



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 05-05-2026

Modificado: 08-09-2026

Aceptado: 08-09-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11701>

Páginas: 115-149

Referencia: Labella Cámara, A. / Castel Aznar, L. (2026). Obstáculos a la contratación pública estratégica en España: análisis factorial comparado entre sector público y sector privado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 115-149. <https://doi.org/10.24965/reala.11701>

Obstáculos a la contratación pública estratégica en España: análisis factorial comparado entre sector público y sector privado

Barriers to strategic public procurement in Spain: A comparative factor analysis of the public and private sectors

Labella Cámara, Amaia

Agencia Vasca del Agua – Uraren Euskal Agentzia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3242-4809>

alabellacamara@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Derecho y responsable de contratación en la Agencia Vasca del Agua – Uraren Euskal Agentzia, donde desarrolla su actividad profesional desde 2009 en el ámbito de la contratación pública. Es autora de estudios y publicaciones especializadas en contratación pública, con especial atención a la contratación estratégica, la ejecución contractual y la mejora de la gestión administrativa. Miembro del Observatorio de Contratación Pública. Coordinadora de la sección Esquemas Prácticos de Aranzadi La Ley.

Castel Aznar, Luis

Universitat Politècnica de València (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6181-0633>

luicasaz@doctor.upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, doctor en Ingeniería de la Construcción y diplomado en Contratación Pública por la Universidad Politécnica de Valencia, desarrolla investigaciones en contratación pública tanto en el ámbito académico como privado. Actualmente, dirige el área de contratación pública en una empresa de servicios energéticos.

RESUMEN

Este estudio analiza los determinantes internos y externos que condicionan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en España, comparando las percepciones del sector público y el privado. **Objetivos:** identificar las dimensiones latentes que influyen en la capacidad de ambos sectores para incorporar principios estratégicos en los procesos de contratación pública. **Metodología:** combina un panel Delphi con expertos y una encuesta evaluada mediante estadística descriptiva y análisis factorial exploratorio. **Resultados:** revelan que, en el sector público, los principales obstáculos se relacionan con déficits de planificación, indicadores, coordinación, capacidades técnicas y estabilidad normativa. En el sector privado destacan limitaciones de recursos, sobrecarga técnica, barreras administrativas y presiones competitivas. Ambas estructuras factoriales muestran diferencias claras en el peso relativo de los factores identificados. **Conclusiones:** el estudio subraya la necesidad de fortalecer capacidades organizativas, estabilizar marcos regulatorios, promover diálogo de mercado y simplificar procedimientos para avanzar hacia una contratación pública estratégica.

PALABRAS CLAVE

Contratación pública estratégica; Directiva 2014/24/UE; análisis factorial exploratorio; sector público; sector privado; barreras administrativas; capacidades organizativas; diálogo de mercado; pymes; contratación pública europea.

ABSTRACT

This study examines the internal and external determinants influencing the strategic implementation of Directive 2014/24/EU in Spain, comparing public and private sector perceptions. **Objectives:** To identify the latent dimensions that shape each sector's ability to integrate strategic principles into public procurement processes. **Methodology:** The methodology combines a bifocal Delphi panel with experts and a structured survey analyzed through descriptive statistics and exploratory factor analysis. **Results:** Show that, in the public sector, the main obstacles relate to shortcomings in planning, indicators, coordination, technical capacity, and regulatory stability. In the private sector, the most significant barriers involve resource constraints, technical overload, administrative complexity, and strong competitive pressures. The factorial structures reveal clear differences in the relative weight of determinants across sectors. **Conclusions:** Highlight the need to strengthen organizational capabilities, stabilize regulatory frameworks, enhance market dialogue, and simplify procedures to promote a more strategic and value-oriented approach to public procurement.

KEYWORDS

Strategic public procurement; Directive 2014/24/EU; exploratory factor analysis; public sector; private sector; administrative barriers; organisational capabilities; market dialogue; SMEs; European public procurement.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO. 2. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN. 2.1. DEFINICIÓN OPERACIONAL Y MARCO ANALÍTICO. 2.2. UNIDAD DE ANÁLISIS, ALCANCE Y PERIODO. 2.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y CRITERIOS DE CONTRASTE. 2.4. HIPÓTESIS Y REGLAS DE DECISIÓN. 2.5. CONTRIBUCIÓN ESPERADA. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. ASPECTOS INFLUYENTES. 4.1.1. Aspectos internos en el sector público. 4.1.2. Aspectos externos en el sector público. 4.1.3. Aspectos internos en el sector privado. 4.1.4. Aspectos externos en el sector privado. 4.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSULTADOS. 4.3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS ASPECTOS INFLUYENTES EN EL SECTOR PÚBLICO. 4.3.1. Aspectos internos. 4.3.2. Aspectos externos. 4.3.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector público. 4.4. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS ASPECTOS INFLUYENTES EN EL SECTOR PRIVADO. 4.4.1. Aspectos internos. 4.4.2. Aspectos externos. 4.4.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector privado. 5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. 5.1. OBSTÁCULOS ORGANIZATIVOS INTERNOS PERCIBIDOS EN EL SECTOR PÚBLICO. 5.1.1. Carga procedimental y capacidades limitadas: un patrón de gestión defensiva (factores C y D). 5.1.2. Diálogo con el mercado y consultas preliminares: una práctica todavía poco normalizada (factor B). 5.2. AMENAZAS EXTERNAS PERCIBIDAS EN EL SECTOR PÚBLICO. 5.2.1. Inestabilidad, interferencias y litigiosidad: menos margen para planificar (factor G). 5.2.2. Tecnología y competencia: por qué la contratación electrónica no siempre simplifica (factor H). 5.3. OBSTÁCULOS ORGANIZATIVOS INTERNOS PERCIBIDOS EN EL SECTOR PRIVADO. 5.4. AMENAZAS EXTERNAS PERCIBIDAS EN EL SECTOR PRIVADO. 5.4.1. Precio, transparencia y acceso: el riesgo de una competencia de bajo valor (factor N). 5.4.2. Previsibilidad y ejecución: costes de adaptarse y costes de cumplir (factores O y P). 5.5. CUMPLIMIENTO DE HIPÓTESIS. 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 8. ANEXO. MATRICES DE CONFIGURACIÓN DEL ANÁLISIS FACTORIAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La contratación pública se ha transformado en la última década desde un enfoque centrado en el cumplimiento procedimental hacia una lógica estratégica orientada a resultados de valor público –eficiencia, innovación, sostenibilidad y acceso de pymes– (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2023; Uyarra *et al.*, 2020). En el

ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2014/24/UE impulsó esta transición al incorporar simplificación, digitalización e integración de consideraciones sociales y ambientales en la función de compra pública (Comisión Europea, 2018; 2025). En España, la transposición a través de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) consolidó el giro estratégico, si bien la evidencia disponible advierte de una implementación desigual y, en ocasiones, limitada en la práctica administrativa (Gimeno Feliú, 2014; 2024; OCDE, 2023; OIREscon, 2023).

La contratación pública estratégica ha sido abordada por una literatura cada vez más amplia que la concibe no solo como un procedimiento de adquisición, sino como un instrumento de política pública orientado a generar valor público. Desde esta perspectiva, diversos trabajos e informes han destacado su potencial para impulsar la innovación, la sostenibilidad, la profesionalización de los compradores públicos, la mejora de la gobernanza contractual y la participación de las pymes (Bovis, 2012; Edler y Georghiou, 2007; Comisión Europea, 2017; 2021; Grandia, 2016; OCDE, 2015; Uyarra *et al.*, 2020).

Sin embargo, persiste una brecha entre el diseño normativo y su aterrizaje operativo: diversos informes y estudios señalan cuellos de botella organizativos –capacidad, planificación, coordinación–, técnicos –definición de necesidades, indicadores/KPIs, analítica y gobernanza del dato– y culturales –resistencia al cambio, inercia burocrática– que dificultan materializar la misión estratégica en los ciclos de contratación (Uyarra *et al.*, 2020; Cozzio, 2022; Comisión Europea, 2025; OCDE, 2018; 2023). A esto se suman, como han señalado Bovis (2024) y el Observatorio de la OIREscon (2023), presiones externas relevantes como la inestabilidad normativa y presupuestaria, la litigiosidad y determinadas condiciones de competencia que tensionan la gestión y fomentan resultados heterogéneos entre sectores y territorios.

Este artículo se plantea como continuación de una investigación previa de los autores en la que se analizó empíricamente el impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico en la contratación pública española. En aquel estudio, basado en una consulta a 76 expertos de los sectores público y privado, se concluyó que la Directiva había impulsado avances relevantes, especialmente en digitalización y en la reducción del uso exclusivo del precio, pero que persistían limitaciones significativas en su implementación práctica, particularmente en materia de simplificación administrativa, innovación y acceso efectivo de las pymes (Labella Cámara y Castel Aznar, 2026).

A partir de esa constatación, el presente artículo desplaza el foco desde la medición del impacto percibido hacia la identificación de los factores latentes –internos y externos– que condicionan la aplicación desigual de la contratación pública estratégica en España.

El caso español resulta analíticamente idóneo por tres razones. Primero, por su peso macroeconómico: la contratación pública ha representado de forma sostenida en torno al 10-20 % del PIB, según estimaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en ejercicios previos, lo que subraya su centralidad para la política industrial, la innovación y la prestación de servicios públicos (CNMC, 2019). Segundo, por su pluralidad institucional (Administración General del Estado, Administraciones autonómicas, Administraciones locales y otras entidades del sector público), que genera diversidad de capacidades y prácticas. Tercero, por el *shock* de gestión asociado a los fondos Next Generation EU, que ha puesto a prueba instrumentos, gobernanza y capacidades de compra (Navarro *et al.*, 2025; Comisión Europea, 2025).

Ahora bien, la literatura académica y de política pública aporta diagnósticos parciales que no terminan de resolver una cuestión clave para la agenda de reforma: ¿qué dimensiones latentes (internas y externas) estructuran la «aplicación estratégica» de la Directiva en España y con qué peso relativo desde la doble óptica de órganos de contratación y operadores económicos? Trabajos influyentes sobre compra pública e innovación, competencia y acceso de pymes, transparencia y desempeño aportan piezas relevantes (Uyarra *et al.*, 2020; Flynn y Davis, 2016; OCDE, 2023; Comisión Europea, 2018), pero carecemos de un marco empírico que aísle, valide y jerarquice dichos determinantes para el contexto español de forma comparada entre sectores.

Este estudio responde a ese vacío con tres aportes entrelazados:

- I. propone una definición operacional de aplicación estratégica que articula capacidades internas (planificación, medición y control, coordinación, profesionalización y diálogo de mercado) y presiones externas (entorno regulatorio-presupuestario, litigiosidad y condiciones de competencia/participación);
- II. genera y depura un universo de ítems a través de paneles Delphi diferenciados para sector público y privado; y
- III. estima la estructura y el peso relativo de los factores mediante análisis factorial exploratorio (AFE) y criterios de idoneidad reconocidos ($KMO \geq 0,70$; Bartlett $p < 0,05$; retención por autovalor > 1 ; $|\lambda| \geq 0,40$), con el objetivo de priorizar palancas de reforma orientadas a resultados (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2023; McIver y Carmines, 1981; Hair *et al.*, 2010).

El encuadre nacional y la comparación bifocal dotan al análisis de pertinencia práctica para la toma de decisiones y de validez externa para estudios comparados en Administraciones con tradiciones administrativas afines.

2. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para abordar adecuadamente la problemática planteada, es necesario precisar primero el significado operativo del concepto de “aplicación estratégica” y el marco analítico que guiará el desarrollo de la investigación.

2.1. Definición operacional y marco analítico

Entendemos por “aplicación estratégica” el grado en que una entidad pública integra de forma consistente capacidades internas y gestiona presiones externas a lo largo del ciclo de la contratación (planificación, preparación, licitación, adjudicación, ejecución y evaluación) para maximizar resultados de valor público (eficiencia, innovación, sostenibilidad y acceso de pymes) (OCDE, 2025; 2023; Comisión Europea, 2018; Uyarra *et al.*, 2020).

Esta definición se operacionaliza en dos familias de constructos:

- *Capacidades internas:*
 - a) planificación (existencia de programaciones y definición de necesidades),
 - b) medición y control (indicadores/KPIs, protocolos de seguimiento y mejora continua),
 - c) coordinación y profesionalización (alineación técnica-contratación, disponibilidad de perfiles especializados),
 - d) inteligencia y diálogo de mercado (conocimiento de oferta y precios de referencia, consultas al mercado), y
 - e) eficiencia administrativa (tiempos internos, simplificación y uso efectivo de herramientas digitales).
- *Presiones externas:*
 - f) entorno regulatorio-presupuestario (estabilidad normativa y presupuestaria),
 - g) integridad y litigiosidad (recursos, impugnaciones, reclamaciones), y
 - h) condiciones de competencia y participación (apertura del mercado, barreras para pymes, presión de precios, transparencia de criterios de adjudicación).

Cada constructo se medirá mediante ítems tipo Likert (1-5) generados por Delphi bifocal (panel público y panel privado) y depurados por consistencia y claridad. El AFE permitirá descubrir la estructura latente y estimar el peso relativo de los factores en cada sector, conforme a criterios estándar ($KMO \geq 0,70$; Bartlett $p < 0,05$; retención por autovalor > 1 ; cargas $|\lambda| \geq 0,40$) y rotación apropiada. Para evitar ambigüedades de interpretación del signo de las cargas, se normalizará la dirección de los factores (p. ej., mayor puntuación = mayor presencia del obstáculo) y se documentará la solución retenida (Hair *et al.*, 2010; McIver y Carmines, 1981; Tavakol y Dennick, 2011).

2.2. Unidad de análisis, alcance y periodo

La unidad de análisis es la “percepción experta” sobre obstáculos que condicionan la aplicación estratégica, diferenciando sector público (órganos de contratación de AGE, comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades del sector público) y sector privado (operadores económicos licitadores de sectores intensivos en contratación).

El ámbito temporal de referencia es 2018-2025, que cubre la maduración de la LCSP tras su transposición, la aceleración digital y el ciclo de los fondos Next Generation EU (Comisión Europea, 2018; 2025; OCDE, 2023; OIReScon, 2023).

2.3. Preguntas de investigación y criterios de contraste

Con el fin de orientar el análisis empírico y dotarlo de una estructura coherente, este apartado presenta las preguntas de investigación que guían el estudio, así como los criterios utilizados para contrastar su validez y asegurar la consistencia metodológica.

- Q1. ¿Qué dimensiones latentes (internas y externas) estructuran la aplicación estratégica en España y con qué validez (idoneidad muestral y esfericidad) se sostienen? (Criterios: $KMO \geq 0,70$; Bartlett $p < 0,05$; retención por autovalor > 1 ; cargas $|\lambda| \geq 0,40$).
- Q2. ¿Qué diferencias se observan en la estructura y el peso relativo de las dimensiones latentes identificadas entre el sector público y el sector privado? (Criterios: comparación descriptiva de la varianza explicada por factor y de la magnitud de las cargas factoriales entre soluciones sectoriales).
- Q3. ¿Qué aspectos muestran mayor relevancia relativa dentro de la estructura factorial identificada y pueden orientar la priorización de intervenciones regulatorias y organizativas? (Criterios: ordenación exploratoria a partir de comunalidades, cargas factoriales y contribución a la varianza explicada, contrastada con la estadística descriptiva).

2.4. Hipótesis y reglas de decisión

El estudio formula dos hipótesis destinadas a identificar qué tipos de obstáculos influyen con mayor intensidad en la aplicación estratégica de la contratación pública en España, diferenciando entre sector público y sector privado.

Para garantizar una evaluación rigurosa y transparente, se establecen criterios previos que permiten determinar en qué condiciones cada hipótesis debe considerarse apoyada por los datos o, por el contrario, rechazada.

Estos criterios se expresan de forma comprensible para lectores sin formación estadística avanzada, poniendo el acento en la relevancia comparada de los distintos factores y en la fuerza de la relación entre los indicadores que los componen.

H1 (sector público). Se plantea que, en el sector público, los déficits de control y mejora continua (por ejemplo, ausencia de indicadores, procedimientos de seguimiento o mecanismos de aprendizaje) y el déficit de inteligencia y diálogo de mercado (limitado conocimiento de la oferta, precios de referencia o interacción previa con operadores) tienen un peso mayor que en el sector privado a la hora de explicar los obstáculos que dificultan una aplicación estratégica de la contratación.

Criterios de evaluación:

- La hipótesis se considerará respaldada cuando los datos muestren que estos factores (control/mejora y diálogo de mercado) tienen una influencia claramente superior en el sector público. Esto se reflejará en que: dichos factores expliquen una proporción mayor de la variabilidad observada en el sector público que en el privado, o los indicadores asociados a estos factores presenten relaciones más intensas, entendidas como diferencias apreciables entre sectores (p. ej., diferencias de 0,20 o superiores en la magnitud de dichas relaciones).
- La hipótesis se considerará rechazada cuando estas condiciones no se cumplan, es decir, cuando los factores mencionados no muestren un mayor peso o sus indicadores no presenten diferencias significativas respecto al sector privado.

H2 (sector privado). Se propone que, en el sector privado, las presiones competitivas externas (intensidad del precio, barreras para pymes, transparencia en la adjudicación) y las exigencias administrativas tendrán un peso relativo mayor que los déficits internos de gobernanza. En este caso, se espera que los factores externos y procedimentales resulten más determinantes que las carencias organizativas internas.

Criterios de evaluación:

- La hipótesis se considerará apoyada cuando los resultados indiquen que los factores vinculados a competencia, participación y carga administrativa explican más variabilidad que los factores internos, o cuando los indicadores relacionados con dichos factores presenten relaciones más fuertes que sus equivalentes internos (diferencias de al menos 0,20 en la intensidad de estas relaciones).
- La hipótesis se considerará rechazada cuando estos patrones no aparezcan, es decir, cuando los factores externos no tengan un peso mayor que los factores internos en el sector privado.

El establecimiento de reglas explícitas de aceptación/rechazo permite que la evaluación de ambas hipótesis sea objetiva, reproducible y transparente. Al definir de antemano qué resultados son suficientes para apoyar o rechazar una hipótesis, se evita depender de interpretaciones subjetivas y se facilita la comprensión del proceso analítico para lectores sin formación estadística, asegurando al mismo tiempo la consistencia metodológica del estudio.

2.5. Contribución esperada

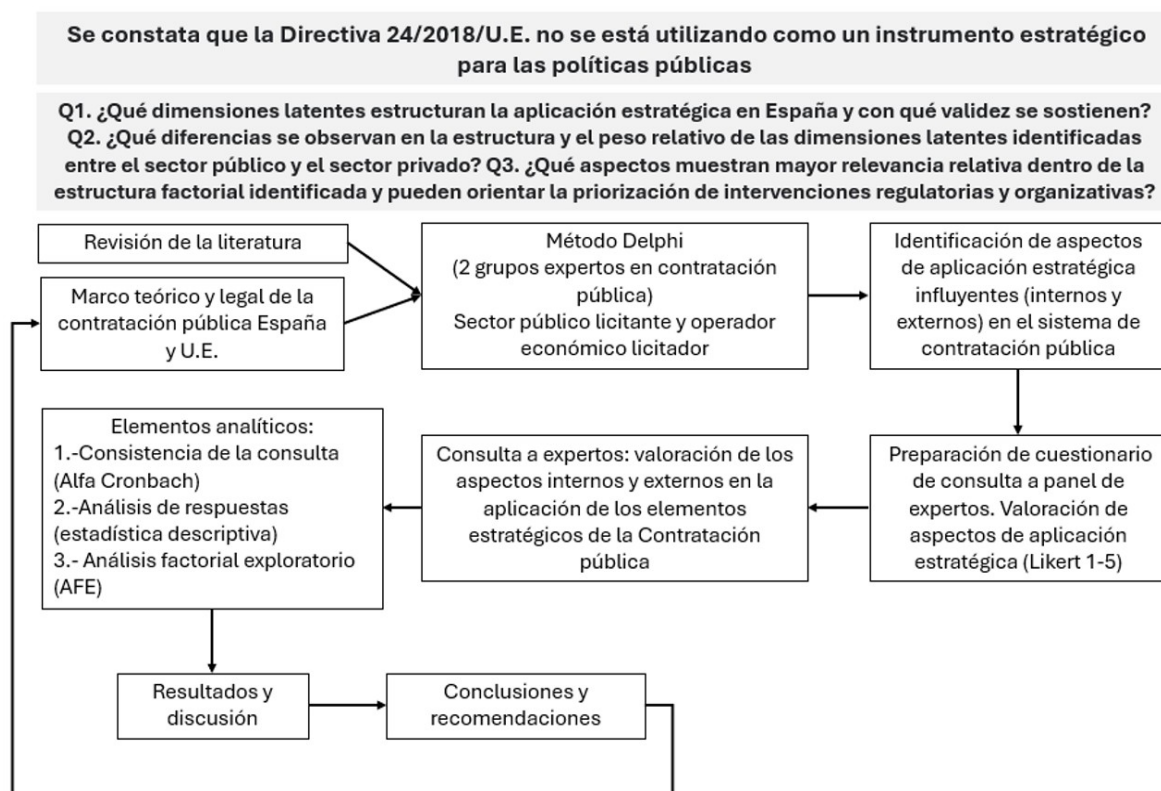
Tras la formulación de las hipótesis y sus reglas de evaluación, este apartado expone las contribuciones esperadas del estudio, tanto en términos conceptuales (teóricos) como metodológicos y prácticos (de política y gestión), situando sus aportes en el marco más amplio de la investigación y la mejora de la contratación pública.

- Teórica: clarifica el constructo «aplicación estratégica» como configuración multidimensional respaldada empíricamente y comparada entre sectores.
- Metodológica: combina Delphi bifocal con AFE bajo criterios estrictos de idoneidad ofreciendo un protocolo replicable.
- De política pública y gestión: prioriza palancas «listas para actuar» (p. ej., institucionalizar KPIs y aprendizaje poscontrato; profesionalización y alineación técnica-contratación; mecanismos de diálogo de mercado; mitigación de presiones de precio y barreras a pymes mediante diseño de pliegos y segmentación de contratos), trazables a los factores identificados (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2023; Gimeno Feliú, 2024; Flynn y Davis, 2016; Uyarra *et al.*, 2020).
- Jurídica: el estudio contribuye a analizar, desde una perspectiva jurídico-empírica, las condiciones que favorecen o dificultan la efectividad práctica de instituciones y herramientas propias de la contratación pública estratégica previstas en la Directiva 2014/24/UE y en la LCSP.

3. METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un enfoque metodológico mixto, fundamentado en la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, con el objetivo de identificar y analizar los aspectos que inciden en la aplicación estratégica de la contratación pública derivada de la Directiva 2014/24/UE en el contexto español. El diseño metodológico se estructura en dos fases principales: la consulta a expertos mediante el método Delphi y el análisis estadístico de los datos obtenidos en una consulta anónima a través de escalas tipo Likert (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1. ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se empleó la técnica Delphi como método prospectivo basado en la consulta estructurada y anónima a expertos, idóneo para abordar problemas complejos y con información limitada, como sucede en la contratación pública (Ortega, 2008; Turoff y Linstone, 1975; Landeta, 2006). El proceso se desarrolló en tres rondas consecutivas y permitió contrastar y refinar las valoraciones expertas mediante retroalimentación controlada. Se constituyeron dos paneles independientes de diez expertos: uno perteneciente al sector público (órganos de contratación) y otro al sector privado (operadores económicos licitadores). Esta estructura bifocal permitió comparar percepciones y prioridades desde ambos ámbitos profesionales (Bloor y Wood, 2006).

En la primera ronda, los expertos identificaron y valoraron los aspectos internos y externos que afectan a la contratación pública. En la segunda, evaluaron la versión revisada del cuestionario, elaborada a partir del análisis de sus propias aportaciones. En la tercera, revisaron nuevamente los ítems a la luz de la retroalimentación agregada, con el objetivo de alcanzar estabilidad o consenso suficiente (Pawlowski y Okoli, 2004; Witkin y Altschuld, 1995). Este procedimiento iterativo permitió obtener una base validada de factores relevantes para el análisis posterior del estudio (Bloor y Wood, 2006).

En segundo lugar, partiendo de los resultados del método Delphi, se diseñó y aplicó un cuestionario estructurado, en el que se solicitó a otro panel de expertos en contratación pública valorar el impacto de cada aspecto identificado mediante una escala Likert de cinco niveles (1 = muy bajo impacto, 5 = muy alto impacto).

La condición de experto se definió atendiendo a la trayectoria profesional, académica o institucional de los participantes en el ámbito de la contratación pública. En particular, se tomaron en consideración su experiencia directa en la preparación, tramitación, adjudicación, ejecución, control, asesoramiento o análisis de contratos públicos, así como su conocimiento especializado de la normativa y de la práctica contractual. Se incluyeron perfiles vinculados a órganos de contratación, servicios jurídicos, intervención y control, unidades técnicas, consultoría especializada, gestión pública, universidad y ejercicio profesional relacionado con la contratación pública.

La selección pretendió incorporar una pluralidad de perspectivas procedentes tanto del ámbito jurídico como del técnico y de gestión, así como de los sectores público y privado, con el fin de captar de forma más completa las percepciones existentes sobre los obstáculos a la contratación pública estratégica. Esta diversidad de perfiles resulta coherente con el objetivo exploratorio del estudio, orientado a identificar factores percibidos desde distintas posiciones del sistema de contratación pública.

Este instrumento, ampliamente validado en las ciencias sociales para la medición de actitudes y percepciones (Likert, 1932; Andrich y von Schouboeck, 1989), facilitó la obtención de datos comparables y robustos, permitiendo cuantificar el grado de consenso y la intensidad de las percepciones de los participantes en cada aspecto evaluado.

Asimismo, se calculó el coeficiente alfa de Cronbach para evaluar la fiabilidad interna del instrumento de medición. Este valor puede oscilar entre 0 y 1. Valores cercanos a 1 indican mayor consistencia y coherencia de las respuestas. Los estándares metodológicos recomiendan valores de alfa superiores a 0,70 en estudios exploratorios (Cronbach, 1951; Nunnally y Bernstein, 1994; Tavakol y Dennick, 2011; Hernández-Sampieri *et al.*, 2014), para aceptar la confiabilidad de la consulta.

La fórmula empleada para el cálculo del alfa de Cronbach se basa en la correlación entre los distintos ítems del cuestionario, proporcionando una estimación de la coherencia interna de los bloques temáticos analizados.

$$\alpha = \frac{K}{K-1} \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^K S_i^2}{S_T^2} \right)$$

Siendo:

- K = número total de ítems.
- S_i = varianza individual de cada ítem.
- S_T = varianza total de la suma de los ítems.

El análisis de los resultados de la consulta se llevó a cabo mediante procedimientos de estadística descriptiva, contemplando medidas de tendencia central (media y moda), dispersión (desviación estándar) y distribución (asimetría y curtosis). Asimismo, se examinaron, a través de esta metodología, las frecuencias de las respuestas obtenidas para cada uno de los niveles de la escala Likert utilizada.

A continuación, se llevó a cabo un análisis factorial exploratorio (AFE) con el fin de reducir el número de aspectos observados y agruparlos en un conjunto menor de factores no observados. El objetivo principal fue

simplificar los datos y descubrir dimensiones ocultas o estructuras latentes que pudieran explicar las relaciones entre los aspectos inicialmente establecidos por el panel de expertos por el método Delphi.

Se realizaron las pruebas de significación de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y de esfericidad de Bartlett para evaluar la idoneidad de los datos para el análisis factorial (Bartlett, 1950; Kaiser, 1970). El índice KMO se utilizó para medir la adecuación muestral, considerándose adecuados aquellos valores superiores a 0,6-0,7, mientras que valores menores a 0,5 se consideran inaceptables.

Por otro lado, la prueba de esfericidad de Bartlett se realizó para determinar si la matriz de correlaciones difería significativamente de una matriz identidad; un valor de la significación $p < 0,05$ indicó la existencia de suficientes relaciones entre las variables para proceder con el análisis factorial.

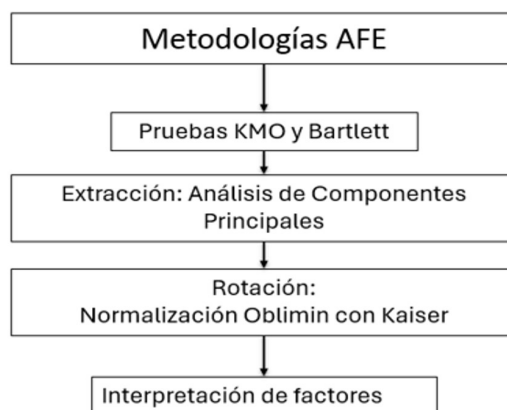
Para la estimación de la estructura latente se empleó el método de extracción mediante análisis de componentes principales, aplicando una rotación oblicua mediante normalización Oblimin con Kaiser, adecuada cuando se asume la correlación entre los factores, el cual recomienda retener únicamente aquellos factores con autovalores ($|\lambda|$) superiores a 1 para determinar el número óptimo de factores que representan el constructo subyacente.

Los aspectos considerados en cada factor se identificaron a partir de la matriz de cargas o configuración, seleccionando aquellos con valores absolutos mayores a 0,4 (Guadagnoli y Velicer, 1988; Hair *et al.*, 2010).

El valor de carga expresa numéricamente la fuerza (peso) y sentido de la relación entre un aspecto observado y un factor latente, variando entre -1 y 1. Valores cercanos a ± 1 indican una fuerte asociación y que el aspecto es un buen indicador del factor, mientras que valores cerca de 0 reflejan una relación débil o inexistente.

El signo positivo señala que, a medida que incrementa la puntuación en el aspecto evaluado, también se incrementa la puntuación en el factor subyacente; por el contrario, el signo negativo indica que un aumento en la puntuación del aspecto observado supone una disminución en la puntuación del factor correspondiente (véase el gráfico 2).

**GRÁFICO 2. ESQUEMA
METODOLÓGICO DEL ANÁLISIS FACTORIAL**



Fuente: elaboración propia.

La implementación de estas técnicas descritas es especialmente pertinente en investigaciones que emplean escalas tipo Likert y múltiples ítems, ya que facilitan la identificación de patrones de respuesta y la validación de constructos teóricos (Carmines y Zeller, 1979; Creswell, 2014).

En consecuencia, la metodología adoptada garantiza la validez y fiabilidad de los resultados, al tiempo que proporciona un diagnóstico riguroso y fundamentado sobre las debilidades y amenazas que condicionan la transición hacia una contratación pública más eficiente y alineada con los objetivos estratégicos de la Directiva europea.

4. RESULTADOS

A partir del enfoque metodológico descrito, se presentan a continuación los aspectos que fueron identificados como influyentes en la aplicación estratégica de la Directiva, constituyendo la base empírica sobre la que se desarrolla el análisis posterior.

4.1. Aspectos influyentes

A partir del método Delphi desarrollado, se identificaron los aspectos a evaluar que podrían dificultar la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE. A continuación, se presenta el desarrollo integral de cada uno de los aspectos internos y externos para cada sector, acompañado de su correspondiente explicación contextualizada.

4.1.1. Aspectos internos en el sector público

Mediante la aplicación del método Delphi se identificaron dieciocho aspectos internos que inciden en el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva en el sector público:

1. Burocracia interna. Hace referencia a la existencia de procedimientos administrativos excesivamente complejos y formales, que ralentizan la gestión y dificultan la agilidad en la contratación pública.
2. Formación insuficiente. Indica la carencia de conocimientos especializados en contratación pública entre el personal, lo que limita la capacidad de aplicar correctamente la normativa y los procedimientos.
3. Largos plazos. Se refiere a la dilatación de los tiempos internos para tramitar expedientes, lo que puede retrasar la ejecución de contratos y la consecución de objetivos estratégicos.
4. Déficit técnico. Alude a la insuficiencia de personal cualificado para gestionar los contratos, lo que repercute negativamente en la calidad y el control de los procesos.
5. Falta de indicadores. Denota la ausencia de mecanismos objetivos para el seguimiento y evaluación de los contratos, dificultando la medición de resultados y la mejora continua.
6. Ausencia de planificación. Implica la falta de una estrategia clara para identificar y anticipar las necesidades de contratación, lo que puede derivar en improvisación y falta de alineación con los objetivos institucionales.
7. Resistencia al cambio. Describe la tendencia organizativa a mantener prácticas tradicionales y la dificultad para adoptar nuevas metodologías o innovaciones.
8. Desconocimiento del mercado. Hace referencia a la falta de información sobre la oferta existente y los precios de referencia, lo que puede afectar la eficiencia y transparencia de las contrataciones.
9. Protocolos insuficientes. Indica la carencia de procedimientos internos claros para la supervisión y control de los contratos, lo que puede generar ambigüedad y riesgos de incumplimiento.
10. Falta de coordinación. Se refiere a la escasa colaboración entre las áreas técnicas y las responsables de contratación, lo que puede provocar duplicidades, errores o ineficiencias.
11. Ausencia de mejora continua. Denota la falta de una cultura organizativa orientada a la evaluación y perfeccionamiento de los procesos tras la ejecución de los contratos.
12. Falta de criterios sociales. Alude al desconocimiento o escasa aplicación de criterios sociales, de sostenibilidad e innovación en los procesos de contratación.
13. Dificultad normativa. Hace referencia a las complicaciones para interpretar y aplicar correctamente la normativa de contratación pública, lo que puede generar errores o inseguridad jurídica.
14. Carencia digital. Indica la falta de herramientas tecnológicas adecuadas para la gestión eficiente de expedientes y contratos.
15. Definición deficiente. Se refiere a la inadecuada especificación de las necesidades o del alcance de los pliegos, lo que puede dar lugar a ambigüedades y conflictos durante la ejecución contractual.
16. Falta de coordinación y control. Alude a la escasa interacción con los órganos de control interno, como intervención o fiscalización, lo que puede afectar la transparencia y legalidad de los procesos.
17. Ausencia de diálogo con el mercado. Indica la falta de mecanismos para interactuar con los operadores económicos antes de la licitación, lo que limita la adecuación de los contratos a la realidad del mercado.
18. Dependencia jurídica externa. Hace referencia a la excesiva utilización de asesorías jurídicas externas, lo que puede ralentizar los procesos y reducir la autonomía técnica de la organización.

4.1.2. Aspectos externos en el sector público

El método Delphi identificó ocho aspectos externos que pueden obstaculizar la misión estratégica de la Directiva en el sector público:

1. Inestabilidad normativa. Se refiere a los frecuentes cambios legislativos que generan incertidumbre y dificultan la planificación y ejecución de la contratación pública.

2. Presión política. Alude a la influencia de intereses políticos o ajenos a la Administración que pueden interferir en la objetividad y transparencia de los procesos.
3. Litigios e impugnaciones. Hace referencia a los recursos y reclamaciones que pueden paralizar o retrasar los procedimientos de contratación.
4. Baja participación en el mercado. Indica la escasa concurrencia de operadores económicos en las licitaciones, lo que puede derivar en procesos desiertos y menor competencia.
5. Inestabilidad presupuestaria. Se refiere a la falta de fondos o a la incertidumbre en la disponibilidad presupuestaria, lo que puede impedir la ejecución de contratos.
6. Reclamaciones contratistas. Alude a las disputas surgidas por modificaciones contractuales o interpretaciones divergentes de los pliegos, que pueden derivar en reclamaciones y conflictos.
7. Limitaciones tecnológicas. Hace referencia a las barreras tecnológicas que dificultan la digitalización y el control eficiente de los procesos de contratación.
8. Competencia limitada. Indica la existencia de pocos operadores en determinados sectores estratégicos, lo que reduce la competencia y puede afectar la eficiencia y calidad de las contrataciones.

4.1.3. Aspectos internos en el sector privado

El método Delphi identificó dieciocho aspectos internos influyentes en el sector privado que representan obstáculos para el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva:

1. Sobrecarga técnica. Hace referencia al exceso de trabajo que soportan los equipos técnicos al preparar ofertas, lo que genera presión operativa y riesgo de errores.
2. Recursos insuficientes. Indica la falta de medios económicos y humanos para afrontar licitaciones complejas, limitando la capacidad competitiva.
3. Interpretación compleja. Alude a las dificultades para comprender pliegos y criterios de adjudicación, lo que puede provocar propuestas incorrectas.
4. Formación insuficiente. Señala la carencia de capacitación específica en contratación pública, afectando la calidad técnica de las ofertas.
5. Desconocimiento normativo. Representa la falta de familiaridad con la normativa vigente, aumentando el riesgo de incumplimiento.
6. Personal no especializado. Describe la ausencia de profesionales con experiencia en licitaciones, reduciendo la eficacia del proceso.
7. Ofertas no competitivas. Se refiere a la dificultad para elaborar propuestas técnico-económicas ajustadas a los estándares del mercado.
8. Adaptación limitada. Indica problemas para incorporar criterios de sostenibilidad e innovación exigidos por la Directiva.
9. Cumplimiento administrativo. Hace referencia a las trabas para cumplir con los requisitos formales y documentales de la licitación.
10. Estrategia comercial débil. Señala la falta de planificación orientada al mercado público, reduciendo oportunidades de negocio.
11. Solvencia documental limitada. Alude a la insuficiencia de documentos que acrediten solvencia técnica y económica.
12. Experiencia pública escasa. Indica la poca trayectoria en contratos públicos, lo que afecta la credibilidad ante los órganos adjudicadores.
13. Dependencia contractual. Representa el riesgo derivado de una excesiva concentración de ingresos en contratos públicos.
14. Herramientas digitales ausentes. Señala la falta de sistemas tecnológicos para gestionar licitaciones y seguimiento.
15. Desalineación departamental. Describe la escasa coordinación interna entre áreas para preparar ofertas.
16. Mejora continua limitada. Indica la ausencia de una cultura orientada a optimizar procesos en licitaciones.
17. Resistencia procedimental. Hace referencia a la reticencia interna a adoptar prácticas propias de la contratación pública.

18. Canales informativos desconocidos. Señala el desconocimiento de plataformas y fuentes oficiales para identificar oportunidades de licitación.

4.1.4. Aspectos externos en el sector privado

El método Delphi identificó nueve aspectos externos que obstaculizan la misión estratégica de la Directiva en el sector privado.

1. Presión precios. Alude a la competencia basada en ofertas con márgenes reducidos, que compromete la rentabilidad.
2. Complejidad administrativa. Representa el exceso de trámites y requisitos burocráticos que incrementan costes y tiempos.
3. Barreras pymes. Hace referencia a las exigencias de solvencia, garantías y experiencia previa que dificultan el acceso de pequeñas empresas.
4. Competencia desleal. Indica la presencia de prácticas como bajas anormales que distorsionan el mercado.
5. Cambios normativos. Señala las modificaciones legislativas que alteran la planificación y obligan a ajustes continuos.
6. Transparencia limitada. Alude a la falta de claridad en los criterios de adjudicación, reduciendo la confianza en el proceso.
7. Sostenibilidad limitada. Representa las dificultades para cumplir requisitos ambientales e innovadores sin apoyo financiero.
8. Retrasos contractuales. Hace referencia a la paralización de contratos por recursos interpuestos por otros licitadores.
9. Incertidumbre pagos. Indica las demoras en los plazos de pago por parte de las Administraciones, afectando la liquidez.

4.2. Caracterización de los consultados

Se recibieron respuestas de un total de 76 expertos, de los cuales el 52,6 % correspondían al sector público y el 47,4 % al sector privado. La distribución específica de estos especialistas en cada sector se presenta en la tabla 1.

TABLA 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS EXPERTOS CONSULTADOS

Sector del experto consultado		%
Sector público	Administración General del Estado	5,00
	Administración autonómica	32,50
	Administración local	20,00
	Universidad pública	22,50
	Otras entidades del sector público	20,00
Sector privado	Construcción, instalación, etc.	44,40
	Servicios de consultoría y asesoría	41,70
	Otros servicios	13,90

Fuente: elaboración propia.

Según la tabla 1, los expertos se repartieron equitativamente entre el sector público y privado, abarcando de manera uniforme las distintas áreas de cada sector.

El índice de consistencia interna (alfa de Cronbach) correspondiente a los aspectos analizados, así como los resultados de las pruebas de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin y de esfericidad de Bartlett, se presentan en la tabla 2.

TABLA 2. VALORES DE CONSISTENCIA DE LA CONSULTA, (A) DE CRONBACH. PRUEBAS DE MEDIDA DE ADECUACIÓN MUESTRAL DE KAISER-MEYER-OLKIN Y ESFERICIDAD DE BARTLETT

Sector	Alcance	Valor alfa (α) de Cronbach	Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin	Esfericidad de Bartlett		
				Chi-cuadrado aproximado	gl	Sig.
Público	Aspectos internos	0,882	0,78	540,09	153	0,000
	Aspectos externos	0,716	0,71	111,29	28	0,000
Privado	Aspectos internos	0,914	0,83	842,54	153	0,000
	Aspectos externos	0,832	0,71	189,21	36	0,000

Fuente: elaboración propia.

Los valores obtenidos superaron el umbral recomendado de 0,7 para el alfa de Cronbach. Se analizó cómo variaba este índice al excluir cada ítem individualmente de las cuestiones evaluadas, sin encontrar mejoras en el valor total. Por ello, los datos mostraron consistencia respecto a los ocho aspectos analizados. Además, los valores KMO fueron mayores a 0,7 y la significación en la prueba de Bartlett fue 0,000 menor a 0,05, lo que indica que la consulta fue coherente y que el análisis factorial realizado resultó adecuado y confiable.

4.3. Análisis estadístico de los aspectos influyentes en el sector público

Se pidió a los expertos evaluar aspectos que influyen negativamente en el sector público en dos áreas:

- Aspectos internos que dificultan la misión estratégica de la Directiva (debilidades).
- Aspectos externos que pueden obstaculizar dicha misión (amenazas).

A continuación, se muestran los resultados.

4.3.1. Aspectos internos

Las tablas 3 y 4 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos internos de organización en el sector público que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva.

En la tabla 3 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 3. ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE. ESTADÍSTICO

Aspectos internos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Burocracia interna	4,20	5	1,01	-1,22	1,10
Formación insuficiente	4,13	5	0,97	-0,81	-0,44
Largos plazos	4,12	5	1,10	-1,12	0,39
Déficit técnico	4,12	5	0,99	-1,00	0,36
Falta de indicadores	4,11	5	0,97	-0,66	-0,78
Ausencia de planificación	4,03	4	0,97	-1,15	1,35
Resistencia al cambio	3,97	5	1,12	-0,89	-0,14

Aspectos internos en el sector público (1 = Muy bajo impacto, 5 = Muy alto impacto)	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Desconocimiento del mercado	3,92	5	1,02	−0,62	−0,37
Protocolos insuficientes	3,89	4 y 5 *	1,04	−0,66	−0,39
Falta de coordinación	3,88	4	0,97	−0,49	−0,30
Ausencia de mejora continua	3,80	5	1,14	−0,59	−0,66
Falta de criterios sociales	3,78	4	1,02	−0,63	0,02
Dificultad normativa	3,68	3	0,98	−0,36	−0,08
Carencia digital	3,58	3	1,05	−0,14	−0,86
Definición deficiente	3,57	4	0,91	−0,52	0,37
Falta de coordinación y control	3,57	3	1,10	−0,17	−0,80
Ausencia de diálogo mercado	3,41	4	1,10	−0,26	−0,71
Dependencia jurídica externa	2,91	3	1,16	0,13	−0,66

* Se detectaron dos modas.

Fuente: elaboración propia.

Los resultados correspondientes a las frecuencias agrupadas en las categorías «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», según lo señalado por los expertos respecto a la percepción del impacto de cada aspecto evaluado, se presentan en la tabla 4.

TABLA 4. ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE. FRECUENCIAS

Aspectos internos en el sector público	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Burocracia interna	76,3	5,3	80,0	7,5	72,2	2,8
Formación insuficiente	75,0	7,9	72,5	7,5	77,8	8,3
Largos plazos	75,0	10,5	75,0	10,0	75,0	11,1
Déficit técnico	76,3	7,9	87,5	5,0	63,9	11,1
Falta de indicadores	71,1	6,6	77,5	5,0	63,9	8,3
Ausencia de planificación	78,9	7,9	82,5	7,5	75,0	8,3
Resistencia al cambio	71,0	13,2	65,0	20,0	77,7	5,6
Desconocimiento del mercado	67,1	9,2	62,5	15,0	72,3	2,8
Protocolos insuficientes	68,4	11,8	67,5	15,0	69,4	8,3
Falta de coordinación	64,5	6,6	57,5	5,0	72,2	8,3
Ausencia de mejora continua	63,1	15,8	57,5	20,0	69,5	11,1
Falta de criterios sociales	64,5	10,5	67,5	7,5	61,1	13,9

Aspectos internos en el sector público	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Dificultad normativa	55,3	7,9	60,0	12,5	50,0	2,8
Carencia digital	51,3	15,8	55,0	15,0	47,2	16,7
Definición deficiente	56,6	10,5	52,5	17,5	61,1	2,8
Falta de coordinación y control	48,7	15,8	47,5	20,0	50,0	11,1
Ausencia de diálogo mercado	50,0	22,4	50,0	25,0	50,0	19,4
Dependencia jurídica externa	28,9	36,8	27,5	45,0	30,5	27,8

Fuente: elaboración propia.

El examen de los aspectos internos que en el sector público dificultan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE revela una serie de debilidades organizativas y estructurales, cuya percepción varía en función del grupo de expertos consultados.

Los resultados agregados del conjunto de expertos muestran que los aspectos más señalados como de impacto «alto» o «muy alto» son la excesiva burocracia interna (media 4,20; 76,3 % «alto/muy alto»), la escasa formación específica en contratación pública (4,13; 75 %), los plazos de tramitación prolongados (4,12; 75 %), la insuficiencia de personal técnico (4,12; 76,3 %), la carencia de indicadores de seguimiento (4,11; 71,1 %) y la falta de planificación estratégica (4,03; 78,9 %). Estos elementos alcanzan frecuencias de influencia superiores al 70 %, lo que evidencia una preocupación generalizada por la eficiencia y la profesionalización de la gestión contractual.

Al analizar exclusivamente las respuestas de los expertos del sector público, se observa que la percepción de estas debilidades es aún más acusada. Por ejemplo, la frecuencia de respuestas «alto/muy alto» en relación con la burocracia y la falta de personal supera el 80 %, lo que sugiere que quienes viven directamente la gestión diaria identifican con mayor nitidez los obstáculos operativos.

La escasa formación y la ausencia de indicadores de seguimiento también son valoradas como problemáticas prioritarias, lo que pone de manifiesto la necesidad de reforzar la capacitación y la cultura evaluativa dentro de las Administraciones.

Por su parte, los expertos del sector privado tienden a valorar ligeramente menos algunos de estos aspectos, aunque siguen reconociendo su relevancia. Destacan especialmente la falta de planificación estratégica y la inercia organizativa, aspectos que afectan a la transparencia y previsibilidad de los procesos de contratación desde la óptica de los licitadores. Cuando existen diferencias notables entre ambos grupos, por ejemplo, en la valoración de la burocracia o la formación, puede suponerse que el sector público, al ser protagonista directo, percibe con mayor intensidad los efectos negativos de estas carencias, mientras que el sector privado focaliza su atención en los elementos que inciden en la competitividad y el acceso al mercado.

Otros aspectos relevantes, aunque con medias algo menores (inferiores a 4), también destacan la inercia organizativa y resistencia al cambio, el desconocimiento del mercado, la falta de protocolos claros y la escasa coordinación entre áreas técnicas y contratación. Todos estos aspectos contribuyen a una gestión menos eficiente y dificultan la transición hacia una contratación pública más estratégica y alineada con los objetivos de la Directiva.

Las desviaciones típicas observadas oscilan entre 0,91 y 1,14 (véase la tabla 3), indican una dispersión moderada en las respuestas de los expertos, reflejando la pluralidad de experiencias y contextos organizativos entre los participantes. Los coeficientes de asimetría, en su mayoría negativos, revelan una tendencia de las respuestas hacia los valores más altos de la escala, reforzando la gravedad percibida de las debilidades estructurales. En cuanto a la curtosis, los valores cercanos a cero o ligeramente positivos sugieren una distribución relativamente normal, aunque en algunos casos se observa una ligera concentración de respuestas en torno a la media.

En conjunto, estos estadísticos confirman que las debilidades internas son percibidas como problemas estructurales de alto impacto, con un consenso significativo entre los expertos, aunque matizado por la diversidad de experiencias. La dispersión y la asimetría negativa refuerzan la urgencia de abordar estos retos

mediante políticas de simplificación, formación y planificación estratégica, adaptadas a las particularidades de cada organización.

Por último, la divergencia en la intensidad de las valoraciones entre ambos sectores sugiere que las soluciones deben ser adaptadas y sensibles a la experiencia concreta de cada grupo.

La coincidencia en la identificación de los principales obstáculos refuerza la legitimidad de las propuestas de mejora orientadas a la simplificación administrativa, la formación especializada y la planificación estratégica, pero también invita a profundizar en el diálogo intersectorial para abordar las diferencias de percepción y expectativas.

4.3.2. Aspectos externos

Las tablas 5 y 6 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos externos de organización en el sector público que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva 2014/24/UE.

En la tabla 5 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 5. ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE EN EL SECTOR PÚBLICO

Aspectos externos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Presión política	3,95	5	1,07	-0,70	-0,75
Inestabilidad normativa	3,74	4	1,14	-0,64	-0,40
Litigios e impugnaciones	3,59	5	1,13	-0,21	-1,14
Baja participación en el mercado	3,61	5	1,18	-0,39	-0,85
Inestabilidad presupuestaria	3,37	5	1,37	-0,22	-1,22
Reclamaciones contratistas	3,18	2	1,16	-0,01	-1,04
Limitaciones tecnológicas	3,24	3	1,23	0,02	-1,06
Competencia limitada	3,46	4	1,15	-0,39	-0,69

Fuente: elaboración propia.

Las frecuencias agrupadas en las categorías «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», proporcionadas por los expertos respecto a la percepción del impacto de cada aspecto evaluado, se detallan en la tabla 6.

TABLA 6. ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE EN EL SECTOR PÚBLICO

Aspectos externos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Inestabilidad normativa	63,20	15,80	65,00	17,50	61,10	13,90
Presión política	72,40	18,80	70,00	22,50	75,00	8,30
Litigios e impugnaciones	53,90	21,10	45,00	25,00	63,90	16,70

Aspectos externos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Baja participación en el mercado	54,20	19,70	60,00	15,00	50,00	25,00
Inestabilidad presupuestaria	47,40	30,30	37,50	45,00	58,30	13,90
Reclamaciones contratistas	43,40	34,20	42,50	42,50	44,40	25,00
Limitaciones tecnológicas	40,80	31,60	45,00	25,00	25,00	38,90
Competencia limitada	53,90	22,40	65,00	20,00	41,70	25,00

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los aspectos externos, considerados como amenazas para la implementación efectiva de la contratación pública estratégica, permite identificar riesgos que trascienden la esfera interna de las organizaciones y afectan al conjunto del sistema.

En el agregado de respuestas, las presiones políticas (media: 3,95; 72,4 % «alto/muy alto»), la inestabilidad normativa (3,74; 63,2 %) y la falta de participación del mercado (3,61; 54,2 %) aparecen como las amenazas más relevantes, con frecuencias «alto/muy alto» superiores al 54 %. Los recursos e impugnaciones (3,59; 53,9 %), la limitada competencia (3,46; 53,9 %) y la inestabilidad presupuestaria (3,37; 47,4 %) también son señalados como aspectos que dificultan la consolidación de un modelo estratégico.

Desde la óptica de los expertos públicos, la interferencia política y los cambios normativos son percibidos como amenazas especialmente graves, alcanzando frecuencias cercanas al 65-70 %. La preocupación por los recursos y las impugnaciones es también más acusada en este grupo, lo que puede explicarse por la responsabilidad directa en la gestión y resolución de estos conflictos. La falta de participación del mercado y la limitada competencia se consideran problemáticas, aunque con menor intensidad que en el sector privado.

Los expertos privados, por su parte, otorgan mayor relevancia a las presiones políticas (75 %) y a los recursos e impugnaciones que paralizan o retrasan los procedimientos (63,9 %). La inestabilidad presupuestaria y la incertidumbre normativa son también valoradas como amenazas significativas, aunque la interferencia política se percibe con menor intensidad que en el sector público, posiblemente por la distancia respecto a los procesos internos de toma de decisiones. La falta de participación del mercado y la limitada competencia, aspectos que inciden directamente en sus posibilidades de acceso y éxito en los procedimientos de contratación, son vistos por el sector privado con menor incidencia que en el sector público.

Las diferencias en la valoración de los aspectos externos entre ambos sectores permiten suponer que el sector público, al estar expuesto directamente a la presión política y a la volatilidad normativa, experimenta con mayor intensidad los efectos de estos riesgos. El sector privado, en cambio, focaliza su preocupación en la apertura y dinamismo del mercado, así como en la estabilidad de las condiciones de competencia. Esta dualidad de perspectivas subraya la necesidad de diseñar estrategias de mitigación diferenciadas, que atiendan tanto a la gobernanza institucional como a la promoción de un entorno competitivo y transparente.

Como observaciones adicionales, la frecuencia de respuestas «bajo/muy bajo» es considerablemente menor en estos aspectos, lo que refuerza la percepción de que las amenazas externas son un reto real y persistente para la Administración pública. Además, la existencia de reclamaciones de contratistas y limitaciones tecnológicas también aparece como amenaza, aunque con menor impacto relativo.

Las desviaciones típicas, que oscilan entre 1,07 y 1,37 (véase la tabla 5), reflejan una dispersión moderada-alta en las valoraciones de los aspectos externos, lo que sugiere una percepción variable de su impacto entre los expertos. Los coeficientes de asimetría, en su mayoría negativos, indican una tendencia de las respuestas hacia los valores altos de la escala Likert, evidenciando que las amenazas externas son consideradas, en general, de alto impacto.

Sin embargo, la magnitud de la asimetría es menor que en los aspectos internos, lo que sugiere una mayor presencia de respuestas en los valores intermedios y una percepción algo más matizada de estos riesgos.

Los valores de curtosis, predominantemente negativos, apuntan a una distribución platicúrtica, es decir, más aplanada que la normal, lo que implica que las respuestas están más dispersas y menos concentradas en torno a la media.

Esta dispersión puede estar relacionada con la variabilidad en la incidencia de estos aspectos según el entorno institucional y el rol de los expertos consultados.

En suma, la combinación de dispersión elevada, asimetría y curtosis negativas sugiere que, aunque las amenazas externas son reconocidas como obstáculos significativos, su impacto es percibido de manera más heterogénea que las debilidades internas, subrayando la importancia de estrategias de mitigación flexibles y adaptadas a los distintos contextos.

4.3.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector público

En el sector público se consideraron 26 aspectos (18 internos y 8 externos) que fueron factorizados en 6 y 2 factores, respectivamente. En ambos casos, esos factores explicaron más del 50 % de la varianza observada (véase la tabla 7).

TABLA 7. NÚMERO DE ASPECTOS CONSIDERADOS EN LA INVESTIGACIÓN. FACTORES OBTENIDOS Y PORCENTAJE DE LA VARIANZA EXPLICADA POR CADA FACTOR. SECTOR PÚBLICO

Análisis factorial exploratorio		Aspectos iniciales	Factores subyacentes			% de la varianza explicada
Sector público	Aspectos internos	26	18	6	A-F	69,15
	Aspectos externos		8	2	G-H	50,60

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se identifican los factores para el sector público y los aspectos que los respaldan. El número entre paréntesis es el «valor de carga» obtenido en la matriz de configuración para cada aspecto.

4.3.3.1. Internas en el sector público

Factor A: «Déficit en sistemas de control y mejora de la gestión contractual»

1. Falta de indicadores. Carencia de indicadores de seguimiento y evaluación de contratos (0,846).
2. Protocolos insuficientes. Falta de protocolos internos claros de supervisión y control de contratos (0,699).
3. Ausencia de mejora continua. Escasa cultura de mejora continua y evaluación posterior (0,567).
4. Resistencia al cambio. Inercia organizativa y resistencia al cambio (0,445).
5. Desconocimiento del mercado y precios de referencia (0,404).
6. Carencia digital. Falta de herramientas digitales para gestión de expedientes y contratos (0,478).

Los seis aspectos hacen referencia a deficiencias estructurales y culturales en la gestión de contratos dentro del sector público. El hilo conductor es la ausencia de mecanismos efectivos para el control, supervisión y mejora de la gestión contractual.

Factor B: «Déficit de inteligencia y diálogo de mercado previo a la licitación»

1. Ausencia de diálogo de mercado. Falta de mecanismos de diálogo con el mercado antes de licitar (0,801).
2. Desconocimiento del mercado y precios de referencia (0,494).

Ambos aspectos están claramente relacionados con la ausencia de interacción y conocimiento previo del mercado antes de iniciar los procesos de licitación. Esto implica que el sector público no establece canales de comunicación o consulta con los agentes del mercado, lo que deriva en un desconocimiento de las condiciones, actores y precios de referencia.

Factor C: «Limitaciones técnicas y organizativas en la gestión contractual»

1. Dificultad normativa. Dificultades para interpretar la normativa de contratación (0,854).
2. Falta de coordinación. Escasa coordinación entre áreas técnicas y contratación (0,635).
3. Déficit técnico. Falta de personal técnico suficiente para gestionar contratos (0,431).

Los tres aspectos están relacionados con limitaciones internas en la capacidad técnica y organizativa para gestionar adecuadamente los contratos. El denominador común es la debilidad en la estructura y capacidades técnicas y organizativas necesarias para una gestión contractual eficiente y conforme a la normativa.

Factor D: «Ineficiencia administrativa y burocrática en los procesos internos»

1. Largos plazos. Plazos internos de tramitación demasiado largos (-0,881).
2. Burocracia interna. Procedimientos internos excesivamente burocráticos (-0,843).

Ambos aspectos reflejan ineficiencias en los procesos internos de la organización. El hilo conductor es la presencia de barreras administrativas que ralentizan y dificultan la gestión interna¹.

Factor E: «Déficit de autonomía y recursos internos en la gestión contractual»

1. Dependencia jurídica externa. Dependencia excesiva de asesorías jurídicas externas (-0,812).
2. Carencia digital. Falta de herramientas digitales para gestión de expedientes y contratos (-0,492).

Ambos aspectos reflejan limitaciones en la autonomía y en la capacidad interna del sector público para gestionar eficazmente los contratos. El denominador común es la insuficiencia de recursos internos (tanto tecnológicos como de conocimiento jurídico) que obliga a depender de agentes externos.

Factor F: «Rigidez organizativa y déficit de adaptación en la gestión de la contratación»

1. Resistencia al cambio. Inercia organizativa y resistencia al cambio (0,42).
2. Definición deficiente. Deficiente definición de necesidades o alcance de los pliegos (0,804).
3. Falta de coordinación y control. Falta de coordinación con órganos de control (intervención, fiscalización) (0,57).
4. Falta de criterios sociales. Desconocimiento de criterios sociales, de sostenibilidad e innovación (0,40).

Los cuatro aspectos reflejan problemas en la adaptación, planificación y coordinación organizativa en los procesos de contratación. El denominador común es la limitación en la capacidad del sector público para adaptarse, coordinarse y planificar de forma alineada con los nuevos retos y exigencias en la contratación pública.

4.3.3.2. Externas en el sector público

Factor G: «Inestabilidad e interferencias externas en la gestión contractual»

1. Presión política. Presiones políticas e intereses ajenos que interfieren en los procesos (0,743).
2. Inestabilidad normativa. Cambios normativos frecuentes que generan incertidumbre (0,687).
3. Inestabilidad presupuestaria o falta de fondos para ejecutar contratos (0,537).
4. Reclamaciones de contratistas por modificaciones o interpretación de pliegos (0,509).
5. Litigios e impugnaciones. Recursos e impugnaciones que paralizan o retrasan procedimientos (0,493).

Los cinco aspectos hacen referencia a factores externos e inestabilidad en el entorno de la contratación pública. El denominador común es la influencia de factores externos y la inestabilidad del entorno institucional, normativo y financiero, que generan incertidumbre y dificultan la gestión contractual.

Factor H: «Barreras tecnológicas y de mercado en la contratación pública»

1. Reclamaciones de contratistas por modificaciones o interpretación de pliegos (-0,42).
2. Limitaciones tecnológicas para avanzar en digitalización y control (-0,871).

¹ Las cargas negativas indican que, a mayor presencia de estos problemas, menor será la puntuación en el factor. Sin embargo, para la denominación conceptual del factor, lo relevante es el contenido de los aspectos.

3. Competencia limitada. Limitada competencia en algunos sectores estratégicos (-0,771).

4. Baja participación en el mercado. Falta de participación del mercado, licitaciones desiertas (-0,516).

Los aspectos reflejan barreras externas y tecnológicas que afectan la eficiencia y competitividad en los procesos de contratación. El denominador común es la existencia de obstáculos tecnológicos y de mercado que dificultan la concurrencia, la innovación y la resolución eficiente de los procesos de contratación.

4.4. Análisis estadístico de los aspectos influyentes en el sector privado

Se solicitó a los expertos en contratación pública la evaluación de los elementos que afectan negativamente al sector privado en dos ámbitos:

- Aspectos internos que representan debilidades y dificultan el cumplimiento de la misión estratégica de la Directiva.
- Aspectos externos identificados como amenazas que pueden obstaculizar dicha misión.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos.

4.4.1. Aspectos internos

Las tablas 8 y 9 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos internos de organización en el sector privado que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva.

En la tabla 8 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 8. ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE. ESTADÍSTICOS

Aspectos internos del sector privado	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Sobrecarga técnica	4,01	5	1,01	-0,82	-0,05
Recursos insuficientes	3,99	5	1,09	-0,99	0,45
Interpretación compleja	3,79	4	0,98	-0,51	-0,31
Formación insuficiente	3,78	4	1,1	-0,89	0,29
Desconocimiento normativo	3,75	4	1,07	-0,61	-0,34
Personal no especializado	3,7	4	1,08	-0,66	0,11
Ofertas no competitivas	3,54	4	1,14	-0,58	-0,28
Adaptación limitada	3,5	4	1,1	-0,25	-0,84
Cumplimiento administrativo	3,42	4	1,2	-0,45	-0,7
Estrategia comercial débil	3,34	4	1,13	-0,31	-0,78
Solvencia documental limitada	3,28	4	1,28	-0,3	-0,92
Experiencia pública escasa	3,22	4	1,22	-0,35	-0,74
Dependencia contractual	3,21	3	1,04	-0,14	-0,42
Herramientas digitales ausentes	3,2	3	1,13	-0,29	-0,55
Desalineación departamental	3,17	4	1,2	-0,29	-0,75
Mejora continua limitada	3,11	4	1,27	-0,32	-0,99

Aspectos internos del sector privado	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Resistencia procedimental	2,95	3	1,13	−0,18	−0,73
Canales informativos desconocidos	2,79	3	1,19	−0,02	−0,75

Fuente: elaboración propia.

La tabla 9 muestra los resultados de las frecuencias agrupadas en las categorías «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», según lo indicado por los expertos sobre la percepción del impacto de cada aspecto evaluado en el sector privado.

TABLA 9. FRECUENCIAS DE LOS ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE

Aspectos internos del sector privado	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Sobrecarga técnica	72,4	9,2	65,0	15,0	80,6	2,8
Recursos insuficientes	71,1	9,2	67,5	12,5	75,0	5,6
Interpretación compleja	64,5	10,5	72,5	5,0	55,6	16,7
Formación insuficiente	68,4	13,2	77,5	10,0	58,3	16,7
Desconocimiento normativo	64,4	14,5	70,0	12,5	58,4	16,7
Personal no especializado	59,2	10,5	55,0	10,0	63,8	11,1
Ofertas no competitivas	56,6	17,1	60,0	15,0	52,7	19,4
Adaptación limitada	52,7	21,1	55,0	20,0	50,0	22,2
Cumplimiento administrativo	53,9	23,7	60,0	12,5	47,2	36,1
Estrategia comercial débil	51,3	26,3	57,5	25,0	44,4	27,8
Solvencia documental limitada	47,3	27,6	55,0	20,0	38,8	36,1
Experiencia pública escasa	46,1	26,3	52,5	20,0	38,9	33,3
Dependencia contractual	39,4	23,7	42,5	25,0	36,1	22,2
Herramientas digitales ausentes	42,1	25,0	42,5	27,5	41,7	22,2
Desalineación departamental	43,5	27,6	45,0	22,5	41,6	33,3
Mejora continua limitada	46,0	31,6	50,0	27,5	41,7	36,1
Resistencia procedimental	34,2	32,9	37,5	35,0	30,5	30,6
Canales informativos desconocidos	26,3	35,5	30,0	30,0	22,2	41,7

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los aspectos internos que dificultan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en el sector privado revela una estructura de debilidades organizativas con un impacto significativo y homogéneo, según la percepción de los expertos consultados. La sobrecarga de trabajo del equipo técnico para

la preparación de ofertas destaca como la principal debilidad (media=4,01; moda=5), con una asimetría negativa (-0,82) que indica una concentración de respuestas en los valores más altos de la escala, y una curtosis próxima a la mesocúrtica (-0,05), lo que sugiere una distribución relativamente normal, pero con tendencia a la homogeneidad en la percepción del problema.

La frecuencia de expertos que consideran este factor como de alto o muy alto impacto es especialmente elevada en el sector privado (80,6 %), superando incluso la percepción conjunta de ambos sectores (72,4 %) y la del sector público (65 %). Este patrón se repite en otros aspectos críticos, como los recursos limitados para preparar licitaciones complejas (media=3,99; moda=5; asimetría=-0,99; curtosis=0,45), donde la percepción de alto impacto es también más acusada en el sector privado (75 %) frente al público (67,5 %).

Otros aspectos internos relevantes incluyen las dificultades para interpretar pliegos y criterios de adjudicación (media=3,79; asimetría=-0,51), la falta de formación específica en procesos de licitación pública (media=3,78; asimetría=-0,89) y el desconocimiento de la normativa de contratación pública (media=3,75; asimetría=-0,61). En todos estos casos, la moda se sitúa en 4, reflejando una percepción mayoritaria de impacto elevado, y la asimetría negativa refuerza la tendencia a valorar estos aspectos como problemáticos.

Cabe destacar que la dispersión de las respuestas, medida por la desviación típica, es relativamente baja en los aspectos más críticos (en torno a 1), lo que indica consenso entre los expertos. Aspectos como la falta de personal especializado, la dificultad para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas y la falta de alineación interna entre departamentos presentan también medias superiores a 3 y frecuencias de percepción de alto impacto notables, especialmente en el sector privado.

En contraste, aspectos como la resistencia interna a los procedimientos de contratación pública (media=2,95; asimetría=-0,18) y el desconocimiento de canales de información de licitaciones (media=2,79; asimetría=-0,02) muestran una menor percepción de impacto, aunque no dejan de ser relevantes para una implementación eficaz de la Directiva.

4.4.2. Aspectos externos

Las tablas 10 y 11 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos externos de organización en el sector privado que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva 2014/24/UE.

En la tabla 10 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 10. ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE EN EL SECTOR PRIVADO. ESTADÍSTICO

Aspectos externos del sector privado	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Presión precios	4,04	4	0,96	-1,01	0,69
Complejidad administrativa	3,86	4	1,08	-0,81	0,18
Barreras PYMES	3,72	4	1,16	-0,75	-0,25
Competencia desleal	3,64	4	1,12	-0,55	-0,45
Cambios normativos	3,63	4	1,12	-0,81	0,10
Transparencia limitada	3,57	4	1,19	-0,40	-0,93
Sostenibilidad limitada	3,50	4	1,09	-0,22	-1,03
Retrasos contractuales	3,22	3 y 4 (*)	1,23	-0,09	-1,01
Incertidumbre de pagos	3,08	2	1,37	0,01	-1,26

(*) Se detectaron dos modas.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 11 presenta las frecuencias que los expertos han agrupado en las categorías de «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», según su percepción sobre el impacto de cada aspecto evaluado en el sector privado.

TABLA 11. FRECUENCIAS DE LOS ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE EN EL SECTOR PRIVADO

Aspectos externos del sector privado	Frecuencias					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Presión precios	78,9	9,2	72,5	12,5	86,1	5,6
Complejidad administrativa	67,1	10,5	77,5	5	55,6	16,7
Barreras pymes	65,7	17,1	60	22,5	72,3	11,1
Competencia desleal	60,5	17,1	52,5	20	69,4	13,9
Cambios normativos	64,5	15,8	67,5	15	61,1	16,7
Transparencia limitada	57,9	23,7	42,5	35	75	11,1
Sostenibilidad limitada	55,2	23,7	57,5	25	51,7	22,2
Retrasos contractuales	43,4	31,6	40	37,5	47,2	25
Incertidumbre de pagos	40,8	39,5	32,5	47,5	50	30,6

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los aspectos externos, la presión de precios en las licitaciones que reduce los márgenes de beneficio emerge como la amenaza más significativa (media=4,04; moda=4; asimetría=-1,01; curtosis=0,69). La fuerte asimetría negativa indica que la mayoría de los expertos sitúan este factor en los valores más altos de la escala, y la curtosis positiva sugiere una concentración de respuestas en torno a la media. La frecuencia de percepción de alto o muy alto impacto es especialmente elevada en el sector privado (86,1%), superando la media conjunta (78,9%) y la del sector público (72,5%).

La complejidad administrativa (media=3,86; asimetría=-0,81) y las barreras de acceso a licitaciones para pymes (media=3,72; asimetría=-0,75) también presentan frecuencias de alto impacto superiores en el sector privado (55,6% y 72,3%, respectivamente) en comparación con el sector público, lo que pone de manifiesto la percepción de un entorno especialmente restrictivo para las empresas privadas y, en particular, para las de menor tamaño.

La competencia desleal o la existencia de licitaciones con bajas anormales o desproporcionadas (media=3,64; asimetría=-0,55) y los cambios normativos que afectan a la planificación y a la oferta (media=3,63; asimetría=-0,81) refuerzan la percepción de un entorno inestable y competitivo, donde la incertidumbre y la falta de previsibilidad dificultan la planificación estratégica. La falta de transparencia o de criterios claros en la adjudicación (media=3,57; asimetría=-0,40) y las dificultades para cumplir criterios de sostenibilidad o innovación sin apoyo económico (media=3,50; asimetría=-0,22) completan el cuadro de amenazas externas más relevantes.

Por último, aspectos como los retrasos o paralización de contratos por recursos de otros licitadores (media=3,22; asimetría=-0,09) y la incertidumbre en los plazos de pago por parte del organismo público (media=3,08; asimetría=0,01) presentan una percepción de impacto más moderada, aunque la curtosis negativa en ambos casos indica una mayor dispersión en las respuestas, reflejando la variabilidad de experiencias entre los expertos.

4.4.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector privado

En el sector privado se evaluaron 28 aspectos, distribuidos en 19 internos y 9 externos, los cuales fueron agrupados en cinco y tres factores, respectivamente. En ambos casos, dichos factores explicaron más del 64 % de la variación observada.

TABLA 12. NÚMERO DE ASPECTOS CONSIDERADOS EN LA INVESTIGACIÓN. FACTORES OBTENIDOS Y PORCENTAJE DE LA VARIANZA EXPLICADA POR CADA FACTOR. SECTOR PRIVADO

Análisis factorial exploratorio		Aspectos iniciales		Factores subyacentes		% de la varianza explicado
Sector privado	Aspectos internos	28	19	5	I-M	74,54
	Aspectos externos		9	3	N-P	64,48

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presentan los factores identificados en el sector privado y los aspectos que los respaldan. El número entre paréntesis es el valor de carga obtenido en la matriz de configuración.

4.4.3.1. Internas en el sector privado

Factor I: «Déficit de capacidades internas para la gestión y adaptación en licitaciones públicas»

1. Herramientas digitales ausentes. Carencia de herramientas digitales para gestionar licitaciones y seguimiento (0,781).
2. Adaptación limitada. Dificultad para adaptar la oferta a criterios de sostenibilidad o innovación (0,756).
3. Resistencia procedimental. Resistencia interna a adaptarse a procedimientos de contratación pública (0,593).
4. Canales informativos desconocidos. Desconocimiento de canales de información de licitaciones (0,527).
5. Desalineación departamental. Falta de alineación interna entre departamentos para preparar licitaciones (0,456).
6. Experiencia pública escasa. Poca experiencia previa en contratos públicos (0,425).

Los aspectos reflejan, en el sector privado, limitaciones internas en la preparación y gestión de licitaciones públicas. El denominador común es la insuficiencia de capacidades y recursos internos para afrontar con éxito los procesos de licitación pública, especialmente en contextos que exigen adaptación, innovación y coordinación.

Factor J: «Déficit de recursos y especialización para la preparación de licitaciones»

1. Recursos insuficientes. Recursos limitados para preparar licitaciones complejas (0,899).
2. Sobrecarga técnica. Sobrecarga de trabajo del equipo técnico para preparar ofertas (0,866).
3. Ofertas no competitivas. Dificultades para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas (0,551).
4. Personal no especializado. Falta de personal especializado en licitaciones públicas (0,508).

Los cuatro aspectos reflejan limitaciones internas de recursos humanos y capacidades técnicas para afrontar procesos de licitación pública, especialmente cuando son complejos o requieren un alto nivel de especialización. El denominador común es la insuficiencia de recursos y capacidades especializadas para preparar y presentar ofertas competitivas en procesos de licitación pública.

Factor K: «Déficit de competencias y conocimientos en licitación pública»

1. Ofertas no competitivas. Dificultades para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas (-0,41).
2. Personal no especializado. Falta de personal especializado en licitaciones públicas (-0,419).
3. Interpretación compleja. Dificultades para interpretar pliegos y criterios de adjudicación (-0,847).
4. Desconocimiento normativo. Desconocimiento de la normativa de contratación pública (-0,825).
5. Formación insuficiente. Falta de formación específica en procesos de licitación pública (-0,693).

Todos los aspectos reflejan, en el sector privado, carencias en competencias y conocimientos específicos necesarios para participar con éxito en procesos de licitación pública. El denominador común es la insuficiencia de capacidades técnicas, normativas y formativas para afrontar con éxito los procesos de licitación pública.

Factor L: «Déficit de experiencia y capacidades administrativas en licitación pública»

1. Canales informativos desconocidos. Desconocimiento de canales de información de licitaciones (-0,453).
2. Cumplimiento administrativo. Dificultad para cumplir con exigencias administrativas de la licitación (-0,904).
3. Solvencia documental limitada. Falta de capacidad para presentar documentación de solvencia técnica y económica (-0,896).
4. Experiencia pública escasa. Poca experiencia previa en contratos públicos (-0,501).

Todos los aspectos reflejan limitaciones internas y falta de experiencia en la participación en procesos de licitación pública. El denominador común es la insuficiencia de experiencia, conocimientos y capacidades administrativas para afrontar con éxito los procedimientos de licitación pública.

Factor M: «Déficit estratégico y cultural en la gestión del mercado público»

1. Dependencia contractual. Excesiva dependencia de contratos públicos para la facturación del operador económico (-0,952).
2. Estrategia comercial débil. Falta de estrategia comercial orientada al mercado público (-0,59).
3. Mejora continua limitada. Escasa cultura de mejora continua en licitaciones públicas (-0,531).

Los aspectos reflejan limitaciones estratégicas y culturales en la relación del operador económico con el mercado público. El denominador común es la debilidad en la estrategia y cultura organizativa para operar de manera sostenible y competitiva en el mercado público.

4.4.3.2. Externas en el sector privado

Factor N: «Déficit de transparencia y equidad competitiva en la contratación pública»

1. Transparencia limitada. Falta de transparencia o criterios de adjudicación poco claros (0,826).
2. Barreras pyme. Barreras de acceso a licitaciones para pymes (solvencia, garantías, experiencia previa) (0,659).
3. Presión de precios en licitaciones que reducen los márgenes de beneficio (0,649).
4. Competencia desleal o licitaciones con bajas anormales o desproporcionadas (0,513).

Todos los aspectos reflejan problemas en la equidad, accesibilidad y transparencia de los procesos de licitación pública. El denominador común es la existencia de obstáculos y prácticas que dificultan la competencia justa, la transparencia y la participación equitativa en los procesos de contratación pública.

Factor O: «Obstáculos normativos y administrativos para la planificación y gestión contractual»

1. Cambios normativos que afectan a la planificación y a la oferta (0,894).
2. Complejidad administrativa (0,870).

Ambos aspectos reflejan dificultades externas que complican la gestión y la planificación en los procesos de contratación pública. El denominador común es la presencia de obstáculos normativos y administrativos que dificultan la planificación eficiente y la participación en procesos de contratación.

Factor P: «Riesgos e incertidumbres externas en la ejecución contractual»

1. Retrasos contractuales. Retrasos o paralización de contratos por recursos de otros licitadores (-0,886).
2. Incertidumbre de pagos. Incertidumbre en plazos de pago por parte del organismo público (-0,660).
3. Sostenibilidad limitada. Dificultades para cumplir criterios de sostenibilidad o innovación sin apoyo económico (-0,438).

Los aspectos reflejan obstáculos externos y financieros que afectan la ejecución y viabilidad de los contratos públicos. El denominador común es la presencia de riesgos e incertidumbres externas (jurídicas, financieras y de apoyo económico) que dificultan la ejecución eficiente y sostenible de los contratos públicos.

5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los hallazgos de esta investigación sugieren que la transición hacia una contratación pública estratégicamente orientada en España se enfrenta a un conjunto de obstáculos que actúan simultáneamente en

distintos planos: organización interna, capacidades técnicas, diseño procedimental, entorno institucional y funcionamiento del mercado.

La identificación de 54 aspectos críticos y su agrupación en 16 factores latentes permite interpretarlos no como problemas aislados, sino como barreras concurrentes que tienden a acumularse y, en algunos casos, a reforzarse mutuamente, lo que ayuda a entender por qué reformas parciales –centradas en un único factor– han tenido efectos limitados en la práctica.

La lectura que se propone es, por tanto, jurídico-empírica. El artículo no pretende realizar un examen dogmático individualizado de cada institución de la contratación pública estratégica, sino analizar las condiciones que favorecen o dificultan su efectividad práctica. Desde esta perspectiva, los factores identificados permiten observar cómo determinadas instituciones, técnicas y herramientas previstas en la Directiva 2014/24/UE y en la LCSP –como la planificación contractual, la incorporación de criterios sociales, ambientales o innovadores, las consultas preliminares del mercado, la división en lotes, la profesionalización de la compra pública o el seguimiento de la ejecución– pueden verse condicionadas por déficits organizativos, cargas procedimentales, limitaciones técnicas, presiones competitivas o insuficiencias de mercado. La aportación jurídica del estudio no reside, por tanto, en reconstruir el régimen jurídico de cada una de estas figuras, sino en mostrar empíricamente qué obstáculos dificultan que desplieguen plenamente su finalidad estratégica.

5.1. Obstáculos organizativos internos percibidos en el sector público

Para comprender cómo estas debilidades estructurales condicionan la aplicación estratégica de la Directiva en las Administraciones públicas, se analizan a continuación los principales patrones internos identificados.

5.1.1. Carga procedimental y capacidades limitadas: un patrón de gestión defensiva (factores C y D)

En el sector público, el obstáculo interno que se percibe con mayor intensidad se concentra en la ineficiencia procedimental. La carga burocrática y la duración de la tramitación aparecen entre los elementos más señalados, con porcentajes elevados de respuestas «alto/muy alto». La implicación es bastante directa: cuando la tramitación ordinaria ya se vive como pesada, la incorporación de objetivos estratégicos (sociales, ambientales o de innovación) puede percibirse como una exigencia adicional que aumenta la complejidad y la exposición del gestor.

A esta dificultad se suma el déficit de capacidades reflejado en el factor C («Limitaciones técnicas y organizativas en la gestión contractual»), donde destacan formación insuficiente y la falta de perfiles especializados. En términos organizativos, esta combinación puede favorecer una pauta prudente o conservadora: más dependencia de plantillas, menos margen para criterios cualitativos complejos y una tendencia a «blindar» el expediente.

En ese contexto, es comprensible que se consolide el patrón descrito en el factor D («Ineficiencia administrativa y burocrática en los procesos internos»): se prioriza lo formalmente seguro y defendible frente a diseños que requieren juicio técnico, evaluación cualitativa y seguimiento.

Esta lectura es compatible con diagnósticos externos. Los informes de OIReScon (2023; 2024) muestran que, pese a una tendencia creciente en la incorporación de criterios estratégicos –con una media del 32,73 % para el período 2020-2024–, el avance es lento y el punto de partida era muy bajo: en 2020 solo el 17,57 % de los expedientes analizados incluía criterios sociales, medioambientales o de innovación, y los criterios específicos de innovación siguen siendo los menos utilizados en todos los años analizados.

La evaluación de la Comisión Europea (2025) apunta en el mismo sentido: los objetivos de simplificación y flexibilidad se han cumplido solo parcialmente, y el uso del procedimiento abierto –el más estandarizado– aumentó del 73 % al 82 % tras la reforma, lo que sugiere que disponer de más opciones procedimentales no se ha traducido en mayor flexibilidad práctica. A partir de estos elementos, cabe plantear –sin convertirlo en causalidad– un posible mecanismo de retroalimentación: capacidades limitadas pueden traducirse en pliegos más prescriptivos o menos operativos; ello tiende a aumentar consultas, subsanaciones y carga procedimental, alimentando la percepción de plazos excesivos y burocracia.

La idea de gestión defensiva encuentra respaldo empírico en Tukiainen *et al.* (2023), quienes, a partir de un estudio con 933 funcionarios de contratación en Finlandia y Alemania, muestran que los gestores priorizan evitar proveedores con mal historial previo y precios inesperadamente altos por encima de optimizar resultados, y que el 38 % identifica la rigidez regulatoria como su principal obstáculo.

En consecuencia, aliviar la carga procedimental probablemente exige algo más que ajustes normativos: requiere también invertir en capacitación especializada y reducir la presión de tramitación para que los gestores tengan tiempo y herramientas para incorporar criterios cualitativos en su trabajo diario.

5.1.2. *Diálogo con el mercado y consultas preliminares: una práctica todavía poco normalizada (factor B)*

El factor B no apunta tanto a recursos o tramitación como a una condición anterior a la licitación: conocer el mercado antes de licitar. Se articula alrededor de dos elementos: la falta de consultas previas al mercado y el desconocimiento de mercado/precios de referencia.

Desde un punto de vista funcional, cuando la Administración prepara el expediente sin haber consultado previamente al mercado, es razonable esperar pliegos poco ajustados a la realidad: excesivamente prescriptivos, con requisitos conservadores o con criterios difíciles de aplicar. Esto es especialmente relevante en licitaciones con aspiraciones de innovación o sostenibilidad, donde el comprador necesita saber qué existe, qué es verificable y qué costes/condiciones requiere el mercado. La literatura sobre compra pública innovadora ha insistido en esta misma idea: Uyarra *et al.* (2014) identifican la falta de interacción previa como una de las barreras recurrentes, junto con la preferencia por especificaciones detalladas frente a planteamientos orientados a resultados y las limitaciones competenciales del comprador para gestionar el riesgo.

En este marco, resulta pertinente recordar que el derecho europeo contempla instrumentos para ordenar esa interacción previa (consultas preliminares del mercado y reglas de participación previa), precisamente para explorar soluciones sin distorsionar la competencia. Si, como sugieren los expertos, estas herramientas se usan de forma limitada o episódica, el coste no es menor: se reduce la capacidad de diseñar licitaciones abiertas y operativas, y se estrecha el espacio para que el mercado aporte soluciones distintas a las tradicionales.

En último término, esto remite de nuevo a la profesionalización: el diálogo de mercado exige competencias que van más allá del dominio jurídico (análisis de mercado, definición de necesidades, gestión de proyectos y negociación). Cuando esas capacidades no están consolidadas, el diálogo tiende a quedar en un plano formal y la compra por resultados se vuelve excepcional.

5.2. Amenazas externas percibidas en el sector público

Una vez examinados los condicionantes internos, resulta necesario atender a los elementos del entorno que limitan la capacidad de planificación y actuación del sector público.

5.2.1. *Inestabilidad, interferencias y litigiosidad: menos margen para planificar (factor G)*

El factor G recoge algo que cualquier gestor público reconocerá: la dificultad de planificar y sostener decisiones cuando el entorno cambia con frecuencia y está sujeto a presiones externas. Las interferencias políticas, la inestabilidad normativa y presupuestaria, y la litigiosidad asociada a recursos e impugnaciones configuran un marco en el que la contratación estratégica –que exige continuidad, criterios verificables y capacidad de seguimiento– encuentra poco margen para consolidarse.

El efecto más relevante no es solo el retraso puntual, sino el desplazamiento de recursos: cuando la organización dedica energía a reaccionar ante cambios normativos, adaptar plantillas y pliegos, y resolver reclamaciones e impugnaciones, queda menos capacidad para invertir en aprendizaje y en procedimientos más sofisticados.

La divergencia entre sectores aporta una lectura complementaria. El sector público tiende a vivir estas presiones como interferencia directa en la toma de decisiones y como incremento de su exposición a la responsabilidad; el sector privado, como incertidumbre, costes de adaptación y riesgo de retrasos. No es una discrepancia sobre el fenómeno, sino una diferencia de posición ante el mismo marco.

5.2.2. *Tecnología y competencia: por qué la contratación electrónica no siempre simplifica (factor H)*

El factor H combina dos cuestiones que, en la práctica, están estrechamente relacionadas: limitaciones tecnológicas para avanzar en digitalización y control, y condiciones de mercado (competencia limitada,

baja participación o licitaciones desiertas). El patrón sugiere que el problema no es solo disponer de plataforma, sino que el ecosistema digital reduzca carga innecesaria (interoperabilidad, usabilidad, reutilización de datos, automatización) y que el diseño de la licitación sea compatible con un mercado capaz de concurrir.

Aquí encaja una paradoja conocida: digitalizar el canal no garantiza simplificación si se mantienen cargas documentales y flujos heredados. La OCDE (2025) ha insistido en que la transformación digital real requiere revisar procesos de extremo a extremo y explotar datos e interoperabilidad; la Comisión Europea (2025) ha señalado también que la contratación electrónica no reduce automáticamente cargas si persisten problemas de integración y exigencias redundantes. En el caso español, Rastrollo Suárez (2021) subraya que la obligatoriedad del canal electrónico no ha eliminado por sí solas dificultades de interoperabilidad, usabilidad y racionalización de trámites, especialmente en entornos con menor capacidad técnica.

Cuando estos elementos confluyen, se entiende mejor por qué pueden aumentar las licitaciones con baja concurrencia o incluso desiertas: si la tecnología no reduce suficientemente el esfuerzo administrativo que exige participar y el número de operadores capaces de concurrir es limitado, el resultado es un círculo poco favorable para la contratación estratégica. La Administración afronta más riesgo de fracaso procedimental; los operadores perciben mayores costes de acceso, y las pymes, con menos recursos administrativos y tecnológicos, quedan en peor posición.

5.3. Obstáculos organizativos internos percibidos en el sector privado

Desde la óptica empresarial, los factores J («Déficit de recursos y especialización para la preparación de licitaciones»), K («Déficit de competencias y conocimientos en licitación pública») y L («Déficit de experiencia y capacidades administrativas en licitación pública») describen un mismo fenómeno en distintos planos: participar con garantías exige recursos técnicos y administrativos, conocimiento normativo y capacidad de cumplimiento documental, y ese coste se percibe como elevado, especialmente para operadores con menor estructura (García Rodríguez *et al.*, 2019).

Esta situación puede tener efectos acumulativos: reducir concurrencia y favorecer estrategias de bajo riesgo (centradas en cumplir mínimos), con menos espacio para propuestas de valor añadido (innovación, sostenibilidad verificable, calidad).

Esta lectura es coherente con Flynn y Davis (2016), que muestran cómo la falta de preparación y recursos de las pymes no es solo un rasgo individual, sino un resultado del diseño y exigencias del sistema. En particular, requisitos de solvencia y experiencia previa pueden generar dinámicas de cierre para nuevos licitadores: sin adjudicaciones es difícil acumular experiencia; sin experiencia, es difícil competir.

Estos resultados aconsejan evitar una lectura exclusivamente empresarial de las dificultades del sector privado. La falta de recursos, experiencia o capacidad documental no depende solo de la organización interna de los licitadores, sino también del modo en que se diseñan los procedimientos: exigencias de solvencia, garantías, acreditación de experiencia previa, configuración de lotes, claridad de los criterios de adjudicación y previsibilidad de la ejecución. Desde esta perspectiva, la participación de las pymes no se favorece únicamente mediante declaraciones programáticas, sino mediante un diseño jurídico del contrato proporcionado al objeto, al mercado y al nivel real de riesgo.

5.4. Amenazas externas percibidas en el sector privado

Además de sus propias limitaciones organizativas, las empresas afrontan un conjunto de presiones externas que configuran un entorno de competencia especialmente exigente.

5.4.1. Precio, transparencia y acceso: el riesgo de una competencia de bajo valor (factor N)

En el sector privado, la presión de precios destaca como amenaza externa dominante. El análisis factorial agrupa en torno a ella un conjunto de elementos que los expertos perciben como relacionados: transparencia limitada en la adjudicación, barreras específicas de acceso para pymes y competencia desleal asociada a bajas anormales. Esta agrupación en el factor N sugiere que el problema no es solo la presión de precios en sí, sino el contexto competitivo en el que se produce.

La lectura de conjunto no es solo que «se compite por precio», sino que una parte del mercado percibe que lo hace en un contexto donde la regla del juego no siempre es suficientemente transparente y donde existen barreras de entrada con impacto particular en empresas pequeñas.

En ese marco, los incentivos para invertir en diferenciación cualitativa pueden debilitarse: si se internaliza que el precio será el organizador principal de la decisión, los componentes sociales, ambientales o de innovación corren el riesgo de quedar como cumplimiento formal. Flynn y Davis (2016) describen esta dinámica como *policy-practice divide* (brecha entre política y práctica): las políticas formalmente orientadas a la calidad y al acceso de pymes no se traducen en práctica real cuando los incentivos del sistema siguen organizados alrededor del precio y cuando las exigencias de participación penalizan a los operadores con menor estructura.

En la misma línea, Loader (2013), a partir de una revisión de la evidencia disponible en el contexto europeo, confirma que los requisitos de solvencia, garantías o experiencia previa tienden a concentrar el mercado en operadores de mayor tamaño, limitando tanto la diversidad de licitadores como la calidad de las propuestas presentadas.

Estos hallazgos deben leerse con cautela: el estudio recoge percepciones, no datos objetivos de adjudicación. Sin embargo, la intensidad del patrón sugiere un riesgo estructural: cuando el mercado percibe que compete principalmente por precio en un entorno donde las reglas del juego no siempre son transparentes, se erosionan los incentivos para invertir en propuestas de mayor valor.

5.4.2. Previsibilidad y ejecución: costes de adaptarse y costes de cumplir (factores O y P)

Junto a la presión competitiva, los expertos del sector privado identifican otro problema: la dificultad de planificar cuando el entorno normativo cambia con frecuencia y la ejecución del contrato está llena de incertidumbres. El factor O recoge cambios normativos y complejidad administrativa, y apunta a dificultades para planificar capacidades y sostener estrategias estables de mercado público. Este punto conecta con lo observado en el entorno del sector público (5.2.1); aquí interesa subrayar sobre todo su efecto en el operador económico: más costes de adaptación, más incertidumbre y mayor dificultad para invertir en especialización.

El factor P añade la perspectiva de la ejecución: una vez adjudicado el contrato, el operador puede enfrentarse a retrasos por recursos e impugnaciones de otros licitadores, a incertidumbre sobre los plazos de pago de la Administración, y a dificultades para cumplir compromisos de sostenibilidad u otros objetivos estratégicos cuando no existen las condiciones o apoyos necesarios para hacerlo.

Aunque el estudio no mide impactos financieros reales, es razonable considerar que estos riesgos pesan de forma desigual: en pymes con menor tesorería, los retrasos y la incertidumbre pueden convertir un contrato viable en un contrato de alto riesgo. El efecto combinado de ambos factores hace plausible una participación más prudente: menos operadores dispuestos a asumir compromisos cualitativos exigentes y, en ciertos sectores, menor competencia efectiva.

5.5. Cumplimiento de hipótesis

Comparativamente, los resultados apoyan las hipótesis planteadas: en el sector público, los déficits de control, mejora e inteligencia de mercado tienen un peso mayor que en el privado; en el sector privado, las presiones competitivas y administrativas superan en relevancia a las debilidades internas de gobernanza.

Esta divergencia refleja la dualidad estructural del sistema: mientras las Administraciones necesitan fortalecer capacidades organizativas y técnicas, los operadores económicos requieren un entorno regulatorio estable, transparente y competitivo.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio ha identificado y estructurado empíricamente los factores que condicionan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en España, diferenciando entre sector público y sector privado y entre obstáculos internos y presiones externas.

Desde el punto de vista científico, el estudio aporta una sistematización empírica de los obstáculos que condicionan la aplicación estratégica de la contratación pública en España, identificando dimensiones latentes diferenciadas para el sector público y el privado. Esta contribución permite avanzar respecto a aproximaciones meramente descriptivas, al ofrecer una estructura analítica exploratoria que ordena los factores percibidos, compara su peso relativo entre sectores y proporciona una base replicable para futuras investigaciones confirmatorias o comparadas.

La discusión apunta a tres ideas integradoras. Primero, en el sector público, la carga procedimental, el déficit de capacidades y la gestión defensiva del riesgo aparecen como el núcleo más limitante para avanzar en prácticas estratégicas. Segundo, el conocimiento del mercado antes de licitar y el rediseño real de la digitalización funcionan como condiciones de base, no como mejoras marginales. Tercero, en el sector privado, la combinación de presión de precios, barreras de acceso y riesgos de ejecución dibuja un entorno donde competir por valor puede resultar poco rentable o demasiado incierto.

Los resultados muestran que, en el sector público, los condicionantes vinculados a capacidades técnicas, seguimiento y mejora continua, y diálogo con el mercado presentan un peso diferencial respecto al sector privado. En el sector privado, en cambio, las presiones competitivas –precio, transparencia, barreras pymes– y la incertidumbre del entorno –complejidad normativa, cambios frecuentes, riesgos de ejecución– aparecen como factores más determinantes que las limitaciones organizativas internas de los propios operadores. Ambos resultados deben entenderse en clave de percepción experta y patrones latentes, no como verificación causal.

De estos hallazgos se derivan cinco líneas de actuación que merecen atención prioritaria:

La primera se refiere a la profesionalización sostenida de la función de compra pública. El déficit de capacidades técnicas aparece como uno de los condicionantes más relevantes en el sector público, con especial intensidad en Administraciones de menor tamaño. Avanzar en este ámbito requiere algo más que formación puntual: implica estrategias que vinculen la especialización en contratación a incentivos reales, marcos competenciales que incluyan análisis de mercado, gestión de proyectos y evaluación de resultados, y mecanismos estables de apoyo a entidades sin recursos dedicados, especialmente en el ámbito local.

La segunda apunta a normalizar el diálogo con el mercado como fase estándar en la preparación de la licitación. La evidencia recogida sugiere que las consultas preliminares y el contraste previo con operadores siguen siendo prácticas menos habituales de lo que cabría esperar, sobre todo en compras complejas. Integrarlas de forma sistemática puede mejorar la definición de necesidades, calibrar precios de referencia, reducir la sobreespecificación y abrir espacio para soluciones innovadoras o sostenibles que el mercado puede ofrecer, pero que un comprador sin información previa difícilmente puede demandar.

La tercera se refiere a la simplificación procedimental efectiva. Los resultados apuntan a que ampliar el catálogo de opciones procedimentales no se traduce automáticamente en flexibilidad práctica. La simplificación relevante es la que reduce la carga real de tramitación, elimina redundancias, mejora la interoperabilidad y ofrece al gestor márgenes operativos sin incrementar su exposición ante recursos o reproches por falta de trazabilidad.

La cuarta atañe a las condiciones de competencia y acceso al mercado público. La presión de precios, las barreras específicas para pymes y la percepción de transparencia limitada configuran un entorno que desincentiva la inversión en diferenciación cualitativa. Reducir estas barreras –mediante requisitos de solvencia y experiencia más proporcionados, una segmentación y división en lotes más efectiva, y criterios de adjudicación con peso real de la calidad– no es solo una cuestión de equidad: es una condición para que exista un mercado capaz de competir por valor.

La quinta se refiere a la estabilidad del marco institucional y normativo. La inestabilidad regulatoria y la litigiosidad desplazan energía organizativa hacia la reacción y la adaptación permanente, en detrimento del aprendizaje y la mejora continua. Reducir la frecuencia de los cambios normativos, avanzar en la armonización interpretativa entre niveles administrativos y limitar los efectos paralizantes de determinados recursos son condiciones que favorecen un entorno más propicio para la contratación estratégica. En paralelo, mejorar los plazos de pago y la gestión de incidencias en la ejecución es clave para que el mercado –y especialmente las pymes– pueda asumir compromisos cualitativos sin convertir el contrato en una apuesta de alto riesgo.

Estas recomendaciones contribuyen a reducir la brecha entre diseño normativo y práctica administrativa, avanzando hacia un modelo de contratación pública verdaderamente estratégico, alineado con los objetivos europeos de eficiencia, sostenibilidad, transparencia e innovación.

7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

A pesar de la solidez metodológica del estudio y de la relevancia de sus hallazgos para la comprensión de los factores que condicionan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en España, la

investigación presenta una serie de limitaciones que deben ser reconocidas para contextualizar adecuadamente los resultados y orientar trabajos futuros.

En primer lugar, el uso de percepciones expertas, tanto en el método Delphi como en el cuestionario posterior, introduce un componente inevitable de subjetividad. Aunque se adoptaron estrategias para garantizar la validez del proceso, como la retroalimentación controlada y la segmentación por sectores, las percepciones pueden estar influidas por la experiencia previa, el ámbito de actuación o el grado de especialización de los participantes. En consecuencia, los resultados reflejan patrones robustos, pero no necesariamente exhaustivos, de los obstáculos reales que enfrentan las organizaciones.

En segundo lugar, la investigación se circunscribe al contexto español y al periodo 2018-2025, caracterizado por la maduración de la Ley de Contratos del Sector Público y la ejecución de los fondos Next Generation EU. Este marco temporal, aunque adecuado para analizar la implementación operativa de la Directiva, puede no capturar plenamente los cambios estructurales derivados de reformas posteriores o de variaciones en la gobernanza pública. Futuras investigaciones deberían considerar análisis longitudinales que permitan observar la evolución en capacidades, presiones externas y desempeño estratégico.

Una tercera limitación proviene del uso del análisis factorial exploratorio (AFE). Si bien esta técnica fue adecuada para identificar dimensiones latentes y validar empíricamente los constructos propuestos, los resultados no pueden interpretarse como confirmatorios. En consecuencia, sería recomendable aplicar análisis factorial confirmatorio (AFC) o modelos de ecuaciones estructurales en estudios futuros, con el fin de contrastar la estabilidad y robustez de la solución factorial en muestras independientes.

Finalmente, aunque el estudio distingue claramente entre sector público y sector privado, no profundiza en las diferencias internas existentes dentro de cada grupo. Esta limitación resulta especialmente relevante en el sector público, donde los obstáculos identificados pueden manifestarse con distinta intensidad según el nivel territorial y el tamaño de la organización. Las capacidades técnicas, los medios personales disponibles, la especialización de las unidades de contratación, la posibilidad de realizar análisis de mercado o el seguimiento de la ejecución contractual no se presentan necesariamente del mismo modo en la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales o el sector público instrumental. Por ello, los resultados deben interpretarse como un diagnóstico agregado de percepción experta, no como un análisis territorial comparado. Futuras investigaciones deberían incorporar muestras más amplias y segmentadas por nivel institucional, con especial atención al ámbito local y autonómico, así como diferenciar, en el sector privado, entre grandes empresas, pymes y sectores económicos específicos.

A partir de estas limitaciones, se derivan diversas líneas de actuación futura. En primer lugar, resulta pertinente ampliar el análisis mediante estudios comparados entre diferentes países europeos, lo que permitiría valorar la transferibilidad de los factores identificados y situar el caso español en un marco más amplio de gobernanza pública. En segundo lugar, sería útil integrar indicadores objetivos de desempeño contractual como: tiempos reales de tramitación, tasas de litigiosidad, indicadores de competencia o datos de participación de pymes, para complementar las percepciones expertas con métricas cuantitativas. En tercer lugar, la incorporación de métodos cualitativos adicionales, como entrevistas semiestructuradas o análisis de casos, permitiría profundizar en los mecanismos causales detrás de los factores latentes identificados.

Asimismo, futuras investigaciones podrían explorar intervenciones piloto en organismos públicos para evaluar el impacto de medidas concretas, como la institucionalización de KPIs, la implementación de herramientas digitales avanzadas o la introducción de mecanismos formales de diálogo competitivo. La evaluación experimental o cuasiexperimental de estas iniciativas permitiría avanzar hacia una evidencia más aplicada y orientada a políticas.

En conjunto, estas líneas de investigación futura permitirán seguir avanzando hacia un modelo de contratación pública estratégico, robusto y alineado con los objetivos europeos de eficiencia, innovación y sostenibilidad, contribuyendo a cerrar la brecha persistente entre el diseño normativo y su ejecución efectiva en las organizaciones públicas y privadas.

8. ANEXO. MATRICES DE CONFIGURACIÓN DEL ANÁLISIS FACTORIAL

Se adjuntan las matrices de configuración (cargas) del análisis factorial realizado.

Análisis factorial						
Matriz de configuración ^a	Factores					
Aspectos internos. Sector público	1	2	3	4	5	6
Carencia de indicadores de seguimiento y evaluación de contratos	0,846				0,138	
Falta de protocolos internos claros de supervisión y control de contratos	0,699	0,146	0,107			
Escasa cultura de mejora continua y evaluación posterior	0,567	0,248			–0,139	0,17
Inercia organizativa y resistencia al cambio	0,445		–0,241	–0,213	–0,325	0,42
Falta de mecanismos de diálogo con el mercado antes de licitar	0,167	0,801		–0,105		
Desconocimiento del mercado y precios de referencia	0,404	0,494	0,372		–0,102	
Falta de planificación estratégica de necesidades de contratación	0,236	–0,362	0,277	–0,265	0,132	0,289
Dificultades para interpretar la normativa de contratación	–0,132	0,152	0,854		–0,16	0,129
Escasa coordinación entre áreas técnicas y contratación			0,635		0,206	0,341
Escasa formación específica en contratación pública	0,16	–0,231	0,515	–0,171	–0,281	
Plazos internos de tramitación demasiado largos		0,128		–0,881		
Procedimientos internos excesivamente burocráticos			–0,159	–0,843	–0,136	
Falta de personal técnico suficiente para gestionar contratos	0,135	–0,162	0,431	–0,58		–0,351
Dependencia excesiva de asesorías jurídicas externas	–0,202	0,243	0,109	–0,118	–0,812	
Falta de herramientas digitales para gestión de expedientes y contratos	0,478	–0,186		0,132	–0,492	–0,121
Deficiente definición de necesidades o alcance de los pliegos			0,171		0,146	0,804
Falta de coordinación con órganos de control (intervención, fiscalización)				–0,169	–0,307	0,57
Desconocimiento de criterios sociales, de sostenibilidad e innovación	0,262	–0,293	0,111		–0,356	0,4

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.

^a La rotación ha convergido en 16 iteraciones.

Componentes mayores 0,4 (negrita).

Análisis factorial		
Matriz de configuración ^a	Factores	
Aspectos externos. Sector público	1	2
Presiones políticas e intereses ajenos que interfieren en los procesos	0,743	0,189
Cambios normativos frecuentes que generan incertidumbre	0,687	
Inestabilidad presupuestaria o falta de fondos para ejecutar contratos	0,537	
Reclamaciones de contratistas por modificaciones o interpretación de pliegos	0,509	-0,42
Recursos e impugnaciones que paralizan o retrasan procedimientos	0,493	-0,35
Limitaciones tecnológicas para avanzar en digitalización y control		-0,871
Limitada competencia en algunos sectores estratégicos	-0,121	-0,771
Falta de participación del mercado, licitaciones desiertas	0,364	-0,516

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.

^a La rotación ha convergido en 10 iteraciones.

Componentes mayores a 0,4 (negrita).

Análisis factorial					
Matriz de configuración ^a	Factores				
Aspectos internos. Sector privado	1	2	3	4	5
Carencia de herramientas digitales para gestionar licitaciones y seguimiento	0,781		-0,177	0,159	
Dificultad para adaptar la oferta a criterios de sostenibilidad o innovación	0,756	0,221	0,227		0,104
Resistencia interna a adaptarse a procedimientos de contratación pública	0,593			-0,18	-0,319
Desconocimiento de canales de información de licitaciones	0,527	-0,241	-0,127	-0,453	-0,125
Falta de alineación interna entre departamentos para preparar licitaciones	0,456			-0,178	-0,306
Recursos limitados para preparar licitaciones complejas		0,899	-0,12		
Sobrecarga de trabajo del equipo técnico para preparar ofertas	0,168	0,866	0,135		
Dificultades para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas		0,551	-0,41		
Falta de personal especializado en licitaciones públicas	-0,152	0,508	-0,419	-0,119	-0,217
Dificultades para interpretar pliegos y criterios de adjudicación		0,109	-0,847	-0,121	0,132
Desconocimiento de la normativa de contratación pública			-0,825	0,126	
Falta de formación específica en procesos de licitación pública	-0,107		-0,693	-0,391	
Dificultad para cumplir con exigencias administrativas de la licitación				-0,904	
Falta de capacidad para presentar documentación de solvencia técnica y económica				-0,896	

Análisis factorial					
Matriz de configuración ^a		Factores			
Aspectos internos. Sector privado	1	2	3	4	5
Poca experiencia previa en contratos públicos	0,425	–0,1	–0,231	–0,501	
Excesiva dependencia de contratos públicos para la facturación del operador económico	–0,129		0,152		–0,952
Falta de estrategia comercial orientada al mercado público	0,26	–0,125	–0,362		–0,59
Escasa cultura de mejora continua en licitaciones públicas	0,294	0,105		–0,238	–0,531
Método de extracción: análisis de componentes principales.					
Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.					
^a La rotación ha convergido en 11 iteraciones.					
Componentes menores a 0,4 (negrita).					

Análisis factorial			
Matriz de configuración ^a		Factores	
Aspectos externos. Sector privado	1	2	3
Falta de transparencia o criterios de adjudicación poco claros	0,826		0,196
Barreras de acceso a licitaciones para pymes (solventía, garantías, experiencia previa)	0,659	0,192	
Presión de precios en licitaciones que reducen los márgenes de beneficio	0,649		–0,357
Competencia desleal o licitaciones con bajas anormales o desproporcionadas	0,513		–0,397
Cambios normativos que afectan a la planificación y a la oferta	0,133	0,894	
Complejidad administrativa		0,87	
Retrasos o paralización de contratos por recursos de otros licitadores	–0,228	0,135	–0,886
Incertidumbre en plazos de pago por parte del organismo público	0,281	–0,106	–0,66
Dificultades para cumplir criterios de sostenibilidad o innovación sin apoyo económico	0,144	0,32	–0,438
Método de extracción: análisis de componentes principales.			
Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.			
^a La rotación ha convergido en 16 iteraciones.			
Componentes menores a 0,4 (negrita).			

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrich, D. y van Schoubroeck, L. (1989). The General Health Questionnaire: A psychometric analysis using latent trait theory. *Psychological Medicine*, 19(2), 469-485. <https://doi.org/10.1017/S0033291700012502>
- Bartlett, M. S. (1950). Tests of significance in factor analysis. *British Journal of Statistical Psychology*, 3(2), 77-85. <https://doi.org/10.1111/j.2044-8317.1950.tb00285.x>
- Bloor, M. y Wood, F. (2006). *Keywords in qualitative methods*. SAGE Publications.
- Bovis, C. H. (2012). *Public procurement regulation in the European Union*. Edward Elgar Publishing.
- Bovis, C. H. (2024). The ten-year anniversary of public procurement reforms: A critical assessment of the European Union public procurement Directives. *ERA Forum*, 25, 203-219. <https://doi.org/10.1007/s12027-024-00798-5>
- Carmines, E. G. y Zeller, R. A. (1979). *Reliability and validity assessment*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781412985642>

- Comisión Europea (2017). *Commission Recommendation (EU) 2017/1805 of 3 October 2017 on the professionalisation of public procurement: Building an architecture for the professionalisation of public procurement*. Official Journal of the European Union. <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/1805/oj>
- Comisión Europea (2018). *Public procurement: Guidance for practitioners*. Publications Office. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018_en
- Comisión Europea (2021). *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement* (2.^a ed.). Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1>
- Comisión Europea (2025). *Commission staff working document executive summary of the evaluation of the Public Procurement Directives Staff Working Document: Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0333>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC (2019). *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_0.pdf
- Cozzio, M. (2022). Public procurement as a tool to promote sustainable business strategies: The way forward for the European Union. *International Community Law Review*, 24(1-2), 166-182. <https://doi.org/10.1163/18719732-12341488>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4.^a ed.). SAGE Publications.
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297-334. <https://doi.org/10.1007/BF02310555>
- Edler, J. y Georgiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36(7), 949-963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>
- Flynn, A. y Davis, P. (2016). Firms' experience of SME-friendly policy and their participation and success in public procurement. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 23(3), 616-635. <https://doi.org/10.1108/JSBED-10-2015-0140>
- García Rodríguez, M. J., Rodríguez Montequín, V., Ortega Fernández, F. y Villanueva Balsera, J. M. (2019). Public procurement announcements in Spain: Regulations, data analysis, and award price estimator using machine learning. *Complexity*, 2019(1), artículo 2360610. <https://doi.org/10.1155/2019/2360610>
- Gimeno Feliú, J. M. (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública: de la burocracia a la estrategia (el contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*. Aranzadi.
- Gimeno Feliú, J. M. (2024). *Hacia una buena administración de la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*. Marcial Pons.
- Grandia, J. (2016). Finding the missing link: Examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, 124, 183-190. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.102>
- Guadagnoli, E. y Velicer, W. F. (1988). Relation of sample size to the stability of component patterns. *Psychological Bulletin*, 103(2), 265-275. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.103.2.265>
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J. y Anderson, R. E. (2010). *Multivariate data analysis* (7.^a ed.). Prentice Hall.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.
- Kaiser, H. F. (1970). A second-generation little jiffy. *Psychometrika*, 35(4), 401-415. <https://doi.org/10.1007/BF02291817>
- Labella Cámara, A. y Castel Aznar, L. (2026). La Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico: análisis empírico de su impacto en la contratación pública española. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 68-91. <https://doi.org/10.24965/reala.11619>
- Landeta, J. (2006). Current validity of the Delphi method in social sciences. *Technological Forecasting & Social Change*, 73(5), 467-482. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2005.09.002>
- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 22(140), 55.
- Loader, K. (2013). Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(1), 39-55. <https://doi.org/10.1068/c1213b>
- Mclver, J. P. y Carmines, E. G. (1981). *Unidimensional scaling*. SAGE Publications.
- Navarro Gómez, C., González Medina, M. y Vera Luis, L. A. (2025). Gobiernos locales y ejecución de Fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos. *Anuario de Derecho Municipal*, 18, 167-203. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.06
- Nunnally, J. C. y Bernstein, I. H. (1994). *Psychometric theory* (3.^a ed.). McGraw-Hill.
- OCDE (2015). *Recommendation of the Council on public procurement* [OECD/LEGAL/0411]. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411/>
- OCDE (2018). *SMEs in public procurement: Practices and strategies for shared benefits*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>
- OCDE (2023). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals* [OECD Public Governance Policy Papers n.º 36]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0d7e73f4-en>

- OCDE (2025). *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020-2024 report*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación – OIReScon (2023). *Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026*. Ministerio de Hacienda. <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación – OIReScon (2024). *Informe anual de supervisión de la contratación pública*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias2024.aspx>
- Ortega Mohedano, F. (2008). El método Delphi, prospectiva en ciencias sociales a través del análisis de un caso práctico. *Revista EAN*, 64, 31-54. <https://doi.org/10.21158/01208160.n64.2008.452>
- Pawlowski, S. D. y Okoli, C. (2004). The Delphi method as a research tool: An example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42(1), 15-29. <https://doi.org/10.1016/j.im.2003.11.002>
- Rastrollo Suárez, J. J. (2021). Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26, 46-80. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10844>
- Tavakol, M. y Dennick, R. (2011). Making sense of Cronbach's alpha. *International Journal of Medical Education*, 2, 53-55. <https://doi.org/10.5116/ijme.4dfb.8dfd>
- Tukiainen, J., Blesse, S., Bohne, A., Giuffrida, L. M., Jääskeläinen, J., Luukinen, A. y Sieppi, A. (2023). *What are the priorities of bureaucrats? Evidence from conjoint experiments with procurement officials* [CESifo working paper n.º 10199]. CESifo. https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp10199.pdf
- Turoff, M. y Linstone, H. A. (1975). *The Delphi method: Techniques and applications*. Addison-Wesley Educational Publishers.
- Uyarra, E., Edler, J., García-Estévez, J., Georghiou, L. y Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 34(10), 631-645. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>
- Uyarra, E., Zabala-Iturriagagoitia, J. M., Magro, E. y Flanagan, K. (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, 49(1), artículo 103844. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844>
- Witkin, B. R. y Altschuld, J. W. (1995). *Planning and conducting needs assessments: A practical guide*. SAGE Publications.