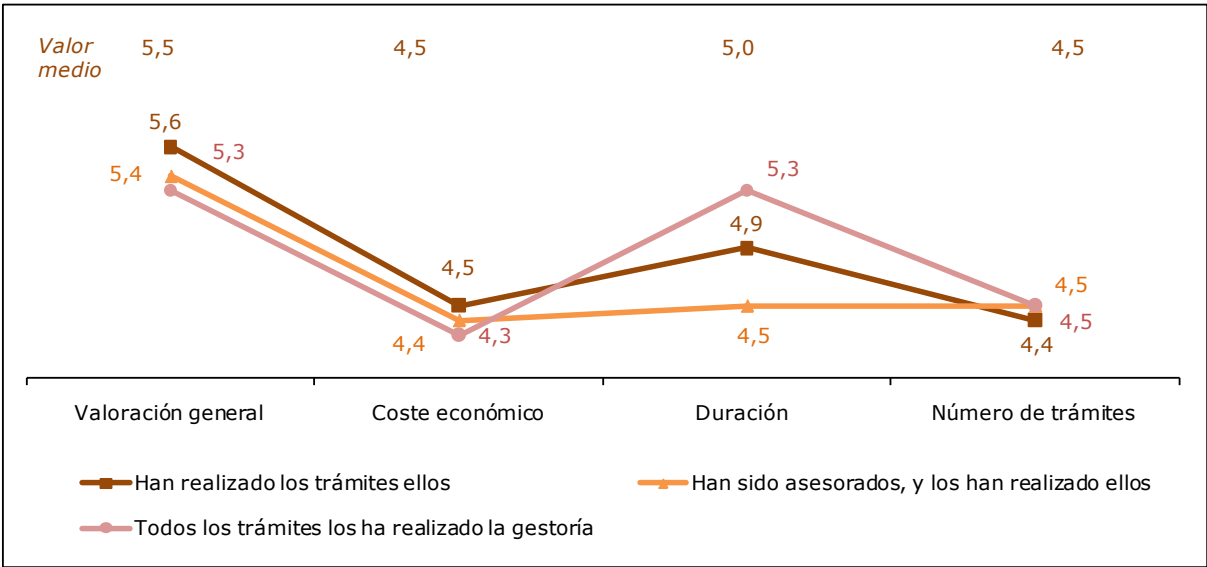
Gráfico 59. Valoración del proceso de creación de empresas según la personalidad jurídica.



Fuente: Elaboración propia.

Las valoraciones son semejantes se haya recurrido o no a ayuda externa, excepto al evaluar la duración del proceso. En este aspecto, los más críticos son los que, teniendo un asesoramiento parcial, no han externalizado por completo la realización de los trámites. Por el contrario, quienes realizan personalmente los trámites tienen una mejor opinión con respecto a la duración del proceso.

Gráfico 60. Valoración de la creación de empresas según la externalización del proceso.

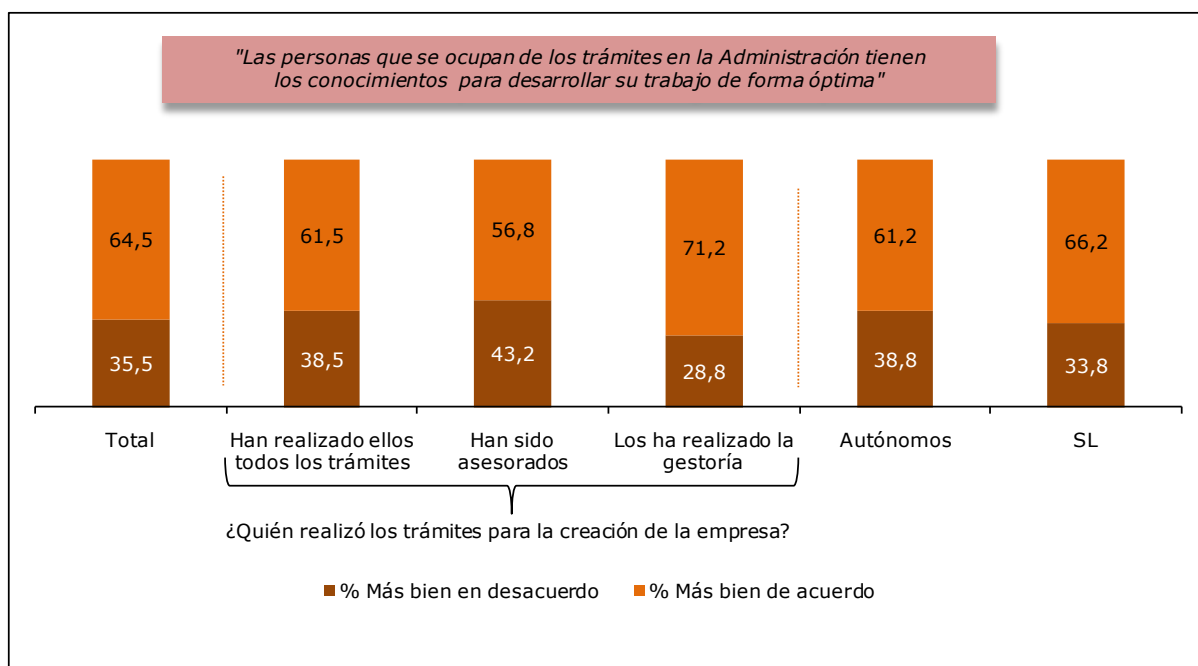


Fuente: Elaboración propia.

En general, los entrevistados están de acuerdo en que “las personas que se ocupan de los trámites en la administración tienen los conocimientos para

desarrollar su trabajo de forma óptima". Asesorías y gestorías presentan un mayor acuerdo con este aspecto, por encima del 70%, tal vez por la experiencia y práctica continuada y rutinaria en la creación de empresas. Los empresarios muestran también un mayor grado de acuerdo que los autónomos en cuanto a la suficiente formación y conocimientos de quienes realizan esta función en la administración pública.

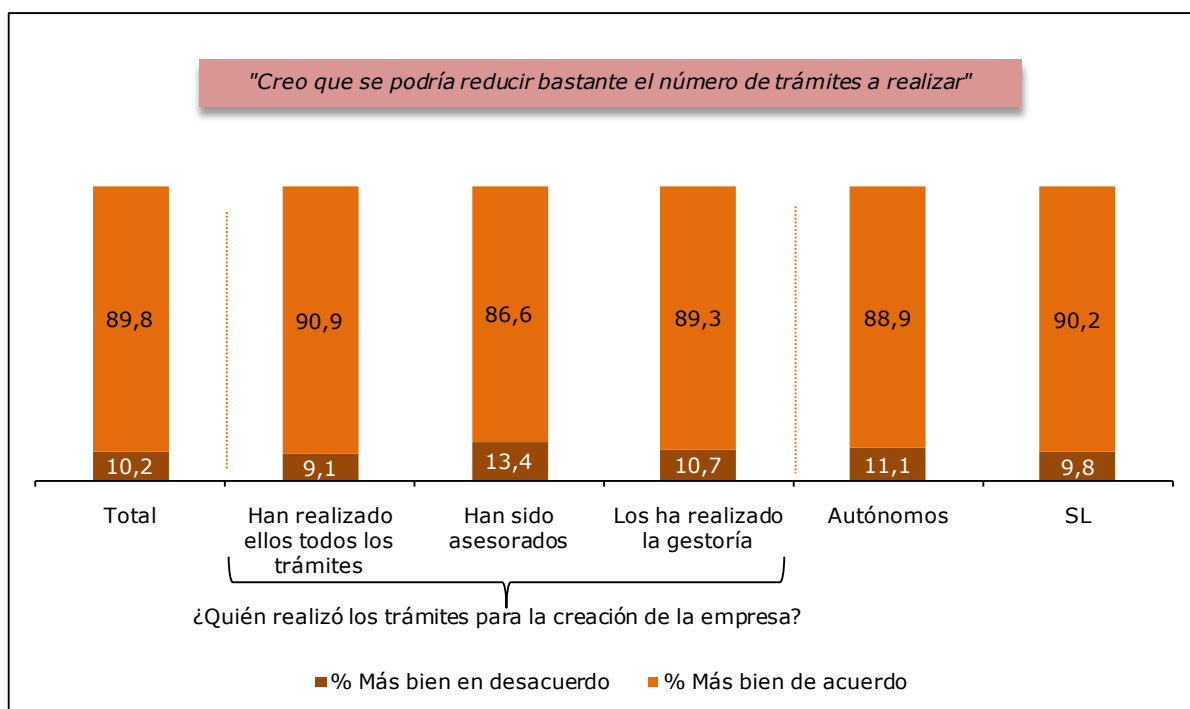
Gráfico 61. Valoración de los conocimientos de quienes se ocupan de los trámites en la administración.



Fuente: Elaboración propia.

Existe una creencia generalizada por parte de los usuarios en que se podría reducir bastante el número de trámites a realizar. En torno a un 90% de los entrevistados está de acuerdo con esta afirmación, y ello con independencia de quién haya realizado los trámites o la personalidad jurídica que ostente la actividad que se ha puesto en marcha. Este porcentaje es algo superior para quienes han creado su empresa en 2009 o antes (95%) que para los que la crean en los dos últimos años (2010-2011).

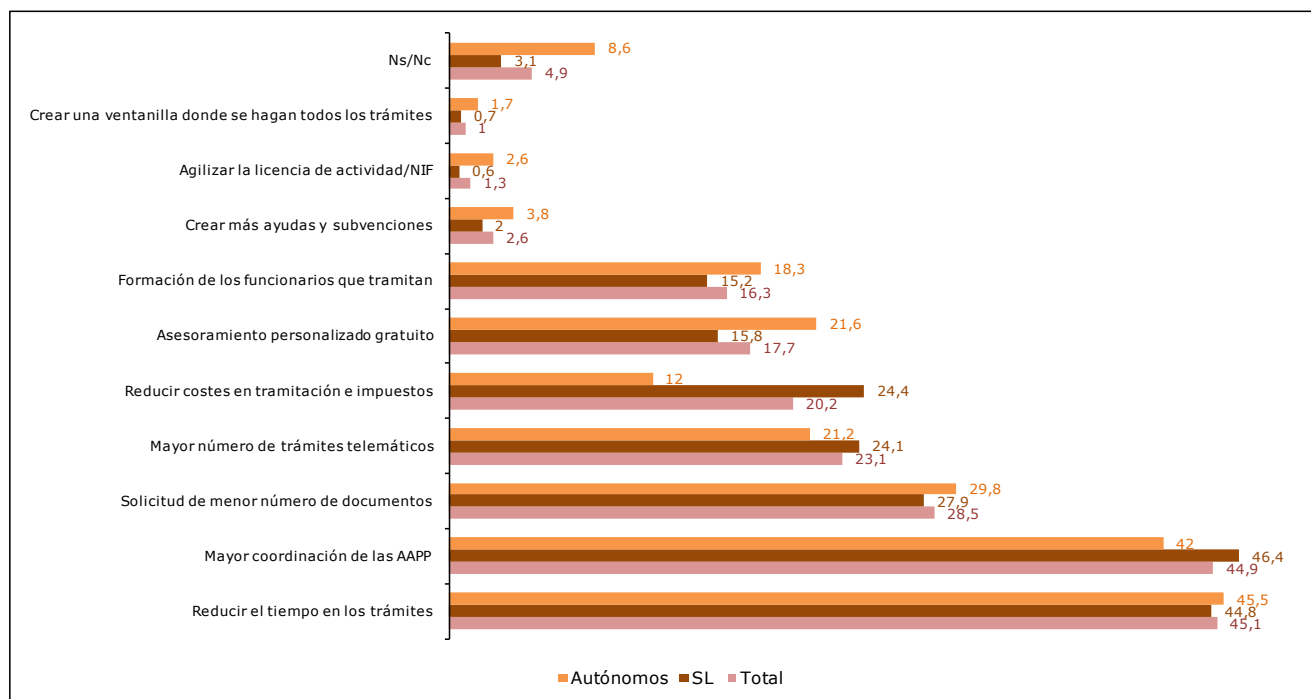
Gráfico 62. Valoración de la posibilidad de reducir el número de los trámites.



Fuente: Elaboración propia.

Si se pregunta sobre los aspectos de urgente mejora del proceso, los encuestados destacan como más imperativo reducir el tiempo de tramitación (45,1%) y mejorar la coordinación de las AAPP (44,9%). El siguiente aspecto, pero con una puntuación bastante alejada de los anteriores, es disminuir el número de documentos (28,5%). Estos resultados son semejantes con independencia de la forma jurídica, aunque para las empresas abordar la coordinación de las AAPP es el aspecto que obtiene mayor puntuación.

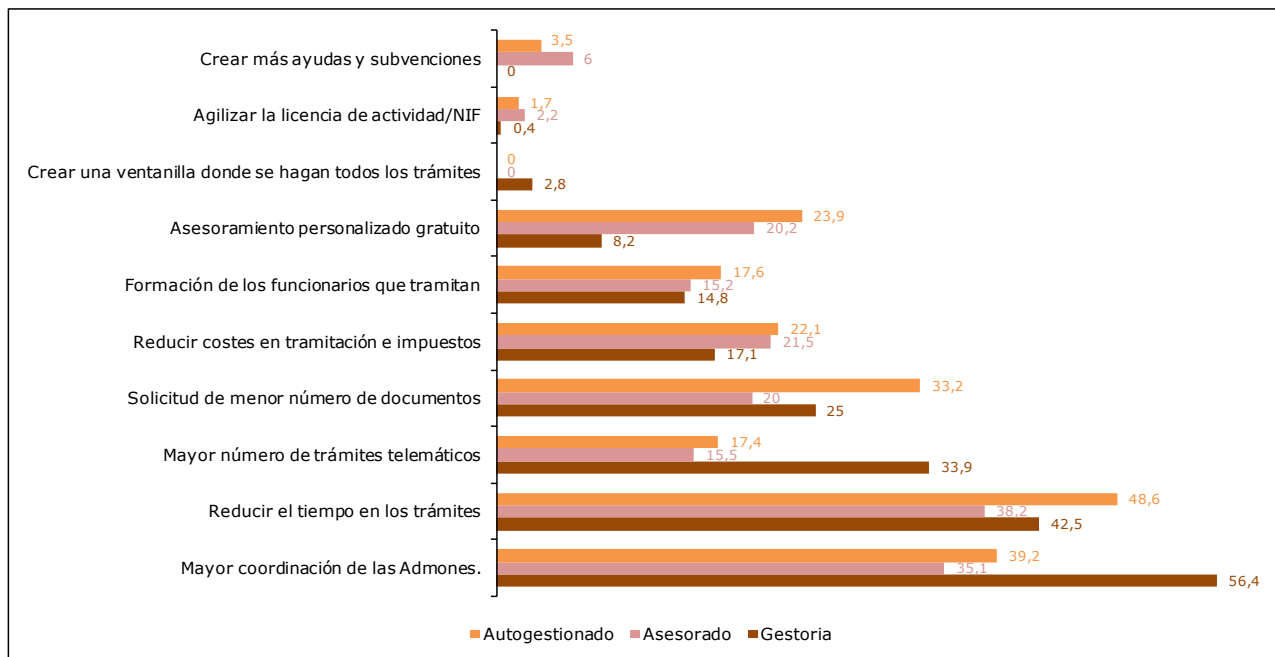
Gráfico 63. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas.



Fuente: Elaboración propia.

Entre quienes tramitan la creación de empresas, las gestorías (incluye también asesorías) son las que dan mayor importancia a la mejora de la coordinación de las AAPP (un 56,45%), con bastante diferencia respecto a la valoración que otorgan a este aspecto quienes gestionan los trámites por sí mismos, y también en relación con el siguiente aspecto a mejorar. El hecho de que estos agentes tengan un amplio conocimiento del proceso y lo utilicen frecuentemente dentro de su actividad ordinaria como un servicio que ofrecen a los emprendedores, da un valor añadido a esta puntuación y área de mejora. Otro aspecto a destacar respecto de las gestorías es la valoración que otorgan a la mejora de los trámites telemáticos, en comparación con quienes gestionan ellos mismos los trámites o lo hacen con asesoramiento, que puede derivar de las mismas razones señaladas en relación con la coordinación entre las AAPP (petición de los mismos papeles en diferentes trámites, mayor complejidad del proceso y *efectos frontera*, entre otras cuestiones).

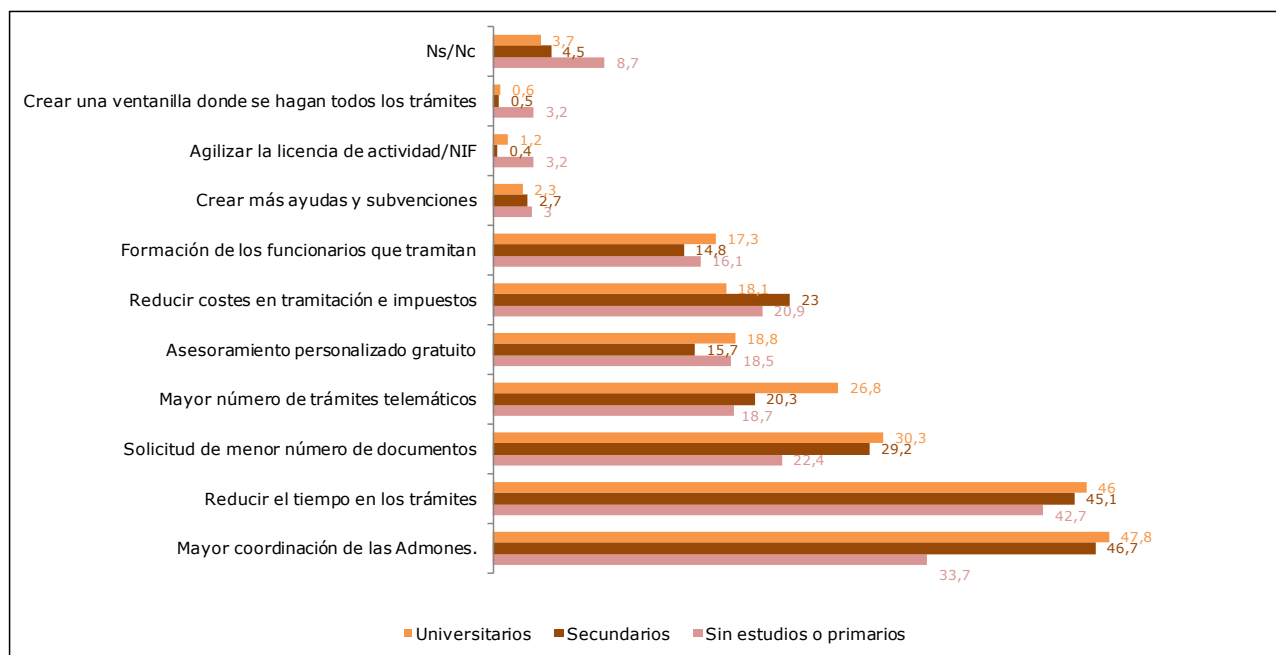
Gráfico 64. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas según la externalización de la tramitación.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los emprendedores que se gestionan ellos mismos la creación de su empresa, los aspectos de más urgente mejora son reducir el tiempo de tramitación, la mayor coordinación de las AAPP y que se solicite un menor número de documentos. A ellos les sigue el asesoramiento personalizado gratuito, en una proporción superior a la de las gestorías. Esta valoración se corresponde con actores con poca experiencia en la realización de los trámites para la creación de empresa (en contraposición a las gestorías, por ejemplo, que se dedican a ello cotidianamente) o con escaso conocimiento del funcionamiento de la Administración y sus procedimientos, que como ya se ha expuesto en apartados anteriores, les resulta un proceso difícil y complejo.

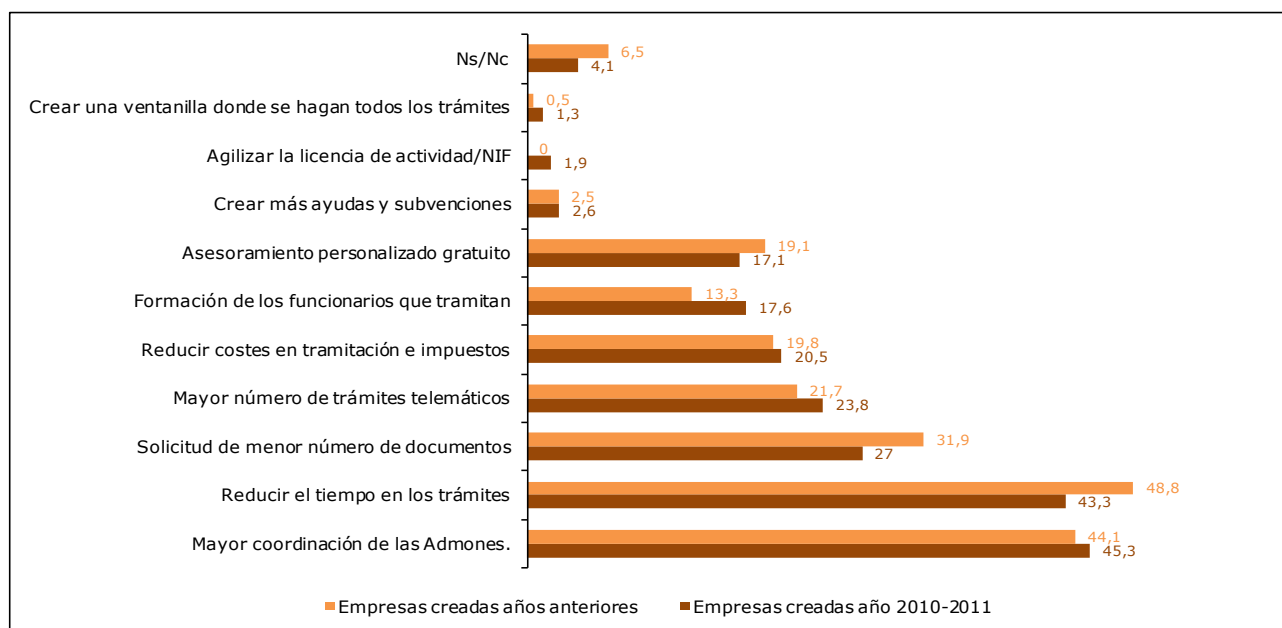
Gráfico 65. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas según nivel educativo.



Fuente: Elaboración propia.

Por nivel de estudios no hay grandes diferencias respecto a otras variables. Para los encuestados con estudios secundarios y universitarios la coordinación de las administraciones es el aspecto que más puntuación obtiene seguida de la reducción de tiempo de tramitación, aspecto que obtiene mayor puntuación en los encuestados sin estudios. El número de documentos a presentar es el tercer aspecto a mejorar.

Gráfico 66. Valoración de los aspectos de urgente mejora en la creación de empresas según el año de constitución.



Fuente: Elaboración propia.

Si se atiende al año de constitución de la empresa, las constituidas en 2010-2011 dan más prioridad a la mejora de la coordinación de AAPP frente a la reducción del tiempo de tramitación que las creadas en años anteriores.

En todos los casos, con respecto a los indicadores del proceso analizados, la reducción de costes en la tramitación no entra dentro de los tres primeros aspectos de urgente mejora del proceso para los encuestados, dando mayor importancia al tiempo y al número de trámites. Al margen de los indicadores, la coordinación de las AAPP y la reducción del número de documentos solicitados son los aspectos de mejora más demandados por los encuestados.

4.11. Comparación con estudios internacionales

Mejora en el estudio *Doing Business*

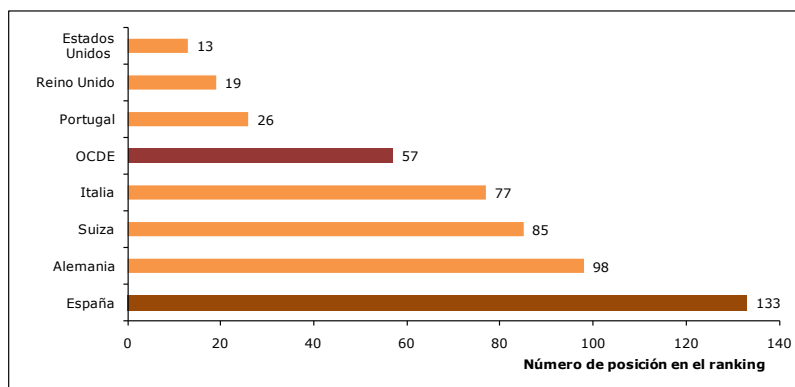
El estudio *Doing Business* (DB), elaborado por el Banco Mundial, es uno de los principales referentes con respecto a la facilidad de los países para hacer negocios. Incluye todas las fases de la vida de una empresa, desde su creación hasta su disolución y otros parámetros. En lo referente al objeto de esta evaluación, la creación de empresas, el DB crea una serie de características para una empresa-tipo (que se corresponde en esta evaluación con la empresa textil denominada BM) que se pueden examinar en la metodología del DB⁹² y también en la propia metodología de esta evaluación (ver Anexo 1).

El DB parte de la premisa de que “posibilitar el crecimiento del sector privado, asegurándose de que los desfavorecidos puedan participar de sus beneficios, requiere un entorno regulatorio donde empresarios noveles con iniciativa y buenas ideas, independientemente de su género o procedencia étnica, sean capaces de empezar sus negocios, y donde las buenas empresas puedan invertir y crecer, creando más empleo” (Banco Mundial, 2010). Por eso el objetivo declarado de este estudio del BM es realizar un seguimiento de la regulación empresarial mundial. Con sus limitaciones, naturalmente, reconocidas en los capítulos metodológicos de todos sus informes junto con las modificaciones de dicha metodología, en revisión constante. Algunos gobiernos, entre ellos el español, han cuestionado esos criterios metodológicos, y puesta de manifiesto esta discrepancia en reuniones bilaterales con los responsables del estudio.

El estudio *Doing Business 2012* (Banco Mundial, 2011), cuyos datos están fechados en junio de 2011, sitúa a España, como se observa en el gráfico, en el puesto 133 de un ranking de 183 países en cuanto a la facilidad para la creación de empresas se refiere.

⁹² Ver, en este sentido, los estudios DB (Banco Mundial, 2007, 2010, 2011, 2012), (Banco Mundial, 2010), (The International Bank for Reconstruction and Development, 2011), o (Banco Mundial, 2011).

Gráfico 67. Estudio *Doing Business* 2012. Posición de España con respecto a otros países y la región de altos ingresos de la OCDE.



Fuente: *Doing Business* 2012. (The International Bank for Reconstruction and Development , 2011).

Los resultados concretos en cuanto a la creación de empresas, situándolos en comparación con otros países de la UE, de la OCDE y de países emergentes, se ofrecen en la tabla siguiente:

Tabla 36. Estudio *Doing Business* 2012. Resultados de algunos países de la UE y países emergentes, ordenados según la duración de los trámites administrativos (días), de mayor a menor.

Región económica	Número de procedimientos	Duración (días)	Relación días/trámites	Coste (% INB per capita)	Capital mín. (% INB per capita)
Brasil	13	119	9,15	5,4	0
China	14	38	2,7	3,5	100,4
España	10	28	4,7	4,7	13,2
Alemania	9	15	1,6	4,6	0
Suecia	3	15	5	0,6	14
Irlanda	4	13	3,25	0,4	0
Reino Unido	6	13	2,1	0,7	0
Francia	5	7	1,4	0,9	0
Italia	6	6	1	18,2	9,9
Estados Unidos	6	6	1	1,4	0
Portugal	5	5	1	2,3	0
Hong Kong	3	3	1	1,9	0

Fuente: *Doing Business* 2012. (The International Bank for Reconstruction and Development , 2011).

El resultado de Brasil ha sido mencionado en las entrevistas realizadas para esta evaluación a la hora de relativizar la importancia de los trámites para la creación de empresas, una vez que el empresario ha tomado la decisión de emprender: aunque en Brasil hay más procedimientos, se tarda mucho más en completarlos y cuestan casi el doble que en España (y dejando a un lado el que no se requiera capital mínimo) la situación económica de crecimiento y de dinamismo hace que sea mucho más atractivo para invertir y emprender ahora mismo que en España.

Usando los datos disponibles en el *DB 2012*, y comparándolos con los obtenidos en la investigación realizada para esta evaluación, los resultados son los que se ofrecen en la tabla siguiente:

Tabla 37. Comparación del número, tiempo y coste de los trámites para crear una empresa con las características del BM.

EMPRESA TEXTIL BM. ESPAÑA	TIEMPO (Días)		COSTE (Euros)		Núm. de trámites	
	AEVAL 2011	DB 2012	AEVAL 2011	DB 2012	AEVAL 2011	DB 2012
Certificado negativo de denominación social	3	3	15,68 €	18,95 €	1	1
Certificado de depósito bancario	0,25	1	0,00 €	0,00 €	1	1
Solicitud del NIF/Alta en el censo de empresarios, profesionales y retenedores	0,25	1	0,00 €	0,00 €	1	1
Otorqamiento de la escritura pública	1	1	350,00 €	500,00 €	1	1
ITPyAJD	0,25	1	0,00 €	0,00 €	1	1
Inscripción en el Registro Mercantil Provincial	7	6	100,00 €	155,00 €	1	1
Obtención del NIF definitivo	1		0,00 €		1	
TOTAL FASE DE CONSTITUCIÓN	12,50	13	465,68 €	673,95 €	7	6
Inscripción en la Seguridad Social de la empresa y código de cuenta de cotización	0,25	1	0,00 €	0,00 €	1	1
Formalización de los contratos de trabajo	0,25	1	0,00 €	0,00 €	1	
Adquisición y sellado del libro de visitas	0,25	15	10,00 €	46,14 €	1	1
Comunicación de apertura de centro de trabajo		1		0,00 €		1
TOTAL FASE DE ACTIVIDAD, TRÁMITES CON LA SS	0,25	15	10,00 €	46,14 €	3	3
Licencia de actividades inocuas	14	15	385,00 €	350,00 €	1	1
TOTAL FASE DE ACTIVIDAD (PERMISO DE ACTIVIDAD)	14,25	15	395,00 €	396,14 €	4	4
TOTAL TRÁMITES	27	28	860,68 €	1.070,09 €	11	10

Fuente: Elaboración propia con datos del DB 2012 (The International Bank for Reconstruction and Development , 2011), (Banco Mundial, 2011) y datos propios. Las manchas moradas a la izquierda representan los trámites que se pueden hacer en paralelo en la investigación de AEVAL, y las de la derecha del cuadro, las que el DB considera que se pueden tramitar en paralelo.

Como se observa en la tabla, ambos estudios coinciden casi exactamente en el tiempo que se emplea para completar los trámites, de menos de un mes. Si se tiene en cuenta que el estudio DB no subdivide el día en horas, como sí se hace en esta evaluación, el resultado puede considerarse prácticamente idéntico. El Gobierno español discrepa del indicador de tener en cuenta la adquisición y la legalización del libro de visitas, que no se tiene en cuenta en el estudio DB que, sin embargo, sí contabiliza el resto de libros societarios⁹³ que no son necesarios para poner en marcha un negocio, por lo que el tiempo contabilizado no se corresponde entre una medición y otra. Sin embargo, la contabilización del tiempo estimado para legalizar el libro de visitas/libros societarios queda diluido al considerar el DB (no así esta evaluación, que incluye el tiempo de tramitación en paralelo con los trámites ante la Seguridad Social) que dicha tramitación se puede realizar paralelamente con la del permiso de actividad, que tiene idéntica duración.

En lo que hace al número de trámites, hay uno en cada estudio que no se tiene en cuenta en el otro: DB no contabiliza la obtención del NIF definitivo (podría estar identificado con el de la solicitud del NIF) mientras que AEVAL no tiene en cuenta la comunicación de apertura del centro de trabajo, dado que la normativa permite llevar a cabo este trámite con posterioridad a la apertura del mismo. Aunque se agrupan los trámites de actividad de forma diferente en ambos trabajos, no influye en el resultado final, en el que sólo hay un trámite de diferencia. Una de las cuestiones tratadas entre España y los técnicos de DB es la posible utilización de estatutos tipo para recortar tiempo en el trámite de la inscripción del Registro Mercantil. Sin embargo, como se ha visto en esta evaluación, esta posibilidad no es muy aceptada por los propios emprendedores, que prefieren redactar con cuidado los estatutos para evitar problemas jurídicos

⁹³ El plazo para su legalización es de cuatro meses antes del cierre del ejercicio, y los libros en blanco no tienen plazo.

futuros, aún cuando este plazo pueda mejorarse con una eventual ampliación de la posibilidad de usar las ventajas del RD- L 13/2010, ya explicadas. En cualquier caso, en ambos estudios el resultado es muy semejante.

En el coste de los trámites es donde se producen mayores diferencias entre el estudio DB y los resultados de la evaluación. En primer lugar, en el otorgamiento de la escritura pública, cifrada en el DB en 500 euros. En la evaluación se ha tenido en cuenta lo establecido en la Ley 1/2010 para las SL "ordinarias y presenciales" (ver cuadro 2) por su capital, el número y la tipología de sus socios y el tipo de estatutos, calculándose su coste en 350 euros. Esta diferencia será la que, a la postre, ocasione la divergencia del resultado entre un trabajo y otro. En la fase de actividad, el libro de visitas vuelve a ocasionar diferencias. Mientras en la evaluación se considera que el coste se limita a la adquisición de los libros, (entre 5 y 10 euros), el DB contabiliza 46 euros, debido a que contabiliza varios libros obligatorios en la vida ordinaria de la empresa, como se ha dicho. Sin embargo, también esta diferencia queda limada por el resto de los sumandos en esta fase, quedando en poco más de un euro.

El resumen comparativo entre ambos estudios, teniendo en cuenta todas las magnitudes evaluadas por el DB queda como se ofrece en la siguiente tabla:

Tabla 38. Resumen comparativo entre los indicadores sobre creación de empresas del estudio *DB 2012* y la evaluación de AEVAL.

España	Estudio Doing Business 2012	Evaluación AEVAL 2011
Número de procedimientos	10	11
Duración (días)	28	27
Coste (euros)	1.070,10 €	860,70 €
Coste (% INB per capita)	4,7	2,7
Capital mínimo (%INB per capita)	12,71	13,2

Fuente: Elaboración propia con datos del DB 2012 (The International Bank for Reconstruction and Development, 2011), (Banco Mundial, 2011) y datos propios.

Las cifras relativas a la dimensión de la empresa es lo que más discusiones ha generado entre el DB y el gobierno español. La exención del pago del ITPyAJD ha eliminado una de las principales, ya que el impuesto se calculaba sobre el capital inicial mínimo elegido por el estudio DB, de diez veces el INB *per cápita*⁹⁴ (o sea, 317.500 euros en precios de 2010), algo que se consideraba por el gobierno español como muy poco habitual en las empresas españolas. El DB consideró que este capital puede ser utilizado en inversiones necesarias para la puesta en funcionamiento. En esta evaluación se ha considerado que la empresa-tipo BM ha realizado una inversión de 805.000 euros en maquinaria, con lo que se supera ampliamente este considerando, aunque ya no tiene reflejo en el cuadro final.

⁹⁴ En la metodología del DB se refiere que se calcula sobre el ingreso *per capita*, medido en dólares americanos a precios de 2010, fijado en esta evaluación en 31.750 \$ siguiendo el indicador del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.MKTP.CD/countries?display=graph>). En la diferencia del precio según el año y en el paso de dicha cantidad a euros (se ha fijado para esta evaluación en 1,346 dólares por euro, a fecha de 28 de febrero de 2012) pueden darse las pequeñas diferencias registradas en este párrafo, no significativas.

Por otro lado, el capital mínimo exigido en términos de porcentaje sobre el INB *per cápita*, el 13,2% ofrecido por DB, frente al 12,71% calculado en esta evaluación, se ajusta, al pasarlo a euros según el tipo de cambio elegido, casi perfectamente (el resultado es de 2.918) al capital social mínimo de una SL en España, fijado en 3.000 euros, por lo que la diferencia es escasa.

El estudio *Business Dynamics: start-ups, business transfers and bankruptcy* de la Comisión Europea

A nivel europeo, el estudio *Business dynamics: start-ups, business transfers and bankruptcy* (Comisión Europea, 2011) se basa en un documento de trabajo de 2007 de la propia Comisión para evaluar los procedimientos de constitución de empresas en Europa en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada (Comisión Europea, 2007), con el fin de simplificar y acelerar el registro de empresas entre los estados miembros de la UE-15. Este documento de trabajo es también la base de la metodología de medición de los cinco tipos de empresas efectuada para la evaluación de AEVAL, ya desde 2007. El punto de partida había sido el estudio *Benchmarking the Administration of Business Start-Ups* (Comisión Europea, 2002). Los cinco tipos de empresa (siempre una SL) escogidos para el análisis comparativo (la industria de acero, la empresa TIC, la fontanería, el hotel con restaurante y la empresa distribuidora de alimentos) trataban de recoger los principales tipos sectoriales en la variedad de economías de la UE⁹⁵. En 2011 se terminaba el análisis.

Sin embargo, los resultados se ven afectados por la principal limitación del estudio, que es que dichos resultados se basan en un escaso número de respuestas a la encuesta realizada para obtener los datos (y que se fundamentan en las opiniones de quienes han ofrecido a contestar). Concretamente, en España se han conseguido nueve respuestas sobre el hotel; seis sobre la empresa TIC, cuatro sobre la industria de acero, siete sobre la fontanería y otras siete sobre la empresa de distribución de alimentos. Y lo mismo sucede con el resto de países: en ningún caso se ha superado el centenar de respuestas para la totalidad de las dimensiones del estudio (que incluyen quiebra, segunda oportunidad y transmisión de empresas). Teniendo en cuenta esas limitaciones, se han preparado para esta evaluación cuadros que resumen por tipo de empresa los indicadores de tiempo, los costes públicos (tasas, timbre, etcétera), los costes privados (honorarios de consultores, abogados, etcétera) y el esfuerzo interno (días por hombre) para obtener las licencias necesarias para la apertura del negocio. Los dos últimos indicadores se acercan más al análisis del Hotel + (que incluye esos costes privados) y al de cargas administrativas (que contabiliza también el coste referido al coste del esfuerzo necesario para cumplir el requisito de información). Pese a ello, no se pueden comparar resultados en ninguna de las empresas analizadas al no compartir la misma metodología.

⁹⁵ Los 27 países de la UE más Croacia, Turquía, Islandia, Noruega, Serbia y Montenegro.

Tabla 39. Empresa industrial.

TIEMPO (DÍAS) REQUERIDO PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PÚBLICOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PRIVADOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	ESFUERZO INTERNO (DÍAS/HOMBRE) PARA OBTENER LAS LICENCIAS	Número de países
Hasta 7 días	2	Hasta 50 €	3	Hasta 50 €	4	Hasta 10 días	7
Hasta 15 días	1	Hasta 100 €	2	Hasta 100 €	4	Hasta 20 días	6
Hasta 22 días	1	Hasta 200 €	2	Hasta 200 €	5	Hasta 40 días	5
Hasta 30 días	2	Hasta 400 €	2	Hasta 300 €	1	Hasta 60 días	6
Hasta 45 días	3	Hasta 500 €	4	Hasta 400 €	2	Hasta 80 días	2
Hasta 60 días	9	Más de 500 €	16	Hasta 500 €	2	Más de 80	3
Más de 60	12	Sin datos	4	Más de 500 €	12	Sin datos	4
Sin datos	3			Sin datos	3		

(*)1): Por ejemplo, tasas, timbre, etc.

(*)2): Honorarios de consultores, abogados, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Business Dynamics: Start-ups, business transfers and bankruptcy. 2011. Los datos se basan únicamente en los puntos de vista y percepciones de los encuestados. En rojo, franja en la que se encuentra España.

Los datos de tiempo y costes públicos obtenidos para nuestro país coinciden básicamente con los resultados de la evaluación. Se sitúa, pues, España, en las franjas menos ventajosas (aunque son muy amplias -más de 500 euros, por ejemplo-), donde, por otra parte, también se sitúa la mayoría de los países examinados.

Tabla 40. Empresa TIC.

TIEMPO (DÍAS) REQUERIDO PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PÚBLICOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PRIVADOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	ESFUERZO INTERNO (DÍAS/HOMBRE) PARA OBTENER LAS LICENCIAS	Número de países
Hasta 7 días	9	Hasta 50 €	5	Hasta 50 €	11	Hasta 10 días	15
Hasta 15 días	2	Hasta 100 €	4	Hasta 100 €	3	Hasta 20 días	5
Hasta 22 días	2	Hasta 200 €	1	Hasta 300 €	2	Hasta 40 días	3
Hasta 30 días	3	Hasta 300 €	5	Hasta 400 €	3	Hasta 60 días	4
Hasta 45 días	5	Hasta 400 €	2	Hasta 500 €	2	Hasta 80 días	1
Hasta 60 días	4	Hasta 500 €	4	Más de 500 €	8	Más de 80	2
Más de 60	7	Más de 500 €	9	Sin datos	4	Sin datos	3
Sin datos	1	Sin datos	3				

(*)1): Por ejemplo, tasas, timbre, etc.

(*)2): Honorarios de consultores, abogados, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Business Dynamics: Start-ups, business transfers and bankruptcy. 2011. Los datos se basan únicamente en los puntos de vista y percepciones de los encuestados. En rojo, franja en la que se encuentra España.

En el caso de la empresa TIC (que es considerada por la UE como una de las que reflejan las condiciones de motor de cambio en la empresa) y, aunque en el caso de los costes públicos se sitúa a España entre los países que superan los 500 euros (los más de 1.900 euros que resultan del análisis realizado para esta evaluación invitarían a crear una categoría superior), en la casilla de tiempo invertido la UE reduce el plazo calculado para esta evaluación en más de un mes. Pese a ello, la valoración general es que España está en los últimos puestos de la tabla (hay nueve países que completan los trámites en una semana, por ejemplo, según la Comisión).

Tabla 41. Hotel con restaurante.

TIEMPO (DÍAS) REQUERIDO PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PÚBLICOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PRIVADOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	ESFUERZO INTERNO (DÍAS/HOMBRE) PARA OBTENER LAS LICENCIAS	Número de países
Hasta 7 días	2	Hasta 50 €	3	Hasta 50 €	8	Hasta 10	7
Hasta 30 días	1	Hasta 100 €	1	Hasta 100 €	4	Hasta 20	7
Hasta 45 días	9	Hasta 200 €	2	Hasta 200 €	1	Hasta 40	9
Hasta 60 días	8	Hasta 400 €	2	Hasta 300 €	2	Hasta 60	5
Más de 60	13	Hasta 500 €	2	Hasta 400 €	1	Hasta 80	2
		Más de 500 €	22	Hasta 500 €	2	Más de 80	2
		Sin datos	1	Más de 500 €	14	Sin datos	1
				Sin datos	1		

(*)1): Por ejemplo, tasas, timbre, etc.

(*)2): Honorarios de consultores, abogados, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Business Dynamics: Start-ups, business transfers and bankruptcy. 2011. Los datos se basan únicamente en los puntos de vista y percepciones de los encuestados. En rojo, franja en la que se encuentra España.

En el hotel con restaurante se está en el mismo caso, en la última franja, tanto en tiempo como costes públicos, aunque en esta última magnitud España está acompañada por la gran mayoría de países estudiados.

Tabla 42. Distribuidora de alimentación.

TIEMPO (DÍAS) REQUERIDO PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PÚBLICOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PRIVADOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	ESFUERZO INTERNO (DÍAS/HOMBRE) PARA OBTENER LAS LICENCIAS	Número de países
Hasta 7 días	3	Hasta 50 €	4	Hasta 50 €	8	Hasta 10	12
Hasta 22 días	3	Hasta 100 €	1	Hasta 100 €	1	Hasta 20	10
Hasta 30 días	6	Hasta 300 €	4	Hasta 200 €	3	Hasta 40	7
Hasta 45 días	4	Hasta 400 €	3	Hasta 300 €	3	Hasta 60	1
Hasta 60 días	7	Hasta 500 €	5	Hasta 400 €	2	Más de 80	1
Más de 60 días	9	Más de 500 €	14	Más de 500 €	2	Sin datos	2
Sin datos	1	Sin datos	2	Sin datos	2		

(*)1): Por ejemplo, tasas, timbre, etc.

(*)2): Honorarios de consultores, abogados, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Business Dynamics: Start-ups, business transfers and bankruptcy. 2011. Los datos se basan únicamente en los puntos de vista y percepciones de los encuestados. En rojo, franja en la que se encuentra España.

Los costes públicos de la empresa DIS en España se incluyen asimismo en los máximos europeos, marcados en más de 500 euros, aunque en el caso español la cifra es muy superior, como se ha visto. En cuanto al tiempo, la mayoría de los países estudiados están en bandas inferiores, y lo mismo sucede en los costes privados necesarios para la puesta en marcha de la empresa (más de 500 euros, donde sólo otro país acompaña a España). Caso contrario es el esfuerzo interno necesario para obtener las licencias, donde España se acerca a la media europea.

Tabla 43. Empresa de fontanería.

TIEMPO (DÍAS) REQUERIDO PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PÚBLICOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	COSTES PRIVADOS ^(*) (€) PARA OBTENER TODAS LAS LICENCIAS	Número de países	ESFUERZO INTERNO (DÍAS/HOMBRE) PARA OBTENER LAS LICENCIAS	Número de países
Hasta 7 días	7	Hasta 50 €	5	Hasta 50 €	8	Hasta 10 días	15
Hasta 15 días	3	Hasta 100 €	1	Hasta 100 €	5	Hasta 20 días	7
Hasta 22 días	3	Hasta 200 €	5	Hasta 200 €	1	Hasta 40 días	3
Hasta 30 días	5	Hasta 300 €	4	Hasta 300 €	1	Hasta 60 días	1
Hasta 45 días	4	Hasta 400 €	1	Hasta 400 €	4	Hasta 80 días	2
Hasta 60 días	3	Más de 500 €	16	Más de 500 €	12	Más de 80	3
Más de 60	6	Sin datos	1	Sin datos	2	Sin datos	2
Sin datos	1						

(*)1): Por ejemplo, tasas, timbre, etc.

(*)2): Honorarios de consultores, abogados, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Business Dynamics: Start-ups, business transfers and bankruptcy. 2011. Los datos se basan únicamente en los puntos de vista y percepciones de los encuestados. En rojo, franja en la que se encuentra España.

Por último, es más difícil evaluar los resultados relativos a la empresa FON ya que sólo hay datos de la categoría de costes públicos, donde España se ubica junto a otros 15 países en la franja más cara.

Si se atiende el análisis a los resultados de esta evaluación, y teniendo en cuenta el punto de partida, el estudio *Benchmarking the Administration of Business Start-Ups* (Comisión Europea, 2002), que estudiaba el proceso de constitución de las SL y los empresarios individuales⁹⁶, la evolución se puede comprobar en la siguiente tabla.

Tabla 44. Resultados de tiempo, coste y número de trámites comparados entre el estudio de la Comisión de 2002 y el de AEVAL para esta evaluación (2011). Fase de constitución.

España	Estudio Comisión 2002		Estudio AEVAL 2011	
	Empresario individual	SL	Empresario individual	SL
Tiempo	2-24 días	15-24 días	0,625	6,375
Coste	1.572 €	1.590 €	0 €	115,68
Núm. Trámites	12	23	2	7

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio *Benchmarking...* (Comisión Europea, 2002) y datos propios.

⁹⁶ Mencionado también el capítulo tercero de este informe de evaluación.

Como se observa en la tabla, en la fase de constitución los datos de España han experimentado un vuelco total desde 2002, en los tres indicadores, aunque destaca sobre todos el coste de la constitución del empresario individual, que pasa de más de 1.500 a la gratuidad. Se da el caso, además, de que, al tratarse de trámites comunes a todos los tipos de empresa y de origen estatal, no existen diferencias entre CCAA. El resultado de la actuación pública, en este caso, sería de un excepcional impacto.

Otra cosa sería si el análisis se realizara sobre la totalidad del proceso de creación de empresas, añadiendo a esta fase de constitución la de actividad. De esta forma, la tabla anterior quedaría modificada de la siguiente forma.

Tabla 45. Resultados de tiempo, coste y número de trámites comparados entre el estudio de la Comisión de 2002 y el de AEVAL para esta evaluación (2011). Proceso completo.

España	Estudio Comisión 2002		Estudio AEVAL 2011	
	Empresario individual	SL	Empresario individual	SL
Tiempo	2-24 días	15-24 días	18,625 - 127,625 días	24,375- 133,375 días
Coste	1.572 €	1.590 €	912,94 - 2.513 €	1.028,62 - 2.628,68 €
Núm. Trámites	12	23	17,88 - 20,06	22,88 - 25,06

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio *Benchmarking...* (Comisión Europea, 2002) y datos propios.

En este caso, el resultado de la comparación depende totalmente de la empresa-tipo elegida. Como se ha ido viendo a lo largo de esta evaluación, los trámites sectoriales asociados al territorio son los que provocan una mayor oscilación en los datos. Así, se estaría mejorando el tiempo máximo contemplado por la Comisión si se opta por una empresa "inocua" (para esta comparación se ha elegido la empresa-tipo FON); y se superaría ampliamente si se trata de la más compleja de las empresas clasificadas (aquí se han tomado los datos de la IND).

En cuanto a coste, se mejora la cifra de 2002 si se tiene en cuenta la empresa "inocua" y se superan los costes de la empresa IND. Y en número de trámites, se produce una mayor dispersión: la empresa individual aumenta sus trámites tanto en la empresa "inocua" como en la IND, mientras que la SL mejoraría los datos de 2002 si se tiene en cuenta la empresa "inocua" y los empeoraría ligeramente si se trata de la empresa IND.

4.12. Un ejemplo de medición de costes según el método simplificado de medición de cargas

La mejora de la regulación, los costes administrativos y las cargas administrativas. El método⁹⁷

La mejora de la regulación (*better regulation*, en inglés) es un concepto elaborado a lo largo del tiempo en diversos países y busca mejorar y simplificar el entorno normativo. En ese sentido, la política de mejora de la regulación europea está orientada, concretamente, a perfeccionar el marco regulador, mejorar la concepción de la legislación en beneficio de los ciudadanos, reforzar el respeto y la eficacia de las normas y minimizar el coste económico.

Porque, según la propia UE, la normativa es importante y necesaria, y la aplicación de la misma puede suponer costes, una parte de los cuales se derivan de las obligaciones legales de informar a entidades públicas o privadas: es lo que se llaman costes administrativos. Siguiendo a Delia Torés (2011),

- *"Algunas de estas obligaciones legales se han convertido en fastidiosas, complicadas e incluso superfluas. Los costes administrativos inútiles o desproporcionados pueden constituir un lastre serio para la actividad económica o irritar a empresas, ciudadanos y poderes públicos.*
- *La reducción de las obligaciones excesivas proporciona a las empresas más tiempo que emplear en su actividad productiva, reduciendo costes de producción, permitiendo inversiones e innovaciones suplementarias, mejorando en suma la productividad y la competitividad de la economía.*
- *La reducción de cargas puede ser especialmente beneficiosa para las PYMES".*

Así pues, una carga administrativa puede ser definida como aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas o los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Por ejemplo, solicitudes, comunicación de datos o conservación de documentos. No están incluidas en esta definición las actuaciones que deben ser realizadas por la Administración, y tampoco se consideran cargas los impuestos y las tasas.

En la aplicación de esta política de mejora de la regulación y la disminución de cargas administrativas, los principios propuestos por la UE son:

- Reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias.
- Evitar redundancias y solapamientos.
- Automatizar la recogida de información introducir umbrales para los requisitos de información.
- Priorizar las actividades más expuestas dentro de un sector.
- Actualizar los requisitos cuando cambien las normas.
- Facilitar información sobre los cambios de regulación.

⁹⁷ La metodología completa se puede leer, como ya se ha indicado, en (MPTAP, 2008), (MPTAP, 2009) y (MPTAP y FEMP, 2010), entre otros.

El modelo de costes estándar (MCE o SCM, en sus siglas en inglés), es el que se utiliza, en la mayor parte de los países europeos, para la medición de las cargas administrativas a partir del estudio de las obligaciones de información que se imponen a los ciudadanos (en el caso del objeto de evaluación, a los empresarios) derivados de la aplicación de la normativa. Es importante especificar que este modelo no genera resultados válidos desde el punto de vista estadístico, sino que son estimaciones. La medición de costes para las actividades administrativas se realiza teniendo en cuenta tres parámetros: los costes internos (el número de horas o minutos invertidos en la actividad administrativa; el salario por hora de los grupos que realizan labores administrativas y los gastos generales); los costes externos (el número de horas o minutos invertidos en la actividad administrativa y el coste por hora de los proveedores que realizan labores administrativas) y las adquisiciones (los gastos para realizar las adquisiciones necesarias para cumplir con las obligaciones de información y/o requerimientos de datos específicos).

Sin embargo, en España se pensó en simplificar ese método, por diferentes razones, que a continuación se explicitan:

- Por la exigencia legal del análisis del impacto normativo.
- Por la “tradición española” en simplificación: especial dificultad en medir la reducción de los plazos y los costes de oportunidad.
- Por la saturación de los empresarios para responder a encuestas sobre los costes de las cargas⁹⁸.

El método simplificado está basado en el MCE y adaptado al modelo territorial español, y se ha conseguido consensuar con todas las administraciones. Con él, se pretende facilitar la identificación y medición homogénea de las cargas administrativas por todas las AAPP, y proporcionar mecanismos para eliminar o reducir cargas.

La medición de cargas en dos tipos de empresas: la industria y la empresa de nuevas tecnologías

A continuación se presenta un análisis de los costes directos de las cargas administrativas en dos de los tipos de empresas analizados para esta evaluación: la forja (IND) y la empresa de nuevas tecnologías (TIC) basado en el citado método simplificado⁹⁹.

⁹⁸ En este sentido, se puede consultar el informe de la (CEOE-CEPYME (MPTAP), 2010), ya citado. En dicho informe se analiza la “irritación” que causa en los empresarios la demanda de información de las AAPP y otros organismos en sus diversas formas.

⁹⁹ Los resultados completos de dicha medición, así como la metodología empleada se pueden leer en el Anexo 6.

Cuadro 3. Cálculo de los costes de las cargas y su reducción en los trámites estatales. Empresarios individuales autónomos.

Reducción de cargas a nivel estatal			
Nombre	2007	2011	Diferencia
Regularización tributaria (declaración censal, alta en el IAE)	85 €	9 €	-76 €
Alta en el Régimen Especial de Autónomos (RETA)	85 €	9 €	-76 €
Inscripción en la Seguridad Social del empresario y código de cuenta de cotización	20 €	1 €	-75 €
Adquisición y legalización del libro de visitas	50 €	50 €	0 €
Formalización de los contratos de trabajo	25 €	13 €	-12 €
TOTAL	265 €	98 €	-239 €

Con trama: tramitación electrónica

Fuente: Elaboración propia.

Destaca en este cuadro que, en esta forma jurídica, se pueden realizar casi todos los trámites de forma telemática, ya que sólo el libro de visitas debe legalizarse en las delegaciones provinciales de la Inspección de Trabajo (incluso en el caso de que se trate del libro de visitas electrónico, posible en cinco CCAA, esta tramitación, aunque resulte paradójico, ha de hacerse presencialmente, aunque se puede descargar el formulario por internet).

Cuadro 4. Cálculo de costes de las cargas y su reducción en los trámites estatales. SL y SLNE.

Reducción de cargas a nivel estatal			
Nombre	2007	2011	Diferencia
Certificado negativo de la denominación social	80 €	5 €	-75 €
Certificación del depósito bancario	10 €	10 €	0 €
Otorgamiento de la escritura pública	515 €	515 €	0 €
ITPyAJD	95,0 €	20,0 €	-75,0 €
Regularización tributaria (declaración censal, alta en el IAE y obtención de NIF provisional)	100 €	5 €	-75 €
Inscripción en el Registro Mercantil	12	12	0
Obtención del NIF definitivo	9	9	0
Inscripción en la Seguridad Social del empresario y código de cuenta de cotización	20 €	17 €	-75 €
Adquisición y legalización del libro de visitas	50	50	0
Formalización de los contratos de trabajo	25 €	13 €	-12 €
TOTAL	916 €	656 €	-312 €

Con trama: tramitación electrónica

Fuente: Elaboración propia.

La reducción de costes se produce en ambas figuras jurídicas (239 y 312 euros, respectivamente) y se produce por la misma causa, el paso a la tramitación telemática desde la tramitación presencial, ya que no se ha producido ninguna reducción de trámites, ni reducción de obligaciones de información según los datos disponibles. En el caso de la SL se ha optado por contabilizar la tramitación a través del DUE, porque, en caso contrario, no sería posible realizar el trámite de la inscripción en la Seguridad Social vía telemática.

Pasando ya a los trámites relacionados con la segunda fase, la de actividad, hay que tener en cuenta para el análisis de resultados que no todos los trámites son

comunes a todas las CCAA; es decir, los emprendedores no han de realizar todos los trámites que se incluyen en las tablas que se ofrecen a continuación, sino que, por ejemplo, donde se tramite la autorización ambiental unificada no han de llevarse a cabo los trámites incluidos en la misma (generalmente los relativos al informe preliminar de situación del suelo, el registro de productores de residuos, las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y la licencia de actividades clasificadas). Sin embargo, se ha optado por presentar la tabla completa aunque el coste total sea mayor y no contabilizar sólo los trámites comunes que, en el caso de la empresa IND, se reducirían a cinco de los 12 que se incluyen en la tabla 46, reduciendo artificialmente la carga administrativa derivada de la tramitación para la creación de la empresa. En el mismo ejemplo, el de la autorización ambiental unificada, se tendrá en cuenta que en 2007 no existía ese trámite, con lo que la diferencia positiva entre dicho año y 2011 de 1.350 euros se debe únicamente a que entonces no había cantidad alguna que comparar.

En estas tablas no se ha reflejado la tramitación telemática: aunque este servicio sí se ofrece en algunas CCAA, no es un factor común a todas ellas en todos los casos, por lo que no se puede representar gráficamente como sucedía en el caso de los trámites de la primera fase y trámites estatales¹⁰⁰. En primer lugar se presentan los resultados de la medición de los trámites sectoriales de la empresa IND y después, los de la empresa TIC.

Tabla 46. Reducción de cargas de la empresa IND (2007-2011). Mediana.

Reducción de cargas de la empresa IND (mediana)			
Nombre trámite armonizado	2007	2011	Diferencia
Informe preliminar de situación del suelo	580,0 €	527,5 €	-52,5 €
Almacenamiento de productos químicos	2.090,0 €	1.535,0 €	-555,0 €
Registro de pequeños productores de residuos	136,0 €	70,0 €	-66,0 €
Actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera	1.080,0 €	615,0 €	-465,0 €
Autorización Ambiental Unificada/ Única		1.350,0 €	1.350,0 €
Registro Industrial	635,0 €	75,0 €	-560,0 €
Autorización de vertidos	80,0 €	5,0 €	-75,0 €
Actividades clasificadas	1.362,5 €	1.140,0 €	-222,5 €
Informe de evaluación ambiental de actividades	582,5 €	562,5 €	-20,0 €
Licencia de primera ocupación / apertura / funcionamiento	140,0 €	540,0 €	400,0 €
Cédula Urbanística	605,0 €	80,0 €	-525,0 €
TOTAL	7.291,0 €	6.500,0 €	-791,0 €

Fuente: Elaboración propia.

Pese a todos los condicionantes de la medición, que se han detallado líneas atrás, el saldo en la empresa IND resulta negativo, es decir, con una menor carga en 2011 que la que existía en 2007. La cantidad total reflejada en la tabla es irreal porque, como se ha dicho, no habría que contabilizar todos los trámites en todos los casos de creación de una empresa. La reducción es en todo caso resultado de los esfuerzos de simplificación y ahorro en cargas de las AAPP, eliminando requisitos de información innecesarios o duplicados, o aplicando las mejoras ya descritas (conversión a comunicación previa/declaración responsable de algunos trámites, o la posibilidad de tramitarlos electrónicamente).

¹⁰⁰ Las características de cada trámite en cada localidad y CCAA, así como la medición de cargas de cada uno de ellos se puede ver en las fichas de trámite, en el Anexo 5.

Destaca sobre todos el trámite del registro industrial, que ha pasado de significar una carga para el empresario de más de 600 euros a una carga de 75 euros; algo parecido a lo sucedido con la tramitación de la cédula urbanística, que pasa de 605 euros a 80 euros. Y a estos ahorros hay que sumar el de más de 500 euros en la tramitación del almacenamiento de productos químicos y otros 222 euros de la actividad clasificada.

Tabla 47. Reducción de cargas de la empresa TIC (2007-2011). Mediana.

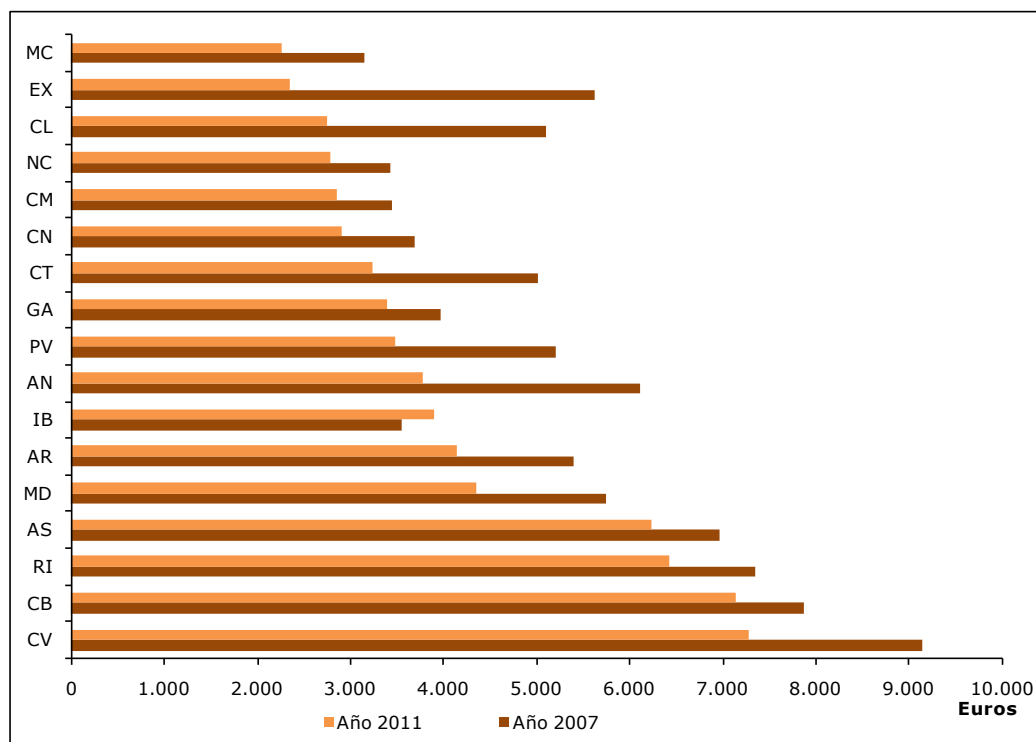
Reducción de cargas de la empresa TIC (mediana)			
Nombre trámite armonizado	2007	2011	Diferencia
Informe preliminar de situación del suelo	580,0 €	527,5 €	-52,5 €
Almacenamiento de productos químicos	2.090,0 €	1.535,0 €	-555,0 €
Registro de pequeños productores de residuos	137,0 €	77,5 €	-59,5 €
Autorización Ambiental Unificada/ Única		1.350,0 €	1.350,0 €
Registro Industrial	635,0 €	75,0 €	-560,0 €
Autorización de vertidos	80,0 €	5,0 €	-75,0 €
Actividades clasificadas	1.120,0 €	1.117,5 €	-2,5 €
Informe de evaluación ambiental de actividades	582,5 €	562,5 €	-20,0 €
Licencia de primera ocupación / apertura / funcionamiento	140,0 €	320,0 €	180,0 €
Cédula Urbanística	605,0 €	302,5 €	-302,5 €
TOTAL	5.969,5 €	5.872,5 €	-97,0 €

Fuente: Elaboración propia.

En la empresa TIC sucede lo mismo que en el caso anterior: se producen grandes ahorros (de nuevo unos 500 euros en el caso del almacenamiento de productos químicos, y unos 300 euros en la cédula urbanística que ha bajado a la mitad), aunque también sucede lo contrario: un aumento de cargas en algunos trámites, como el caso de la licencia de primera ocupación/apertura/funcionamiento, que ha aumentado en 180 euros su coste. En el resto de los trámites, si se deja al margen el caso ya comentado de la autorización ambiental integrada inexistente en 2007, se trata en general de pequeños ahorros fruto de la tramitación telemática o de la desaparición de la obligación de presentar algún documento.

Por CCAA, los datos acerca de las cargas administrativas en ambos tipos de empresa se resumen en el siguiente gráfico.

Gráfico 68. Evolución de las cargas para la empresa IND en los trámites asociados a la fase de actividad.

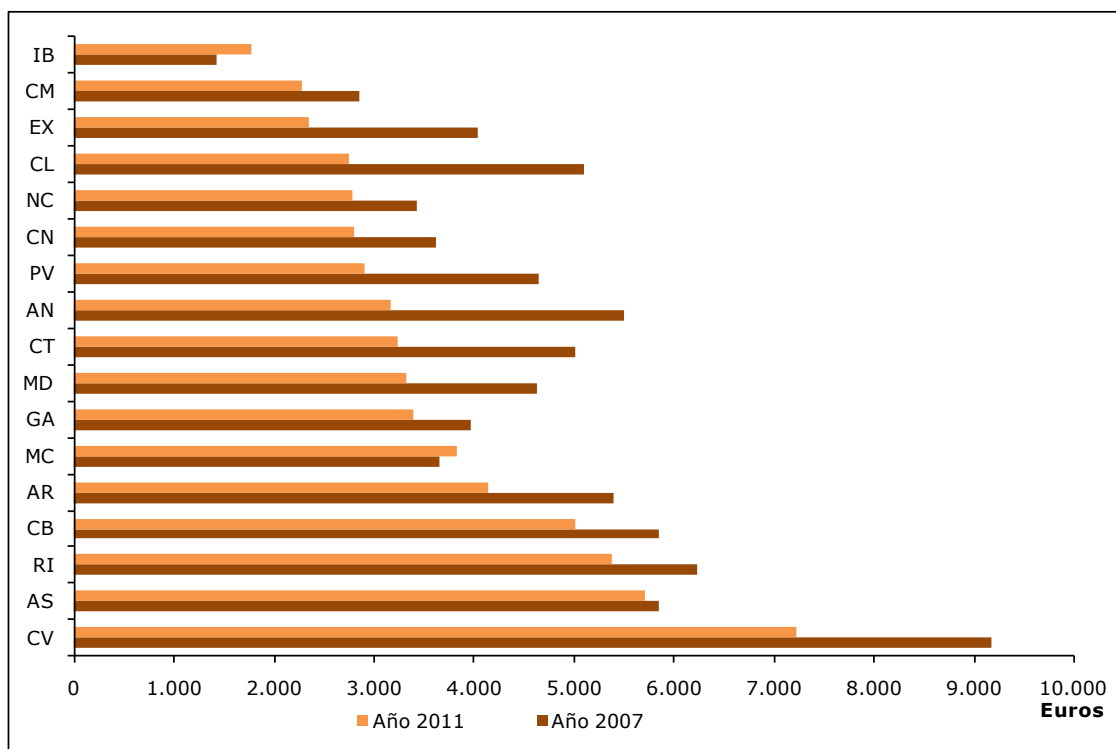


Fuente: Elaboración propia.

Es llamativo el caso de la Comunitat Valenciana, que, si bien en la parte de análisis de trámites se determinó que, generalmente, era la que menos cobraba por tasas y precios públicos, lo cierto es que en cargas ocupa la primera posición, sólo por delante de Cantabria, La Rioja y Asturias, todas ellas por encima de los 6.000 euros en la empresa IND. Como se ha indicado en el análisis, se trata muchas veces de los trámites relacionados con los permisos municipales los que aumentan más, debido a las características de los informes que se solicitan. En el caso de la Comunitat Valenciana, además, llama la atención que parte de la tramitación de las actividades clasificadas puede hacerse electrónicamente, lo que debería reducir la carga. Illes Balears es la única CA en la que han aumentado las cargas (lo mismo sucederá con la empresa TIC, aunque en ese tipo de empresa se sumará también Murcia) desde 2007.

Entre los ahorros más destacados está Andalucía, que de estar superando los 6.000 euros de carga ha disminuido hasta los 3.700 euros. Por debajo de los 3.000 euros (es decir, con la mitad de carga administrativa para la creación de la empresa IND con respecto a las más burocráticas) están, en primer lugar, Murcia, y después, Extremadura (ambas pioneras de la unificación de la autorización ambiental unificada) Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Navarra.

Gráfico 69. Evolución de las cargas para la empresa TIC en los trámites asociados a la fase de actividad.



Fuente: Elaboración propia.

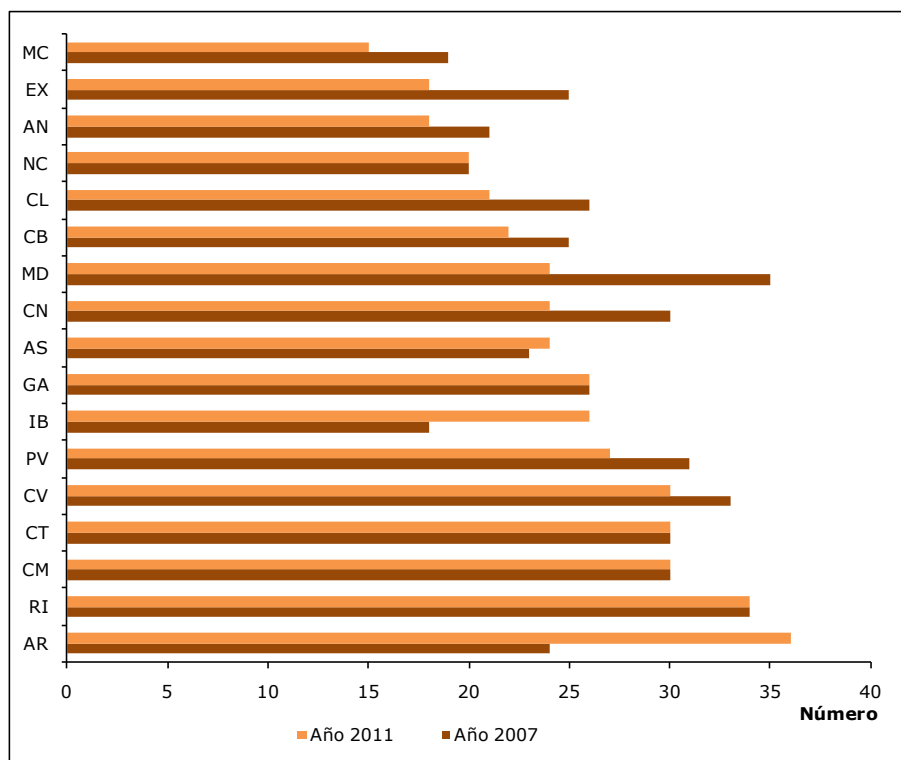
En la empresa TIC se reproducen muchas de las circunstancias descritas en el análisis de cargas anterior: la Comunitat Valenciana ocupa la primera posición, superando los 7.200 euros, y otras CCAA que, por el contrario, presentan unas cargas que pueden valorarse en la mitad: Illes Balears, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra y el País Vasco no alcanzan los 3.000 euros, en algunos casos con reducciones bastante notables, como la registrada en Castilla y León, por ejemplo, con varios trámites telemáticos y con eliminación de requisitos que lo hacen posible.

Obligaciones de información

Las cargas se obtienen, como ya se ha explicado, del análisis de las obligaciones de información que se requieren para completar cada trámite. Si bien cada requisito tiene sus propias características (y dificultad y coste para llevarse a cabo), es ilustrativo presentar el número de obligaciones y su evolución en los años de referencia.

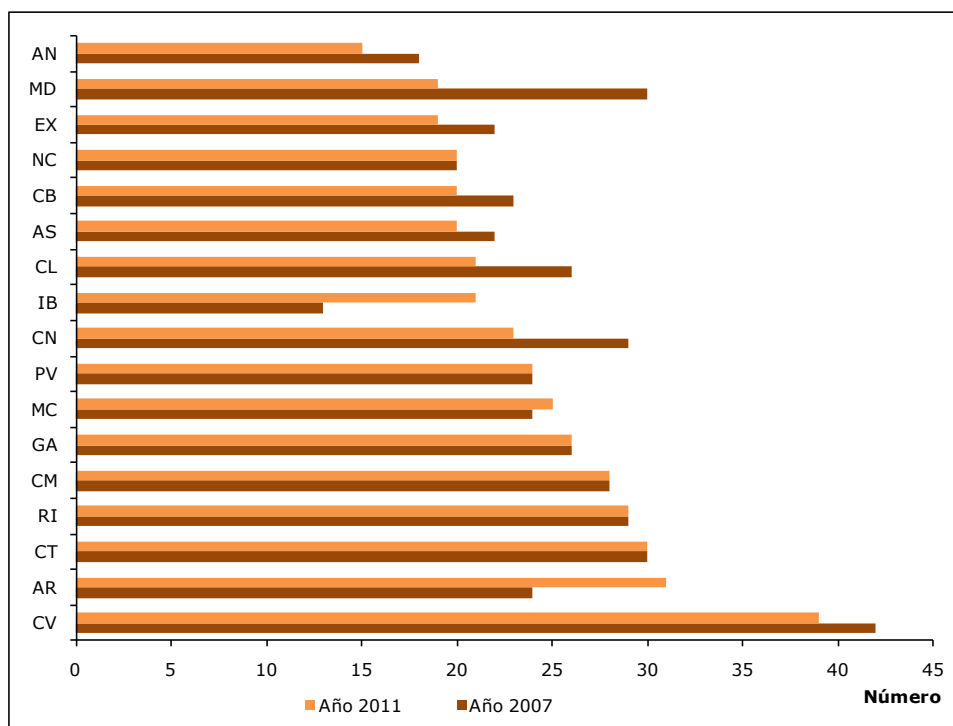
Así, por ejemplo, se puede comprobar que en la Comunidad de Madrid se han reducido notablemente los documentos a solicitar en ambos tipos de empresa (los gráficos siguientes reflejan esa evolución) y que La Rioja, Cataluña, Galicia, y Castilla-La Mancha siguen pidiendo el mismo número en 2011 que en 2007 en la empresa IND y a ellas se suma el País Vasco en el caso de la empresa TIC. En ambos tipos de empresa, por el contrario, Aragón ha aumentado el número de obligaciones de información con respecto a 2007.

Gráfico 70. Evolución de las obligaciones de información para la empresa IND en los trámites asociados a la fase de actividad.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 71. Evolución de las obligaciones de información para la empresa TIC en los trámites asociados a la fase de actividad.



Fuente: Elaboración propia.

Ejemplo de medición en dos trámites

Aunque la metodología de medición de los costes simplificada permite reducir a una tabla¹⁰¹ los elementos a tener en cuenta para obtener un resultado, lo cierto es que es una medición compleja¹⁰², de la que se muestran aquí dos ejemplos: la inscripción en el registro industrial de Andalucía, y el almacenamiento de productos químicos de la Comunidad de Madrid.

Tabla 48. Medición de cargas 2007-2011. Inscripción en el Registro Industrial. AN

Medición de cargas 2007-2011. Inscripción en el Registro Industrial. AN				
Identificación carga según MCE simplificado/Nombre trámite	2007	Identificación carga según MCE simplificado	2011	Diferencia
Presentación de un informe y memoria, y formalización en documentos públicos de hechos o documentos <i>Proyecto general de la actividad, instalaciones y /o equipo, firmado y visado</i>	1.000,0 €			
Presentación convencional de documentos, facturas y requisitos <i>Documentos boletines y/o certificaciones justificativas del cumplimiento de los requisitos de seguridad y medio ambiente</i>	5,0 €	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos <i>Seguridad contra incendios. Ficha técnica descriptiva</i>	5,0 €	
Presentar una solicitud presencialmente <i>Solicitud de inscripción en el registro industrial: nueva instalación, traslado, ampliación, cambio titularidad y otras</i>	110,0 €	Presentar una comunicación electrónica <i>Comunicación de inscripción en el registro industrial: nueva instalación, traslado, ampliación, cambio titularidad y otras</i>	2,0 €	
TOTAL	1.115,0 €		7,0 €	-1.108,0 €

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla, el ahorro producido en este trámite se debe a la supresión de una obligación de información. En concreto, de un informe y una memoria que requería visado. Además, se ha pasado a tramitación telemática, con lo que la valoración de las cargas es mucho menor. En total, un ahorro de más de mil euros en un solo trámite.

Tabla 49. Medición de cargas 2007-2011. Almacenamiento de productos químicos. MD.

Medición de cargas 2007-2011. Almacenamiento de productos químicos. MD				
Identificación carga según MCE simplificado/Nombre trámite	2007	Identificación carga según MCE simplificado	2011	Diferencia
Presentar una solicitud presencialmente <i>Impreso de solicitud</i>	80,0 €	Presentación de una solicitud electrónica <i>Impreso de solicitud</i>	5,0 €	
Tramitación mediante intermediarios <i>Documento justificativo del pago de tasas</i>	5,0 €	Tramitación mediante intermediarios <i>Documento justificativo de pago de tasas</i>	4,0 €	
Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos <i>Copia de la escritura de constitución de la sociedad, o DNI</i>	5,0	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos <i>Copia de la escritura de constitución de la sociedad, o DNI</i>	*	
Presentación de informe y memoria, formalización de documentos públicos de hechos o documentos <i>Proyecto firmado por técnico titulado competente visado por el Colegio Oficial</i>	1.000,0 €		500,0	
Presentación de un informe/memoria <i>Certificado, suscrito por técnico titulado competente director de la obra de adaptación al proyecto y al Reglamento</i>	500,0 €	Presentación de un informe/memoria <i>Certificado, suscrito por técnico titulado competente director de la obra de adaptación al proyecto y al Reglamento</i>	500,0	
Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos <i>Certificación suscrita por organismo de control autorizado</i>	1.500,0 €	Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos <i>Certificación suscrita por organismo de control autorizado</i>	1.500,0 €	
TOTAL	3.090,0 €		2.509,0 €	-581,0 €

* En trámite telemático no es necesaria esta presentación.

Fuente: Elaboración propia.

En este segundo caso, aunque se produce un ahorro no despreciable de casi 600 euros, lo cierto es que siguen requiriéndose numerosos informes, controles y formalizaciones, aunque todo ello relacionado con los especiales requisitos que deben tener las instalaciones donde vayan a almacenarse productos químicos, aunque sí se han eliminado obligaciones de información relacionadas con los Colegios oficiales (de un visado colegial se ha pasado a la presentación de una memoria técnica).

¹⁰¹ Ver Secretaría de Estado de Administración Pública. MAP. (2009).

¹⁰² Que en este caso habría que completar con el número de expedientes afectados por cada uno de los trámites en cada CCAA en cada tipo de empresa.

5. 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 usann 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 considera 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 transposición 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 50. 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.

Bibliografía

- AEVAL. (2010). *Evaluación de las Líneas ICO-PYME*. Madrid.
- AEVAL. (2007). *Evaluación sobre las trabas administrativas para la creación de empresas en España*. Madrid.
- Ametller, D. C. (2010). Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: Objetivos, medios e incidencias. *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública. XII. El impacto de la Directiva Bolkenstein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo* , 297-335.
- Arruñada, B. (2007). El Imperativo de Eficacia en la Formalización de Empresas. *Revista globalización, competitividad y gobernabilidad. Vol 1. N1.05.* , 106-115.
- Arruñada, B. (2010). *Formalización de empresas. Costes frente a eficiencia institucional*. Madrid: Editorial Civitas.
- Banco de España. (s.f.). *Banco de España*. Recuperado el 27 de 03 de 2012, de <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/indeco.html>
- Banco Mundial. (01 de 03 de 2012). *Banco Mundial*. Recuperado el 01 de 03 de 2012, de <http://datos.bancomundial.org/pais/espana>
- Banco Mundial. (2007, 2010, 2011, 2012). *Doing Business*.
- Banco Mundial. (2010). *Doing Business 2011. Creando oportunidades para los emprendedores*. Washington.
- Banco Mundial. (2011). *Doing Business 2012. Haciendo negocios en un mundo más transparente.* . Washington.
- Barroetabeña, V., & Santos, S. (2007). *Políticas de creación de empresas y su evaluación*.
- Bertrand, M., & Kramarz, F. (2002). Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the french retail industry. *The Quaterly journal of Economics* , 44.
- Capalleras, J., & Et, A. (2008). Do more hevily regulated economies have poorer performing new firms? Evidences from Britain and Spain. *Journal of international business studies* , 26.
- Capalleras, J., Mole, Greene, & Storey. (2006). *Do more hevaily regulated economies have poor performing new ventures: Evidence from Britain and Spain*". Warwick Business School.
- CDGAE. (2010). *Programa Nacional de Reformas* . Madrid.
- CEOE-CEPYME (MPTAP). (2010). *Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas. Resumen ejecutivo*. Madrid.
- CES. (2009). *Informe 02/2009 sobre los retos del mercado interior europeo*.
- Círculo de Empresarios. (2011). *Administraciones territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Círculo de Empresarios. XXV edición del Libro Marrón. (2009). *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*. Madrid: Círculo de Empresarios.

Comisión Europea. (2007). *Assessing Business Start-up Procedures in the context of the renewed Lisbon strategy*. Bruselas.

Comisión Europea. (2002). *Benchmarking the Administration of Business Start-Ups*. Bruselas.

Comisión Europea. (2011). *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*. Bruselas: Unión Europea.

Comisión Europea. (2010). *Comunicación. Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y al sostenibilidad en el punto de mira*. Bruselas.

Comisión Europea. (2005). *Estrategia Renovada de Lisboa*. Bruselas.

Comisión Europea. (1999). *Guías Means*. Bruselas.

Comisión Europea. (2003). *Libro Verde. El espíritu empresarial en Europa*. Bruselas.

Comisión Europea. (2010). *Libro Verde. Menos trámites administrativos para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil*. Bruselas.

Comisión Europea. (2008). *Pensar primero a pequeña escala. Small business act para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas.

Comisión Europea. (2007). *Programa de acción para la reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión*. Bruselas.

Comisión Europea. (2007). *SEC(2007) 129 "Assessing Business Start-up procedures in the context of the renewed Lisbon strategy"*. Bruselas.

Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España. (2008). *Identificación y análisis de los trámites administrativos soportados por las empresas en su actividad cotidiana derivados de la regulación. Informe final*. Madrid.

Dirección General de Administración Electrónica, MPTAP. (2011). *60+1 prácticas de referencia en el impulso de la administración electrónica en España*. Madrid.

Fundación Orange. (2011). *e-España. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España. 2011*. Madrid.

Garrido Yserte, R., Gallo, M., Lluno, J., & Fernando, C. R. (2007). *La creación de empresas en España: un enfoque sectorial y territorial*. IAES.

Gascón, C. S. (2006). *Calidad institucional y actividad empresarial: las administraciones públicas. Mediterráneo económico. Un balance del estado de las autonomías. nº. 10*.

Global Entrepreneurship Monitor. (2010, 2009, 2008, 2007, 2011). *Global Entrepreneurship Monitor. Informe GEM España*. Madrid: IE Business School.

Global Entrepreneurship Monitor. (2011). *Informe GEM España*. Madrid: IE Business School.

González García, J. (2010). Autorizaciones, comunicaciones previa y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de Servicios. *Revista d'Estudis Autonòmics y Federals*, nº 11 , 255-293.

González García, J. V. (2010). Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la directiva de servicios. *Revista d'Estudis Autonòmics y Federals*. Nº 11 , 255-293.

González Laxe, F. (2006). Efectos de la descentralización económica. *Mediterráneo económico*, nº 10. *Un balance del estado de las autonomías* .

IE Business School. (2011). *Global Entrepreneurship Monitor. Informe ejecutivo 2010. España*. Madrid: IE Business School.

Marcos, F. (2011). A vueltas con la "unidad de mercado nacional". *Working Paper IE Law School* , 20.

MEH. (2010). *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios*. 29 de abril de 2010. Madrid.

MEH. (2010). *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios. Anexo. Resultados de la evaluación y modificaciones por área*. Madrid.

MEH. (2008). *La Directiva de Servicios como oportunidad de reforma del sector*. Madrid.

Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.

Ministerio de Economía y Competitividad. (2012). *MINECO*. Recuperado el 14 de 03 de 2012, de <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=fe851b820a755310VgnVCM1000001d04140aRCRD>

Ministerio de Economía y Hacienda. (2008). *La Directiva de Servicios como oportunidad de reforma del sector. Resumen ejecutivo*. Madrid.

Ministerio de Economía y Hacienda. (2009). *Directiva de Servicios: Manual de evaluación para las entidades locales. Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a* . Madrid.

MPTAP. (2008). *Anexo. Definiciones y metodología de la medición de cargas administrativas con el modelo de costes estandar* . Madrid.

MPTAP. (2009). *Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción. Sistema compartido por las administraciones públicas*. Madrid.

MPTAP y FEMP. (2010). *Manual de reducción de cargas administrativas en el ámbito local*. Madrid.

MPTAP y MEH. (2009). *Directiva de Servicios: Manual de evaluación para las Entidades Locales. Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa..* Madrid.

Muñoz Machado, S. (2009). *Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios. Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*.

Nevot, C. (17 de Noviembre de 2011). Ejecución del Plan Nacional de Cargas en la AGE. Madrid.

Observatorio de la PYME. Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa. (2010). *Servicios de apoyo a la persona emprendedora en España*. Madrid.

Observatorio PYME. (2010). *Servicios de apoyo a la persona emprendedora en España*. Madrid.

OCDE. (2009). *The impact of the global crisis on SME and Entrepreneurship Financing and Policy Responses*.

Parlamento Europeo. (2010). *Informe sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos (2010/2011 (INI))*. Bruselas.

Parlamento Europeo. Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor. (2010). *Informe sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos (2010/2011(INI))*. Bruselas.

Registro Mercantil Central. (2011). *Estadísticas 2011*. Recuperado el 12 de Marzo de 2012, de <http://www.rmc.es/documentacion/publico/ContenedorDocumentoPublico.aspx?arch=Estadisticas\ESTADISTICAS-2011.pdf>

Scarpetta, S., & Et, A. (2002). *The sources of economic growth in OECD countries*. OCDE.

Secretaría de Estado de Administración Pública. MAP. (2009). *Método simplificado de medición de cargas administrativas y su reducción. Sistema compartido de las Administraciones Públicas*. Madrid.

Simeon, D., & ET, A. (2000). *The Regulation of Entry Harvard Institute of Economic Research*.

The International Bank for Reconstruction and Development . (2011). *Doing business in a more transparent world. Comparing regulation for domestic firms in 183 economics* . Washington DC: The World Bank.

Torés, D. (17 de 11 de 2011). Origen de la política de reducción de cargas. La mejora de la regulación en España. Madrid, España.

Velasco Barroetabeña, R., & Saiz Santos, M. (2007). *Políticas de creación de empresas y su evaluación*. Madrid: Fundación Alternativas.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS