



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 20 de mayo de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos de suministro — Directiva 2004/18/CE — Artículos 2 y 46 — Proyecto financiado por el Fondo de Ayuda Europea para los más desfavorecidos — Criterios de selección de los licitadores — Reglamento (CE) n.º 852/2004 — Artículo 6 — Requisito de registro o autorización expedida por la autoridad nacional de seguridad alimentaria del Estado de ejecución del contrato»

En el asunto C-6/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia), mediante resolución de 19 de diciembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de enero de 2020, en el procedimiento entre

Sotsiaalministeerium

y

Riigi Tugiteenuste Keskus, anteriormente Innove SA,

con intervención de:

Rahandusministeerium,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra, D. Šváby (Ponente) y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: estonio.

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Ondrůšek y W. Farrell y por las Sras. L. Haasbeek y E. Randvere, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de enero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2 y 46 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114; corrección de errores en DO 2004, L 351, p. 44 y DO 2005, L 329, p. 40), y del principio de protección de la confianza legítima.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sotsiaalministeerium (Ministerio de Asuntos Sociales, Estonia) y Riigi Tugiteenuste Keskus (Centro de servicios compartidos del Estado), anteriormente Innove SA, en relación con la decisión de corrección financiera por la que esta denegó determinadas solicitudes de pago presentadas por dicho Ministerio en el marco de un proyecto de compra y distribución de ayuda alimentaria a favor de las personas más necesitadas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/18

- 3 El considerando 42 de la Directiva 2004/18 enuncia:

«Son de aplicación las normas comunitarias en materia de reconocimiento mutuo de títulos, certificados y demás pruebas de calificación formal cuando sea necesario presentar pruebas de una calificación determinada para poder participar en un procedimiento de adjudicación de contratos o en un concurso.»
- 4 El artículo 2 de esta Directiva, que lleva por título «Principios de adjudicación de contratos», dispone lo siguiente:

«Los poderes adjudicadores darán a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y obrarán con transparencia.»
- 5 Bajo el epígrafe «Condiciones de ejecución del contrato», el artículo 26 de dicha Directiva establece:

«Los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato siempre que estas sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio

de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social y medioambiental.»

- 6 El capítulo VII del título II de la Directiva 2004/18, titulado «Desarrollo del procedimiento», contiene una sección 1, con el epígrafe «Disposiciones generales». Está constituida únicamente por el artículo 44 de dicha Directiva, que se titula «Verificación de la aptitud y selección de los participantes, adjudicación de los contratos» y tiene el siguiente tenor:

«1. La adjudicación de los contratos se realizará basándose en los criterios previstos en los artículos 53 y 55, habida cuenta del artículo 24, previa verificación de la aptitud de los operadores económicos que no hayan sido excluidos en virtud de los artículos 45 y 46. Dicha verificación se llevará a cabo por parte de los poderes adjudicadores de conformidad con los criterios de capacidad económica y financiera y de conocimientos o capacidades profesionales y técnicas contemplados en los artículos 47 a 52, y, en su caso, con las normas y criterios no discriminatorios mencionados en el apartado 3.

2. Los poderes adjudicadores podrán exigir los niveles mínimos de capacidades con arreglo a los artículos 47 y 48, que los candidatos y licitadores deben reunir.

El alcance de la información contemplada en los artículos 47 y 48 y los niveles mínimos de capacidad exigidos para un contrato determinado deberán estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato.

Dichos niveles mínimos se indicarán en el anuncio de licitación.

[...]»

- 7 La sección 2 de este capítulo, con el epígrafe «Criterios de selección cualitativa», comprende los artículos 45 a 52 de dicha Directiva.

- 8 A tenor del artículo 46 de la misma Directiva, titulado «Habilitación para ejercer la actividad profesional»:

«A todo operador económico que desee participar en un contrato público podrá exigírsele que demuestre su inscripción en un registro profesional o mercantil o que presente una declaración jurada o un certificado, como los precisados en el anexo IX A para los contratos públicos de obra, en el anexo IX B para los contratos públicos de suministro y en el anexo IX C para los contratos públicos de servicios, y con arreglo a las condiciones previstas en el Estado miembro en que esté establecido.

En los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de servicios, cuando los candidatos o licitadores necesiten una autorización especial o pertenecer a una determinada organización para poder prestar en su país de origen el servicio de que se trate, el poder adjudicador podrá exigirles que demuestren estar en posesión de dicha autorización o que pertenecen a dicha organización.»

- 9 Bajo el epígrafe «Capacidad técnica y profesional», el artículo 48 de la Directiva 2004/18 establece:

«1. Las capacidades técnicas y profesionales de los operadores económicos se evaluarán y comprobarán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. Las capacidades técnicas de los operadores económicos podrán acreditarse por uno o más de los medios siguientes, según la naturaleza, la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de los servicios:

[...]

d) cuando los productos o servicios que se vayan a suministrar sean complejos o si, excepcionalmente, deben responder a un fin particular, mediante un control realizado por el poder adjudicador o, en su nombre, por un organismo oficial competente del país en el que esté establecido el proveedor o el prestador de servicios, siempre que medie acuerdo de dicho organismo; este control versará sobre la capacidad de producción del proveedor o sobre la capacidad técnica del prestador de los servicios y, si fuere necesario, sobre los medios de estudio y de investigación con que cuenta, así como sobre las medidas que adopte para controlar la calidad;

[...]

j) en lo referente a los productos que se deban suministrar:

[...]

ii) presentando certificados expedidos por institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad de productos perfectamente detallada mediante referencias a determinadas especificaciones o normas.

[...]»

10 A tenor del artículo 49 de esta Directiva, que se titula «Normas de garantía de la calidad»:

«Cuando los poderes adjudicadores exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el operador económico cumple determinadas normas de garantía de la calidad, deberán hacer referencia a los sistemas de aseguramiento de la calidad basados en la serie de normas europeas en la materia, certificados por organismos conformes a las series de normas europeas relativas a la certificación. Los poderes adjudicadores reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en otros Estados miembros. También aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los operadores económicos.»

11 El artículo 50 de dicha Directiva, que se refiere a las «Normas de gestión medioambiental», establece:

«Cuando, en los casos contemplados en la letra f) del apartado 2 del artículo 48, los poderes adjudicadores exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el operador económico cumple determinadas normas de gestión medioambiental, se remitirán al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o a las normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales en la materia y certificadas por organismos conformes a la legislación comunitaria o a las normas europeas o internacionales relativas a la certificación. Los poderes adjudicadores reconocerán certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en otros Estados miembros. También aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presenten los operadores económicos.»

12 El artículo 52 de la Directiva 2004/18, titulado «Listas oficiales de operadores económicos autorizados y certificación por parte de organismos de Derecho público o privado», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros podrán establecer listas oficiales de contratistas, proveedores o prestadores de servicios autorizados o una certificación por parte de organismos de certificación públicos o privados.

Los Estados miembros adaptarán las condiciones de inscripción en dichas listas y las de expedición de certificados por parte de organismos de certificación al apartado 1 y a las letras a) a d) y g) del apartado 2 del artículo 45, al artículo 46, a los apartados 1, 4 y 5 del artículo 47 y a los apartados 1, 2, 5 y 6 del artículo 48 y al artículo 49 y, si procede, al artículo 50.

[...]

2. Los operadores económicos inscritos en listas oficiales o que cuenten con un certificado podrán presentar a los poderes adjudicadores, con ocasión de cada contrato, un certificado de inscripción expedido por la autoridad competente o el certificado expedido por el organismo de certificación competente. Dichos certificados mencionarán las referencias que hayan permitido su inscripción en la lista o la certificación, así como la clasificación obtenida.

3. La inscripción en las listas oficiales certificada por los organismos competentes o el certificado expedido por el organismo de certificación constituirá para los poderes adjudicadores de los demás Estados miembros una presunción de aptitud únicamente con respecto al apartado 1 y a las letras a) a d) y g) del apartado 2 del artículo 45, al artículo 46, a las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 47 y al inciso i) de la letra a) y a las letras b), e), g) y h) del apartado 2 del artículo 48 para los contratistas, al inciso ii) de la letra a) y a las letras b), c), d) y j) del apartado 2 del artículo 48 para los proveedores y al inciso ii) de la letra a) y a las letras c) a i) del apartado 2 del artículo 48 para los prestadores de servicios.

4. No podrá cuestionarse sin justificación la información deducible de la inscripción en las listas oficiales o de la certificación. Se podrá exigir una certificación suplementaria en lo que se refiere al pago de las cotizaciones a la seguridad social y al pago de los impuestos y gravámenes de cualquier operador económico inscrito, con ocasión de cada contrato.

Los poderes adjudicadores de los demás Estados miembros aplicarán el apartado 3 y el párrafo primero del presente apartado solo a los operadores económicos establecidos en el Estado miembro que haya elaborado la lista oficial.

5. Para la inscripción de los operadores económicos de los demás Estados miembros en una lista oficial o para su certificación por parte de los organismos mencionados en el apartado 1, no se podrá exigir más pruebas o declaraciones que las solicitadas a los operadores económicos nacionales y, en todo caso, únicamente las previstas en los artículos 45 a 49 y, si procede, el artículo 50.

No obstante, una inscripción o certificación de este tipo no podrá imponerse a los operadores económicos de los demás Estados miembros con vistas a su participación en un contrato público. Los poderes adjudicadores reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en otros Estados miembros. Aceptarán asimismo otros medios de prueba equivalentes.

6. Los operadores económicos podrán solicitar en todo momento su inscripción en una lista oficial o la expedición del certificado. Deberán ser informados en un plazo razonablemente corto de la decisión de la autoridad que establezca la lista o del organismo de certificación competente.

[...]»

- 13 El anexo VII A de dicha Directiva, titulado «Información que debe figurar en los anuncios de contratos públicos», precisa, bajo la rúbrica «Anuncio de licitación», en el punto 17 de esta, que el anuncio de licitación debe mencionar, en particular en el marco de los procedimientos abiertos, los «criterios de selección sobre la situación personal de los operadores económicos que puedan dar lugar a su exclusión [y la] información necesaria que demuestre que no se hallan en ninguno de los casos que motivan la exclusión, [los] criterios de selección y [los] datos referentes a la situación personal del operador económico, [...] los datos y [los] trámites necesarios para la evaluación de las condiciones mínimas de carácter económico y técnico a las que deberá ajustarse el operador económico[, así como el] nivel o [los] niveles mínimos de capacidad que se exijan, cuando así sea.»

Reglamento (CE) n.º 852/2004

- 14 Los considerandos 1 y 8 del Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO 2004, L 139, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 226, p. 3), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 219/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009 (DO 2009, L 87, p. 109) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 852/2004»), enuncian:

«(1) Uno de los objetivos fundamentales de la legislación alimentaria consiste en lograr un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas, según establece el Reglamento (CE) n.º 178/2002 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO 2002, L 31, p. 1)]. Dicho Reglamento establece asimismo otros principios y definiciones comunes para la legislación alimentaria comunitaria y nacional, incluyendo el objetivo de lograr la libre circulación de los alimentos en la Comunidad.

[...]

(8) Es necesario un planteamiento integrado para garantizar la seguridad alimentaria desde el lugar de producción primaria hasta su puesta en el mercado o exportación. Cada uno de los operadores de empresa alimentaria a lo largo de la cadena alimentaria debe garantizar que no se comprometa la seguridad alimentaria.»

- 15 El artículo 1 del Reglamento n.º 852/2004, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«El presente Reglamento establece normas generales destinadas a los operadores de empresa alimentaria en materia de higiene de los productos alimenticios, teniendo particularmente en cuenta los principios siguientes:

a) el operador de empresa alimentaria es el principal responsable de la seguridad alimentaria;

b) la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria a lo largo de la cadena alimentaria, empezando en la producción primaria;

[...]

El presente Reglamento se aplicará a todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos y a las exportaciones, sin perjuicio de otros requisitos más específicos en materia de higiene alimentaria.»

16 El artículo 3 de dicho Reglamento, con la rúbrica «Obligaciones generales», establece:

«Los operadores de empresa alimentaria se cerciorarán de que en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos bajo su control se cumplen los requisitos de higiene pertinentes contemplados en el presente Reglamento.»

17 El artículo 6 del Reglamento n.º 852/2004, bajo el epígrafe «Controles oficiales, registro y autorización», dispone:

«1. Los operadores de empresa alimentaria colaborarán con las autoridades competentes de conformidad con otras disposiciones aplicables de la legislación comunitaria o, si estas no existieran, del derecho nacional.

2. En particular, los operadores de empresa alimentaria notificarán a la autoridad competente apropiada todos los establecimientos que estén bajo su control en los que se realice cualquiera de las operaciones de producción, transformación y distribución de alimentos de la forma requerida por la autoridad competente, con el fin de proceder a su registro.

Los operadores de empresa alimentaria velarán asimismo por que la autoridad competente disponga continuamente de información actualizada sobre los establecimientos, notificándole cualquier cambio significativo en las actividades que se lleven a cabo y todo cierre de establecimientos existentes.

3. No obstante, los operadores de empresa alimentaria velarán por que los establecimientos hayan sido autorizados por la autoridad competente, tras haber efectuado al menos una visita *in situ*, cuando sea necesaria una autorización con arreglo a:

a) la legislación nacional del Estado miembro en el que esté situado el establecimiento;

b) el Reglamento (CE) n.º 853/2004 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO 2004, L 139, p. 55)],

o bien

c) una decisión adoptada por la Comisión. Esta medida, destinada a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento, se adoptará con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 14, apartado 3.

Los Estados miembros que exijan con arreglo a la legislación nacional la autorización de determinados establecimientos situados en su territorio, de conformidad con lo dispuesto en la

letra a), informarán a la Comisión y a los demás Estados miembros de las normas nacionales correspondientes.»

Derecho estonio

Ley de Contratación Pública

- 18 El artículo 3 de la riigihangete seadus (Ley de Contratación Pública), en su versión aplicable al litigio principal (RT I 2016, 20; en lo sucesivo, «Ley de Contratación Pública»), que lleva como epígrafe «Principios generales aplicables a la adjudicación de contratos públicos», preceptúa:

«En la adjudicación de contratos públicos, el poder adjudicador deberá respetar los principios siguientes:

- 1) el poder adjudicador deberá utilizar los recursos económicos de manera racional y conforme con el objetivo perseguido y alcanzar el objetivo del contrato público de que se trate a un precio razonable, garantizando, en caso de competencia, el mejor precio y la mejor calidad posibles mediante una comparación de las diferentes ofertas;
 - 2) el poder adjudicador deberá garantizar la transparencia del contrato público y la posibilidad de controlarlo;
 - 3) todas las personas que tengan su domicilio o su sede en Estonia, en otro Estado miembro de la Unión Europea, en otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo o en un Estado que se haya adherido al [Acuerdo relativo a las contrataciones públicas (DO 1996, C 256, p. 2), que figuran en el anexo 4 del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) (DO 1994, L 336, p. 3)], deberán ser tratadas de la misma manera y sin discriminación por parte del poder adjudicador y este deberá velar por que todas las limitaciones y criterios impuestos a las personas sean proporcionados, pertinentes y fundados teniendo en cuenta la finalidad del contrato público;
 - 4) en la adjudicación de contratos públicos, el poder adjudicador deberá garantizar el uso efectivo de la competencia existente y, en este contexto, la participación de una persona jurídica de Derecho público o de una persona de Derecho privado que utilice recursos públicos en el procedimiento de adjudicación del contrato público no deberá falsear la competencia por el uso de recursos públicos;
 - 5) el poder adjudicador deberá evitar los conflictos de intereses que sean contrarios a la competencia;
 - 6) el poder adjudicador deberá dar prioridad, siempre que sea posible, a las soluciones respetuosas del medio ambiente.»
- 19 El artículo 39 de la Ley de Contratación Pública, con el epígrafe «Verificación de la cualificación del licitador o candidato», dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«El poder adjudicador debe verificar si la situación económica y financiera y la competencia técnica y profesional del licitador o del candidato se ajustan a las condiciones establecidas en el anuncio de licitación, en materia de cualificación. Las condiciones en materia de cualificación han de ser

suficientes para probar la aptitud del licitador o del candidato para ejecutar el contrato público, así como pertinentes y proporcionadas en relación con la naturaleza, la cantidad y el objetivo de los bienes, servicios u obras objeto del contrato público.»

- 20 El artículo 41 de dicha Ley, dedicado a la «competencia técnica y profesional de los licitadores o candidatos», establece en su apartado 3:

«Cuando el legislador establezca requisitos específicos para una actividad que deba realizarse en virtud del contrato público, el poder adjudicador indicará en el anuncio de licitación los requisitos específicos que deben cumplirse, así como los registros y las autorizaciones de explotación necesarios para la cualificación del licitador o del candidato. A fin de verificar que se cumplen los requisitos específicos establecidos en las disposiciones legales, el poder adjudicador exigirá en el anuncio de licitación que el licitador o el candidato aporte la prueba de que dispone de una autorización de explotación o de un registro o de que cumple cualquier otro requisito específico, o acredite que es miembro de una organización competente, con arreglo a la legislación del Estado en el que esté establecido, a menos que el poder adjudicador pudiera obtener dichas pruebas, sin mayores gastos, acudiendo a los datos públicos de una base de datos. Si el licitador o el candidato no dispone de la autorización de explotación o no está registrado, o si no es miembro de la organización competente con arreglo a la legislación del Estado en el que está establecido, el poder adjudicador lo declarará excluido.»

Ley de Productos Alimenticios

- 21 El artículo 8, titulado «Obligación de poseer una autorización», de la toiduseadus (Ley de Productos Alimenticios), en su versión aplicable al litigio principal (RT I 1999, 30, 415; en lo sucesivo, «Ley de Productos Alimenticios»), dispone lo siguiente:

«(1) El operador económico deberá ser titular de una autorización de explotación de actividades en el sector alimentario en los siguientes establecimientos:

- 1) un establecimiento en el sentido del artículo 6, apartado 3, letras b) y c), del Reglamento [n.º 852/2004];
- 2) un establecimiento en el que las operaciones relativas a los productos primarios de origen animal no impliquen ninguna modificación de su forma o de sus características originales, salvo si se trata de un establecimiento cuyo objeto sea la producción primaria de dichos productos y en el que el productor efectúe operaciones conexas, en el sentido del Reglamento [n.º 852/2004];
- 3) un establecimiento en el que las operaciones relativas a los productos primarios de origen no animal impliquen la modificación de su forma y de sus características iniciales, salvo si se trata de un establecimiento contemplado en el capítulo III del anexo II del Reglamento [n.º 852/2004];
- 4) un establecimiento en el que se proceda a la transformación de productos alimenticios, en particular, su preparación o envasado, salvo si se trata del envasado de productos primarios de origen no animal o si se trata de un establecimiento contemplado en el capítulo III del anexo II del Reglamento [n.º 852/2004];

- 5) un establecimiento cuyas operaciones tengan por objeto productos alimenticios de origen animal desde el que se distribuyan a otro operador y que estén incluidos en el capítulo III del anexo II del Reglamento [n.º 852/2004];
- 6) un establecimiento en el que se almacenen productos alimenticios que, para garantizar la seguridad alimentaria, deban conservarse a una temperatura diferente de la temperatura ambiente;
- 7) un establecimiento dedicado al comercio minorista, en particular, de productos alimenticios que deban almacenarse a una temperatura diferente de la temperatura ambiente, para garantizar la seguridad alimentaria, salvo si se trata de un establecimiento contemplado en el capítulo III del anexo II del Reglamento [n.º 852/2004];

[...]

(2) La autorización de explotación concederá al operador económico el derecho a comenzar a ejercer y a desarrollar una actividad económica en el establecimiento o en la parte del establecimiento que figure en la autorización de explotación.

(3) El ministro responsable en la materia fijará, mediante reglamento, una lista detallada de los ámbitos de explotación y de las categorías de productos alimenticios para los que el operador deba estar en posesión de una autorización de explotación.»

- 22 A tenor del artículo 10 de la Ley de Productos Alimenticios, con el epígrafe «Objeto del control de la autorización de explotación»:

«La autorización de explotación se concederá al operador económico si su establecimiento o el establecimiento que utiliza para su actividad de operador del sector alimentario cumple los requisitos previstos en [los Reglamentos n.º 852/2004 y n.º 853/2004], así como en otras disposiciones pertinentes en materia de productos alimenticios.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 23 El Ministerio de Asuntos Sociales organizó dos licitaciones abiertas de contratos públicos relativos a la adquisición de ayuda alimentaria para las personas más necesitadas, una en 2015 y otra en 2017, cuyo valor estimado era, en cada caso, de 4 millones de euros.

- 24 En el marco del primer contrato, se exigió inicialmente que los licitadores dispusieran de la autorización de la Veterinaar- ja Toiduamet (Oficina Alimentaria y Veterinaria, Estonia), autorización que se considera necesaria para la ejecución de dicho contrato. Sin embargo, durante el procedimiento de adjudicación, se modificó el expediente de licitación con el fin de sustituir este requisito por la obligación de presentar una certificación relativa al cumplimiento de las obligaciones en materia de información y autorización previstas por la Ley de Productos Alimenticios, lo que era necesario para la ejecución de dicho contrato.

- 25 En el marco del segundo contrato, el poder adjudicador exigió de entrada la certificación mencionada en el apartado anterior.

- 26 En relación con cada uno de estos dos contratos públicos, se firmaron acuerdos marco con los tres licitadores seleccionados.

- 27 Mediante decisión de corrección financiera de 30 de octubre de 2018, Riigi Tugiteenuste Keskus denegó las solicitudes de pago por un importe aproximado de 463 000 euros. Dichas solicitudes se habían presentado en el marco del proyecto «Adquisición y transporte de los productos alimenticios hasta el lugar de almacenamiento», que se inscribe en un programa de ayuda alimentaria del Ministerio de Asuntos Sociales destinado a las personas más necesitadas.
- 28 De este modo, Riigi Tugiteenuste Keskus se adhería a la posición expresada por el Rahandusministeerium (Ministerio de Hacienda, Estonia) en el informe final de la auditoría de 10 de septiembre de 2018, que concluía que el requisito de que los licitadores dispusieran de una autorización de una autoridad estonia o que cumplieran obligaciones en materia de información y autorización en Estonia tenía carácter restrictivo injustificado para los licitadores establecidos en un Estado miembro distinto de la República de Estonia.
- 29 Tras la desestimación de la reclamación (potestativa) que había interpuesto ante Riigi Tugiteenuste Keskus, el Ministerio de Asuntos Sociales interpuso un recurso ante el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia) con el fin de que se anulara la decisión de corrección financiera de 30 de octubre de 2018.
- 30 En apoyo de este recurso alegó, en primer lugar, que, para dar cumplimiento al artículo 41, apartado 3, de la Ley de Contratación Pública, debía indicar, en el anuncio de licitación, como requisito para la cualificación de los licitadores, las exigencias específicas que debían satisfacerse, así como las autorizaciones de explotación y los registros necesarios.
- 31 Expuso que, en el caso de autos, la ejecución de los contratos públicos controvertidos requería la utilización de un almacén intermedio en el que almacenar los productos alimenticios o un medio de transporte que se encontrase en Estonia. Pues bien, al cumplir tales requisitos, el licitador se convierte en un operador de empresa alimentaria y debe cumplir las obligaciones en materia de información y autorización en Estonia, de conformidad, en particular, con el artículo 8 de la Ley de Productos Alimenticios y con el artículo 6, apartado 3, del Reglamento n.º 852/2004. En efecto, el poder adjudicador no tiene la posibilidad de aceptar una autorización de explotación del Estado miembro en el que está establecido el licitador en la medida en que, en materia de autorizaciones de explotación en el sector alimentario, no existe un reconocimiento mutuo entre los Estados miembros.
- 32 Según el Ministerio de Asuntos Sociales, el establecimiento de requisitos de cualificación vinculados a las exigencias específicas impuestas por la Ley de Productos Alimenticios permitió al poder adjudicador reducir legalmente los riesgos de una mala ejecución de los contratos públicos de que se trata. Por lo tanto, la comprobación del cumplimiento de las obligaciones impuestas por dicha Ley, en materia de información y autorización, debía realizarse en la fase de la calificación de los licitadores, y no en el momento de ejecución de dichos contratos. A este respecto, bastaba con que el licitador establecido en un Estado miembro distinto de la República de Estonia informara por escrito a la Oficina Alimentaria y Veterinaria de que iba a comenzar una actividad, sin que fuera necesario obtener una respuesta de dicha Oficina. Al mismo tiempo que informaba a la referida Oficina o en otro momento posterior, ese licitador podía iniciar, de ser necesario, un procedimiento de autorización. Habida cuenta del plazo previsto para la presentación de ofertas en el caso de una licitación internacional, que es de al menos 40 días, y del plazo del procedimiento de autorización previsto en la referida Ley, que es de 30 días, ese licitador disponía de tiempo suficiente para realizar las gestiones relacionadas con el procedimiento de autorización.

- 33 En segundo lugar, el Ministerio de Asuntos Sociales alega que el primer contrato ya había sido evaluado y aprobado dos veces por los auditores del Ministerio de Hacienda. Asimismo, señala que la modificación retroactiva de la interpretación de las normas de adjudicación de los contratos públicos con ocasión de una tercera auditoría efectuada por los mismos auditores no es conforme con los principios de buena administración y de protección de la confianza legítima.
- 34 Ante el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin), Riigi Tugiteenuste Keskus, apoyada por el Ministerio de Hacienda, solicitó que se desestimara el recurso del Ministerio de Asuntos Sociales. En particular, alegó que el artículo 46 de la Directiva 2004/18 solo permite exigir al licitador que aporte la prueba de que dispone de una autorización para prestar servicios concedida por el Estado miembro en que esté establecido o demuestre su pertenencia a una determinada organización en dicho Estado miembro. Además, señala que sería irrazonable y contrario al principio de igualdad de trato exigir que el licitador haya realizado ya diversos actos en Estonia en el momento de la presentación de la oferta, aun cuando estos estén vinculados a la ejecución del contrato. Por último, Riigi Tugiteenuste Keskus considera que no se violó el principio de protección de la confianza legítima.
- 35 Mediante resolución de 22 de mayo de 2019, el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin) desestimó el recurso del Ministerio de Asuntos Sociales basándose en que la exigencia de que los licitadores dispongan de una autorización de una autoridad estonia o de que cumplan obligaciones en materia de información y autorización en Estonia era desproporcionada y discriminatoria para los licitadores establecidos en otros Estados miembros. Dicho tribunal desestimó igualmente el motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima, dado que el Ministerio de Asuntos Sociales no podía, a la vista de las auditorías anteriores, no vinculantes, efectuadas por los servicios del Ministerio de Hacienda, tener certeza jurídica de que, en el futuro, no se constatarían infracciones de las normas aplicables en materia de contratos públicos.
- 36 A raíz de la desestimación de su recurso, el Ministerio de Asuntos Sociales interpuso recurso de apelación ante el Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia).
- 37 Según el Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin), dado que los requisitos para la expedición del certificado o de la autorización por parte de la autoridad competente no están totalmente armonizados por el Reglamento n.º 852/2004, un operador económico no puede basarse, para comenzar a ejercer una actividad en un Estado miembro distinto de su Estado de origen, en la autorización expedida en este último Estado, sino que debe obtener, en el primero, la concesión de la autorización exigida.
- 38 Además, el hecho de calificar a un licitador que opta a un contrato público a la luz únicamente de la promesa que este hace de solicitar una autorización de explotación o un registro podría comprometer la ejecución del contrato en cuestión si dicho licitador no cumple esa obligación o si no puede ejercer su actividad de conformidad con los requisitos de obtención de dicha autorización o de dicho registro.
- 39 Aunque señala que la exigencia de una autorización de explotación o de un registro en Estonia es desproporcionada respecto de los licitadores establecidos en otro Estado miembro, el órgano jurisdiccional remitente observa que la interpretación del artículo 46 de la Directiva 2004/18 no se impone con toda evidencia, máxime cuando el Tribunal de Justicia aún no ha tenido ocasión de interpretar esta disposición. Además, las exigencias establecidas en aras de la seguridad de los productos alimenticios están justificadas como requisito para la ejecución de los contratos

públicos de que se trata, de modo que el litigio principal solo se refiere a la cuestión del momento en el que deben satisfacerse estas exigencias, bien en el momento de la presentación de la oferta, bien en la fase de ejecución del contrato.

40 En estas circunstancias, el Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 2 y 46 de la Directiva [2004/18] en el sentido de que se oponen a disposiciones de Derecho nacional —como el artículo 41, apartado 3, de la [Ley de Contratación Pública]— conforme al que, cuando existen requisitos específicos establecidos por ley para las actividades que han de realizarse en virtud de un contrato público, el poder adjudicador debe indicar en el anuncio de licitación qué autorizaciones de actividad o inscripciones en registros son necesarias para que un licitador esté cualificado, ha de exigir la presentación de una prueba de la autorización de actividad o del registro para comprobar el cumplimiento de los requisitos especiales establecidos por ley en el anuncio de licitación y tiene que excluir al licitador como no cualificado si este no dispone de la correspondiente autorización de actividad o no está registrado?
- 2) Los artículos 2 y 46 de la Directiva [2004/18] ¿deben interpretarse conjuntamente en el sentido de que se oponen a que, en un contrato sobre la adquisición de ayuda alimentaria que supere el umbral internacional, el poder adjudicador establezca un criterio de selección de licitadores conforme al que todos los licitadores, independientemente de su lugar de actividad anterior, deben disponer de una autorización de actividad o estar inscritos en un registro en el Estado miembro en el que se concede la ayuda alimentaria ya en el momento de presentar su oferta, aunque el licitador no haya actuado anteriormente en ese Estado miembro?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior:
 - a) ¿Debe considerarse que los artículos 2 y 46 de la Directiva [2004/18] son disposiciones tan claras que no cabe invocar en su contra el principio de protección de la confianza legítima?
 - b) ¿Deben interpretarse los artículos 2 y 46 de la Directiva [2004/18] en el sentido de que una situación en la que, en una licitación pública sobre ayuda alimentaria, el poder adjudicador exige a los licitadores conforme a la Ley de Productos Alimenticios que dispongan de una autorización de actividad ya en el momento de presentar la oferta puede entenderse como infracción manifiesta de las disposiciones vigentes, como negligencia o como irregularidad, que se opone a la invocación del principio de protección de la confianza legítima?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

41 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 2 y 46 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el poder adjudicador debe exigir, en un anuncio de licitación y como criterio de selección cualitativa, que los licitadores aporten la prueba, desde el momento de la presentación de su oferta, de que están registrados o disponen de una autorización tal como exige la normativa

aplicable a la actividad objeto del contrato público de que se trate y expedida por la autoridad competente del Estado miembro de ejecución de dicho contrato, aun cuando estén ya registrados o dispongan de una autorización similar en el Estado miembro en que estén establecidos.

- 42 Con carácter preliminar, procede observar que el segundo contrato público de que se trata en el litigio principal se adjudicó en 2017, cuando la Directiva 2004/18 ya no estaba en vigor, puesto que había sido derogada con efectos desde el 18 de abril de 2016 por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18 (DO 2014, L 95, p. 65), y el plazo de transposición de las disposiciones de la Directiva 2014/24 expiraba también el 18 de abril de 2016.
- 43 Sin embargo, a falta de precisión, por parte del órgano jurisdiccional remitente, de la fecha en que el poder adjudicador eligió el tipo de procedimiento que pretendía seguir y resolvió definitivamente la cuestión de si tenía o no la obligación de proceder a una convocatoria de licitación previa para la adjudicación del contrato público en cuestión, no puede determinarse si las disposiciones de la Directiva 2014/24 son inaplicables por haber expirado el plazo de transposición de dicha Directiva después de esa fecha (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de octubre de 2016, *Hörmann Reisen*, C-292/15, EU:C:2016:817, apartados 31 y 32, y de 28 de febrero de 2018, *MA.T.I. SUD y Duemme SGR*, C-523/16 y C-536/16, EU:C:2018:122, apartado 36), debiendo precisarse que la Directiva 2014/24 recoge el contenido de los artículos 2 y 46 de la Directiva 2004/18.
- 44 Además, procede señalar que la obligación de que los licitadores estén registrados o dispongan de una autorización exigida por la normativa aplicable a la actividad objeto del contrato público de que se trate debe entenderse como un criterio de selección cualitativa y no como una condición de ejecución del contrato, en el sentido del artículo 26 de la Directiva 2004/18.
- 45 En efecto, por una parte, esta exigencia corresponde a la facultad concedida al poder adjudicador en el artículo 46 de dicha Directiva de instar a un operador económico a que demuestre su habilitación para ejercer la actividad profesional a que se refiera un procedimiento de adjudicación de contratos públicos. Así pues, dicha exigencia enuncia un criterio de selección cualitativa de los licitadores destinado a permitir que los adjudicadores aprecien la aptitud de dichos licitadores para ejecutar el contrato público de que se trate.
- 46 Por otra parte, la obligación de que un operador económico se registre en el Estado miembro de ejecución del contrato público de que se trate o de que disponga en él de una autorización presupone, ciertamente, que el adjudicatario estará obligado a disponer de un establecimiento en dicho Estado. En cambio, no ofrece ningún tipo de información sobre las modalidades de ejecución de dicho contrato. Por lo tanto, la exigencia de estar registrado o disponer de una autorización no puede considerarse expresión de una condición especial relativa a la ejecución de dicho contrato.
- 47 Por consiguiente, procede determinar si el artículo 46 de la Directiva 2004/18 se opone a que un poder adjudicador imponga, como criterio de selección cualitativa de los licitadores, la concesión de un certificado de registro o de una autorización en el Estado miembro de ejecución del contrato público de que se trate, incluso en el supuesto de que los licitadores ya estén registrados o dispongan de una autorización similar en el Estado miembro en que están establecidos.

- 48 En primer lugar, por lo que respecta a la Directiva 2004/18, de su artículo 46, en relación con el considerando 42 de esta, se desprende que el principio de reconocimiento mutuo de las cualificaciones prevalece en la fase de selección de los licitadores. El artículo 46, párrafo primero, de esta Directiva establece que, cuando se inste a un operador económico que desee participar en un contrato público a que demuestre su inscripción en un registro profesional o mercantil o que presente una declaración jurada o un certificado, este podrá hacerlo con arreglo a las condiciones previstas en el Estado miembro en que esté establecido. El párrafo segundo de dicho artículo dispone, en el mismo sentido, que en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de servicios, cuando los candidatos o licitadores necesiten una autorización especial o pertenecer a una determinada organización para poder prestar en su Estado miembro de origen el servicio de que se trate, el poder adjudicador podrá exigirles que demuestren estar en posesión de dicha autorización o que pertenecen a esa organización.
- 49 De ello se deduce que un licitador debe poder probar su aptitud para ejecutar un contrato público valiéndose de documentos, tales como un certificado o una inscripción en un registro profesional o en el registro mercantil, que emanen de las autoridades competentes del Estado miembro en que esté establecido.
- 50 Esta interpretación del artículo 46 de la Directiva 2004/18 se ve corroborada por otras disposiciones de esta Directiva. Así, el artículo 48, apartado 2, letras d) y j), inciso ii), de dicha Directiva menciona diversos supuestos en los que un operador económico puede justificar sus capacidades técnicas o profesionales transmitiendo al poder adjudicador del Estado miembro de ejecución de un contrato público documentos expedidos por las autoridades competentes de un Estado miembro distinto de este. Lo mismo ocurre con el artículo 49 de la misma Directiva por lo que se refiere a la observación de las normas de garantía de calidad.
- 51 Asimismo, del artículo 52, apartado 3, de la Directiva 2004/18 se desprende que la inscripción en las listas oficiales certificada por los organismos competentes de un Estado miembro o el certificado expedido por el organismo de certificación de dicho Estado miembro constituye una presunción de aptitud, frente a los poderes adjudicadores de los demás Estados miembros, en relación, en particular, con el artículo 46 de dicha Directiva. Asimismo, del artículo 52, apartado 4, de dicha Directiva se desprende que la información que pueda deducirse de la inscripción en las listas oficiales o de la certificación no podrá cuestionarse sin justificación. Por último, con arreglo al artículo 52, apartado 5, párrafo segundo, de la misma Directiva, los poderes adjudicadores de un Estado miembro reconocerán los certificados equivalentes de los organismos establecidos en otros Estados miembros.
- 52 Por otra parte, es preciso señalar que la infracción del artículo 46 de la Directiva 2004/18 implica necesariamente la de los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato de los licitadores, tal como se garantizan en el artículo 2 de dicha Directiva, ya que el requisito de que los licitadores dispongan de una autorización de una autoridad estonia o de que cumplan obligaciones en materia de información y de autorización en Estonia resulta discriminatorio y no resulta justificado con respecto a los licitadores establecidos en otros Estados miembros.
- 53 En el presente asunto, nada permite suponer que los contratos públicos controvertidos en el litigio principal no puedan ejecutarse desde el Estado miembro en que el licitador está establecido o desde otro Estado miembro. Así pues, corresponde al licitador decidir, sobre la base de un cálculo económico, si desea dotarse de un establecimiento en el Estado miembro de ejecución del contrato en cuestión.

- 54 Además, el Tribunal de Justicia ya ha considerado que el hecho de que un Estado miembro supedite la ejecución de prestaciones de servicios por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro a la posesión de una autorización de establecimiento en el primer Estado tendría como consecuencia privar de todo efecto útil al artículo 56 TFUE, cuyo objeto es precisamente eliminar las restricciones a la libre prestación de servicios por parte de personas no establecidas en el Estado miembro en cuyo territorio deba realizarse la prestación (véase, por analogía, la sentencia de 10 de febrero de 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, apartado 14).
- 55 De lo antedicho se deduce que el artículo 46 de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un poder adjudicador imponga, como criterio de selección cualitativa, el registro o la obtención de una autorización en el Estado miembro de ejecución de los contratos públicos en el supuesto de que el licitador ya disponga de una autorización similar en el Estado miembro en que esté establecido.
- 56 En segundo lugar, la resolución de remisión sugiere, no obstante, que la obligación de los licitadores de estar registrados o de disponer de una autorización en Estonia, aun cuando ya sean titulares de una autorización similar en el Estado miembro en que estén establecidos, se deriva de la Ley de Productos Alimenticios, que tiene por objeto concretar las disposiciones del Reglamento n.º 852/2004, habida cuenta de las numerosas remisiones a dicho Reglamento que contiene. Así pues, según dicha resolución, la normativa, tanto nacional como de la Unión, relativa a los productos alimenticios puede constituir una ley especial y, por ello, establecer excepciones a las normas de adjudicación de contratos públicos.
- 57 Por lo tanto, procede determinar si la interpretación del artículo 46 de la Directiva 2004/18 expuesta en el apartado 55 de la presente sentencia entra en conflicto con el Reglamento n.º 852/2004, en cuyo caso el Tribunal de Justicia debería esforzarse por conciliar las exigencias antagónicas derivadas de dicho Reglamento y de la referida Directiva.
- 58 A este respecto resulta que, como enuncia el considerando 1 del Reglamento n.º 852/2004, el objetivo de este es ciertamente lograr un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas, pero también pretende lograr la libre circulación de los alimentos en la Unión.
- 59 Pues bien, este objetivo de libre circulación de los alimentos se vería obstaculizado si los operadores de empresas alimentarias debieran registrarse u obtener una autorización de explotación en cada Estado miembro en el que transporten o almacenen sus productos alimenticios.
- 60 Como se desprende del artículo 3 del Reglamento n.º 852/2004, en relación con el considerando 8 de este, el legislador de la Unión promueve un enfoque integrado para garantizar la seguridad alimentaria desde el lugar de producción primaria hasta la comercialización y exportación incluidas y, a tal fin, incumbe a todos los operadores de empresa alimentaria velar, a lo largo de toda la cadena alimentaria, por que no se comprometa la seguridad alimentaria. Asimismo, el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, letra a), de dicho Reglamento pone de relieve la responsabilidad primordial en materia de seguridad alimentaria que incumbe al operador de empresa alimentaria.

- 61 Dicho esto, para garantizar la seguridad alimentaria en todas las etapas de la cadena alimentaria desde la producción primaria, como exige el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, letra b), de dicho Reglamento, el artículo 6 del mismo Reglamento prevé controles oficiales, el registro y la autorización de los establecimientos del sector alimentario.
- 62 Sin embargo, el artículo 6 del Reglamento n.º 852/2004 no excluye una separación entre, por una parte, la competencia para efectuar el registro de una empresa alimentaria o para conceder una autorización a tal establecimiento y, por otra, la competencia para controlar la actividad autorizada de este modo. Así, en circunstancias como las del litigio principal, el registro o la autorización concedida en un Estado miembro debe permitir a su titular distribuir productos alimenticios en otro Estado miembro cuyas autoridades, no obstante, son libres, en este caso, de controlar dicha distribución y de velar por el cumplimiento de las disposiciones del citado Reglamento.
- 63 De ello se deduce que el hecho de que un operador económico esté registrado o posea una autorización expedida por el Estado miembro en que está establecido constituye, en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos que se desarrolla en otro Estado miembro, una presunción de su aptitud para garantizar en este último Estado una actividad de suministro y distribución de productos alimenticios y, por lo tanto, para ejecutar en él el contrato en cuestión.
- 64 Como ha indicado la Comisión en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, un operador puede, por consiguiente, invocar el registro o la autorización del Estado miembro en que está situado el establecimiento del sector alimentario desde el que ha enviado sus productos alimenticios. Ello es así porque los Estados miembros están obligados a someter a todos los establecimientos a controles oficiales, a aplicar procedimientos destinados a garantizar que los controles se efectúen de manera eficaz y a garantizar una cooperación entre las autoridades competentes de los distintos Estados miembros. Por lo tanto, en una situación como la controvertida en el litigio principal, un operador de empresa alimentaria cuyo establecimiento situado en un Estado miembro distinto de la República de Estonia esté registrado o autorizado en él puede suministrar productos alimenticios en Estonia sin tener que obtener una autorización adicional especial.
- 65 En estas circunstancias, procede señalar, como hace la Comisión, que la obligación de disponer de un almacén situado en territorio estonio se deriva de una exigencia específica del procedimiento de adjudicación del contrato controvertido en el litigio principal y no del propio Reglamento n.º 852/2004.
- 66 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que los artículos 2 y 46 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el poder adjudicador debe exigir, en un anuncio de licitación y como criterio de selección cualitativa, que los licitadores aporten la prueba, desde el momento de la presentación de su oferta, de que están registrados o disponen de una autorización tal como exige la normativa aplicable a la actividad objeto del contrato público de que se trate y expedida por la autoridad competente del Estado miembro de ejecución de dicho contrato, aun cuando estén ya registrados o dispongan de una autorización similar en el Estado miembro en que están establecidos.

Tercera cuestión prejudicial

- 67 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que puede ser invocado por un poder adjudicador que, para atenerse a la normativa nacional sobre productos alimenticios, ha exigido a los licitadores, en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, que, desde el momento de la presentación de su oferta, estén registrados o dispongan de una autorización expedida por la autoridad competente del Estado miembro de ejecución del contrato.
- 68 De la resolución de remisión se desprende que, en el litigio principal, el Ministerio de Asuntos Sociales considera que, si se le debiera reprochar que ha infringido los artículos 2 y 46 de la Directiva 2004/18, esta infracción de las normas de adjudicación de los contratos públicos de la Unión debería quedar sin efecto en virtud del principio de protección de la confianza legítima, puesto que, con carácter previo a la adopción de la decisión de corrección financiera de 30 de octubre de 2018, los auditores del Ministerio de Hacienda aprobaron en dos ocasiones la exigencia impuesta a todos los licitadores, incluidos los establecidos en un Estado miembro distinto de la República de Estonia, de mostrar, en el momento de presentar su oferta, una autorización de explotación expedida por la Oficina Alimentaria y Veterinaria.
- 69 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima solo se extiende a un justiciable al que una autoridad administrativa nacional haya hecho concebir esperanzas fundadas basadas en garantías concretas, incondicionales y concordantes, procedentes de fuentes autorizadas y fiables, que le hubiera proporcionado (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de agosto de 2018, *Ministru kabinetis*, C-120/17, EU:C:2018:638, apartado 50 y jurisprudencia citada; de 5 de marzo de 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 97, y de 19 de diciembre de 2019, *GRDF*, C-236/18, EU:C:2019:1120, apartado 46).
- 70 No obstante, la concepción unitaria del Estado, que prevalece tanto en Derecho internacional público como en Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 34), excluye, por principio, que una autoridad nacional pueda prevalecerse del principio del Derecho de la Unión de protección de la confianza legítima en un litigio que lo opone a otra parte del Estado.
- 71 Así, en el marco del litigio principal, el hecho de que el Ministerio de Hacienda haya aprobado ya una práctica contraria al Derecho de la Unión no puede ser invocado por el Ministerio de Asuntos Sociales con el fin de dejar perdurar esta práctica o, al menos, de neutralizar sus efectos pasados.
- 72 Procede, pues, responder a la tercera cuestión prejudicial que el principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que no puede ser invocado por un poder adjudicador que, para atenerse a la normativa nacional sobre productos alimenticios, ha exigido a los licitadores, en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, que, desde el momento de la presentación de su oferta, estén registrados o dispongan de una autorización expedida por la autoridad competente del Estado miembro de ejecución del contrato.

Costas

- 73 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

- 1) **Los artículos 2 y 46 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el poder adjudicador debe exigir, en un anuncio de licitación y como criterio de selección cualitativa, que los licitadores aporten la prueba, desde el momento de la presentación de su oferta, de que están registrados o disponen de una autorización tal como exige la normativa aplicable a la actividad objeto del contrato público de que se trate y expedida por la autoridad competente del Estado miembro de ejecución de dicho contrato, aun cuando estén ya registrados o dispongan de una autorización similar en el Estado miembro en que están establecidos.**
- 2) **El principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que no puede ser invocado por un poder adjudicador que, para atenerse a la normativa nacional sobre productos alimenticios, ha exigido a los licitadores, en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, que, desde el momento de la presentación de su oferta, estén registrados o dispongan de una autorización expedida por la autoridad competente del Estado miembro de ejecución del contrato.**

Firmas