

Trámites administrativos para la creación de empresas en España



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

El impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos son prioridades del gobierno. Corresponde al Consejo de Ministros la aprobación anual de un conjunto de programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia de Evaluación y Calidad, dentro de su plan de trabajo.

Así, y a propuesta del ministro de Administraciones Públicas, el Consejo de Ministros, en su reunión de 30 de marzo de 2007, acordó los programas y políticas públicas que serían objeto de evaluación en 2007: el Programa Nacional de Reformas de España; los trámites administrativos para la creación de empresas; el registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; y, la calidad de los servicios de los museos de titularidad estatal.

La evaluación del Programa Nacional de Reformas de España se debería centrar en la incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico; la efectividad de las políticas en materia de seguridad energética; los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación; y, las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora.

Primera edición: 2008

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
<http://www.aeval.es>

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.

E06/2007

Trámites administrativos para la creación de empresas en España

Madrid, diciembre de 2007

Edita: Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://www.060.es>

NIPO: 331-08-010-7



TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN ESPAÑA

ÍNDICE

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES	5
2. LA EVALUACIÓN DE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN ESPAÑA.....	12
3. PANORAMA INTERNACIONAL. UN ESTUDIO COMPARADO.....	19
3.1. Mediciones internacionales existentes.....	19
3.1.1. Benchmarking the Administration of Business Start-ups.	19
3.1.2. Informe Doing Business del Banco Mundial	20
3.1.3. Nuevas iniciativas de la Unión Europea.....	22
3.2. Su aplicación en España. Resultados.	22
4. ESPAÑA. ESTADO DE LA CUESTIÓN	28
4.1. Contexto	28
4.2. Los procesos administrativos para la creación de empresas en España	30
- Fase 1: la personalidad jurídica y la capacidad de contratar y facturar para empresas inocuas.	
- Fase 2: la licencia de actividad para empresas no inocuas.	
5. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA APLICADAS A LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN ESPAÑA	38
5.1. Últimas medidas.....	38
5.2. El impacto de las medidas tendentes a simplificar la tramitación Administrativa para la creación de empresas.....	40
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44
ÍNDICE DE CUADROS	52

ANEXOS (documento adjunto)



GLOSARIO DE SIGLAS

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
DGPYME	Dirección general de Política de la Pequeña y Mediana Empresa
DUE	Documento Único Electrónico
GAN	Grupo de alto nivel
GEM	<i>Global Entrepreneurship Monitor</i>
INE	Instituto Nacional de Estadística
ITP y AJD	Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAIT	Punto de Asesoramiento e Inicio de la Tramitación
PACDUE	Programa de ayuda para la cumplimentación del DUE
PIB	Producto interior bruto
PNR	Programa Nacional de Reformas de España
PPC	Paridad de poder de compra
PYME	Pequeña(s) y mediana(s) empresa(s)
SLNE	Sociedad Limitada Nueva Empresa.
SL	Sociedad Limitada
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
VUE	Ventanilla(s) Única(s) Empresarial(es)



1. Conclusiones y recomendaciones principales

De los estudios realizados sobre la tramitación administrativa para la creación de empresas en España y su comparación internacional pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Conclusión 1. Respecto de la problemática de la tramitación de empresas en general

La incidencia de la tramitación administrativa como obstáculo a la creación de empresas varía en función de la forma jurídica, el tipo de actividad e incluso la zona geográfica donde se constituya la nueva empresa. Por consiguiente, es imposible recoger en un solo modelo toda la casuística de la tramitación administrativa precisa para la creación de empresas, dada la heterogeneidad de las mismas y de los tipos de procedimientos administrativos de creación.

Lo dilatado del proceso y de los plazos de tramitación favorece que muchas empresas acudan al mercado sin haber cumplimentado todos los requisitos legales exigidos para su creación y, en ocasiones, y en sectores determinados, puede servir de caldo de cultivo a fenómenos de corrupción.

Los índices utilizados comúnmente para la medición de la incidencia de los trámites administrativos en la creación de empresas son: el número de trámites, el tiempo de tramitación y el coste del procedimiento. Su incidencia como obstáculo para la creación de empresas es diferente:

- El número de trámites necesarios para la creación de una empresa sólo es un obstáculo cuando supone mucho tiempo para resolverlos o cuando obliga a realizar desplazamientos a diferentes oficinas públicas para realizarlos.
- El tiempo es el elemento más importante como obstáculo a la creación de empresas puesto que produce aumentos en los costes de oportunidad de la nueva empresa, en el coste de financiación del inmovilizado y en el lucro cesante. Es el indicador más potente para señalar las trabas impuestas por la tramitación administrativa para la creación de empresas.
- El coste directo de tramitación no es un elemento disuasorio para la creación de empresas en España. Más disuasorios son los costes de oportunidad debidos a la tramitación administrativa y los costes indirectos producidos por los desembolsos necesarios en asesorías e ingenierías para cumplimentar las solicitudes de la licencia de actividad.

Parece necesario distinguir en la creación de empresas dos etapas diferenciadas. La primera, la constitución de la empresa, que es la obtención de la personalidad jurídica y la capacidad de contratar. Y, la segunda, la obtención de la licencia de



actividad, que permite operar a la empresa en el mercado y facturar a sus clientes. La primera etapa está afectada por requisitos orientados a conseguir la seguridad jurídica, mercantil, fiscal y laboral y, la segunda, a evitar las externalidades negativas de la actividad de la empresa.

Actualmente, podemos distinguir tres momentos clave en el proceso de creación de una empresa. El primero, al inscribirse en el Registro Mercantil, que es cuando la empresa obtiene su personalidad jurídica. El segundo, al obtener de Hacienda el código de identificación fiscal (CIF), provisional o definitivo, que es cuando la empresa puede empezar a contratar. Y, tercero, al recibir del Ayuntamiento la licencia municipal de funcionamiento o de inicio de actividades, que es cuando la empresa puede legalmente operar y facturar en el mercado. No obstante, y dada la complejidad y lo dilatado del proceso administrativo, muchas empresas inician su actividad sin haberlo completado.

Desde el punto de vista de su forma jurídica, esta evaluación se va a centrar en los dos tipos de empresas más numerosas en España: las Sociedades Limitadas (SL) (31,23%), y los autónomos o empresarios individuales (56,43%).

España ocupa una mala posición relativa en el estudio *Doing Business* del Banco Mundial, el más solvente de los existentes sobre los trámites para crear una empresa: puesto 94 en 2005, 108 en 2006 y 118 en 2007, a causa de los entre 30 y 47 días necesarios para constituir una Sociedad Limitada “inocua” en España, muchos más que en otros países¹. Resulta evidente que, aún manteniendo algunas reservas sobre el estudio *Doing Business*, así como sobre otros estudios parciales y más limitados, existe un grave problema en la tramitación administrativa necesaria para la constitución de empresas en España.

Para los emprendedores, los problemas financieros (49%) son más importantes que las trabas administrativas (40%), como elementos disuasorios a la hora de la constitución de una empresa².

Conclusión 2. Respecto de la problemática de la constitución de las empresas en España.

La tramitación administrativa para la creación de empresas en España es más compleja, se tarda mucho más en completarla y es más cara que en el resto de países del entorno, lo que supone una evidente desventaja competitiva.

En general, en España, la Administración General del Estado (AGE) interviene fundamentalmente en la tramitación necesaria para la constitución de la empresa, mientras que las Comunidades Autónomas (CCAA) y la Administración Local lo hacen

¹ Se entiende por actividad inocua aquella que no requiere licencias medioambientales, sanitarias, o de policía industrial.

² Según la encuesta realizada para esta evaluación (ver Anexos).



en los trámites relacionados con la licencia de actividad. La diferenciación territorial en cuanto a las trabas administrativas en función de la autoridad local o la Comunidad Autónoma (CA) que las aplica amenazan con compartimentar el mercado.

En España, el caso de los sectores regulados por la Administración General del Estado donde a los trámites habituales precisos para la constitución hay que añadir los requisitos específicos, como autorizaciones o inscripciones en registros *ad hoc*, costosos, dilatados en el tiempo y a veces discrecionales y poco objetivos, es especial. No obstante, estos casos concretos afectan a un número limitado de empresas, por lo que su simplificación tendría una trascendencia menor que la de los trámites autonómicos y locales.

Los problemas en la tramitación administrativa necesaria para la constitución de una empresa en lo relacionado con la AGE se encuentran en dos procesos: el certificado negativo del nombre (7 días) y la inscripción en el Registro Mercantil (20 días), que concentran el 90% del total del tiempo empleado en la tramitación. Los gastos notariales y las tasas del Registro Mercantil suman el 90% del coste de constitución de una empresa.

Por su parte, la mayor parte de los trámites obligatorios ante las Comunidades Autónomas previos a la obtención de la licencia de actividad de la nueva empresa proviene de la aplicación de una legislación marco estatal. Los principales problemas de los trámites administrativos obligatorios para la obtención de la licencia de actividad ante las entidades locales derivan de la falta de medios de los Ayuntamientos, lo que retarda sobremanera el tiempo de tramitación.

Conclusión 3. Respecto de las políticas de simplificación administrativa aplicadas a la creación de empresas en España

El primer paso de una política de simplificación de los trámites para la creación de empresas en España debe ser impedir que se establezcan nuevas trabas que empeoren la mala situación anterior.

Los elementos clave para reducir la incidencia negativa de la tramitación administrativa en la creación de empresa son:

- La información previa
- La tramitación electrónica
- La posibilidad de las autorizaciones provisionales

Siempre que la política de simplificación de la tramitación para la creación de empresas sea constante, es preferible realizar avances parciales a intentar abordar el problema general de una sola vez, dada la heterogeneidad de tipos de empresas y procedimientos administrativos afectados.



Aunque esta política no ha alcanzado un notable éxito en su aplicación por lo limitado de su alcance, sí ha abierto caminos y experimentado procedimientos y programas que pueden y deben ser reformados y reforzados para alcanzar el máximo efecto posible sobre la población objetivo, los emprendedores, estimulándoles a la creación de nuevas empresas.

El desconocimiento por los emprendedores de los instrumentos aplicados para la simplificación de la creación de empresas y la necesidad de sensibilizar a los agentes sociales implicados en el proceso, aconsejarían una política marco suficientemente publicitada que incluyese las diferentes medidas necesarias para reducir el tiempo y la complejidad administrativa de la creación de empresas. Para que sea eficaz esta política informativa ha de iniciarse a la par que las medidas de simplificación y tener la misma constancia.

Por ello, se plantean las siguientes recomendaciones para aumentar la eficacia de la política de simplificación de la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas.

Recomendación 1. Medidas de carácter general para la simplificación de los trámites administrativos para la creación de empresas

Extensión de la tramitación telemática a todo tipo de empresas y no reservarla sólo para la Sociedad Limitada Nueva Empresa y las sociedades limitadas como ocurre actualmente.

La tramitación electrónica debe realizarse mediante un documento único y un portal único que evite desplazamientos inútiles y duplicaciones de la información aportada por el emprendedor.

Con el fin de facilitar al emprendedor la tramitación directa de la creación de su empresa, y eliminar intermediarios, sería conveniente simplificar el lenguaje administrativo utilizado en los impresos, tanto en el formato de papel como en el telemático.

Recomendación 2. Medidas para simplificar los trámites administrativos para la constitución de nuevas empresas



Se debería distinguir legalmente entre la constitución de una empresa (obtención de su personalidad jurídica y, por tanto, de la capacidad para contratar) y la obtención de la licencia de actividad (capacidad de la empresa para operar y facturar en los mercados de bienes y servicios, que constituye el objeto social para la que fue creada).

En el caso de las empresas cuya actividad sea considerada inocua, la solicitud de la licencia municipal de apertura debería ser una mera comunicación a la Administración correspondiente, como la que se efectúa para la apertura del centro de trabajo ante la Comunidad Autónoma, con un acto comunicado, que habilitaría a la empresa para iniciar su actividad.

La tramitación para la constitución de empresas referida a la Administración General del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales y la Seguridad Social) debería realizarse siempre mediante un documento único.

Se debería reducir el tiempo de obtención del certificado del nombre, para lo que podrían plantearse las siguientes alternativas:

- Informatizar el registro del nombre permitiendo el acceso *on-line* y la obtención automática del certificado negativo
- Permitir que la certificación negativa faculte para su uso sin necesidad del certificado del registrador
- Permitir la posibilidad de combinar el nombre del emprendedor con la actividad

Recomendación 3. Medidas para agilizar el proceso administrativo de obtención de la licencia de actividad

Se podría negociar con la Federación Española de Municipios y Provincias el establecimiento de una licencia municipal única que supere el ámbito del ayuntamiento de origen y que sirva para todo el territorio nacional o al menos para toda la comunidad autónoma donde se instale la empresa.



Se podría introducir tanto para los Ayuntamientos como para las Comunidades Autónomas un plazo fijo para la resolución de los trámites necesarios para obtener la licencia de actividad, implantándose el silencio positivo y distinguiendo entre aquellas empresas cuya actividad pueda producir daños irreparables a la sociedad y las que no, estableciendo para las que no los produzcan licencias provisionales, sujetas a la inspección pública antes de convertirse en definitivas.

Cuando así sea posible, se podrían cumplimentar los requisitos administrativos para la obtención de la licencia de actividad a partir de declaraciones de cumplimiento de normas firmadas por técnicos competentes.

Se podrían crear mecanismos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí, así como entre los municipios y su correspondiente Comunidad Autónoma, para adoptar políticas coordinadas de simplificación y para sensibilizar a los agentes participantes en el proceso de creación de empresas.

Se deberían reducir los costes necesarios para la obtención de la licencia de actividad, evitando los pagos por trámites análogos entre las CCAA y los Ayuntamientos, y fijando "tarifas tipo" para los Colegios Profesionales en lo referente a los estudios previos necesarios para el cumplimiento de los trámites administrativos³.

La transposición de la directiva comunitaria de servicios en el mercado interior debería aprovecharse para unificar criterios y simplificar el proceso de creación de todas las empresas en el marco estatal, con medidas como la página *web* única de acceso a la tramitación, la simplificación de los procedimientos y la ampliación de las ventanillas de asesoramiento para la tramitación telemática de la creación de empresas.

³ Podría estudiarse la posibilidad, dado el evidente interés económico y social de la creación de empresas, que los costes directos de la tramitación fueran asumidos por la administración correspondiente.



Recomendación 4. Consideraciones sobre la política de simplificación de los trámites administrativos para la creación de empresas

Se podría realizar una campaña nacional de sensibilización sobre la simplificación administrativa dentro de un plan general de promoción del emprendimiento y dirigida fundamentalmente a los agentes implicados en la tramitación administrativa de la creación de empresas.

Dada la actual dificultad para realizar los trámites necesarios para la creación de una empresa en España, es importante establecer mecanismos de evaluación que impidan empeorar la situación existente, analizando las nuevas normas, eliminando la discrecionalidad y evitando que aumente la carga administrativa en el procedimiento de creación.



2. La evaluación de los trámites administrativos para la creación de empresas en España

El Consejo de Ministros, en su reunión del 30 de marzo de 2007, aprobó el plan de trabajo para 2007 de AEVAL, por el que se debía analizar:

“las (trabas administrativas) que puedan existir en la Administración General del Estado, tratando de que los resultados permitan una comparación con los demás países de nuestro entorno. Se analizarán las diversas evaluaciones que con rango internacional se han realizado en los últimos años sobre la creación de empresas. La evaluación incluirá también una primera aproximación a los trámites administrativos de otras administraciones que podrán ser tratados sistemáticamente en próximas evaluaciones”.

Mediante esta evaluación se pretende tanto contribuir a la mejora del conocimiento y la toma de decisiones en esta área como a evaluar las medidas de política económica implementadas para lograr los siguientes objetivos políticos:

- Poder crear en la UE una empresa, en especial una PYME, en el plazo medio de una semana antes de finales de 2007 (acuerdo del Consejo Europeo de primavera de 2006).
- Reducir en un 25% las cargas administrativas que soportan las empresas por aplicación de normas comunitarias (anunciado por la Comisión Europea en marzo de 2007). El Gobierno de España asumió en mayo de este mismo año un compromiso similar: rebajar en un 25% las cargas administrativas que soportan las empresas antes de finales de 2012. En esta evaluación se contemplará sólo la reducción de las cargas administrativas necesarias para la creación de empresas.

Las trabas administrativas, entendidas como el coste y el tiempo necesario para cumplir con las obligaciones impuestas por la normativa para la creación de empresas, son factores negativos que dificultan y a veces impiden la creación de nuevas empresas. Por otra parte, la facilidad para la creación de empresas puede ser un factor estimulante de la actividad emprendedora.

Dada la escasez de estadísticas y de estudios que analicen la tramitación necesaria para la creación de empresas y su visión parcial, esta evaluación pretende cumplir además una doble función. Por una parte, dar los primeros pasos para establecer un sistema estadístico que permita medir la incidencia de la tramitación administrativa en la creación de empresas, posibilitando la realización de comparaciones internacionales y, por otra, emitir una valoración sobre los efectos de los actuales programas públicos destinados a mejorar y facilitar la tramitación administrativa precisa para la creación de empresas en España.



La seguridad jurídica y la defensa del consumidor

En la consideración de la tramitación administrativa como un obstáculo para la creación de empresas se oculta una contradicción. Por una parte, la defensa de la libertad de empresa y por tanto el derecho de todo ciudadano de llevar a cabo actividades empresariales y, por otra, la obligación del Estado de proteger a los ciudadanos (artículo 105 de la Constitución Española) mediante regulaciones administrativas que certifiquen la seguridad jurídica de las nuevas empresas y su respeto a las normas medioambientales, sanitarias y de seguridad industrial.

Este papel del Estado como garante de la seguridad jurídica y del cumplimiento de las normas de protección al ciudadano propias del Estado del Bienestar supone o puede suponer una traba a la creación de empresas en cuanto que retrasa su puesta en marcha, multiplicando el número de trámites, el tiempo necesario para superarlo y su coste tanto directo como indirecto. Dado que es necesaria una tramitación administrativa para la creación de empresas, hay que plantearse la necesidad de simplificarla y agilizarla para que el periodo de tiempo necesario para realizarla sea lo más reducido posible.

La reducción de la tramitación administrativa como objetivo de la política económica

Si bien en principio la reducción de las cargas administrativas para la creación de empresas es un objetivo generalmente admitido y beneficioso para el fomento del emprendimiento, su incidencia depende del tipo de empresas a que se aplica. Por ello, más que la reducción generalizada para todo tipo de empresas se considera prioritaria la combinación de dos objetivos: el primero, el establecimiento de tramitaciones reducidas especiales para las empresas que así lo precisan y para las que los retrasos producidos por la tramitación ponen en peligro su viabilidad; y, el segundo, un procedimiento general sujeto a la simplificación y reducción de cargas administrativas, que toda tramitación debe tener, y que debe ser sistemática, prioritaria y continuada.

Para la OCDE, la complejidad de las trabas administrativas fomenta tanto la corrupción en cuanto que las nuevas empresas se ven obligadas por exigencias del mercado a buscar vías alternativas para lograr su legalización, como favorece la existencia de una economía sumergida en cuanto que muchas empresas actúan en el mercado sin tener los permisos exigidos por la legislación⁴.

Paradójicamente, en una comparación realizada entre empresas de Inglaterra y España, la mayor complejidad administrativa para la creación de una empresa en España proporciona una capacidad de crecimiento y una estabilidad superior a las empresas británicas. Esta ventaja desaparece si entre las españolas se consideran

⁴ OCDE. (2007). *“Framework for the Evaluation of DMR & Entrepreneurship Policies and Programmes. Final draft”*. CFE/SME (2007).



todo tipo de empresas, incluidas las que no tienen legalizadas su constitución ni su licencia de actividad⁵.

Por otra parte, conviene distinguir entre la tramitación administrativa general necesaria para constituir una empresa y aquellos trámites especiales que por la naturaleza de las actividades de la nueva empresa en materia industrial, sanitaria, o medioambiental, o por actuar en sectores regulados, precisan de un tratamiento especial y más cuidadoso.

En la evaluación se van a tener en cuenta dos periodos claves en la creación de una empresa. El primero, desde que el emprendedor toma la decisión de crear la empresa hasta que ésta está creada, entendiéndose por empresa creada aquella que goza de la personalidad jurídica que le permite contratar. Y una segunda fase que se extiende desde la obtención de la personalidad jurídica hasta que la nueva empresa cumple todos los trámites administrativos que la facultan para ejercer la actividad económica para la que ha sido creada.

Esta división en dos etapas facilita el entendimiento del proceso y clarifica la labor de las políticas de simplificación administrativa orientadas a la creación de empresas. Mientras que los trámites para la obtención de la personalidad jurídica de la empresa son relativamente reducidos y fácilmente realizables por el promotor, los necesarios para obtener la autorización necesaria para el inicio de las actividades son complejos y afectan a la seguridad sanitaria, medioambiental o simplemente industrial de las personas afectadas por la actividad de la nueva empresa.

Por otra parte, hay que considerar que la puesta en actividad de una empresa, y por tanto su plena operatividad en el mercado, no requiere sólo las autorizaciones administrativas. Necesita además un periodo de tiempo en el que el nuevo empresario hace acopio de los factores de producción precisos para iniciar su actividad productiva. Este acopio de factores productivos no puede comenzarse hasta que la empresa haya adquirido la personalidad jurídica que le permite contratar en el mercado, y al mismo tiempo puede ser paralelo al periodo en el que la empresa dotada de su personalidad jurídica está tramitando la obtención de los permisos administrativos necesarios para iniciar su actividad productiva.

La simultaneidad entre el acopio de recursos y la obtención de la licencia administrativa de actividad permite plantear tres situaciones diferentes en las que difiere la importancia de la tramitación administrativa como elemento disuasorio para la creación de empresas:

- 1) *El periodo para el acopio de los medios de producción que se precisan para iniciar la actividad es superior al tiempo necesario para obtener la licencia de actividad.*

⁵ Cabelleras, Mole, Greene y Storey, (2006). "Do more heavily regulated economies have poor performing new ventures: Evidence from Britain and Spain" Warwick Business School.

En este caso la importancia de la tramitación administrativa como obstáculo al emprendedor para la creación de empresas es mínima cuando no inexistente. Esta situación se producirá cuando la nueva empresa inicie obras para acoger sus instalaciones o cuando los procesos productivos o las instalaciones industriales requieran periodos de tiempo dilatados que superen a los de concesión administrativa de la autorización de actividad.

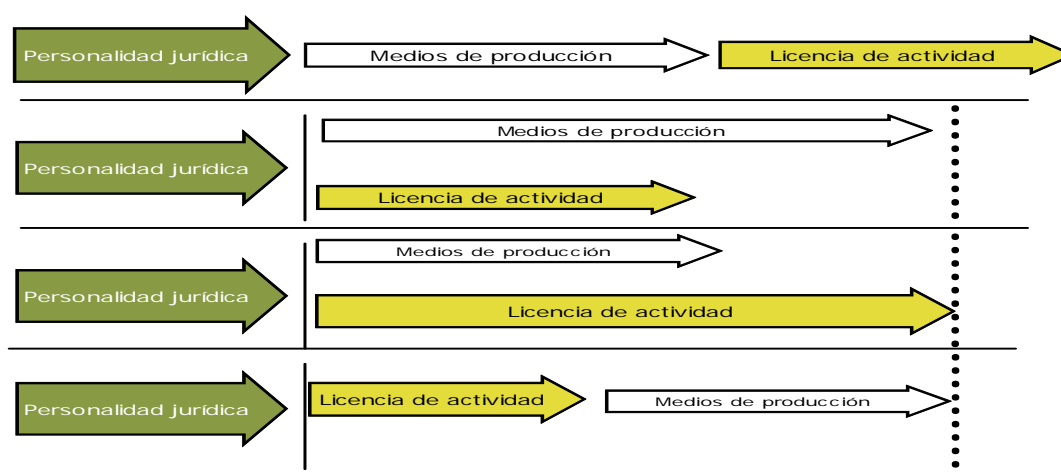
2) *El periodo de tiempo para conseguir la licencia de actividad supera al necesario para realizar el acopio de medios de producción precisos para iniciar la actividad.*

Durante un tiempo más o menos largo, la nueva empresa está lista para salir al mercado y no lo puede hacer pendiente de la autorización administrativa, lo que grava a la empresa con unos costes debidos a la inactividad y con un lucro cesante que constituye un evidente obstáculo para la creación de empresas. Esta situación puede producirse en empresas en las que el esfuerzo inversor o la complejidad tecnológica son iguales o inferiores a la media empresarial, constituyendo la tramitación administrativa un fuerte *handicap* para la nueva empresa, que ve en peligro su consolidación por los costes derivados de la ineficacia administrativa.

3) *Los sectores económicos en los que por sus características especiales y debido a razones administrativas o simplemente de prudencia no puede iniciarse el acopio de factores de producción hasta que se ha obtenido la licencia de actividad.*

Esta situación se convierte en una auténtica barrera a la entrada en el mercado y se produce sobre todo en sectores fuertemente regulados en los que la actividad de la empresa puede tener fuertes repercusiones sanitarias, medioambientales de política industrial o de seguridad nacional o bien la licencia de actividad responde a criterios poco objetivados, como en el caso de las gasolineras, los puertos deportivos, etcétera.

Cuadro 1. Acciones paralelas entre acopio de medios de producción y licencia de actividad.



Fuente: Elaboración propia



No existen estudios cuantitativos que permitan determinar en qué situación de las examinadas anteriormente se encuentran la mayoría de las empresas de nueva creación en España. No obstante, los resultados de los estudios cualitativos que relativizan la importancia de la tramitación administrativa como elemento disuasorio para la creación de empresas hacen suponer que, de las más de 400.000 empresas creadas al año en España, un importante porcentaje tiene problemas más importantes que los derivados de la tramitación administrativa.

En el estudio opinático realizado para esta evaluación durante 2007, los emprendedores, en una escala de 1 a 5, valoraron como mayor obstáculo para la creación de empresas la carencia de apoyo financiero con una puntuación de 3,96; la complejidad de los procedimientos administrativos para la creación de empresas fue citada de forma notable también por los emprendedores, quedando en cuarto lugar, con una puntuación de 3,58. Por otra parte, aunque los empresarios sólo citaron la simplificación de la tramitación en un 14% de los casos como la medida más eficaz para facilitar la creación de empresas, fue la segunda opción más citada, con un 53,9% del total de las citas.

En esta evaluación⁶:

- Se distingue entre la constitución de la empresa y, por tanto, la obtención de su personalidad jurídica y su capacidad para contratar, y la autorización administrativa para el inicio de sus actividades de negocio y la consiguiente facturación.
- Se atiende especialmente a las dos formas jurídicas más comunes en España, las SL y los empresarios individuales o autónomos.
- Se tiene en cuenta que la tramitación administrativa para la creación de empresas no afecta por igual a todas las empresas. Existe un amplio porcentaje de empresas no afectadas por este obstáculo que conviven con otro amplio porcentaje de empresas en el que los retrasos en la obtención de su licencia de actividad pueden poner gravemente en peligro su viabilidad.
- Por tanto, el objetivo de la política económica referida a la simplificación administrativa de los trámites necesarios para la creación de empresas no es tanto reducir los plazos para todas las nuevas empresas sino lograr procedimientos abreviados para aquellas nuevas empresas que lo precisen.

La evaluación, pues, busca responder a las siguientes preguntas:

- En cuanto a la tramitación administrativa para la creación de todo tipo de empresas, entendida como la obtención de la personalidad jurídica, ¿cuántos

⁶ La metodología de la evaluación se puede ver en los Anexos.



trámites administrativos debe de cumplimentar una empresa para iniciar su actividad?; ¿cuánto tiempo se tarda en cumplimentarlos?; ¿cuál es su coste?; ¿ante qué Administración?

- En cuanto a la obtención de licencias, registros y permisos necesarios para que la empresa inicie su producción, ¿cuáles son las principales trabas administrativas impuestas a las empresas en razón de su actividad productiva?; ¿a qué sectores afecta?; ¿cuáles son los costes de esta regulación administrativa?
- En cuanto a la eficacia de la política de reducción de las trabas administrativas a la creación de empresas en España, ¿cuál es la situación de España en relación con los países de nuestro entorno?; ¿cómo han evolucionado los principales indicadores en España en los últimos años?; ¿qué indicadores utilizar para evaluar en años sucesivos los resultados de la política de reducción de trabas administrativas a la creación de empresas?
- En cuanto a las políticas tendentes a la reducción de las trabas administrativas sobre la creación de empresas, ¿cuál es el contenido y la consistencia de dichas políticas?; ¿qué nuevas medidas están previstas?; ¿cuáles son sus impactos reales o previsibles sobre los objetivos finales? A la vista de los resultados de la evaluación, ¿qué recomendaciones pueden formularse para mejorar la eficacia de las políticas y programas existentes?

Indicadores utilizados

Para medir la complejidad de la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas se utilizan los siguientes indicadores, aunque no hay consenso en cuanto a su definición y métodos de medición: el número de trámites, el tiempo medio para cumplimentarlos y el coste de los mismos.

La importancia relativa de cada uno de ellos y sus efectos disuasorios sobre la creación de empresas son diferentes. El número de trámites es un elemento importante en cuanto índice de la complejidad de la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas (a menor número de trámites más fácil es la creación de empresas), pero no obstante no es el elemento crucial.

Más importante es el tiempo necesario para cumplimentarlos. Un procedimiento con pocos trámites y mucho tiempo para cumplimentarlos obstaculiza más la creación de empresas que otro con muchos trámites pero de fácil resolución. Desde que la empresa está legalmente constituida hasta que se obtiene la licencia de actividad la empresa está incurriendo en costes de oportunidad por el inmovilizado invertido, gastos de financiación del inmovilizado y lucro cesante por la actividad no iniciada.

En el caso de España, el coste directo de los trámites administrativos no es un elemento obstaculizador fundamental para la creación de la mayoría de las



empresas. Sin embargo, y aunque generalmente no se tienen en cuenta a la hora de medir los costes de creación de empresas, los costes indirectos sí son un elemento disuasorio muy importante. Los proyectos técnicos necesarios para cumplimentar los trámites exigidos en los sectores regulados o en la obtención de licencias de actividades de empresas consideradas “no inocuas” suelen tener un coste muy elevado.

Los problemas para la medición de las trabas administrativas a la creación de empresas y, por consiguiente, la dificultad de realizar comparaciones internacionales, se deben a la gran heterogeneidad del número de trámites, al tiempo de cumplimentación de los mismos y a los costes directos que tienen las empresas de nueva creación en función de su forma jurídica y sobre todo de su actividad futura. Estos factores varían dentro de algunos países con mayor grado de descentralización, incluso por la situación geográfica de las nuevas empresas.

Para realizar la evaluación de los trámites administrativos para la creación de empresas en España es preciso actuar en dos etapas: en la primera, se realiza un análisis comparado con los escasos datos existentes y se diseña e implementa un sistema de indicadores básicos analizándose los datos obtenidos. La segunda etapa se centra en la evaluación de las políticas simplificadoras en España.



3. Panorama internacional. Un estudio comparado

La heterogeneidad de tipos de empresas existentes según las diferentes formas jurídicas o el tipo de actividad, unida a la inexistencia de tramitaciones normalizadas para todas las administraciones implicadas en la tramitación hace que las pocas estadísticas internacionales existentes sean poco representativas de las situaciones nacionales y difícilmente comparables, obligando previamente a cualquier comparación a una previa definición de lo que se está evaluando en cada país. Igualmente, hay que destacar la inexistencia de series temporales, excepto en el caso de las estadísticas del Banco Mundial, lo que impide medir y seguir los resultados de las políticas simplificadoras.

3.1. Mediciones internacionales existentes

Dos son los estudios con prestigio que miden la complejidad de la tramitación administrativa previa necesaria para la creación de empresas en el ámbito internacional. Uno de ellos es el *Benchmarking the Administration of Business Start-ups* financiado por la Unión Europea, realizado por el *Centre for Strategy and Evaluation Services* y publicado en enero de 2002, que se centra en los países de la UE. El otro es la serie de análisis realizados por el Banco Mundial en su estudio *Doing Business*.

3.1.1. *Benchmarking the Administration of Business Start-ups*⁷

Estudia cinco tipos de trabas a la creación de empresas, entre ellas la complejidad y el coste de los procedimientos administrativos, siendo un estudio pionero en la comparación internacional en la tramitación de la creación de empresas. Los resultados obtenidos para España y para la Unión Europea son los siguientes.

Cuadro 2. Tiempo y coste UE (días y euros). Empresario individual y sociedad limitada.

Empresario individual				Sociedad Limitada			
Valor del país	Medio	Mayor	Menor	Valor del país	Medio	Mayor	Menor
Tiempo medio	12	35	1	Tiempo medio	24	35	7
Tiempo mínimo	3	7	1	Tiempo mínimo	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

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio *Benchmarking the Administration of Business Start-ups* (2002).

⁷ *Centre for Strategy & Evaluation Services (2002). "Benchmarking the administration of Business Start-Ups". European Commission. Ver Anexo 2.*

Cuadro 3. Tiempo y coste España (días y euros). Empresario individual y sociedad limitada.

	Empresario individual	Sociedad Limitada
Tiempo (mínimo-máximo)	2-24	11-24
Coste	1.572	1.590
Trámites	12	23

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del estudio *Benchmarking the Administration of Business Start-ups* (2002).

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.

3.1.2. Informe Doing Business del Banco Mundial⁸

Según el estudio, en cuanto a la creación de una empresa, España ocupaba en 2005 la posición 94 en el *ranking* mundial y ha pasado en el 2006 a ocupar la 108 y en 2007 la 118, perdiendo diez puestos en el transcurso del año⁹. Si comparamos la posición española respecto a la de la OCDE, los resultados son los siguientes:

Cuadro 4. 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)	Coste (% INB per capita)	Capital mín. (% INB per capita)
España	10	47	15,1	16,7
Alemania	9	18	5,7	42,8
Suecia	3	15	0,6	31,1
OCDE	6,04	14,87	5,1	32,54
Irlanda	4	13	0,3	0,0
Italia	9	13	18,7	9,8
Reino Unido	6	13	0,8	0,0
Portugal	7	7	3,4	34,7
Francia	5	7	1,1	0,0
Estados Unidos	5	5	0,7	0,0

Fuente: Elaboración propia con los datos del estudio *Doing Business 2008*.

En la tabla se observa que el número de trámites en España es el más alto del conjunto de los países considerados, y también es el más alto en el número de días empleados en resolverlos. El coste de creación de una empresa es elevado, lo que

⁸ <http://espanol.doingbusiness.org/>. Ver también los Anexos.

⁹ Clasificación en el informe *Doing Business 2008*, con datos de 2007 (está en proceso de reclasificación el dato de 2006).



contrasta con el relativamente bajo capital social mínimo necesario para crear una empresa.

Cuadro 5. Evolución de la posición de España.

Año	Posición	Trámites	Tiempo	Coste ¹⁰	Capital mínimo
2003	...	10	114	16,8	17,9
2004	...	10	114	17	16,9
2005	94	10	47	16,5	15,7
2006	108	10	47	16,2	14,6
2007	118	10	47	15,1	13,7

Fuente: Elaboración propia con los datos de los estudios *Doing Business*.

La OCDE, en su análisis de los datos aportados por el informe *Doing Business*, considera no sólo el número de trámites y su duración, sino también el tiempo medio de tramitación por trámite como índice de eficacia administrativa, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 6: Relación de días/trámite.

Región económica	Núm. procedimientos	Duración (días)	Relación días /trámites
Estados Unidos	6	6	1,00
Portugal	7	7	1,00
Francia	5	7	1,4
Italia	9	13	1,4
Alemania	9	18	2
Reino Unido	6	13	2,1
OCDE	6,04	14,87	2,46
Irlanda	4	13	3,25
España	10	47	4,7
Suecia	3	15	5

Fuente: Elaboración propia con los datos del estudio *Doing Business* 2008.

Se puede cuestionar la representatividad de los datos obtenidos por el estudio *Doing Business* por cuatro factores: se refieren exclusivamente a SL, creadas en Madrid, por procedimientos tradicionales, y sin una actividad específica¹¹.

¹⁰ Porcentaje de ingreso *per capita*.

¹¹ Sería conveniente que la Administración española siguiera trabajando con el Banco Mundial para lograr la mejor comparabilidad de las cifras españolas con las de los distintos países.



3.1.3 Nuevas iniciativas de la Unión Europea

Tras la decisión del Consejo de Ministros de Lisboa de establecer como objetivo para la Unión Europea la reducción a una semana el tiempo máximo para la creación de una empresa, se han tomado, ante la ausencia de estadísticas y estudios solventes, las medidas necesarias para conocer cuál es la situación en los Estados miembros. Ante la variedad de formas jurídicas, actividades empresariales y requisitos exigidos para la creación de empresas en Europa y con el fin facilitar la comparación internacional se ha decidido examinar la tramitación necesaria para crear cinco tipos de empresas cuyas características recogen la mayor parte de los tramites específicos exigidos en Europa, centrándose exclusivamente en la forma societaria más abundante en Europa, la SL.

Las empresas que están siendo estudiadas son las siguientes: un fabricante de productos de acero o aleaciones; un fabricante de aparatos, instrumentos o componentes electrónicos; un hotel con restaurante; una empresa de fontanería; y una empresa de distribución de productos de alimentación al por mayor o al detalle¹².

En octubre de 2007, la UE ha optado por reducir el alcance del estudio sólo hasta la obtención de la personalidad jurídica, ante la dificultad de obtener datos homogéneos de los diferentes países referidos a los cinco tipos de empresas y que incluyen las licencias de actividad. Aunque no se tendrán los datos definitivos hasta diciembre de 2007, en noviembre, y de forma extraoficial, se han obtenidos los siguientes datos provisionales: el coste medio para crear una empresa en la Unión Europea es de 485€, con un plazo de entre 10 y 12 días; el coste medio para crear una empresa en España es de 617€, con un plazo medio de entre 30 y 40 días.

Independientemente de la representatividad de los dos estudios anteriores, que se refieren a empresas con unas características determinadas, más o menos representativas de la problemática de la creación de empresas en España, las conclusiones son evidentes y similares. La tramitación administrativa para la creación de empresas en España es más compleja, se tarda mucho más en completarla y es más cara que en el resto de los países de nuestro entorno, lo que supone una evidente desventaja competitiva.

3.2. Su aplicación en España. Resultados.

Con el fin de poder medir de la forma más objetiva posible la situación en cuanto a la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas en España, se han realizado varios estudios para hacer las comparaciones internacionales que sirvan de base para en años sucesivos evaluar los efectos de la política de simplificación de trámites para la creación de empresas.

¹² Sobre las características de los plazos, trámites y costes, y sobre metodología, ver los Anexos.



Hasta el 30 de noviembre de 2007, los resultados obtenidos han sido los siguientes:

3.2.1. Comparación del procedimiento administrativo de creación de empresas individuales en España y en los países de la OCDE¹³.

En colaboración con la DGPYME se ha trasladado a los miembros del grupo de trabajo de la OCDE sobre las PYME y el fomento a la acción emprendedora un cuestionario al respecto. El objetivo de este trabajo es contar con datos uniformes, comparables y actualizables anualmente de un número muy importante de países de nuestro entorno con el fin de complementar los estudios que se están realizando para la SL. Hasta el 30 de noviembre de 2007 se han recibido datos del Reino Unido, México, Austria, Australia y Canadá, que permiten hacer las siguientes indicaciones:

- Existe una gran disparidad entre los tiempos mínimos para la constitución de una empresa individual: desde el cuarto de hora de Austria hasta los 35 días de México.
- En cuanto al coste, aparece la misma disparidad: desde 1 euro en Austria hasta 332 euros en Australia.
- En cuanto al número de trámites, también existe la disparidad: desde 4 en Australia hasta 11 en México.

3.2.2. Comparación del procedimiento administrativo de creación de SL que realizan actividades inocuas y no precisan licencias especiales, de acuerdo con la metodología del estudio Doing Business del Banco Mundial.

Se ha realizado una "réplica" de ámbito nacional del estudio del Banco Mundial (que se refiere únicamente a Madrid capital) en el que se han analizado los trámites correspondientes a la AGE, la administración autonómica y la local referidos a las empresas que no requieren autorizaciones ni registros especiales por estar sometidas sus actividades a una regulación especial por motivos de seguridad. Con el fin de aplicar un modelo homogéneo en todas las CCAA se ha elegido una actividad inocua concreta, el comercio al por mayor de textiles¹⁴.

Para este estudio se ha distribuido un cuestionario a las VUE y a los servicios de creación de empresas de las Cámaras de Comercio en las CCAA en las que no existen las VUE. Igualmente, y en paralelo, se ha contratado un estudio de una consultora para completar los datos obtenidos¹⁵.

¹³ Ver los Anexos para ver el cuadro completo.

¹⁴ Comercio al por mayor de textiles, CNAE (51.410), IAE (613), ocupando locales de 350 m². El local se encuentra distribuido de la siguiente manera: 150 m² corresponden a un almacén y 200 m² destinados a oficinas y atención al público.

¹⁵ El informe final de la consultora D'Aleph está en los Anexos.



Una comparación de los datos obtenidos por AEVAL y los obtenidos por el Banco Mundial son los siguientes:

Cuadro 7. Comparación de los trámites y el tiempo para constituir una empresa en España*.

NOMBRE	TIEMPO MEDIO (días)		COSTE	
	AEVAL	Banco Mundial	AEVAL (€)	Banco Mundial (€)
Certificado negativo de la denominación social	7,000	3 - 4	20,5	7-14
Certificado de depósito bancario	0,125	1	8	0
Redacción de los estatutos y otorgamiento de escritura pública (escritura de constitución de sociedad)	2,000	1	510,3	500
Declaración censal: obtención del código de identificación fiscal (CIF) provisional y declaración previa al inicio de operaciones.	0,250	1	0	0
Liquidación del impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	0,250	1	30	30
Inscripción en el Registro Mercantil	20,000	15	120	159
TOTAL Trámites de creación de empresa (personalidad jurídica)	29,620	22	688,9	696
Inscripción en la Seguridad Social: empresa y personal	0,250	1	0	0
Adquisición y sellado de los libros societarios**		15		70
Adquirir y legalizar el libro de visitas ***	0,250		5	
Formalización de los contratos de trabajo ***	0,250		0	
Licencia de actividades de actuación comunicada (municipal) ****	45,000	15 - 90	379,3	350
Comunicación de apertura de centro de trabajo (Comunidad Autónoma)****	0,125	1	0	0
TOTAL trámites hasta el inicio de actividad	75,490	54	1.073,2	1.116

Fuente: Elaboración propia con datos propios y del estudio *Doing Business*. (*) Para el cálculo de AEVAL sobre el tiempo, se tendrá en cuenta lo siguiente: 0,250 días para los trámites "inmediatos" que exigen un desplazamiento a la oficina de tramitación y 0,125 horas para los trámites que se pueden hacer por Internet. Cuando existe un intervalo se considera la cantidad mínima. (**): No considerados en el estudio de AEVAL. (***): No considerado en el estudio del Banco Mundial. (****): Datos referidos a Madrid ciudad en el caso del Banco Mundial y a la media nacional en el caso de AEVAL.

Comparando los datos de AEVAL y Banco Mundial respecto a la personalidad jurídica y sin contar los trámites municipales y autonómicos, en total se tarda entre 22 y 30 días en constituir una empresa, con un coste de entre 688 y 696 euros, resultando los trámites más problemáticos en tiempo el certificado negativo de la denominación social (3 y 7 días) y la inscripción en el Registro Mercantil (15 y 20 días) que son, por

lo tanto, responsables de aproximadamente el 91% del tiempo de tramitación. Por su parte, los gastos notariales y los de inscripción en el Registro Mercantil suman aproximadamente el 90% de los costes¹⁶. La licencia de actividades y la comunicación de apertura suman a la tramitación entre 15 y 90 días y unos pagos entre 350 y 380€.

En definitiva, los datos obtenidos por AEVAL y el Banco Mundial coinciden básicamente, por lo que se validaría la comparación y la metodología a seguir. En el estudio se puede observar que las diferencias con los países de la OCDE se centran en los trámites en el Registro Mercantil y la licencia de apertura municipal en cuanto al tiempo, mientras que en lo que hace a los costes destacan los de los trámites de notaría y la licencia municipal.

3.2.3. Comparación del procedimiento administrativo de creación de empresas sociedades limitadas hasta la obtención de la licencia de actividad con la metodología utilizada por la Unión Europea.

El análisis se ha efectuado sobre los trámites de ámbito estatal, autonómico y local para los cinco tipos de empresas establecidos en el estudio de la Unión Europea. Igual que en el punto anterior, la ubicación de las empresas es en una capital de provincia de cada CA. Las diferencias entre los resultados obtenidos mediante la media ponderada por las empresas creadas por CA y la media aritmética son mínimas por lo que se utiliza la primera como índice de la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas en España. Los resultados son los siguientes:

Cuadro 8. Tramitación para la creación de una empresa. Media.

	TRÁMITES/ Número		TIEMPO/ Días		COSTE/ €	
	Ponderada	Aritmética	Ponderada	Aritmética	Ponderada	Aritmética
INDUSTRIA	15,49	15,12	249,16	239,00	3.112,60 €	2.735,17 €
TIC	15,44	15,06	248,11	235,61	3.386,78 €	3.078,36 €
HOTEL	14,63	14,53	214,36	220,46	3.570,36 €	3.571,41 €
FONTANERÍA	13,27	13,00	102,82	100,06	1.299,48 €	1.431,55 €
DISTRIBUCIÓN	14,56	14,35	150,52	158,73	3.521,30 €	3.364,42 €
BANCO MUNDIAL ¹⁷	11,74	11,59	99,17	94,30	2.098,53 €	2.300,11 €

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ El Banco Mundial considera como trámite obligatorio la legalización de los libros de contabilidad, que tiene lugar en España *a posteriori*. Por otra parte, para calcular el tiempo y el coste de la licencia de apertura, el Banco Mundial considera una actividad inocua. Para realizar el cálculo y obtener índices más realistas, se ha decidido utilizar las características de una empresa mayorista textil, una actividad en principio inocua, aunque en algunos municipios o CCAA está considerada como no inocua.

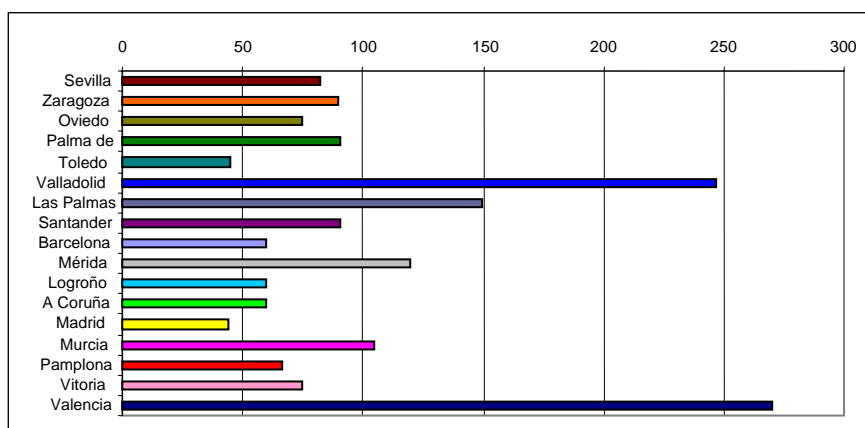
¹⁷ Empresa mayorista textil con actividad inocua correspondiente a las características del estudio del Banco Mundial. Las anteriores lo son al estudio de la Unión Europea.

Del análisis de los datos obtenidos para los cinco tipos de empresas y el modelo del Banco Mundial se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Del total de trámites necesarios para la creación de empresas, nueve son con la AGE, y entre cuatro y seis con las CCAA y los Ayuntamientos, dependiendo del tipo de empresa.
- En cuanto al tiempo de tramitación, la inmensa mayoría, entre el 70 y el 87%, transcurre en la tramitación ante los Ayuntamientos y las CCAA.
- En cuanto al coste de creación, entre el 51 y el 80% corresponde a los trámites municipales y autonómicos, porcentaje que sería mayor si se descuentan los gastos del notario y el registrador mercantil, que han sido considerados como costes derivados de la tramitación ante la AGE.

Existe una gran disparidad tanto en el tiempo necesario para la tramitación como en el coste de la misma según la CA de que se trate, pese a que el número de trámites y su contenido, en principio, son similares¹⁸. Como ejemplo, véase el tiempo y el coste por ciudad para una de las empresas más fáciles de constituir entre las analizadas, la de fontanería.

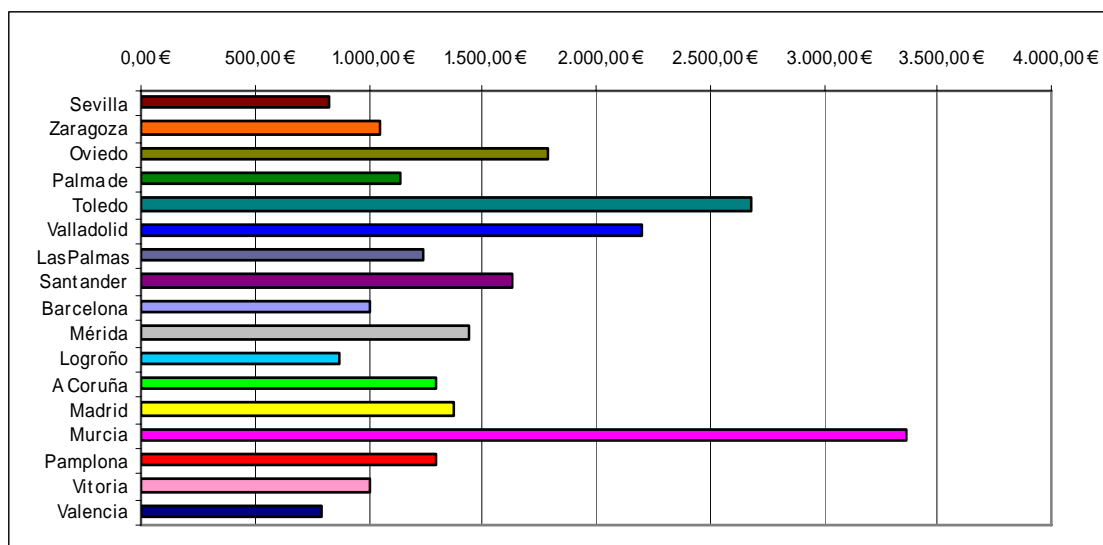
Cuadro 9. Creación de una empresa de fontanería en 17 ciudades (Días)



Fuente: Estudio D´Aleph. Ver anexo 6.

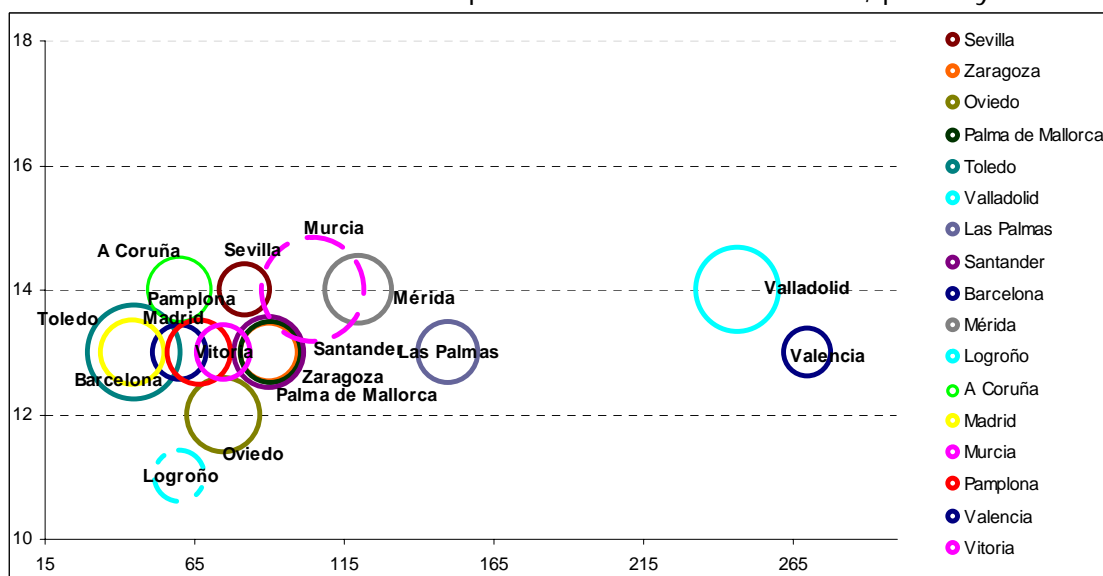
¹⁸ Ver los Anexos.

Cuadro 10. Creación de una empresa de fontanería en 17 ciudades (Coste €)



Fuente: Estudio D´Aleph. Ver anexo 6.

Cuadro 11. Creación de una empresa de fontanería: trámites, plazos y costes



Fuente: Estudio D´Aleph. Ver anexo 6.

El coste determina el tamaño de la burbuja. El eje X indica el plazo en días. El eje Y indica el número total de trámites necesarios para crear la empresa.



4. España. Estado de la cuestión

4.1. Contexto

Los emprendedores españoles

Según los estudios realizados en la UE, la actitud de los españoles ante la creación de empresas es más positiva que la de la media de la UE a 15 y muy parecida a la de los ciudadanos de Estados Unidos. Además, los españoles están más tentados que la media europea a crear una empresa, aunque las respuestas no informan de si lo que existe es una vocación empresarial o un rechazo a su situación laboral en el trabajo por cuenta ajena¹⁹.

Con el fin de conocer las opiniones del emprendedor español sobre la tramitación administrativa precisa para la creación de empresas, esta evaluación ha decidido participar activamente en la encuesta *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) realizada en España por el Instituto de Empresa mediante una subencuesta *ad hoc*²⁰. Según los resultados obtenidos, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Sobre las trabas: un 49,4% de los encuestados considera que es difícil crear un negocio propio debido a la carencia de apoyo financiero, y más del 40% lo cree por los complicados procedimientos administrativos. Por otro lado, más de un 30% considera que el clima económico está en buena tesitura para emprender y no hay acuerdo (un 26,1 están totalmente de acuerdo y un 25,1% nada de acuerdo) sobre si es difícil obtener la información necesaria de cómo crear una empresa.

2. Sobre las mejoras en la Administración, parece faltar información: para un 37,1% las VUE son un avance que facilita la tramitación, pero llama la atención que un 33,2% no pueda, pese a las campañas de información, proporcionar una valoración. Los emprendedores creen, en una proporción mayoritaria, que la posibilidad de la tramitación telemática favorece la creación de empresas, pero un 21% no sabe o no contesta.

3. Sobre los temas relacionados con la creación de empresas en Europa es grande la desinformación: un 39,7% no sabe si en el resto de la UE hay mejores condiciones para la creación de una empresa, aunque un 24,3% cree que sí. Un 44,6% no sabe o no contesta si en España se crean menos empresas que en el resto de la UE. Sólo un 14,9% contestaría de forma "correcta".

4. Sobre las prioridades de la política de fomento del emprendimiento: para los emprendedores la prioridad es que haya una mayor concesión de créditos, ayudas económicas y subvenciones. En segundo lugar, estaría el simplificar aún más los trámites administrativos para la creación de empresas, aunque un lugar destacado lo

¹⁹ Ver Anexo 7

²⁰ Ver Anexo 8.



ocupa la necesidad de mejorar la información y el asesoramiento. En los últimos lugares estaría la creación de suelo industrial y el establecimiento de viveros.

La creación de empresas en España

En el año 2003, el conjunto de las empresas españolas representaba el 13,8% de Europa-19, de acuerdo con el documento *SMEs in Europe, including a first glance at EU Candidate Countries* de la Comisión Europea²¹. Como en la Europa-19, las microempresas dominaban la estructura empresarial española, con un número medio de seis trabajadores, frente a siete en la UE.

En Europa, la tasa media anual bruta de creación de empresas entre 1995 y 2000 osciló entre el 15,7% de Alemania y el 6,5% de Dinamarca. En el caso de España fue del 13,3%. Por lo que se refiere a la tasa media anual bruta de destrucción de empresas, varió entre el 12,6% de Alemania y el 2% de Suecia para el mismo período. En España fue del 11,4%. Para el período 1995-2000, la tasa neta de creación de empresas más alta fue la registrada en Irlanda (6%) y la más baja la de Bélgica (0,2%). Entre 1996 y 2006, España registró una tasa media neta del 2,9%.

La tasa neta de creación de empresas en España, 2,9% se acerca a la media comunitaria. Las SL (31,23%), y los autónomos (56,43%), forman el tipo de empresas predominante en España.

La simplificación de los trámites administrativos para la creación de empresas en España

La política económica del Gobierno ha considerado la simplificación de la tramitación administrativa para la creación de empresas uno de sus objetivos básicos. En este sentido, los ministerios de Administraciones Públicas y de Industria, Turismo y Comercio han intentado reducir los trámites administrativos y facilitar la utilización de procedimientos electrónicos de tramitación. Destacan también las iniciativas del ministerio de Economía y Hacienda para la implantación de la tramitación electrónica de la Nueva Empresa y la inclusión de los programas de reducción de trabas administrativas a la creación de empresas en el Plan de Fomento Empresarial.

El Programa Nacional de Reformas de España (PNR), que parte del diagnóstico de que “el coste de abrir y cerrar una empresa es elevado” debido a que cuesta casi el doble y se tarda más de dos veces que la media de la UE-15 de tiempo, recoge en sus ejes 5 y 7 una serie de objetivos referidos a la creación de empresas entre los que destaca “simplificar el entorno jurídico y administrativo en el que las empresas desarrollan su creación, actividad y destrucción”.

En el informe de seguimiento de 2007 del PNR, dentro del eje 7, se destaca la aprobación del Plan de Fomento Empresarial con el que se trata, entre otros

²¹ Ver Anexo 9.



objetivos, de “reducir los costes asociados a la creación de empresas”²². Así, y aunque algunas de las medidas no estaban incluidas dentro del propio plan, se destaca la aprobación del programa TUTELA (para la autorización y seguimiento de las SLNE creadas telepáticamente); la posibilidad de constituir todo tipo de SL en cinco CCAA por medios telemáticos; los soportes informáticos necesarios para esta tramitación; el impulso de los PAIT; la elaboración de estatutos orientativos tipo; y, la en breve disponible bolsa de denominaciones sociales. Además, se da cuenta en el informe de la creación del grupo de alto nivel (GAN) para reducir las cargas administrativas y la transposición de la directiva de servicios.

4.2. Los procesos administrativos para la creación de empresas en España

De los cuatro ámbitos administrativos existentes (la Unión Europea, la AGE, las CCAA y las entidades locales), la primera es la que ejerce una menor influencia directa en el proceso de creación de empresas. No obstante, esta participación de forma indirecta, es apreciable si se atiende a la transposición de directivas que exigen la aparición de nuevos requisitos que la AGE debe solicitar a las nuevas empresas²³.

Mientras que la AGE interviene fundamentalmente en los trámites necesarios para la constitución de la empresa, las CCAA y las administraciones locales lo hacen en la tramitación necesaria para que la empresa pueda iniciar sus actividades.

Actualmente, podemos distinguir tres momentos clave en el proceso de creación de una empresa. El primero, al inscribirse en el Registro Mercantil, que es cuando la empresa obtiene su personalidad jurídica. El segundo, al obtener de Hacienda el CIF provisional o definitivo, que es cuando la empresa puede empezar a contratar. Y, tercero, al recibir del Ayuntamiento la licencia municipal de funcionamiento o de inicio de actividades, que es cuando la empresa puede legalmente operar y facturar en el mercado. No obstante, y dada la complejidad y lo dilatado del proceso administrativo, muchas empresas inician su actividad sin haberlo completado.

Fase 1. La personalidad jurídica y la capacidad de contratar y facturar para empresas inocuas

Casi la mitad de las empresas existentes en España son personas físicas (56,43%). Las SL, el 31,23%, y el resto tienen otras formas jurídicas, destacando por número las asociaciones y sociedades anónimas. Como se ha dicho, este estudio se centra en las dos primeras.

Los trámites generales para la constitución de una empresa, dependiendo de su naturaleza jurídica, son los que hay que realizar ante los registros mercantiles, el notario, las administraciones tributarias, el Ayuntamiento, la Tesorería de la

²² PNR. Informe anual de progreso 2007. Ver también Anexo 10.

²³ Ver Anexo 11.



Seguridad Social, las autoridades laborales, así como la licencia municipal y la comunicación a la CA²⁴.

i) La empresa individual

El empresario individual es una persona física que realiza en nombre propio y por medio de una empresa una actividad comercial, industrial o profesional. Se considera que son trabajadores autónomos (o por cuenta propia) los que llevan a cabo de manera habitual, personal o directa, una actividad económica lucrativa sin estar sujetos a ningún contrato de trabajo aunque contraten a otras personas, y no exista diferencia entre su patrimonio mercantil y su patrimonio civil²⁵.

Atendiendo únicamente a los trámites mínimos necesarios para la constitución de una empresa con la forma jurídica de empresario individual, los trámites son siete si no contrata trabajadores y nueve si lo hace, con un tiempo de realización mínimo de dieciséis días bajo el supuesto de que los trámites inmediatos se realicen en el mismo día, y que el único retraso imputable a la tramitación administrativa se produzca como consecuencia del plazo de quince días necesarios para obtener la licencia municipal de apertura de actividades inocuas.

De ocho a nueve euros es el coste por la adquisición y sellado del libro de visitas y 380 euros el coste de la licencia municipal.

ii) La sociedad limitada

La constitución de la SL está regulada por la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedad de Responsabilidad Limitada. Se presenta como una sociedad de tipo capitalista en la que el capital social, integrado por las aportaciones de los socios, se encuentra dividido en participaciones indivisibles y acumulables, que no tienen el carácter de valores y no pueden estar representadas por medio de títulos o anotaciones en cuenta, ni denominarse acciones²⁶.

En cuanto al tiempo necesario para constituirla, en el caso de una empresa con actividades inocuas, y suponiendo que los trámites inmediatos se puedan realizar en un solo día, el tiempo mínimo es de 45 días y el máximo de 210 días, dependiendo de la ciudad en la que se constituya la empresa. El coste de constitución de una SL en las mismas condiciones oscila entre 746 € y los 5.895 €, dependiendo del lugar de constitución.

Dado que la mayoría de los trámites se realizan con la AGE, (la Hacienda Pública, la Seguridad Social y las autoridades laborales), no es comprensible que dichos

²⁴ Para ver la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas según su forma jurídica, ver Anexo 12.

²⁵ Ver Anexo 13.

²⁶ Ver Anexo 14.



trámites no puedan realizarse de una sola vez, electrónicamente y con un solo formulario de entrada de datos, con lo que el retraso se concentraría en los trámites municipales. La tramitación electrónica única no quita que sea necesaria una labor de simplificación previa que actúe sobre la complejidad y repetición en la petición de datos o en la petición de datos no necesarios.

Es preciso reducir los tiempos de tramitación en los trámites de la certificación negativa del nombre, la escritura de constitución y en la inscripción en el Registro Mercantil en determinados casos de urgencia para el emprendedor. Medidas como la autorización de escrituras tipo o la posibilidad de inscribir provisionalmente el nombre de la empresa con el nombre del emprendedor y la actividad de la empresa podrían servir para reducir el tiempo de tramitación, así como las demás previstas en el proyecto de ley de medidas de impulso a la sociedad de la información.

Sin embargo, los verdaderos problemas en la creación de las nuevas empresas se producen en la tramitación a realizar ante la AGE en el caso de los sectores regulados y ante las CCAA y los ayuntamientos cuando sus actividades requieren registros, certificados o autorizaciones ligadas a razones medioambientales, sanitarias, de policía industrial o urbanística.

Fase 2: La licencia de actividad para empresas no inocuas.

Una vez constituida la empresa, y antes de iniciar sus actividades, debe recibir una serie de autorizaciones que le permiten iniciar sus actividades. En estas autorizaciones inciden las tres administraciones estando la mayor parte de las competencias estatales en la materia transferidas a las CCAA y los Ayuntamientos, aunque la AGE se reserva las competencias en los sectores regulados.

i) Los sectores regulados

Aún restan una serie de actividades que por su naturaleza requieren una autorización nacional. Estos sectores sujetos a una regulación especial lo son por motivos de seguridad pública, como todos los relacionados con los explosivos o las armas, o por tratarse de sectores que actúan en actividades reguladas por la AGE por motivos fiscales o financieros. Muchas veces estas actividades son, además, reguladas por las CCAA e incluso a veces también por los Ayuntamientos²⁷.

Las actividades económicas que requieren autorización especial son, entre otras, las de los establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, los laboratorios, las agencias de valores, las sociedades de capital riesgo, o las empresas de importación y comercialización de labores de tabaco, por ejemplo²⁸. En total, se puede hablar de una veintena de sectores sometidos a una regulación especial por la

²⁷ Ver Anexo 15.

²⁸ Consejo Económico y Social. (2005). *“El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial”*. Consejo Económico y Social. Madrid.

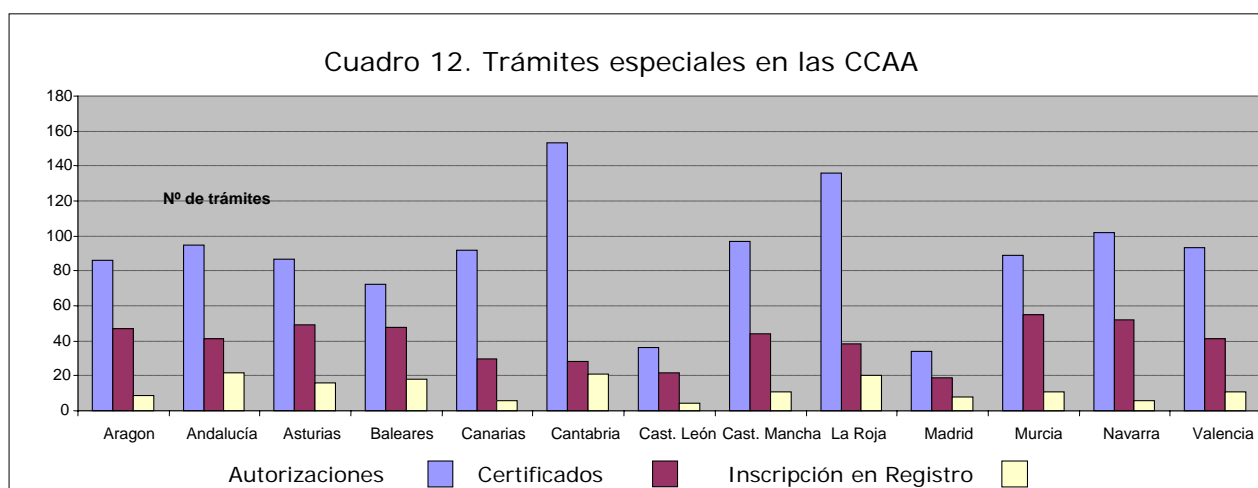
AGE, que tarda en resolver entre 1 día y 1 año, aunque las más de las veces son unos 3 meses. Por otra parte, existen registros especiales en los que la empresa debe de inscribirse como condición previa, aunque varios han sido transferidos a las CCAA. Las actividades económicas reguladas por la AGE son veintiséis.

Habría que plantearse si la regulación de dichas actividades por la AGE es necesaria y, si lo es, preguntarse si son necesarios plazos tan dilatados para su resolución. O si son aplicables procedimientos que reduzcan la arbitrariedad en la concesión de las autorizaciones y, si es posible, reducir el número de trámites precisos para concederlas. Igualmente, debe analizarse la duplicación de autorizaciones y trámites con las CCAA y los ayuntamientos.

En los sectores regulados por la AGE, el plazo para la autorización puede llegar a un año y los costes superar los 13.000 euros, sin contar los trabajos y estudios necesarios para completar los requisitos exigidos.

ii) Los trámites administrativos necesarios ante las Comunidades Autónomas

Las CCAA tienen las competencias de la tramitación para la creación de empresas en los sectores no inocuos y la tramitación afecta prácticamente a casi todas las Consejerías. Se trata, básicamente, de las autorizaciones de inicio de actividades, la inscripción en registros, la obligatoriedad de obtención de certificados, del carné para operarios, la obligación de comunicar la apertura de actividades, las acreditaciones, y otros trámites, difícilmente clasificables. A partir de la información disponible en la página web de las VUE se ha obtenido la siguiente estadística.



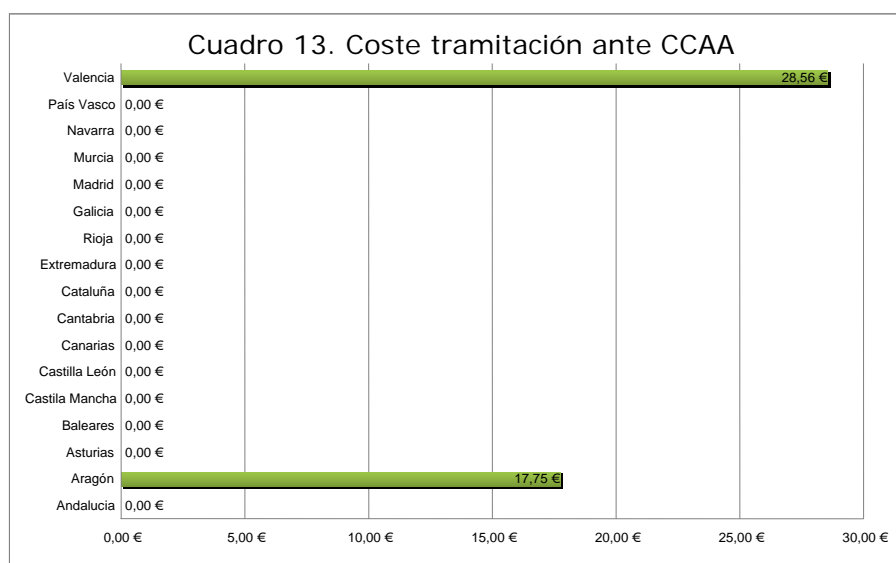
Fuente: Página web VUE

Aunque la regulación es diferente en cada Comunidad, pues los requisitos administrativos para realizar la tramitación difieren, los sectores específicamente regulados coinciden con los que conforman la base económica de la Comunidad.

Tampoco es homogéneo el procedimiento administrativo de resolución (silencio positivo, negativo o autorización provisional), ni entre las comunidades ni entre las actividades económicas dentro de la propia CA, aunque la base de esta regulación es común. Las regulaciones específicas para la creación de empresas son en su mayoría transposiciones o aplicaciones en el ámbito de las CA de la legislación de carácter obligatorio de la AGE²⁹.

No obstante, si bien hasta ahora la regulación por las CCAA parece que responde más al cumplimiento de obligaciones de protección a los ciudadanos, no puede descartarse que en un momento determinado se utilicen para la atracción de inversiones y que lleguen a provocar una compartimentación del mercado.³⁰

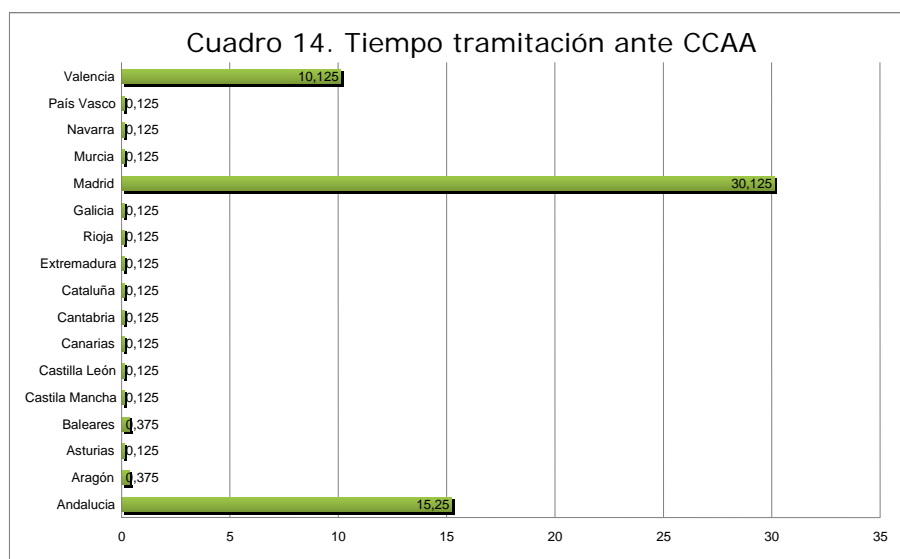
Un ejemplo de la disparidad de procedimientos son los trámites con la CA necesarios para la constitución de una SL de acuerdo con los criterios del Banco Mundial, como aparece en los cuadros siguientes.



Fuente: Elaboración propia con datos de D'Aleph.

²⁹ Valga como ejemplo la legislación de policía industrial de Madrid, que tiene 24 registros, con plazos de tramitación de entre 30 y 180 días, y que tienen su base legal, en su mayoría, en órdenes ministeriales o reales decretos.

³⁰ Ver en el Anexo 6 la complejidad y heterogeneidad de estos trámites para los cinco tipos de empresas estudiadas por la UE.



Fuente: Elaboración propia con datos de D'Aleph.

iii) Los trámites administrativos necesarios ante las entidades locales

Los Ayuntamientos deben conceder la licencia municipal de apertura previamente a que se considere la nueva empresa con capacidad para iniciar sus actividades³¹. Muchas veces, la obtención de la licencia municipal de apertura supone haber cumplimentado previamente todos los trámites administrativos exigidos por las Comunidades Autónomas. La complejidad de los trámites administrativos locales se agrava al ser realizados por más de 8.000 ayuntamientos con diferentes dotaciones de medios técnicos y administrativos y que consecuentemente tienen una forma de tramitar y de resolver muy heterogénea.

La tramitación ligada a la actividad de la empresa, su complejidad es semejante a las licencias ante las CCAA, pero agravada por la falta de medios de los ayuntamientos³².

Los ayuntamientos, desde el punto de vista ambiental, conceden principalmente dos tipos de licencias: las inocuas y las que precisan de una evaluación ambiental; las primeras pueden ser tramitadas por un procedimiento abreviado y las segundas por el normal.

En los dos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid estudiados para esta evaluación, el tiempo de concesión de las licencias inocuas es susceptible de mejora

³¹ Conviene distinguir entre la licencia de actividad, que lleva implícita la autorización para realizar las obras y las instalaciones necesarias para desarrollar la actividad solicitada y, la licencia de funcionamiento, que es el acto de comprobación de que las obras e instalaciones se han realizado conforme a las indicaciones aprobadas en la licencia de actividad.

³² Para su análisis, se ha realizado un estudio de campo en dos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Resultados completos del estudio en el Anexo 16.



si se adoptan las medidas adecuadas³³. En las licencias con evaluación ambiental, según los datos del estudio, la concesión puede tardar hasta 249 días de media, cifra que no es asumible si se tiene en cuenta que la propia Ley 2/2002 de la Comunidad de Madrid establece un plazo máximo de 5 meses. Si en dicho plazo no se contesta, se entiende que la respuesta es negativa.

Los errores que se cometen en la presentación de las solicitudes de licencia pueden ser los causantes de algunas demoras en la tramitación de la misma. Cuando se tienen procedimientos y objetivos internos claros, se puede lograr una gran eficacia en la tramitación de los expedientes.

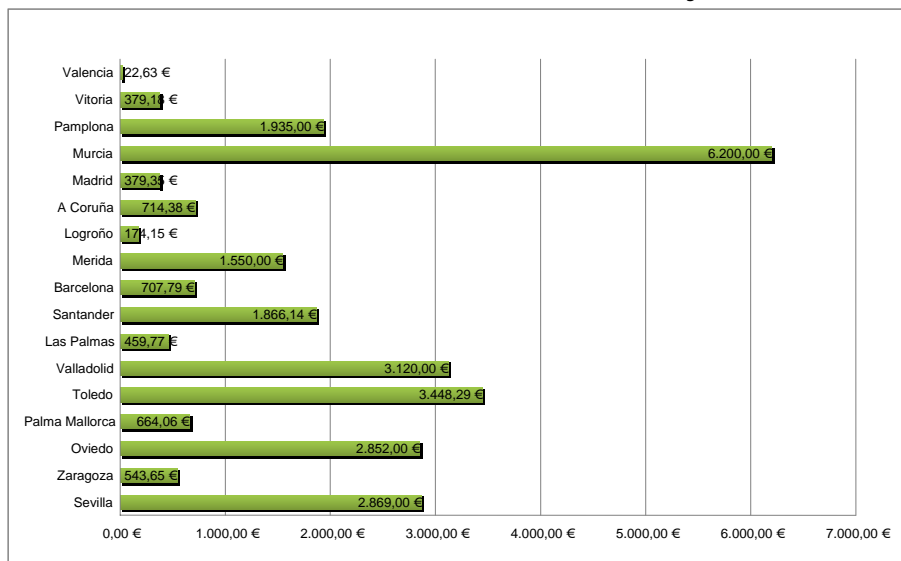
En general, alguna de las causas de los excesivos retrasos en la resolución de los trámites municipales son la necesidad de reunir a comisiones o la elaboración de largos informes. La cuestión de recursos humanos es fundamental, así como la simplificación y clarificación de formularios.

Por otra parte sería conveniente generalizar en los Ayuntamientos sistemas de seguimiento *on-line* del estado de tramitación de los expedientes. En la actualidad, las páginas *web* municipales permiten entradas con suficientes medidas de seguridad para consultar los expedientes, e incluso la posibilidad de aportar por vía telemática los requerimientos, evitando demoras de proceso interno.

Un ejemplo de la disparidad de procedimientos son los trámites con los Ayuntamientos necesarios para la constitución de una SL de acuerdo con los criterios del Banco Mundial, como aparece en los cuadros siguientes.

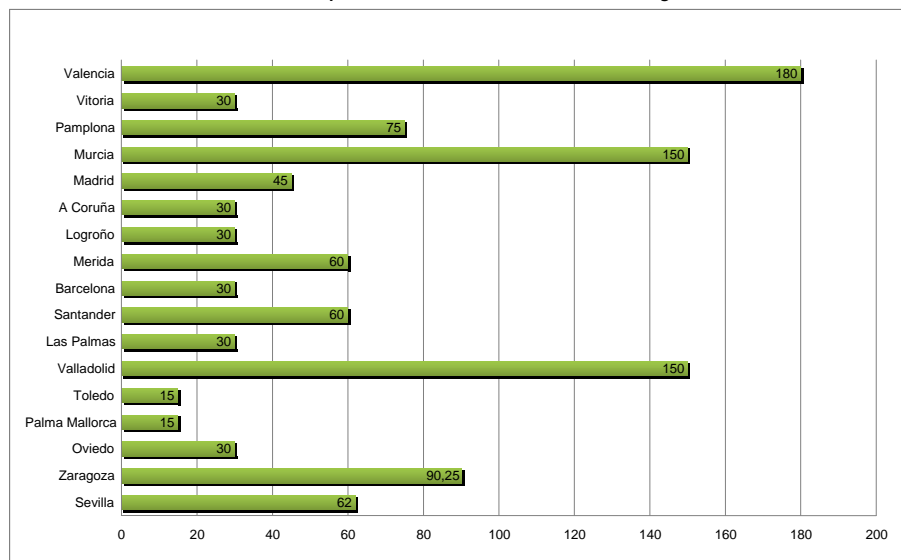
³³ La cifra obtenida en uno de los ayuntamientos para las licencias es de 249 días, y con tendencia a crecer muy por encima de la media de los 47 días obtenida por el *Doing Business*, hipótesis de partida del estudio.

Cuadro 15. Coste de tramitación ante Ayuntamientos



Fuente: Elaboración propia con datos de D'Aleph.

Cuadro 16. Tiempo de tramitación ante Ayuntamientos



Fuente: Elaboración propia con datos de D'Aleph.



5. Evaluación de las políticas de simplificación administrativa aplicadas a la creación de empresas en España

Las actuales políticas españolas de simplificación de la tramitación para la creación de empresas³⁴ se encuadran dentro de la política de la Unión Europea de simplificación administrativa y de fomento de la PYME y el espíritu emprendedor. Comparten, por tanto, el objetivo ya mencionado de contribuir al crecimiento y el empleo mediante la reducción de un 25% en las cargas administrativas que recaen sobre las empresas antes de 2012 y la de los plazos de creación de una empresa en la Unión Europea a una semana³⁵.

5.1. Últimas medidas

1. *La Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Uno de los objetivos es contribuir al principio de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración, y reducir la distancia que pese a la descentralización hay entre el ciudadano y la Administración. La AGE deberá poner a disposición de ciudadanos y empresas "al menos un punto de acceso general a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla, acceder a la información y los servicios de su competencia; presentar solicitudes y recursos; realizar el trámite de audiencia cuando proceda; efectuar pagos o acceder a las notificaciones y comunicaciones que les remitan a la Administración Pública"³⁶.

2. *Grupo de alto nivel*³⁷ (GAN). Aunque en los últimos años se han abordado diferentes programas concretos, el Consejo de Ministros acordó en mayo de este año la creación de un GAN que debe elaborar "un plan de acción para la reducción de cargas administrativas", que será presentado antes del fin de 2007.

Pretende establecer la necesaria colaboración con las CCAA y los entes locales (a través de la Conferencia Sectorial de Administración Local y la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa) y acordar mecanismos de colaboración con los agentes implicados (Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales y sindicales). Su objetivo es identificar las "medidas que permitan la reducción de las cargas administrativas que dificultan la creación de nuevas empresas y limitan la actividad de las ya existentes".

3. *Posibles modificaciones en el ordenamiento jurídico español con la transposición de la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior*. El Gobierno ha

³⁴ Para más datos, ver el Anexo 17 con un resumen de los planes de simplificación administrativa y otros.

³⁵ Un resumen de las actuaciones previas más importantes se puede ver en el Anexo 18.

³⁶ Ver Anexo 22.

³⁷ Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el impulso del programa de mejora de la reglamentación y la reducción de cargas administrativas, publicado en el BOE de 12 de junio de 2007.



creado una comisión interministerial, dependiente de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, para coordinar los trabajos y elaborar una hoja de ruta para la trasposición de la norma comunitaria a la legislación nacional y, en su caso, a la de las CCAA y Entes Locales. También está preparando un proyecto de ley que pueda servir de marco armonizador entre todas las administraciones³⁸.

Esto significa una profunda revisión de la regulación de los regímenes de licencias comerciales para la apertura de nuevos establecimientos (principales afectados) y, por lo tanto, de la legislación del Estado, de las CCAA y de las Corporaciones Locales. Deberán simplificarse y eliminarse numerosos trámites y requisitos que no están suficientemente justificados, así como someter las limitaciones para la apertura de nuevos establecimientos a una evaluación que permita justificar su necesidad y proporcionalidad.

4. *El programa Ventanilla Única Empresarial (VUE)*. Se desarrolla desde el año 1999³⁹. Las VUE ofrecen en un único punto toda la información y los servicios para la creación de una empresa. Como se ha visto en el estudio de opinión, el problema de este programa es la falta de información entre los emprendedores sobre la existencia del mismo y de sus posibilidades.

5. *El programa de simplificación administrativa de la DGPYME⁴⁰*. El resultado más importante ha sido ampliar legalmente la iniciativa Nueva Empresa a todas las SL desde marzo de este año, aunque de momento sólo es posible su aplicación en cinco CCAA: Madrid, Galicia, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

Lo fundamental de este programa es el documento único empresarial, DUE, un formulario electrónico que recoge todos los datos referentes a la SLNE o las SL que deben remitirse a los registros jurídicos y a las administraciones públicas para la constitución de la sociedad y para el cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de Seguridad Social. La tramitación del DUE tiene lugar en los puntos de asesoramiento e inicio de la tramitación (PAIT), desde donde todos los mensajes y documentos se transmiten por Internet. Al incluir la firma electrónica y realizarse las comunicaciones mediante conexiones seguras, se consigue validez jurídica para todo el proceso.

6. *El proyecto de ley de medidas de impulso de la sociedad de la información* (en tramitación parlamentaria), contiene en sus disposiciones adicionales 9ª y 10ª modificaciones sustanciales de la tramitación para la creación de empresas en su forma telemática para las SL, que podrán constituirse en 4 días. La reforma legal permitirá:

³⁸ Ver el Anexo 19.

³⁹ Ver el Anexo 20.

⁴⁰ Los datos de este epígrafe están apoyados en el informe sobre las "Actuaciones de la DGPYME en materia de fomento de la creación de empresas. Constitución telemática de sociedades-CIRCE". Ver Anexo 21.



- Reducir a 48 horas el máximo de tiempo para registrar la escritura pública de constitución de la SL, a través de un modelo tipo u orientativo de estatutos.
- Elegir una denominación social en una “bolsa de denominaciones sociales con reserva” que permitirá agilizar los trámites de obtención de denominación social, ya que éstas están previamente autorizadas por el registrador del Registro Mercantil.
- Facultar a los administradores, desde el otorgamiento de la escritura fundacional, para el desarrollo del objeto social y para la realización de toda clase de actos y contratos relacionados con el mismo sin esperar a la inscripción en el Registro Mercantil, si se ha seguido el paso anterior.

5.2. El impacto de las medidas tendentes a simplificar la tramitación administrativa para la creación de empresas

La reducción de la incidencia negativa en la creación de empresas de la tramitación administrativa es el objetivo directo de dos políticas concretas, la de la DGPYME, orientada a simplificar la tramitación introduciendo sistemas electrónicos, simplificando los procedimientos y aumentando la red de centros de asistencia; y, la del Ministerio de Administraciones Públicas, dirigida a facilitar la constitución de nuevas empresas mediante la extensión de la red de VUE y la política general de simplificación administrativa. Su incidencia y una valoración de las mismas es la siguiente.

Política de simplificación de la tramitación de creación de empresas de la DGPYME.

Independientemente de sus resultados directos, es el primer intento riguroso de la AGE de agilizar la creación de empresas mediante la utilización de procedimientos electrónicos. Con la perspectiva del tiempo transcurrido, la nueva figura societaria, que se crea por la Ley 7/2003, de 1 de abril, de la Sociedad Limitada Nueva Empresa, no ha sido una solución adecuada para solucionar los problemas de la tramitación administrativa. El hecho de que se creara una nueva figura societaria sin tradición, las limitaciones inherentes a la nueva figura jurídica, a pesar del ahorro de tiempo de tramitación por lo dilatado de los trámites del Registro y las notarías y la limitación de los puntos de acceso al procedimiento, han reducido el número de empresas creadas con esta figura jurídica. Del total de empresas creadas en España (anualmente, unas 400.000), sólo se crearon unas 1.100 SLNE en 2006, el año de máxima actividad, y 3.004 en el periodo 2003-2007.

No obstante, la nueva figura jurídica ha abierto el camino para la aplicación de los procedimientos electrónicos, y su reciente extensión a las SL incrementará posiblemente su incidencia en la creación de empresas. Parece aconsejable que este procedimiento se extienda también a las empresas individuales, con lo que se ofrecerían estos procedimientos al 90% de las empresas constituidas en España.



El instrumento básico de tramitación es el DUE⁴¹, que integra diferentes documentos correspondientes a varias administraciones y que permite el envío por medios telemáticos de los mismos a los órganos competentes para que resuelvan. Si bien el procedimiento en una primera fase puede considerarse como acertado y eficaz, cabría preguntarse si con la experiencia adquirida es este el procedimiento más adecuado, y si no habría que abordar, no sólo la simplificación administrativa de trámites, sino también la eliminación de impresos diferentes para distintos organismos de la AGE posibilitando un único formulario a completar por el emprendedor independientemente del órgano administrativo que deba resolver.

El sistema funciona a través de los PAIT. Hasta junio de 2007 se habían constituido 183 y está previsto extender la utilización de los medios telemáticos a entidades privadas, aumentando la red de acceso a los procedimientos telemáticos de creación de empresas. El esfuerzo realizado es notable, aunque quizás convendría plantearse la simplificación de los procedimientos y la amigabilidad del programa informático utilizado hasta llegar a la posibilidad de que fuera el propio emprendedor el que pudiera acceder directamente a la realización de la tramitación electrónica.

Dentro del nuevo proceso de simplificación administrativa emprendido por la DGPYME, hay que destacar la introducción en el proyecto de ley de medidas de impulso de la sociedad de la información, de los estatutos simplificados, la reducción de los tiempos de registro y la base de datos de nombres comerciales. Al no haber entrado en vigor la ley y no conociéndose la redacción definitiva de la misma parece prematuro hacer una valoración de su incidencia sobre la creación de empresas.

Programa de ventanillas únicas del ministerio de Administraciones Públicas.

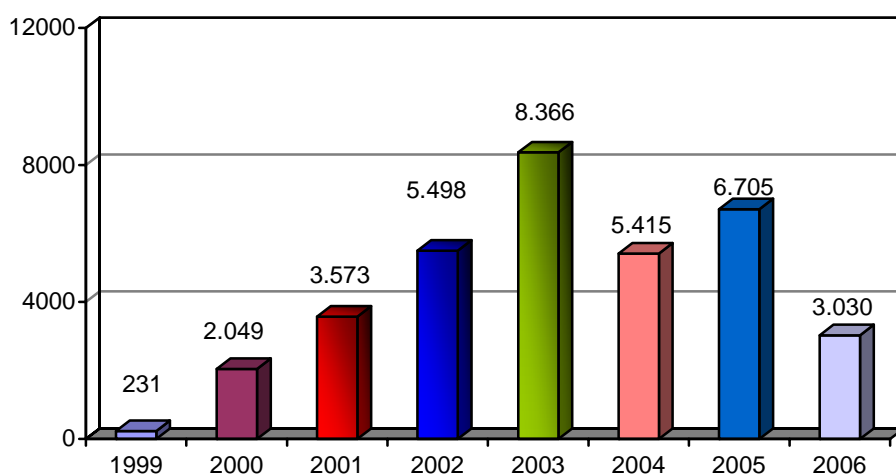
Las dos primeras VUE se abrieron en año 1999 en Valladolid y en Palma de Mallorca, tras suscribirse sendos convenios con las CCAA. El programa tiene actualmente en servicio 31 centros, que cumplen fundamentalmente dos funciones: el asesoramiento al emprendedor sobre los trámites necesarios para constituir su empresa, y la tramitación en el mismo espacio físico de todos los trámites relacionados con las Administraciones Públicas, ahorrando desplazamientos innecesarios. Sería conveniente su extensión a los ayuntamientos y su comarcalización de acuerdo con la demanda geográfica de emprendimiento.

Hasta 2006, se habían constituido un total de 34.869 empresas, alcanzándose el máximo de actividad, 8.336 empresas creadas, en 2003, y reduciéndose progresivamente año a año esta cifra hasta llegar a 3.030 en 2006.

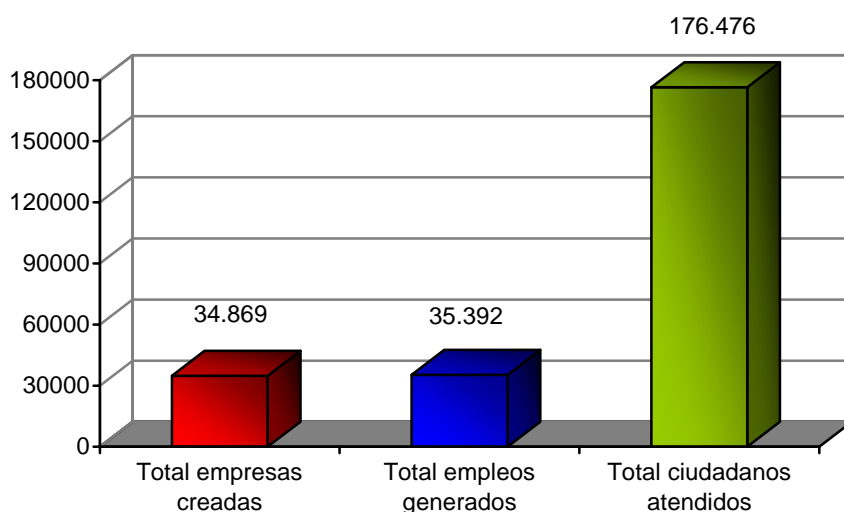
⁴¹ Ver en Anexo 21 los trámites a los que sustituye el DUE.



Cuadro 17. Programa VUE. Número anual de empresas creadas.

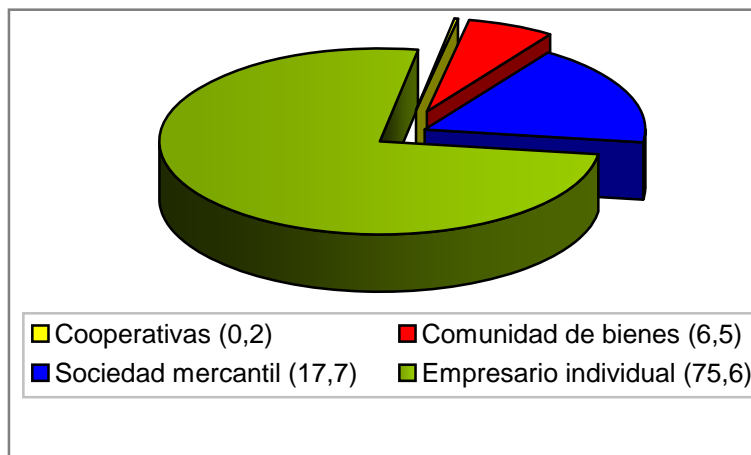


Cuadro 18. Programa VUE. Número de empresas creadas, empleos generados y ciudadanos atendidos. 1999-2006



Si se atiende al tipo de empresas creadas, su inmensa mayoría son empresas individuales, siendo sólo el 17,7 por ciento sociedades mercantiles.

Cuadro 19. Programa VUE. Número de empresas creadas por tipo



De los datos anteriores se puede destacar la baja incidencia de las VUE en los emprendedores: 31 ventanillas en seis años y 176.476 ciudadanos atendidos suponen, *grosso modo*, 900 emprendedores atendidos anualmente en cada VUE. Por otra parte, el número de empresas creadas, 34.869, supone, realizando el mismo cálculo aproximado, unas 200 empresas anuales por VUE, de las cuales la inmensa mayoría serían empresas individuales.

¿Por qué estos resultados tan limitados? Probablemente por la misma filosofía inspiradora de las VUE, dirigidas no a simplificar la tramitación, sino a evitar el paso del emprendedor por las diferentes oficinas públicas que debe visitar en el proceso de tramitación de una nueva empresa.

Nuevas políticas de simplificación administrativa para la creación de empresas.

Tanto los contenidos del proyecto de ley de impulso de la sociedad de la información, como el resultado de las tareas de la Comisión de Simplificación Administrativa, o las consecuencias favorables de la transposición de la directiva de servicios a la legislación española, suponen medidas prometedoras pero que todavía es imposible evaluar pues sus efectos prácticos todavía no se han hecho notar en la tramitación de la creación de empresas.

En resumen, las políticas actualmente en vigor, las VUE y la tramitación electrónica de la creación de empresas, aunque no han alcanzado notables éxitos en su aplicación, han abierto caminos y experimentado procedimientos y programas que pueden y deben ser reformados y reforzados para alcanzar el máximo efecto posible sobre la población objetivo, los emprendedores, estimulándoles a la creación de nuevas empresas.

6. Conclusiones y recomendaciones

De los estudios realizados sobre la tramitación administrativa para la creación de empresas en España y su comparación internacional pueden extraerse las siguientes conclusiones⁴²:

Conclusión 1. Respecto a la problemática de la tramitación de empresas en general

- La incidencia de la tramitación administrativa como obstáculo a la creación de empresas varía en función de la forma jurídica, el tipo de actividad e incluso la zona geográfica donde se constituya la nueva empresa.
- Es imposible recoger en un solo modelo toda la problemática de la tramitación administrativa precisa para la creación de empresas, dada la heterogeneidad de las mismas y de los tipos de procedimientos administrativos de creación.
- Dada esta heterogeneidad de tipos de empresas y de procedimientos administrativos de creación, para aceptar como válida una comparación internacional debe comprobarse que las mediciones en los diferentes países comparados son metodológicamente iguales, y aún así la comparación sólo puede estar referida únicamente al tipo de empresas que se compara.
- Los índices utilizados comúnmente para la medición de la incidencia de las trabas administrativas en la creación de empresas son: el número de trámites, el tiempo de tramitación y el coste del procedimiento. Su incidencia como obstáculo para la creación de empresas es diferente.
 - El tiempo es el elemento más importante como obstáculo a la creación de empresas puesto que produce aumentos en los costes de oportunidad, en el coste de financiación del inmovilizado y en el lucro cesante. Es el indicador más potente para señalar las trabas impuestas por la tramitación administrativa a la creación de empresas.
 - El coste directo de tramitación no es un elemento disuasorio para la creación de empresas en España. Aunque los costes administrativos en España sean superiores a los de los países de su entorno, más disuasorios son los costes de oportunidad y los costes indirectos producidos por los desembolsos necesarios en asesorías e ingenierías para cumplimentar las solicitudes de la licencia de actividad.
 - El número de trámites necesarios para la creación de una empresa sólo es un obstáculo cuando suponen mucho tiempo para resolverlos o

⁴² Las conclusiones y recomendaciones han sido contrastadas con expertos en los diferentes campos de la creación de empresas mediante la realización de una Técnica de Grupo Nominal (TGN). Ver Anexo 23.



cuando obligan a realizar desplazamientos a diferentes oficinas públicas para realizarlos.

- En principio existe una contradicción entre libertad de empresa y fomento de la creación de empresas y protección al ciudadano de las externalidades negativas que puedan producir. Al mismo tiempo que se promueve la creación de empresas como factor de dinamismo económico y social se regula su constitución para proteger al consumidor mediante requisitos de policía industrial, sanitarios, medioambientales y de urbanismo.
- Estudios empíricos señalan que una mayor regulación de la creación de empresas asegura niveles de crecimiento y de estabilidad superiores a la falta de regulación. Por otra parte, lo dilatado del proceso y de los plazos de tramitación, así como su complejidad, favorece que operen en el mercado empresas no legalmente autorizadas para realizar sus actividades y, en ocasiones, y en sectores determinados, pueden servir de caldo de cultivo de fenómenos de corrupción. La simplificación de trámites administrativos favorece la regulación de las empresas en situación irregular.
- Parece necesario distinguir en la creación de empresas dos etapas diferenciadas. La primera, la constitución de la empresa, que es la obtención de la personalidad jurídica y la capacidad de contratar. Y, la segunda, la obtención de la licencia de actividad, que permite operar a la empresa en el mercado y facturar a sus clientes. La primera etapa está afectada por requisitos orientados a conseguir la seguridad jurídica, mercantil, fiscal y laboral y, la segunda, a evitar las externalidades negativas de la empresa sobre terceros.
- Actualmente, podemos distinguir tres momentos clave en el proceso de creación de una empresa. El primero, al inscribirse en el Registro Mercantil, que es cuando la empresa obtiene su personalidad jurídica. El segundo, al obtener de Hacienda el CIF provisional o definitivo, que es cuando la empresa puede empezar a contratar. Y, el tercero, al recibir del Ayuntamiento la licencia municipal de funcionamiento o de inicio de actividades, que es cuando la empresa puede legalmente operar y facturar en el mercado. No obstante, y dada la complejidad y lo dilatado del proceso administrativo, muchas empresas inician su actividad sin haberlo completado.

Conclusión 2. Respecto a la problemática de la tramitación de empresas en España

- La tramitación administrativa para la creación de empresas en España es más compleja, se tarda mucho más en completarla y es más cara que en el resto de los países de nuestro entorno, lo que supone una evidente desventaja competitiva.



- Desde el punto de vista de su forma jurídica, la evaluación de las trabas administrativas a la creación de empresas debe centrarse en los dos tipos de empresas más numerosas en España, las SL (31,23%), y los autónomos o empresarios individuales, (56,43%).
- España ocupa una mala posición en el estudio *Doing Business* del Banco Mundial, el más riguroso de los existentes: puesto 94 en 2005, 108 en 2006 y 118 en 2007, a causa de los entre 30 y 47 días necesarios para constituir una sociedad limitada “inocua” en España, tiempo muy superior al de otros países. El empeoramiento de la posición relativa de España se debe a que el resto de países en los últimos años ha mejorado su tramitación y España, no. (Estos índices se refieren únicamente a SL, y entre ellas las constituidas en Madrid y en las condiciones establecidas por el Banco Mundial).
- Resulta evidente que, aún manteniendo algunas reservas sobre el estudio *Doing Business* y otros estudios parciales y más limitados, existe un grave problema en la tramitación administrativa necesaria para la constitución de empresas en España.
- No obstante, para los emprendedores, los problemas financieros (49%) son más importantes que las trabas administrativas (40%) como elementos disuasorios a la hora de la constitución de una empresa⁴³.
- En España, el caso de los sectores regulados por la AGE es especial, donde a los trámites habituales precisos para la constitución de la empresa hay que añadir los requisitos específicos, como autorizaciones o inscripciones en registros, costosos, dilatados en el tiempo y a veces poco objetivos.
- Desde el punto de vista de la creación de empresas, los sectores regulados por la AGE afectan a un porcentaje muy limitado, por lo que su simplificación tiene una trascendencia menor que la de los ámbitos autonómico y local, que debiera ser prioritaria y urgente.
- En general, en España, la AGE interviene fundamentalmente en la tramitación necesaria para la constitución de la empresa, mientras que las CCAA y la Administración Local lo hacen en los trámites relacionados con la licencia de actividad.
- La demora en la tramitación administrativa necesaria para la constitución de una empresa en lo relacionado con la AGE se encuentra en el certificado negativo del nombre (7 días), y en la inscripción en el Registro Mercantil (20 días), que concentran el 90% del total del tiempo empleado en la tramitación.

⁴³ Según la encuesta realizada para esta evaluación. Los resultados completos están en el Anexo 8.



- Los gastos notariales y las tasas del Registro Mercantil suman el 90% del coste de constitución de una empresa en España.
- Del total de trámites necesarios para la creación de empresas, entre siete y nueve son con la AGE, y entre cuatro y seis con las CCAA y los Ayuntamientos, dependiendo del tipo de empresa. En cuanto al tiempo de tramitación, la inmensa mayoría, entre el 70% y el 87%, transcurre ante los Ayuntamientos y las Comunidades. Respecto al coste de creación, entre el 51% y el 80% corresponde a los trámites municipales y autonómicos, porcentaje que sería mayor si descontamos los gastos del notario y registrador, que han sido considerados como costes derivados de la tramitación ante la AGE.
- La mayor parte de los trámites obligatorios ante las CCAA para la obtención de la licencia de actividad de la nueva empresa provienen de la aplicación de una legislación marco estatal.
- Los costes de los trámites con las CCAA son muy similares en toda España y mayoritariamente gratuitos. El tiempo de resolución es también muy parecido, al aplicarse la tramitación electrónica en la gran mayoría de las CCAA; en las que no es posible, el tiempo es manifiestamente excesivo.
- Los costes de los trámites con los Ayuntamientos son muy heterogéneos y a veces excesivamente costosos, variando entre 22 y 6.200€ para el mismo tipo de empresa. El tiempo de resolución es igualmente muy diferente, oscilando entre 15 y 180 días.
- Los principales problemas de los trámites administrativos obligatorios para la obtención de la licencia de actividad ante las entidades locales derivan de la falta de medios de los Ayuntamientos, que retardan sobremanera el tiempo de tramitación, y de la complejidad de los propios expedientes.
- Las trabas administrativas a la creación de empresas y la diferenciación territorial en función de la autoridad local o la CA que las aplica amenazan con compartimentar el mercado.

Conclusión 3. Respecto a la política de simplificación administrativa aplicada a la creación de empresas en España

- El primer paso de una política de simplificación de los trámites para la creación de empresas en España debe ser impedir que se establezcan nuevas trabas que empeoren la mala situación anterior.
- Los elementos clave para reducir la incidencia negativa de la tramitación administrativa en la creación de empresa son:
 - La información previa



- La tramitación electrónica
- La posibilidad de las autorizaciones provisionales
- Siempre que la política de simplificación de la tramitación para la creación de empresas sea constante, es preferible realizar avances parciales a intentar abordar el problema general de una sola vez, dada la heterogeneidad de tipos de empresas y procedimientos administrativos afectados.
- Los emprendedores desconocen, en un elevado porcentaje, la existencia de los instrumentos de apoyo a la creación de empresas, como las VUE y los PAIT o la tramitación electrónica.
- Aunque estas políticas no han alcanzado notables éxitos en su aplicación por lo limitado de su alcance, sí han abierto caminos y experimentado procedimientos y programas que pueden y deben ser reformados y reforzados para alcanzar el máximo de efecto posible sobre la población objetivo, los emprendedores, estimulándoles a la creación de nuevas empresas.
- El desconocimiento por los emprendedores de los instrumentos aplicados a la simplificación de la creación de empresas y la necesidad de sensibilizar a los agentes sociales implicados en el proceso, aconsejarían una política marco suficientemente publicitada que incluyese las diferentes medidas necesarias para reducir el tiempo y la complejidad administrativa de la creación de empresas. Para que sea eficaz esta política, ha de iniciarse a la par que la de simplificación antes expuesta y tener la misma constancia.

Por ello se plantean las siguientes recomendaciones para aumentar la eficacia de la política de simplificación de la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas.

1. Recomendaciones sobre la política general de simplificación de los trámites administrativos para la creación de empresas.
 - El gran número de administraciones públicas implicadas, los registros, las notarías, los colegios profesionales, los PAITS, las VUE, etc., el número de empresas creadas en España (en torno a 400.000 anualmente) y su importancia para la economía nacional, recomiendan la realización de una campaña nacional de sensibilización sobre la importancia de la simplificación administrativa para la creación de empresas dentro de un plan general de promoción del emprendimiento y dirigido fundamentalmente a los agentes implicados.
 - Dada la actual dificultad para realizar los trámites necesarios para la creación de una empresa en España, es importante establecer mecanismos de evaluación que impidan empeorar la situación existente, analizando las nuevas



normas, eliminando la discrecionalidad y evitando que aumente la carga administrativa en el procedimiento de creación.

- La base de la política de simplificación administrativa de la tramitación para la creación de empresas debe buscar, independientemente de las grandes campañas de sensibilización, las soluciones concretas para los problemas concretos. Lo cual no implica que se continúe con la política general de simplificación administrativa y de reducción de la carga administrativa a las empresas.
- Con el fin de facilitar al emprendedor la tramitación directa de la creación de su empresa, y eliminar intermediarios, sería conveniente simplificar el lenguaje administrativo utilizado en los impresos, tanto en el formato de papel como en el telemático.

2. Medidas para la simplificación de los trámites administrativos para la creación de empresas.

- La realización de los trámites administrativos mediante medios telemáticos, ya sea directamente por el emprendedor o mediante la utilización de un intermediario público o privado, es la base esencial de la simplificación administrativa. Debe extenderse a todo tipo de empresas y no sólo a las SLNE y SL como ocurre actualmente.
- La tramitación electrónica debe realizarse mediante un documento único y un portal único que evite desplazamientos inútiles y duplicaciones de la información aportada por el emprendedor.
- El asesoramiento previo del emprendedor es un elemento fundamental en la reducción del tiempo necesario para la tramitación. La extensión de los PAIT y las VUE y la planificación de las mismas de acuerdo con la demanda territorial de creación de empresas es una medida eficaz para facilitar la creación de empresas.
- Aunque los costes directos de la tramitación no son los elementos clave de su efecto disuasorio, sería conveniente, con la colaboración de los colegios profesionales, la regulación de los costes precisos para cumplir los requisitos administrativos, estableciendo "tarifas tipo" de aplicación nacional para los trámites más sencillos o, dado el evidente interés económico y social de la creación de empresas, que los costes derivados de la tramitación fueran asumidos por las administraciones correspondientes.
- Se debería distinguir legalmente entre la constitución de una empresa (obtención de su personalidad jurídica y, por tanto, de la capacidad para contratar) y la obtención de la licencia de actividad (capacidad de la empresa



para operar y facturar en los mercados de bienes y servicios, que constituye el objeto social para la que fue creada).

- La tramitación para la constitución de empresas, al menos en lo referido a la AGE, debería realizarse mediante un documento único.
- Se debería reducir el tiempo de obtención del certificado del nombre, para lo que podrían plantearse las siguientes alternativas:
 - Informatizar el registro del nombre permitiendo el acceso *on-line* y la obtención automática del certificado negativo.
 - Permitir que la certificación negativa faculte para su uso sin necesidad del certificado del registrador.
 - Permitir la posibilidad de combinar el nombre propio del emprendedor con la actividad.
- Debería autorizarse la existencia de una “escritura tipo” con coste tasado (único para toda España), que permita constituir la sociedad e iniciar sus actividades, sin perjuicio de que posteriormente se modifique adaptándola a las peculiaridades de la nueva empresa.

3. Medidas para agilizar el proceso administrativo de obtención de la licencia de actividad

- En el caso de las empresas cuya actividad sea considerada inocua, la solicitud de la licencia municipal de apertura debería ser una mera comunicación a la Administración correspondiente, como la que se efectúa para la apertura del centro de trabajo ante la CA, con un acto comunicado, que habilitaría a la empresa para iniciar su actividad.
- Se podría impulsar la desregulación, manteniendo únicamente los trámites administrativos imprescindibles para evitar las externalidades negativas producidas por las nuevas empresas.
- Se debería negociar con la Federación Española de Municipios y Provincias el establecimiento de una licencia municipal única que supere el ámbito del Ayuntamiento de origen y que sirva para todo el territorio nacional o al menos para toda la CA donde se instale la empresa.
- Cuando sea posible, la tramitación para obtener la licencia de actividad se hará mediante un documento único dirigido al Ayuntamiento y a la CA correspondiente.
- Podría introducirse, tanto para los Ayuntamientos como para las CCAA, un plazo fijo para la resolución de los trámites necesarios para obtener la licencia de actividad, implantándose el silencio positivo y distinguiendo entre aquellas



empresas cuya actividad pueda producir daños irreparables a la sociedad y las que no, estableciendo para las que no los produzcan licencias provisionales, sujetas a inspección pública para convertirse en definitivas.

- Cuando así sea posible, se podrían cumplimentar los requisitos administrativos para la obtención de la licencia de actividad a partir de declaraciones de cumplimiento de normas firmadas por técnicos competentes.
- Avanzar en la informatización de los trámites destinados a la creación de empresas en los Ayuntamientos, permitiendo el acceso directo de los emprendedores y el seguimiento de los diferentes trámites.
- Deberían crearse mecanismos de coordinación entre la AGE y las CCAA y entre estas entre sí, así como entre los municipios y la CA correspondiente para adoptar políticas coordinadas de simplificación y para sensibilizar a los agentes participantes en el proceso de creación de empresas.
- Se deberían reducir los pagos por la obtención de la licencia de actividad, evitando además duplicarlos por trámites de naturaleza análoga entre las CCAA y los Ayuntamientos, y fijando "tarifas tipo" para los colegios profesionales en lo referente a los estudios previos necesarios para el cumplimiento de los trámites administrativos.
- Impartir más formación especializada al personal encargado de atender a los emprendedores en el ámbito municipal y autonómico.
- La transposición de la directiva comunitaria de servicios en el mercado interior debería aprovecharse para unificar criterios y simplificar el proceso de creación de todas las empresas en el marco estatal, con medidas como la página *web* única de acceso a la tramitación, la simplificación de los procedimientos y la ampliación de las ventanillas de asesoramiento para la tramitación telemática de empresas.



Índice de cuadros

1. Acciones paralelas entre acopio de medios de producción y licencias de actividad	15
2. Tiempos UE (días). Empresa individual y SL	19
3. Tiempos España (días). Empresa individual y SL.....	20
4. Resultados de algunos países de la UE y la OCDE. 2007.....	20
5. Evolución de la posición de España	21
6. Relación de días/trámite.....	21
7. Comparación de trámites y tiempos para constituir una empresa en España.....	24
8. Tramitación para la creación de una empresa. Media.	25
9. Creación de una empresa de fontanería en 17 ciudades (Días).....	26
10. Creación de una empresa de fontanería en 17 ciudades (Coste €)	27
11. Creación de una empresa de fontanería en 17 ciudades, trámites, plazo y coste.....	27
12. Trámites especiales en las CCAA.....	33
13. Coste de tramitación ante las CCAA	34
14. Tiempo de tramitación ante las CCAA	35
15. Coste de tramitación ante los Ayuntamientos	37
16. Tiempo de tramitación ante los Ayuntamientos.....	37
17. Programa VUE. Número anual de empresas creadas.....	42
18. Programa VUE. Número de empresas creadas, empleos generados y ciudadanos atendidos	42
19. Programa VUE. Número de empresas creadas según su tipo	43