

## **Evaluaciones de objetos complejos: La evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas**

MÓNICA MACÍA, Responsable de Área. Departamento de Evaluación. AEVAL.  
CELIA CASILLAS, Directora de División. Departamento de Evaluación. AEVAL.

### **I.INTRODUCCIÓN**

La evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas realizada por AEVAL en 2011 se centra en el análisis y valoración de los efectos de las medidas implementadas 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. Estos trámites tienen naturalezas distintas (obtención de la personalidad jurídica, trámites laborales, permiso sectorial); orígenes diferentes (trámites estatales, autonómicos y locales) y requisitos específicos en función de la actividad sectorial que va a realizar el promotor.

Se trata, pues, de un objeto de evaluación múltiple, lo cual confiere una mayor complejidad a la evaluación, ya que obliga a crear “un constructo” para abordarlo, de forma integral, como una “intervención”. Esa multiplicidad se da, además, desde el inicio mismo de la concepción de la “intervención”, que tiene origen multinivel (desde la UE con las directivas a las entidades locales con las ordenanzas), y continúa en su implementación. Ello hace imprescindible tener en cuenta el aspecto territorial y sectorial.

Por otro lado, se aplica un método comparativo de análisis, utilizando los resultados de la evaluación realizada en 2007 por AEVAL como “año cero”. Se usan, asimismo, parecidos metodología e indicadores principales (número de trámites, el tiempo necesario para llevarlos a cabo y el coste directo de dicha tramitación), y se añaden otros como la adecuación a la Ley 11/2007, de acceso electrónico. Además, se realiza el estudio en las mismas localidades que en 2007,

combinando técnicas ya utilizadas, como el cliente misterioso (o *mystery shopping*) con la encuesta y la entrevista, como luego se detallará.

El objetivo principal de éste que se puede denominar “enfoque AEVAL”, es el lograr elementos de valor añadido a través de evaluaciones que integran muy diferentes elementos, tanto desde la concepción de la política hasta la realización de la evaluación, ya que esta última se considera una parte más de la intervención pública.

## **II. IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN: LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN: EL CONSTRUCTO. METODOLOGÍA**

Es imprescindible en la evaluación de intervenciones complejas la reconstrucción de la lógica de la intervención. En este caso, debe incluir la elaboración del “constructo” que constituirá el objeto de evaluación, o sea, el conjunto de medidas de diferente calado y origen que inciden en los indicadores propuestos, ya que no existe un único plan, programa o medida, y se trata de escoger, de cada una de las grandes políticas de promoción económica, desde las propiciadas desde la UE a las políticas nacionales y las medidas locales, aquellas iniciativas que impacten en el objeto de evaluación. Todo ese conjunto constituye “la intervención”.

### **1. Medición de los trámites administrativos para la creación de empresas**

La secuencia seguida en la evaluación para el análisis de la variación experimentada en los indicadores número de trámites, tiempo y coste asociados a la creación de las empresas en 2011 con respecto a 2007 es la siguiente:

- Se toman los mismos siete tipos de empresa usados en 2007: Industria (IND), hotel con restaurante (HOT), fontanería (FON), empresa de hardware (TIC), empresa de venta textil (BM), y distribuidora de alimentación (DIS).
- Identificación de los trámites que constituyen los procesos de creación de esas empresas e inicio de actividad en 2007 y 2011 en las 17 Comunidades Autónomas (CCAA), -salvo Ceuta y Melilla-, tomando como referencia la capital de éstas (excepto en Galicia, en la que se ha consignado A Coruña).

- Identificación y análisis de la normativa aplicable asociada a cada uno de los trámites estatales, autonómicos y municipales, identificando los requisitos y obligaciones de información asociados (plazos de resolución, costes, impacto de la Directiva de Servicios (DS), la adaptación a la Ley 11/2007 etcétera).
- Trabajo de campo para la determinación del número de trámites, tiempo y coste para completar los trámites mediante la aplicación de la técnica cualitativa “*mystery shopping*” o “*cliente misterioso*”.
- Medición del número de trámites, tiempo y costes directos, según los criterios metodológicos del estudio en 2007, para 2011 y para 2007. Se aplica siempre la vía de tramitación más ventajosa puesta a disposición del ciudadano por la administración (es decir, considera la vía telemática o electrónica si está operativa en el trámite). Se analiza un total de 319 trámites.

## **2. Análisis estadístico de bases de datos de la fase de constitución de empresas**

Se analizan los datos aportados por el Registro Mercantil Central, la Subdirección General del Notariado y los Registros y el sistema CIRCE que permite obtener información sobre la forma jurídica de elección de los emprendedores y su vía de tramitación, para valorar las medidas de simplificación y de administración electrónica en la fase de constitución.

También se recoge información sobre la tramitación telemática de cada trámite de las páginas *web* de las distintas administraciones. Con ello se analiza el nivel de adaptación a la ley 11/2007, y con ello la posibilidad de que los empresarios de los distintos territorios puedan realizar los trámites por internet.

## **3. Recopilación de la información de actores relevantes en la intervención**

Dentro del enfoque participativo con que se ha diseñado la evaluación se identifican los actores relevantes en el proceso para buscar sus opiniones a través de la realización de entrevistas y de una encuesta a los emprendedores sobre los trámites administrativos, administraciones implicadas e instrumentos puestos a su disposición en el proceso de emprendimiento. Para las entrevistas en profundidad se identifican las administraciones responsables de los trámites para la creación de empresas y las asociaciones u organizaciones representativas de los

emprendedores. La encuesta se realiza sobre una muestra, proporcionada por el INE, de empresas y autónomos que han creado una empresa o negocio recientemente en el conjunto del territorio español. Se aplica el sistema CATI, con un muestreo aleatorio simple a partir de un tamaño muestral de 715 empresas: 561 empresas y 154 autónomos.

### III. RESULTADOS

La integración de la información recopilada por las distintas técnicas han permitido analizar las distintas medidas adoptadas desde 2007, tanto las de carácter más estratégico como las facilitadoras del proceso de tramitación.

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

El Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas (PARCA) es la principal medida horizontal de simplificación administrativa de la AGE, que agrupa acciones de los departamentos ministeriales destinadas sobre todo a las empresas. Sin embargo, sólo el 27,39% del total se dirigen a la creación de empresas y, dentro de éstas, el PARCA se ha centrado en promover la tramitación telemática más que en la supresión de trámites (sólo el 10,61% de las medidas), con lo que su relevancia es menor en lo referente al objeto de evaluación. 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 (DS) y su transposición en España ha tenido un efecto determinante en el proceso de creación de empresas, sobre todo en la reducción de tiempo de tramitación, debido al cambio del sistema de control *ex-ante* al control *ex-post* de la actividad, del sector servicios principalmente, en todos los niveles administrativos. 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. Se debe aclarar que 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).

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.

La Ley de Economía Sostenible incluye en su articulado una medida que implementa parte de las disposiciones de la DS. Ésta 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 entidades locales 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 actividad, hace que sea posible reducir, principalmente, el tiempo de tramitación, tanto en la fase de constitución como en la de actividad, aunque sobre todo en esta última.

El Real Decreto-Ley 13/2010 es la iniciativa legislativa más relevante adoptada para favorecer la constitución de empresas (primera fase de la creación 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 sociedades limitadas (SL) en 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.

## **2. 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 y los instrumentos de información.

La administración electrónica constituye un instrumento fundamental. Sin embargo, la disponibilidad de servicios electrónicos en la creación de empresas ha tenido 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. El 72,2% de los empresarios encuestados para la evaluación indicaron haber elegido la presencial como la vía para la constitución de su empresa; y hasta en el 82,9% de los casos en la fase de obtención de la licencia de actividad.

En la *fase de constitución* del proceso de creación de empresas, conviven los sistemas de tramitación telemática CIRCE y SIGNO (el sistema interno de gestión telemática de los notarios), con distinto nivel de utilización.

Mientras el sistema CIRCE ha permanecido bastante estable (aunque con una ligera tendencia a crecer) desde 2007 a 2011, SIGNO ha experimentado un fuerte crecimiento desde la entrada en vigor del RD-L 13/2010, incremento que se corresponde casi exactamente con el descenso en el porcentaje de constituciones presenciales. Por el contrario, el sistema CIRCE, pese a beneficiarse del repunte telemático en 2011, sobrepasa escasamente las 2.500 constituciones en ese año.

La disponibilidad de servicios electrónicos *en la fase de inicio de actividad* se ha establecido a través de la adaptación de los trámites a la Ley 11/2007, de acceso del ciudadano al sector público. En general el nivel de adaptación es bajo, la

mayoría de los trámites se sitúan en un nivel 1 (información electrónica y \_en su caso\_ formularios descargables) y ninguno llega al nivel más alto, de la tramitación proactiva. 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.

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

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº TRAMITES					MUNICIPIO	Nº TRAMITES				
	% NIVEL 0	% NIVEL 1	% NIVEL 2	% NIVEL 3	% NIVEL 4		% NIVEL 0	% NIVEL 1	% NIVEL 2	% NIVEL 3	% NIVEL 4
AN	11	44	11	33	0	SEV	0	0	0	100	0
AR	0	75	13	13	0	ZGZ	0	0	0	100	0
AS	11	22	0	67	0	OVD	0	100	0	0	0
IB	0	75	13	13	0	PMM	0	67	33	0	0
CN	18	82	0	0	0	PGC	0	0	0	100	0
CB	0	100	0	0	0	SAN	50	50	0	0	0
CM	10	80	0	10	0	TOL	0	100	0	0	0
CL	0	80	0	20	0	VLL	0	0	0	100	0
CT	0	71	0	29	0	BCN	0	0	0	100	0
EX	0	100	0	0	0	MER	50	50	0	0	0
GA	0	89	0	11	0	ACO	0	100	0	0	0
RI	0	33	33	33	0	LOG	0	100	0	0	0
MD	10	0	0	90	0	MAD	0	100	0	0	0
MC	0	82	0	18	0	MUR	0	100	0	0	0
NC	0	29	29	43	0	PAM	0	100	0	0	0
PV	0	100	0	0	0	VIT	0	100	0	0	0
CV	0	70	0	30	0	VLC	0	25	0	75	0

Fuente: AEVAL (2011).

El asesoramiento y la ayuda a la tramitación. Para fomentar el emprendimiento, 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. Son las ventanillas únicas y los PAIT. Todas son conocidas por los emprendedores en diverso grado, pero realmente el nivel de utilización para la tramitación no parece corresponderse con ese nivel de conocimiento. Además, 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.

### **Efectos de las medidas en los indicadores de número de trámites, tiempo y coste del proceso de tramitación**

Las medidas implementadas tienen un efecto diferente en las dos fases en que se ha dividido el proceso de creación de una empresa: la primera, la de constitución,

tiene como principal responsable la AGE, (aunque con concurrencia en algún caso de las CCAA y de colectivos profesionales de carácter público, como notarios y registradores); la segunda, la de actividad, tiene una intervención principal de los niveles de gobierno autonómico y local. El diferente carácter de los trámites de cada fase también implica diferencias en los impactos de las medidas.

## 1. Efectos en la fase de constitución

Se estudian en la evaluación tres formas jurídicas: el empresario individual, las sociedades limitadas (SL) y las sociedades limitadas “Nueva Empresa” (SLNE). En el primer caso, el empresario no tiene más que 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. Se concluye que no hay trabas para este proceso, ya que se realiza con *coste cero* y en menos de un día.

Los trámites para la constitución de SL y SLNE son los mismos, y no se han modificado desde 2007. En todo caso, con la aplicación del RD-L 13/2010 se han reducido de forma considerable tanto el coste como el tiempo. La desaparición – siquiera temporal- del pago del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales también rebaja la cifra, aunque el trámite no haya desaparecido, al menos de forma uniforme en todas las CCAA (en algunas se requiere la presentación de una autoliquidación de exención del pago).

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
<b>GLOBAL</b>	<b>6,125</b>	<b>36,5</b>	<b>-30,375</b>	<b>€ 115,68</b>	<b>€ 385,34</b>	<b>-€ 269,66</b>

Fuente: AEVAL (2011).

## 2. Efectos en la fase de actividad

En primer lugar, el empresario ha de realizar los trámites con la Seguridad Social, que tampoco se pueden considerar como desincentivadores, ya que se limitan a



la inscripción de la empresa y los libros de visitas, a *coste cero* en general y con dos horas de tramitación. Poco se ha modificado este procedimiento desde 2007.

Trámites con la Seguridad Social. Fase de actividad. 2007-2011. Tiempo y coste.

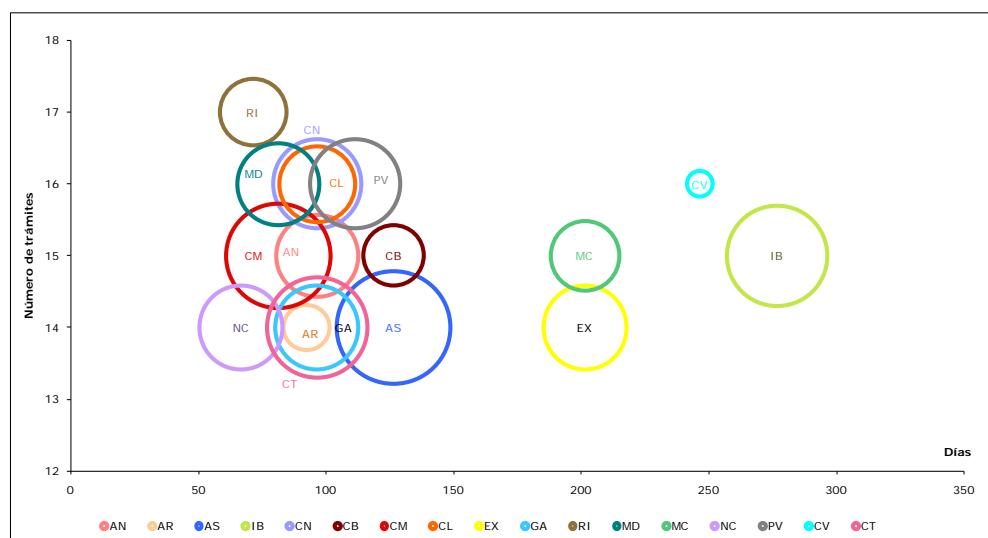
Trámite	Tiempo (días)			Coste (euros)		
	2011	2007	Diferencia	2011	2007	Diferencia
Inscripción en la Seguridad Social de la empresa y código de cuenta de cotización	0,25	0,25	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Alta de los trabajadores	0,125	0,25	-0,125	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Adquisición y legalización del libro de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

Fuente: (AEVAL (2011)).

En segundo lugar, tienen lugar los trámites “sectoriales”, los de mayor complejidad y coste de toda la tramitación, que son diferentes en función de la actividad que se quiere realizar.

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 que se han de lograr autorizaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y la seguridad y ordenación industrial. Algunas veces, la empresa IND debe conseguir un informe preliminar del suelo, certificados de compatibilidad urbanística o un informe previo de evaluación ambiental. Se suele requerir también una licencia de apertura posterior a la de actividad (gestionada por los municipios). El resultado gráfico de unir los indicadores evaluados (número de trámites, tiempo de tramitación y coste \_el tamaño de la burbuja\_ en las CCAA y municipios estudiados es el siguiente, en el caso de la empresa IND:

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



Fuente: AEVAL (2011).

La dispersión permite ver qué comunidades tardan más tiempo, exigen mayor número de trámites o tienen un mayor coste para el emprendedor. La diferencia en la tramitación según el municipio y CA elegidos evidencia la inexistencia de una unificación de criterios y requisitos en los diferentes territorios, y que pervive desde 2007, aunque a veces con modificaciones.

En general, las mejoras se centran en el tiempo de tramitación, y han permanecido casi inalterables el coste y el número de trámites a realizar. En la empresa IND se evidencian ahorros del 1,12% en coste, 36,64% en tiempo, y el número de trámites permanece igual respecto a 2007. En la empresa FON, el ahorro en coste es del 22% y en el tiempo, del 83,17%. El número de trámites también permanece casi igual. La reducción de tiempo se produce principalmente por la conversión de trámites en una declaración responsable o una comunicación previa, y también por la posibilidad de realizar los trámites por internet. Ambas circunstancias combinadas permiten ahorros de tiempo que, incluso en empresas altamente reguladas, como la empresa industrial, la TIC o la de distribución, se puedan producir ahorros de tiempo entre el 36% y el 83%.

En lo que hace al coste, pese al caso de la FON, no son tan significativas las mejoras. Y, si se estudian los componentes del coste, se comprueba que permanecen las diferencias territoriales derivadas, sobre todo, de la consideración de la actividad como inocua o no inocua, o sobre el gravamen que en el término municipal concreto, quiera ponerse a la actividad por diferentes motivos.

Del estudio de los costes medios de cada trámite relacionado con el permiso para ejercer la actividad se obtienen dos escenarios de ahorro diferentes. 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”. En cualquier caso, es muy significativo en algunos casos.

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 frioríficas	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
<b>MEDIA</b>	<b>1.769 €</b>	<b>187 €</b>	<b>1.535 €</b>	<b>280 €</b>

Fuente: AEVAL (2011).

En resumen, en términos de coste económico, se ha constatado una gran variabilidad de los importes requeridos para crear una empresa, y ello a dos niveles, y en función del tipo de trámite del que se trate; y del nivel de gobierno que asume las competencias (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 tan sólo cabe considerarla como una barrera cuando dificulta o impone costes económicos directos o indirectos anormalmente elevados. Nuevamente aquí 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.