

ANEXO 6

La medición de costes. El método simplificado

La mejora de la regulación, los costes administrativos y las cargas administrativas¹

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 deban 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 de la disminución de cargas administrativas, los principios propuestos por la UE son:

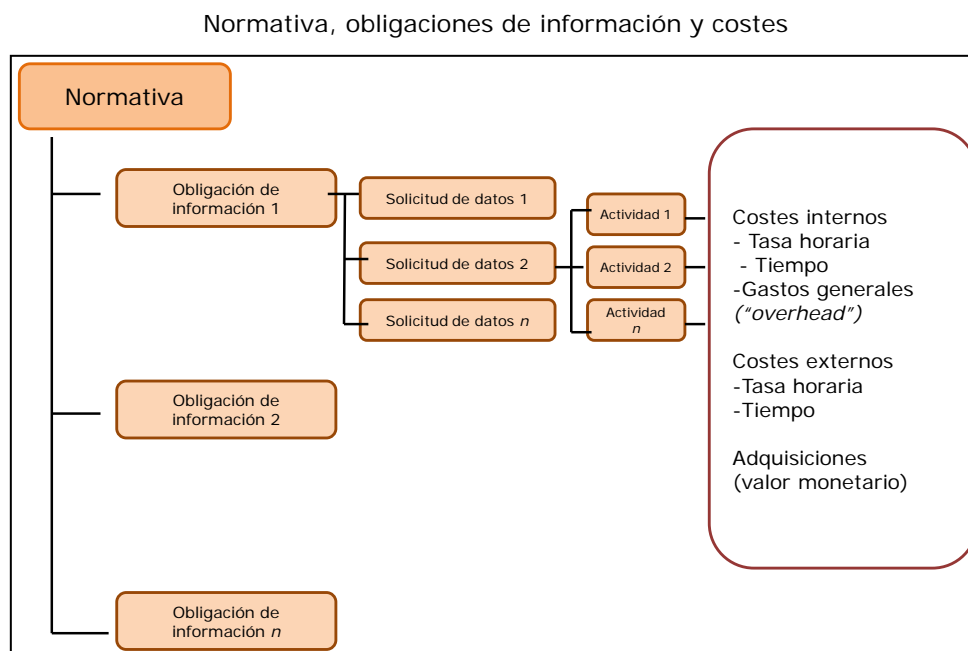
- Reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias.
- Evitar redundancias y solapamientos.
- Automatizar la recogida de información introducir umbrales para los requisitos de información.
- Priorizar las actividades más expuestas dentro de un sector.
- Actualizar los requisitos cuando cambien las normas.
- Facilitar información sobre los cambios de regulación.

¹ Se siguen en este anexo las indicaciones e informaciones proporcionadas por la Subdirección General de Simplificación y Mejora de la Regulación Procedimental del antiguo MPTAP, a la que el equipo evaluador agradece especialmente su colaboración.

El modelo de costes estándar

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.

El esquema de dichas obligaciones de información es como se muestra en el siguiente gráfico:



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

La medición de costes para las actividades administrativas se mide 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).

Así, el MCE realiza la siguiente operación para medir las cargas:

El MCE. Fórmula de medición.

$$\text{COSTE TOTAL} = \text{PRECIO} \times \text{CANTIDAD}$$

$$\text{Precio} = (\text{coste por hora} \times \text{tiempo}) + \text{adquisiciones}$$

$$\text{Cantidad} = \text{población} \times \text{frecuencia}$$

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

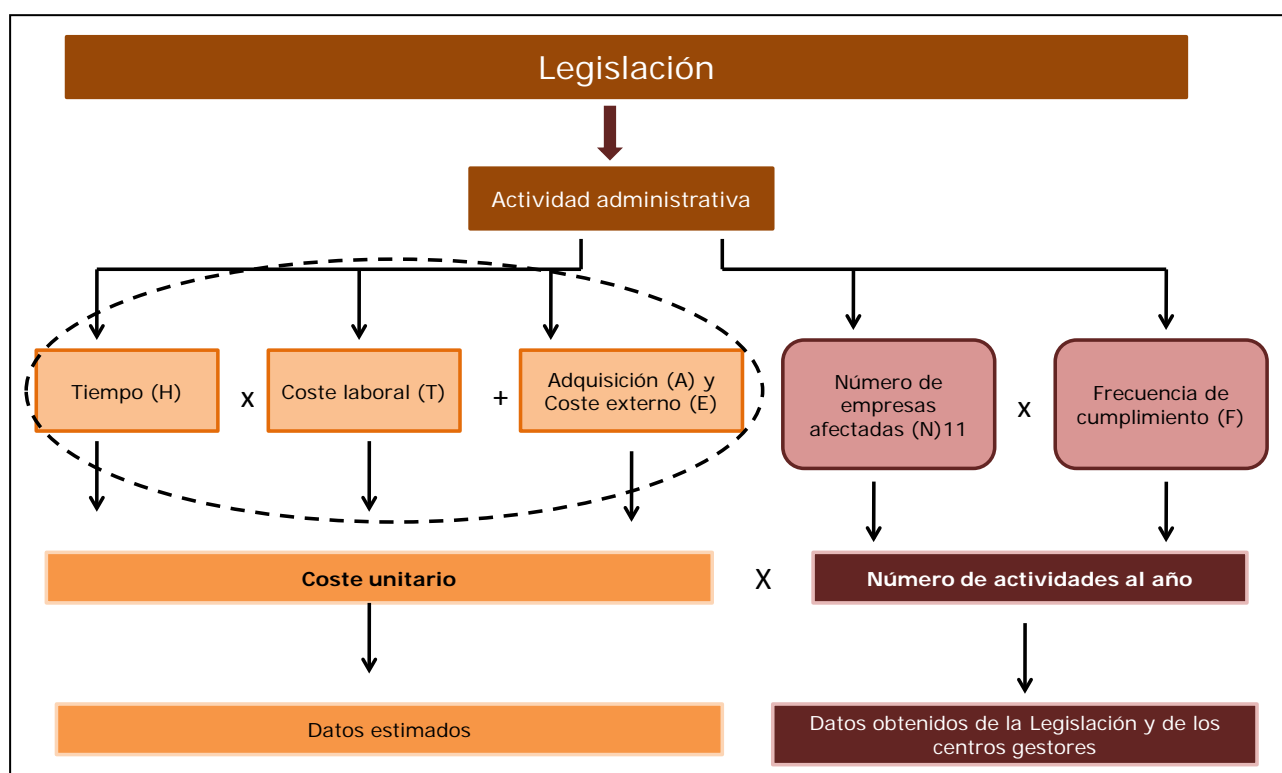
Sin embargo, en España se pensó en simplificar ese método, por diferentes razones, que a continuación se explicitan:

- Por la exigencia legal del análisis del impacto normativo.
- Por la “tradicón 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 cargas².

El método simplificado español

Es en el Real Decreto 1083/2099, cuando se regula “la detección y medición de las cargas administrativas” en el obligatorio análisis de impacto normativo³. Para facilitar dicha medición, se presenta un método simplificado de medición de cargas administrativas con las siguientes características:

Método simplificado de medición de cargas administrativas.



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

² En este sentido, se puede consultar el informe de la CEOE-CEPYME (MPTAP) (2010). Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas. Resumen ejecutivo. Madrid. 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.

³ Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. La frase entrecomillada pertenece al artículo 1.d.

Este método 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 tabla de medición es la siguiente:

Tabla de medición simplificada⁴.

Tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas		EUROS	Tabla para la medición de costes de cargas		EUROS
1	Presentar una solicitud presencialmente	80	17	Información a terceros	100
2	Presentar una solicitud electrónica	5	18	Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500
3	Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos...)	35	19	Obligación de comunicar o publicar	100
4	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5*	Tabla para la medición del coste agregado de la reducción		
5	Presentación de una comunicación presencialmente	30			Reducción (Euros)
6	Presentación de una comunicación electrónicamente	2	1	Renovación automática de autorizaciones y licencias	175
7	Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4*	2	Implantación de tramitación proactiva	100
8	Aportación de datos	2*	3	Establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento	200
9	Presentación de copias compulsadas (acumular al coste del documento)	1*	4	Reducción de plazos de respuesta de la Administración	**
10	Presentación de un informe y memoria	500	5	Establecimiento de sistemas específicos de ayuda a la cumplimentación	30
11	Obligación de conservar documentos	20	6	Puesta en marcha de campañas de información a interesados	15
12	Inscripción convencional en un registro	110	Nota : si alguna medida de simplificación no puede encuadrarse en la clasificación anterior, actuar sobre posible asimilación. Los costes y ahorros podrán ser acumulables.		
13	Inscripción electrónica en un registro	50	**Escala de valores en función del tiempo reducido		EUROS
14	Llevanza de libros	300	Del 1 al 25%		20
15	Llevanza de libros en vía electrónica	150	Del 26 al 50%		60
16	Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1.500	Del 51 al 75%		110
			Del 76 al 99%		180

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

⁴ La metodología para la aplicación de este método se puede consultar en (MPTAP, 2009), (MPTAP, 2008), (MPTAP y FEMP, 2010) y (Secretaría de Estado de Administración Pública. MAP., 2009), entre otros.

Un ejemplo de medición

Se ha seguido este método para cumplimentar las exigencias, por ejemplo, de determinar los costes y el ahorro que implican las medidas puestas en marcha con los acuerdos de Consejo de Ministros que desarrollan el PARCA. Según los datos del antiguo MPTAP, los seis acuerdos han supuesto casi seis mil millones de euros de ahorro, del que se han beneficiado, casi a partes iguales, las empresas y los ciudadanos. El reparto es como sigue:

Ahorros estimados a través del método simplificado de medición de cargas de los seis acuerdos de Consejo de Ministros.

Actuaciones	Núm. Medidas	Estimación ahorro/reducción de costes
CM 27/06/2008	11	3.066.487.457 € (empresas)
CM14/08/2008	70	
CM 17/04/2009	78	560.825.307 € (ciudadanos/empresas)
CM 23/12/2010	88	
CM 13/05/2011	14	2.240.167.200 € (ciudadanos)
CM 16/09/2011	22	
TOTAL	283	5.867.479.964 €

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

Metodología de la medición en las empresas IND y TIC

A partir de las fichas de cada trámite (ver Anexo 5), se han analizado los requisitos y obligaciones de información o documentos que se requieren para realizar cada trámite en cada uno de los dos tipos de empresa analizados. Para cada CA se han analizado los trámites en el municipio capital de la Comunidad a excepción de Galicia, en la que se ha analizado A Coruña en lugar de Santiago de Compostela.

El perfil de las iniciativas empresariales analizadas mantiene las siguientes características comunes:

- La forma jurídica de constitución analizada para todas ellas es la SL, SLNE y el empresario individual en régimen de autónomo, computándose solo los trámites obligatorios en cada forma jurídica
- Los estatutos de todas las empresas serán los estatutos-tipo promulgados por la Orden JUS/3185/2010, de 9 de diciembre, por la que se aprueban los Estatutos tipo de las sociedades de responsabilidad limitada (en adelante ORDEN JUS/3185/2010). Por tanto, para que sean de validez estos estatutos, las empresas deben constituirse por vía telemática, con un capital social inferior a 3.100 euros; los socios son personas físicas y el órgano de administración es un administrador único.
- Las instalaciones de todas las empresas están acondicionadas para la actividad, por lo que toda obra necesaria se considera ya ejecutada.
- En el caso de requerirse carnés profesionales para desarrollar una determinada ocupación, las empresas y los trabajadores ya cuentan con ellos.
- La ubicación de todas las empresas es en una calle de primera categoría.

Esto supone que no se han considerado trámites como:

- Reformas y obras en el local.
- Trámites relacionados con la obtención de inversiones, financiación, etcétera.
- Trámites asociados a la formación.
- No se contempla la tramitación de los seguros asociados a la actividad que se pudieran requerir.

Las características de las dos empresas elegidas para su análisis son:

- Empresa industrial (IND) dedicada a la forja, estampación y embutición de metales, metalurgia de polvos (código CNAE: 2550).
- Empresa (TIC) dedicada a la fabricación de componentes electrónicos y circuitos impresos ensamblados (código CNAE: 261).
- No se han considerado actuaciones que se suelen hacer con otros agentes diferentes a la Administración Pública, por ejemplo la búsqueda de financiación para poder poner en marcha la actividad.

A la hora de interpretar el contenido desarrollado sobre las cargas administrativas se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones relativas a los criterios utilizados en la evaluación:

- Para la medición de las cargas administrativas se ha utilizado el método simplificado de medición de cargas administrativas, aplicándose la tabla de costes directos (reproducida párrafos atrás) del modelo de forma sistemática. No se ha utilizado la tabla para la medición del coste agregado de la reducción, en la medida que sólo se utiliza cuando la anterior no se puede aplicar.
- Los datos sobre las obligaciones de información se han extraído de las páginas *web* y sedes electrónicas de los órganos competentes y de las normas vigentes (2007-2011). Esta información, si bien es exhaustiva, no garantiza que sea completa, en la medida que la fuente puede no ser del todo fiable o pueden existir fuentes complementarias asociadas a la interpretación de las normas básicas.
- No se ha realizado un análisis cualitativo comparado de las obligaciones de información asociadas a cada trámite en cada una de las CCAA, y tampoco se ha realizado un análisis pormenorizado de los formularios ni de las características de la documentación a aportar en cada caso. Por ello, se debe entender podrían existir diferencias asociadas a la interpretación de las obligaciones.

A modo de ejemplo, en el trámite de almacenaje de productos químicos, el mismo requisito, en dos CCAA diferentes, se resuelve con la aportación de documentos nominalmente diferentes. En un caso se solicita una descripción de las condiciones de almacenaje y en otro un informe o memoria de actividad y de los procesos de almacenaje. En este caso, se ha interpretado que la descripción de las condiciones de almacenaje no supone la realización de un informe, contabilizándose como aportación de documentos. Sin embargo, en el otro caso, como la redacción de la obligación menciona expresamente la presentación de un informe, se ha optado por la cuantificación como tal.

Un análisis cualitativo basado en una consulta a los órganos competentes, hubiera podido determinar las características concretas de ambas obligaciones para determinar si son comparables desde el punto de vista de la carga administrativa real asociada.

Cuando asociado al ejercicio de una actividad, un régimen de autorización cambia a uno de comunicación previa, se entiende que no requiere plazo de respuesta, aspecto que se ha corroborado mediante las consultas a los órganos gestores. En ocasiones este proceso no ha sido completo y se mantienen esquemas donde a pesar de que la normativa estatal contemple el cambio a una comunicación, se mantienen plazos de respuesta. En estos casos se mide la carga como si fuera una solicitud normal en lugar de una comunicación.

La inscripción en un registro se identifica como tal obligación de información (inscripción convencional en un registro) y no como solicitudes vinculadas a autorizaciones simples. Sin embargo, cuando la inscripción se realiza de oficio tras una comunicación se vinculará a la obligación de información de presentación de una comunicación presencialmente o electrónicamente, según el caso. Este aspecto es importante tenerlo en cuenta en la medida que es posible que el nombre del trámite siga relacionándose con una inscripción en registro, en lugar de con la comunicación previa.

En el caso de trámites que en la actualidad se realicen por medios electrónicos, es posible que se desconozca la situación con respecto a este aspecto en 2007. Es posible además que no exista medio para averiguar si se podía iniciar por medios electrónicos. En estos casos se ha asumido que no se podía realizar por este medio, ya que se interpreta que con anterioridad a la Ley 11/2007, los trámites, por regla general, no estaban adaptados a la Ley, y que es a raíz de ésta, precisamente, que se inicia el proceso masivo de adaptación. Sobre este particular prevalece la intención de mostrar datos de reducción de cargas derivados de la adaptación a la Ley 11/2007 positivos en la medida de lo posible.

Determinadas modificaciones y adaptaciones a la Directiva de Servicios, como por ejemplo el RD 105/2010 por el que se regula la modificación de determinados aspectos de la regulación del almacenamiento de productos químicos, han implicado sustituir en ocasiones la obligación de presentar un proyecto técnico visado por el colegio correspondiente, por una memoria técnica. En la medida que la metodología de reducción de cargas recoge los informes o memorias técnicas, y la formalización en documentos públicos de hechos o documentos, que incluye la legalización y visado de documentos, como cargas diferenciadas, se asume que se deben contabilizar por separado ambas cargas y sumarlas en caso de proyectos visados. Si no fuera así, el cambio no hubiera producido ningún beneficio desde el punto de vista de la cuantificación y reducción de cargas. Motivo por el cual se sigue este criterio con la finalidad de presentar resultados lo más positivos posibles.

El pago de tasas, se ha contabilizado de forma sistemática como aportación de documentos. De este modo, aunque se realiza a través de intermediarios financieros, no se trata de tramitación a través de intermediarios, ya que el pago es accesorio a la propia tramitación. Del mismo modo, se ha contemplado que la autoliquidación se realiza en el ámbito de la carga asociada a la presentación de una solicitud, comunicación o inscripción.

Los resultados de este análisis se pueden ver en los cuadros adjuntos a este Anexo 6.