



EB 2018/177

Resolución 046/2018, de 27 de febrero, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa IBERMÁTICA, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro de una solución de Almacenamiento de Información estructurada para el Proyecto Batera en Modalidad de Arrendamiento – Renting, lote 2”, tramitado por EJIE.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 30 de noviembre de 2018, la empresa IBERMÁTICA, S.A. interpuso, en el registro del órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) un recurso especial en materia de contratación pública contra la adjudicación del contrato “Suministro de una solución de Almacenamiento de Información estructurada para el Proyecto Batera en Modalidad de Arrendamiento – Renting, lote 2”, tramitado por EJIE.

SEGUNDO: El mismo 30 de noviembre se notificó el recurso al poder adjudicador y se le solicitaron el expediente y el informe a los que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La citada documentación se recibió en el registro del OARC / KEAO entre los días 4 y 10 de diciembre.

TERCERO: Trasladado el recurso a las empresas interesadas en el procedimiento el día 18 de diciembre, se han recibido las alegaciones de la





empresa INTERNACIONAL PERIFÉRICOS Y MEMORIAS ESPAÑA, S.L. (en adelante, IPM), adjudicatario impugnado, el día 28 de diciembre.

CUARTO: Con fecha 20 de diciembre, la Titular del OARC / KEAO concedió a IPM, y a solicitud de dicha empresa, el acceso a los documentos de la oferta técnica de IBERMÁTICA que no se hayan considerado como confidenciales por la empresa, eliminando las referencias a datos de carácter personal.

QUINTO: Por Resolución de 8 de febrero de 2019, de este Órgano resolutorio, se ha acordado la apertura de un período de prueba al objeto de que por un informático colegiado, designado por el Colegio Oficial de Ingenieros en Informática del País Vasco, se contesten las preguntas que junto con un resumen de las conclusiones, figuran en el fundamento jurídico noveno.

El citado informe ha sido incorporado al expediente con fecha 27 de febrero de 2019.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de D.J.I.S.B., que actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, nos hallamos ante uno de los contratos sujetos a recurso especial en materia de contratación.

TERCERO: Impugnabilidad del acto



Conforme al art. 44.2.c) de la LCSP son actos impugnables los acuerdos de adjudicación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, EJIE tiene la condición de poder adjudicador, aunque no de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Argumentos del recurso

Los argumentos del recurso, en síntesis, son los siguientes:

a) IBERMÁTICA entiende que la oferta de IPM debió ser excluida porque incumple los siguientes requerimientos técnicos mínimos de los pliegos:

- El apartado 1.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) establece que la solución soportará de forma nativa (sin tener que añadir ningún elemento ajeno a la solución) las funcionalidades de de- duplicación (técnica de respaldo que elimina datos redundantes almacenados, guardando una única copia de los datos y reemplazando las copias redundantes por indicadores que apuntan a esa única copia) y de compresión (técnica que reduce el volumen de datos tratables para representar una información empleando menos espacio) de forma “in – line” (de manera automática, sin tareas de administración, en tiempo real y sin necesitar procesos de administración que impliquen programación para su realización o ejecución).



- El apartado del PPT denominado “Rendimiento” establece una “Política de calidad del servicio”, y de su contenido se deduce que la solución propuesta (hardware y software) debe incorporar un sistema de asignación de rendimiento para las entradas y salidas de registros (IOPS) a cada volumen (particiones físicas o lógicas) que pueda asignar automáticamente límites de rendimiento máximo, por ejemplo para gestionar valores de pico puntuales que pudieran producir.
- b) A juicio de IBERMÁTICA, la proposición del adjudicatario impugnado debió ser excluida porque incumple las prescripciones técnicas señaladas en la letra a) anterior dado que:
- Incluye una funcionalidad de de-duplicación que no cumple con el requerimiento de realización “in line”; se aporta diversa documentación técnica del fabricante de la que se deduce que la funcionalidad se realiza de forma asíncrona o post-proceso, no se realiza de forma automática (en tiempo real “in – line”) y necesita de una intervención de administración.
 - No incluye ninguna funcionalidad de descompresión; se alega que la oferta de IPM guarda silencio total sobre esta cuestión, que tampoco se menciona en la documentación técnica del fabricante.
 - No incluye ninguna Política de Calidad del Servicio; se alega que esta carencia se reconoce en la propia oferta, que señala que la Política de Calidad se incluirá en versiones posteriores y se deduce de la documentación técnica del fabricante.
- c) IBERMÁTICA alega que, a la vista de que IPM no cumple con varios requerimientos del PPT, la aplicación de los criterios de adjudicación no puede tener como resultado su calificación como “Excelente”, de acuerdo con lo establecido en el PCAP; la calificación adecuada sería la de “Deficiente”, lo que implicaría la exclusión de la oferta por no superar el umbral mínimo de 30 puntos necesario para continuar en la licitación.



d) Finalmente, se solicita:

- la anulación del acto impugnado y la retroacción de actuaciones hasta el momento anterior a la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, con exclusión de la oferta de IPM o, subsidiariamente para el caso de que no se excluya la citada oferta,
- que se declare que la valoración de la oferta de IPM fue erróneamente valorada y se ordene que se realice una nueva valoración contemplando la falta de cumplimiento de las prescripciones técnicas por la proposición del adjudicatario impugnado.
- además, se se pide que se admitan como prueba los documentos aportados con el recurso, que el OARC / KEAO acceda al Dellmocenter para ratificar la información señalada en el recurso y la prueba testifical de la persona que gestiona la relación de la recurrente con el fabricante del producto ofrecido por IPM para cotejar los datos aportados en la impugnación.

SÉPTIMO: Alegaciones de IPM

IPM se opone a la estimación del recurso por las siguientes razones:

a) La oferta del adjudicatario impugnado cumple con todos y cada uno de los requisitos técnicos mínimos, aunque su solución técnica no sea la misma que la de otros licitadores, pues satisface la funcionalidad exigida. En respuesta a los incumplimientos del PPT señalados en el recurso, se alega lo siguiente:

- El reproche de que solución de IPM para facilitar la funcionalidad de de de-duplicación no satisface el PPT porque no incluye el requerimiento de realización / ejecución “in line” es erróneo; la de-duplicación “in line” puede



darse de dos maneras, “on line” y “off line” (post proceso), y si bien en el caso de IPM es off line, las tareas de de-duplicación y compresión de datos pueden realizarse automáticamente y sin tareas de admisión, aunque no se esté on line. IPM afirma que el requisito del “tiempo real” no figura en los pliegos para la funcionalidad debatida; además, la ejecución del proceso de de-duplicación puede realizarse automáticamente y sin tareas de administración una vez inicialmente configurada, por lo que se cumple el PPT (como se acredita mediante un certificado del fabricante), sin perjuicio de que cualquier funcionalidad software requiere una programación inicial (como ocurre también con la propuesta técnica de IBERMÁTICA). Análoga respuesta sirve para defender que la función de compresión de IPM es efectivamente “in line”.

- Por lo que se refiere a la supuesta ausencia de la función de compresión, IPM alega que, cuando se habla de de-duplicación y compresión es en ambos casos para hacer referencia a las técnicas de reducción de datos (consistentes en eliminar bloques de información repetidos), de tal modo que cada fabricante usa diferentes algoritmos con diferentes tamaños de bloques que se comparan y para eliminar las duplicidades (dependiendo de dicho tamaño se habla de compresión o de-duplicación); en la solución técnica propuesta por IPM la compresión y la de-decuplicación quedan cubiertas por el mismo algoritmo, hablándose indistintamente de ambas funciones. Consecuentemente, no es cierto que haya una falta de mención del requisito de compresión que suponga su ausencia en la oferta.
- La oferta de IPM incluye expresamente la funcionalidad de control de la calidad del servicio y explica expresamente en qué consiste; se aporta también documentación técnica del fabricante; las menciones a futuros desarrollos pretenden solo aportar más información a largo plazo para el poder adjudicador y expresar el compromiso de actualizar el producto durante la vida del contrato; asimismo, se alega que la documentación del fabricante confirma el cumplimiento del requisito técnico debatido.



b) Por lo que se refiere a la aplicación de los criterios de adjudicación, se reitera que la oferta cumple los requisitos técnicos mínimos, se alega que la valoración técnica fue correcta y que no hubo arbitrariedad en ella.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador entiende que el recurso debe desestimarse por los motivos que a continuación se resumen:

- a) EJIE rechaza que la oferta de la adjudicataria impugnada incumpla el PPT:
- El hecho de que la de-duplicación de IPM no sea on-line no es un incumplimiento del pliego, ya que sí se realiza “in – line” (porque se realiza dentro de la misma solución, sin necesidad de elementos externos a la solución presentada).
 - La oferta de IPM incorpora de-duplicación por bloques, lo que es una forma de compresión; en el PPT se incluyeron ambas características para evitar malentendidos y confusiones sobre el objetivo deseado, ya que cada fabricante uso estos términos con base en las características técnicas de sus propias soluciones; el PPT, en su punto 1.3 especifica un criterio de cumplimiento por referencia la proporción entre capacidad bruta y neta efectiva, exigiéndose una eficiencia mínima de 2:1; se alega que no es correcta la interpretación del “silencio” de la oferta, pues el cumplimiento del requisito es claro y no hace falta reiterarlo.
 - Respecto a la “Política de calidad del servicio”, se alega que IPM la cumple con una solución diferente a la propuesta por IBERMÁTICA.
- b) La valoración de las ofertas fue correcta y está amparada por la discrecionalidad técnica que corresponde al poder adjudicador.



NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

El recurrente solicita la exclusión del procedimiento de adjudicación de la oferta de IPM por considerar que incumple tres prescripciones del PPT. Consecuentemente, el análisis de las irregularidades denuncias debe comenzar con las cláusulas del PPT cuyo incumplimiento se alega y que rigen la licitación por no haber sido impugnadas en tiempo y forma, vinculando al poder adjudicador y a los participantes en el procedimiento de adjudicación.

1.3 Lote 2. Características técnicas requeridas para el entorno virtual

(...)

Capacidad y eficiencia:

- La solución deberá soportar de forma nativa de-duplicación y compresión de datos a nivel global del sistema de almacenamiento. Ambas funcionalidades deben poder realizarse “in-line” de forma automática sin tareas de administración.
- La capacidad mínima de la solución será de 300TiB netos en cada CPD sin contar compresión y deduplicación

(...)

Rendimiento

(...)

- Políticas de Calidad de Servicio: el sistema de almacenamiento debe disponer de políticas de calidad de servicio para asignar niveles de rendimiento en IOPS a cada volumen, / Especificaciones de compra / Pliego de condiciones técnicas pudiendo asignar límites de rendimiento máximos, garantizar un rendimiento mínimo, e incluso gestionar valores de pico puntuales. De esta forma, se pueden garantizar niveles de servicio en rendimiento a las diferentes aplicaciones consolidadas en el cloud privado. Las políticas deben permitir un cambio dinámico de los valores de rendimiento, de forma que, al modificar un valor, todos los volúmenes asociados a esa política cambien su SLA de rendimiento.

a) Conclusiones del informe pericial

El debate que debe dilucidarse para la resolución del recurso gira en torno a cuestiones fundamentalmente técnicas por lo que, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, se ha considerado oportuno solicitar un informe



pericial al respecto, que será notificado íntegramente a las partes. De su contenido, que este órgano asume expresamente, se extrapolan las siguientes conclusiones a las preguntas formuladas que, por razones expositivas y de claridad, este órgano resume:

Pregunta 1: en general ¿cómo debe entenderse el primer párrafo de la prescripción contenida en el apartado 1.3 del PCT bajo el epígrafe “Capacidad y eficiencia”?;

Resumen de las conclusiones: La solución debe soportar de-duplicación y comprensión de datos y estas funcionalidades deben realizarse in-line. El requisito plantea que la solución técnica debe hacer uso de la técnica designada con el nombre de “Deduplicación Inline”.

Pregunta 1: en especial, ¿qué significa, en este contexto, el término “in – line”?

Resumen de las conclusiones: El término In-line indica el empleo de la técnica de la deduplicación in-line (“Deduplication Inline”), ya que el término “In-line” por si solo, no aporta significado de valor, en el ámbito en el que nos encontramos. La deduplicación in-line es una técnica concreta. Existen dos técnicas asociadas a la de-duplicación de datos las cuales son, la de-duplicación in-line y deduplicación post-proceso (off-line) o asíncrona.

Pregunta 1: ¿Se trata de un término cuyo significado es comúnmente conocido en el ámbito profesional, científico y técnico al que se refiere el objeto del contrato con un significado claro y unívoco?, o, por el contrario ¿se trata de un término que puede tener un alcance distinto según el caso, por ejemplo en razón de que no está suficientemente fijado su significado en el citado ámbito o de que cada fabricante o comercializador lo usa en un sentido diferente y no siempre coincidente?

Resumen de las conclusiones: El término inline por si sólo, interpretado desde el punto de vista semántico aportaría el significado "en línea", por si sólo en el ámbito del almacenamiento de datos, no evocaría un significado claro.



En este caso el término "in-line" viene asociado en el mismo requisito a "de-duplicación", por tanto, está completamente relacionado a la "de-duplicación in-line", término citado en las alegaciones de IPM en la página 7.

El término "de-duplicación in-line" más comúnmente empleado en inglés "deduplication inline", es un término claramente reconocido en el ámbito profesional, como se ha ido planteando es un término claramente definido y explicado en diversas fuentes como Wikipedia, Dell EMC (fabricante propuesto por IPM), IBM, NetApp, Swiss Storage, etcétera. Se pueden encontrar otras fuentes de referencia en el Anexo I de este documento.

Procediendo a la revisión de las diferentes definiciones encontradas de "deduplication inline" en múltiples fuentes de información, todas ellas son coincidentes en que la deduplicación de datos antes de que se escriba en el disco define la deduplicación in-line. Por tanto, la definición es clara, en cuanto a su cometido principal, sin entrar en los matices técnicos de que como se realice esta función, ni en discusión de qué metodología puede ser más ventajosa, en función de las circunstancias.

No se puede poner en duda, el alcance y significado del término, puesto que la base técnica del mismo está sustentada por las múltiples definiciones de los distintos proveedores de soluciones de almacenamiento de datos, como se ha mostrado anteriormente en diversas fuentes.

En cuanto al uso del término por los distintos proveedores de soluciones de almacenamiento, la aplicación del término "deduplication inline" es coincidente con el significado expresado anteriormente.

Pregunta 2: En relación con la de-duplicación y la descompresión ¿qué relación hay entre ambos conceptos? ¿Se puede decir que la de-duplicación es un tipo de descompresión? ¿Hasta qué punto pueden usarse indistintamente ambos términos sin pérdida de precisión técnica?

Resumen de las conclusiones: En el ámbito de la informática, la compresión de datos consiste en reducir el peso de un archivo digital a partir de una reducción del volumen de los datos tratables. Esto quiere decir que el archivo en cuestión, tras la compresión, ocupará menos espacio.

La compresión se realiza en base a tres tipos de información: básica (que debe ser transmitida para que la señal pueda reconstruirse), redundante (la información repetitiva) o irrelevante (su eliminación no afecta al contenido). La tipología de compresión, por lo tanto, puede ser sin pérdidas reales, subjetivamente sin pérdidas o subjetivamente con pérdidas.



Partiendo de la base planteada, los términos de-duplicación de datos y compresión de datos por separado, tienen un significado técnico distinto.

Las acepciones del mercado generan que se catalogue el término "de-duplicación de datos" como una técnica de compresión u optimización de datos.

(...)

La argumentación de EJIE con respecto a la compresión, a mi entender es correcta, según la interpretación que ellos realizan. Por tanto, la solución propuesta por IPM sí cuenta a mi entender, con mecanismo de compresión.

Pregunta 2: Cómo hay que entender la afirmación de IPM de que, en su oferta, la de-duplicación y la compresión quedan cubiertas por el mismo algoritmo?

Resumen de las conclusiones: El hecho de realizar uso de la técnica de de-duplicación ya conlleva una reducción del volumen de datos (compresión).

Pregunta 2: ¿Qué relevancia tiene para que el apartado 1.3 del PCT exija una "eficiencia mínima" de 2:1 sin distinguir entre los dos conceptos?

Resumen de las conclusiones: En esta cuestión, cuando se habla la efectividad de la deduplicación de datos a menudo se expresa en forma de ratio de deduplicación o reducción, que expresa la relación entre la capacidad protegida y la capacidad física real ocupada. Una ratio de 2:1 significa que se protege 2 veces más datos que el espacio físico necesario para almacenarlos.

No me parece una cuestión relevante, puesto que las dos soluciones propuestas cumplen el ratio de efectividad indicado. Es más importante el hecho de cómo se combinan los dos conceptos, permitiendo ver claramente la relación entre descompresión y de-duplicación.

Pregunta 3: Por lo que se refiere a las Políticas de Calidad del Servicio descritas en el apartado 3 del PCT, ¿se puede considerar que de la documentación técnica presentada por IPM se deduce que su oferta satisface los rendimientos solicitados?

Resumen de las conclusiones: De la propuesta presentada por IPM se puede deducir sin lugar a dudas que el sistema cuenta con las capacidades técnicas para cumplir con los requisitos planteados a nivel de política de calidad de servicio. (...) lo que indican



(IPM) cuando dicen que “Isilon incluirá en versiones posteriores un control de calidad del servicio ...,” es que habrá mejoras sobre las opciones actuales, permitiendo una mayor granularidad futura. Con las características planteadas por IPM, a mi entender se cumple sobradamente con lo planteado en el pliego de condiciones técnicas.

b) Incumplimiento de las prescripciones técnicas solicitadas.

El órgano de contratación, en ejecución de la potestad discrecional que le asiste para configurar el objeto del contrato de la mejor forma que considere en orden a satisfacer el interés que persigue con su celebración, lo cual incluye la potestad de definirlo en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que pretende satisfacer (ver en este sentido, la Resolución 186/2018), estableció en los pliegos unas exigencias técnicas concretas que no puede relativizar o desoir. Consecuentemente, el incumplimiento de una prescripción técnica, que se ha de entender que obedece a la necesidad de dar respuesta a unas necesidades particulares de servicio público, únicamente puede acarrear la exclusión de la oferta. Además, admitir una oferta que no se ajusta a lo solicitado en la documentación contractual, significaría no respetar el principio de igualdad de trato que ha de orientar todo el procedimiento de adjudicación (artículo 1 de la LCSP) frente al otro licitador que ha presentado una oferta ajustada a lo solicitado.

c) Conclusión

A la vista de lo referido cabe concluir que la solución técnica ofertada por IPM incumple la prescripción técnica de que la de-duplicación se realice In-line. Por el contrario, se observa que su solución ofertada cuenta con mecanismo de comprensión y que cuenta con las políticas de calidad de servicio solicitadas. Consecuentemente, dado que la solución infringe una de las prescripciones técnicas solicitadas, el recurso debe ser estimado, el acuerdo de adjudicación anulado, la oferta de IPM excluida del procedimiento de adjudicación y, como consecuencia de ello, se proceda a adjudicar el contrato a la siguiente oferta



válida del orden de clasificación previa actuación de lo dispuesto en el art. 150.4 de la LCSP.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra,

RESUELVE

PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa IBERMÁTICA, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro de una solución de Almacenamiento de Información estructurada para el Proyecto Batera en Modalidad de Arrendamiento – Renting, lote 2”, tramitado por EJIE en el sentido establecido en el apartado c) del fundamento jurídico noveno de esta resolución.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: Levantar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP

CUARTO: De acuerdo con el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé conocimiento al OARC / KEAO de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.



QUINTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2019ko otsailaren 27a

Vitoria-Gasteiz, 27 de febrero de 2019