SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 10 de marzo de 2009 *

En el asunto C-345/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Austria) mediante resolución de 26 de julio de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de agosto de 2006, en el procedimiento

Gottfried Heinrich

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans (Ponente), A. Rosas, K. Lenaerts y M. Ilešič, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Tizzano y J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. J. Malenovský, J. Klučka y A. Arabadjiev y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretario: Sr. J. Swedenborg, administrador;

* Lengua de procedimiento: alemán.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de noviembre de 2007;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Eberhard, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno checo, por los Sres. T. Boček y M. Smolek, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno danés, por la Sra. B. Weis Fogh, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. M. Lumma y la Sra. C. Schulze-Bahr, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. G. Alexaki y M. Tassopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A'L. Hare, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno húngaro, por la Sra. J. Fazekas, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno polaco, por las Sras. E. Ośniecka-Tamecka y M. Kapko, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. E. Bygglin y el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. A. Falk, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. C. Gibbs y J. Stratford, en calidad de agentes;

— en nombre del Parlamento Europeo, por la Sra. K. Bradley y el Sr. U. Rösslein, en calidad de agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. M. Bauer y la Sra. E. Karlsson, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. C. Ladenburger y R. Vidal Puig, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de abril de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación, por una parte, del artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), y, por otra, del artículo 254 CE, apartado 2, en relación con la normativa comunitaria sobre la seguridad de la aviación civil.

2 Dicha petición se presentó en el marco de un recurso interpuesto por el Sr. Heinrich contra las autoridades austriacas después de que éstas le denegaran el acceso a bordo de un avión porque transportaba raquetas de tenis en su equipaje de mano, ya que las mencionadas autoridades consideran que esos objetos son artículos prohibidos en virtud del anexo no publicado de un reglamento en el ámbito de la seguridad de la aviación civil.

Marco jurídico

Normativa comunitaria sobre el acceso a documentos

3 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en ese Reglamento.

4 El artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento precisa que éste «será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea».

5 El término «documento» se define en el artículo 3, letra a), del Reglamento nº 1049/2001 como «todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) [referente] a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución».

Normativa comunitaria sobre la seguridad de la aviación civil

6 El Reglamento (CE) nº 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, establece normas comunes para la seguridad de la aviación civil (DO L 355, p. 1).

7 Según el artículo 1, apartado 1, de ese Reglamento, el objetivo principal de éste es establecer y aplicar las medidas comunitarias adecuadas para prevenir actos de interferencia ilícita contra la aviación civil.

8 El artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2320/2002 dispone:

«1. Las normas básicas comunes sobre medidas de seguridad aérea se basan en las recomendaciones vigentes del Documento 30 de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y figuran en el anexo.

2. Las medidas necesarias para la aplicación y la adaptación técnica de dichas normas básicas comunes se adoptarán con arreglo al procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 9, teniendo debidamente en cuenta los distintos tipos de actividad y el carácter delicado de las medidas relativas a:

a) criterios de eficacia y pruebas de aceptación del equipo;

b) procedimientos detallados que contienen información delicada;

c) criterios precisos para la exención de las medidas de seguridad.»

9 El artículo 6 del Reglamento nº 2320/2002 establece:

«Los Estados miembros podrán aplicar, observando lo dispuesto en el Derecho Comunitario, medidas más estrictas que las previstas en el presente Reglamento. Lo antes posible después de aplicarlas, los Estados miembros notificarán a la Comisión las características de dichas medidas.»

10 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2320/2002, que trata de la divulgación de la información, dispone:

«1. Sin perjuicio del derecho del público de acceder a los documentos en la forma establecida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 […],

a) las medidas relativas a:

i) criterios de eficacia y pruebas de aceptación del equipo,

ii) procedimientos detallados que contienen información delicada,

iii) criterios detallados para la exención de las medidas de seguridad,

contempladas en el apartado 2 del artículo 4;

[…]

c) […] se mantendrán secretos y no serán objeto de publicación. Sólo tendrán acceso a ellos las autoridades contempladas en el apartado 2 del artículo 5, quienes los comunicarán únicamente a las partes interesadas en la medida de lo necesario, con arreglo a las normas nacionales aplicables en materia de divulgación de información delicada.»

11 Los puntos 4.1 y 4.3 del anexo al que hace referencia el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2320/2002 contienen normas básicas comunes sobre el control de los pasajeros en espera de embarcar y sus equipajes de mano. El objetivo de estas disposiciones es impedir que se introduzcan artículos prohibidos en las zonas restringidas de seguridad o a bordo de las aeronaves.

12 Con arreglo al mencionado punto 4.3, apartado 1, «el equipaje de mano de todos los pasajeros en espera de embarcar […] [será controlado] antes de poder acceder a las zonas restringidas de seguridad o a bordo de una aeronave. Se retirará al pasajero todo artículo prohibido o se le denegará el acceso a la zona de seguridad o a la aeronave, según corresponda. […]».

13 El concepto de «artículo prohibido» aparece definido en el punto 1.18 del anexo al Reglamento nº 2320/2002 como «un objeto que pueda emplearse para cometer un acto de intervención ilícita y que no se haya declarado ni sometido debidamente a la normativa aplicable». En el apéndice de ese anexo figura una relación indicativa de dichos artículos prohibidos, en la que se establecen directrices para su clasificación. En el punto (iii) del mencionado apéndice figura la categoría: «Instrumentos contundentes: porras, cachiporras, bates de béisbol o instrumentos similares».

14 La aplicación del Reglamento nº 2320/2002 y, en particular, de su artículo 4, apartado 2, está regulada por el Reglamento (CE) nº 622/2003 de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea (DO L 89, p. 9), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 68/2004 de la Comisión, de 15 de enero de 2004 (DO L 10, p. 14) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 622/2003»).

15 Los dos primeros considerandos del Reglamento nº 622/2003 establecen:

«(1) La Comisión deberá adoptar medidas para la aplicación de normas comunes de seguridad aérea en el conjunto de la Unión Europea. Un Reglamento es el instrumento más adecuado para este fin.

(2) De conformidad con el Reglamento (CE) nº 2320/2002 y para prevenir actos ilegales, las medidas fijadas en el anexo al presente Reglamento deberían ser secretas y no publicarse.»

16 El artículo 3 del Reglamento nº 622/2003, titulado «Confidencialidad», indica que las medidas en cuestión figuran en el anexo y que «dichas especificaciones serán secretas y no se publicarán. Se pondrán a disposición de las personas debidamente autorizadas por los Estados miembros o la Comisión».

17 El artículo 1 del Reglamento nº 68/2004 confirma el carácter confidencial de las especificaciones que figuran en el mencionado anexo.

18 Los considerandos segundo a cuarto del Reglamento nº 68/2004 disponen:

«(2) De conformidad con el Reglamento (CE) nº 2320/2002, y para evitar que se produzcan actos ilegales, las medidas establecidas en el anexo al Reglamento (CE) nº 622/2003 han de ser secretas, por lo que no pueden publicarse. La misma norma debe aplicarse, necesariamente, al acto rectificativo.

(3) Sin embargo, es preciso contar con una lista armonizada, a la que el público tenga acceso, en la que se enumeren por separado los artículos prohibidos que los pasajeros no pueden introducir en las zonas restringidas ni en la cabina de las aeronaves, por un lado, y, por otro, los artículos prohibidos que los pasajeros no pueden transportar en el equipaje destinado a la bodega de la aeronave.

(4) Se da por sentado que dicha lista nunca podrá ser exhaustiva y que, por lo tanto, la autoridad apropiada ha de estar facultada para prohibir otros artículos que no figuren en la lista. Conviene que antes de la facturación del equipaje, y en el curso de la misma, los pasajeros reciban una información detallada de todos los artículos prohibidos.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19 El 25 de septiembre de 2005, el demandante se personó en el control de seguridad del aeropuerto de Viena-Schwechat. En dicho control se comprobó que transportaba raquetas de tenis en su equipaje de mano. Dado que, según las autoridades nacionales, esas raquetas forman parte de los artículos prohibidos mencionados en los puntos 4.1 y 4.3 del anexo al Reglamento nº 2320/2002 y enumerados en el anexo del Reglamento nº 622/2003, se denegó al demandante el paso del control de seguridad. Cuando, a pesar de ello, éste subió al avión con las raquetas de tenis en su equipaje de mano, fue instado a abandonar el avión.

20 De los autos del litigio principal se desprende que, mediante su recurso ante el órgano jurisdiccional nacional, el demandante trata de obtener la declaración de ilegalidad de las medidas adoptadas contra él.

21 Al examinar el recurso, el Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich consideró que el contenido del Reglamento nº 622/2003 no sólo se dirigía a los órganos estatales, sino también a los particulares. Observó, sin embargo, que éstos no pueden adecuar su conducta al mencionado Reglamento, puesto que su anexo no se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

22 Según el órgano jurisdiccional remitente, el hecho de no comunicar normas de conducta cuyo respeto se exige a los sujetos de Derecho constituye un menoscabo tan grave de los más elementales principios del Estado de Derecho, cuya salvaguarda también se impone a la Comunidad Europea, que los reglamentos o partes de reglamentos que —en contra de lo ordenado en el artículo 254 CE, apartados 1 y 2— no se hayan publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* carecen por completo de existencia jurídica y, por consiguiente, no pueden gozar de fuerza vinculante.

23 En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente considera que la posibilidad de limitar el derecho del ciudadano de la Unión de «acceder a los documentos de las instituciones comunitarias», en el sentido del Reglamento nº 1049/2001 —posibilidad de la que, según dicho órgano jurisdiccional, la Comisión quería hacer manifiestamente uso en el caso de autos—, no puede afectar a los documentos que vinculen jurídicamente a los particulares y que, en buena medida por este motivo, dichos documentos deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

24 En estas circunstancias, el Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe entenderse que constituyen "documentos", en el sentido del artículo 2, apartado 3, del [Reglamento nº 1049/2001], aquellos actos que han de publicarse en el *Diario Oficial de la Unión Europea* con arreglo al artículo 254 CE?

2) ¿Tienen fuerza vinculante los reglamentos o las partes de un reglamento que —en contra de lo ordenado en el artículo 254 CE, apartado 2— no hayan sido publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea?*»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

25 Los Gobiernos alemán, francés y del Reino Unido sostienen que la remisión prejudicial es inadmisible porque la resolución de remisión no precisa ni las circunstancias en las que el Sr. Heinrich interpuso su recurso ante el órgano jurisdiccional remitente ni el objeto del litigio. Sostienen que, dado que el contexto fáctico y jurídico de las cuestiones prejudiciales no es suficientemente claro, no es posible determinar si éstas responden a una necesidad objetiva para la resolución del litigio principal.

26 Además, dos de esos Gobiernos albergan dudas sobre la relevancia de las cuestiones planteadas para la resolución del litigio.

27 El Gobierno alemán considera que el fundamento jurídico de las sanciones controvertidas se encuentra en el Derecho austriaco y no en los reglamentos citados por el órgano jurisdiccional remitente. Señala que, en su opinión, éste no ha expuesto en qué medida una posible nulidad de los mencionados reglamentos podría llevar aparejada la nulidad de la Ley austriaca sobre la seguridad aérea.

28 Según el Gobierno francés, la primera cuestión es inadmisible en cualquier caso, ya que los órganos jurisdiccionales nacionales carecen totalmente de competencia en lo que se refiere a las solicitudes de acceso a los documentos cubiertos por el Reglamento nº 1049/2001. Añade que la segunda cuestión es inadmisible porque, aun cuando la lista que figura en el anexo del Reglamento nº 622/2003 no pudiera imponerse a los particulares, las autoridades austriacas seguirían siendo competentes para prohibir la introducción de determinados artículos a bordo de una aeronave.

29 Sin plantear explícitamente la cuestión de la admisibilidad, el Gobierno sueco afirma tener dificultades para apreciar la cuestión de si el hecho de que no se publicara el anexo al Reglamento nº 622/2003 tiene alguna relevancia directa en lo que respecta a las posibilidades que tiene el demandante de conocer sus obligaciones, ya que en la resolución de remisión no se menciona nada sobre las pretensiones del demandante o las posibles consecuencias jurídicas.

30 Ante todo, es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho comunitario que sea eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos fácticos sobre los que se basan tales cuestiones (véase, en particular, la sentencia de 23 de marzo de 2006, Enirisorse, C-237/04, Rec. p. I-2843, apartado 17 y jurisprudencia citada).

31 La información proporcionada por la resolución de remisión no sólo debe servir para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Incumbe al Tribunal de Justicia velar por que sea salvaguardada esta

posibilidad, teniendo en cuenta que, con arreglo a la citada disposición, a las partes interesadas sólo se les notifican las resoluciones de remisión (véase, en particular, la sentencia Enirisorse, antes citada, apartado 18 y jurisprudencia citada).

32 A este respecto, de los autos del litigio principal se desprende que el Sr. Heinrich solicita que se declare la ilegalidad del comportamiento de los funcionarios nacionales de seguridad que, primero, le impidieron pasar el control de seguridad y, posteriormente, cuando a pesar de ello subió a bordo de la aeronave, le intimaron a abandonarla.

33 En su resolución, el órgano jurisdiccional remitente precisa, además, que la decisión de las autoridades competentes de denegar al Sr. Heinrich el paso del control de seguridad con sus raquetas de tenis se basó en los Reglamentos nos 2320/2002 y 622/2003. Según dicho órgano jurisdiccional, esos Reglamentos no se dirigen únicamente a las autoridades nacionales, sino que también imponen obligaciones a los particulares. No obstante, salvo que se publique el anexo al Reglamento no 622/2003, éstos no pueden cumplir dichas obligaciones.

34 Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente ha definido suficientemente el marco fáctico y jurídico en el que formula su petición de interpretación del Derecho comunitario y ha proporcionado al Tribunal de Justicia toda la información necesaria para que éste pueda responder eficazmente a dicha petición.

35 Asimismo, de las observaciones presentadas con arreglo al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia por los Gobiernos anteriormente mencionados y por las demás partes interesadas se desprende que la información contenida en la resolución de remisión les ha permitido pronunciarse de manera eficaz sobre dichas cuestiones.

36 En lo que atañe a la pertinencia de las cuestiones planteadas, procede recordar la reiterada jurisprudencia según la cual, en el marco del procedimiento establecido por el artículo 234 CE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y

debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 15 de noviembre de 2007, International Mail Spain, C-162/06, Rec. p. I-9911, apartado 23 y jurisprudencia citada).

37 La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho comunitario no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o cuando el problema es de naturaleza hipotética (véase, en particular, la sentencia de 8 de noviembre de 2007, Amurta, C-379/05, Rec. p. I-9569, apartado 64 y jurisprudencia citada).

38 La primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se debe a que éste ha constatado que el hecho de que no se haya publicado el anexo al Reglamento nº 622/2003 tiene su fundamento en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 2320/2002, el cual, en aras de la protección de la seguridad aérea, excluye la publicación de determinadas categorías de medidas y de información, sin perjuicio del derecho del público de acceder a los documentos en la forma establecida por el Reglamento nº 1049/2001. No puede dudarse de la pertinencia que para la resolución del litigio tiene dicha cuestión, mediante la cual el órgano jurisdiccional remitente se pregunta esencialmente si, a la vista de ese último Reglamento, es posible justificar que no se publiquen actos comunitarios que deberían serlo con arreglo al artículo 254 CE.

39 La segunda cuestión se refiere a la fuerza vinculante de los reglamentos o partes de reglamentos que no se hayan publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y, por consiguiente, a la posibilidad de imponer a los particulares las obligaciones reguladas en esos reglamentos. Dado que incumbe al órgano jurisdiccional remitente definir el marco normativo aplicable al litigio principal y que éste ha determinado que las autoridades austriacas invocaron los reglamentos controvertidos para justificar que se denegara al Sr. Heinrich el paso del control de seguridad del aeropuerto de Viena-Schwechat, no puede cuestionarse la relación de esta cuestión con el objeto del litigio principal.

40 En estas circunstancias, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

Sobre la segunda cuestión

41 Mediante su segunda cuestión, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, al Tribunal de Justicia si el anexo al Reglamento nº 622/2003, no publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea,* tiene fuerza vinculante en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares.

42 Recuérdese, en primer lugar que, en virtud del artículo 254 CE, apartado 2, los reglamentos del Consejo y de la Comisión se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y entran en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación. Del tenor de las disposiciones de dicho artículo se deduce que un reglamento comunitario sólo puede producir efectos jurídicos si ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2007, Skoma-Lux, C-161/06, Rec. p. I-10841, apartado 33).

43 Además, un acto que emana de una institución comunitaria no se puede imponer a las personas físicas y jurídicas en un Estado miembro antes de que éstas tengan la posibilidad de conocerlo mediante su debida publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (sentencia Skoma-Lux, antes citada, apartado 37).

44 En particular, el principio de seguridad jurídica exige que una normativa comunitaria permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone. En efecto, los justiciables deben poder conocer, sin ambigüedad, sus derechos y

obligaciones, y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 21 de junio de 2007, ROM-projecten, C-158/06, Rec. p. I-5103, apartado 25 y jurisprudencia citada).

45 El respeto de esos principios se impone con las mismas consecuencias cuando una normativa comunitaria obliga a los Estados miembros a adoptar, para la aplicación de dicha normativa, medidas que impongan obligaciones a los particulares. En efecto, las medidas adoptadas por los Estados miembros en aplicación del Derecho comunitario deben respetar sus principios generales (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de junio de 2002, Mulligan y otros, C-313/99, Rec. p. I-5719, apartados 35 y 36, y de 11 de enero de 2007, Piek, C-384/05, Rec. p. I-289, apartado 34). Por consiguiente, las medidas nacionales que imponen obligaciones a los particulares en aplicación de una normativa comunitaria deben publicarse para que los interesados puedan tener conocimiento de ellas (véase, en este sentido, la sentencia Mulligan y otros, antes citada, apartados 51 y 52).

46 Además, en esa situación, los interesados también deben tener la posibilidad de informarse sobre la fuente de las medidas nacionales que les imponen obligaciones, dado que los Estados miembros adoptaron tales medidas en ejecución de una obligación establecida por el Derecho comunitario.

47 En lo que atañe a los reglamentos comunitarios, ello es tanto más necesario cuanto que los interesados deben, en su caso, poder solicitar que los órganos jurisdiccionales nacionales controlen la conformidad de las medidas nacionales de aplicación de un reglamento comunitario con este último (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali y Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Rec. p. 2749, apartado 34). Por consiguiente, en ese caso no sólo debe publicarse la normativa nacional de que se trate, sino también el reglamento comunitario que obliga a los Estados miembros a adoptar medidas que imponen obligaciones a los particulares.

48 En lo que respecta a la lista de artículos prohibidos, procede examinar si la normativa comunitaria no publicada controvertida en el litigio principal, a saber, el anexo al Reglamento nº 622/2003, pretendía imponer obligaciones a los particulares.

49 Según el artículo 1 del Reglamento nº 2320/2002, el objetivo principal de éste es establecer y aplicar las medidas comunitarias adecuadas para prevenir actos de interferencia ilícita contra la aviación civil. El objetivo adicional de dicho Reglamento es proporcionar la base para una interpretación común de las disposiciones pertinentes del Convenio de Chicago, de 7 de diciembre de 1944, sobre la aviación civil internacional, y, en particular, de su anexo 17, en el que se establecen normas mínimas para garantizar la seguridad de la aviación civil. Los medios para lograr dichos objetivos son, por una parte, la definición de normas básicas comunes sobre las medidas de seguridad aérea y, por otra, el establecimiento de los mecanismos adecuados de control del cumplimiento.

50 Según el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2320/2002, esas normas básicas comunes se basan en las recomendaciones vigentes del Documento 30 de la Conferencia Europea de Aviación Civil y figuran en el anexo a dicho Reglamento. Aparte de la sección dedicada a las definiciones, el mencionado anexo establece medidas de seguridad, de control y de inspección relativas, en particular, a los pasajeros y a los equipajes de mano.

51 De los puntos 4.1 y 4.3 de dicho anexo se desprende que todos los pasajeros en espera de embarcar y su equipaje de mano deben ser controlados para evitar que se introduzcan artículos prohibidos en las zonas restringidas de seguridad o a bordo de las aeronaves. Se retirará al pasajero todo artículo prohibido o se le denegará el acceso a la zona de seguridad o a la aeronave, según corresponda. En el apéndice al mencionado anexo figura una lista indicativa de los artículos prohibidos. Aun cuando parezca que esas disposiciones se dirigen en primer lugar a las autoridades competentes de los Estados miembros, no puede cuestionarse que, en cualquier caso, su objetivo es imponer obligaciones a los particulares.

52 En su artículo 4, apartado 2, el Reglamento nº 2320/2002 confiere a la Comisión una competencia de ejecución para adoptar, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 9 de dicho Reglamento, las medidas necesarias para la aplicación y la adaptación técnica de las normas básicas comunes mencionadas en el apartado 49 de la presente sentencia.

53 En ejercicio de dicha competencia, la Comisión adoptó el Reglamento nº 622/2003, que establece las medidas necesarias para la aplicación y la adaptación técnica de las normas comunes sobre seguridad aérea. Esas medidas figuran en el anexo al mencionado Reglamento y no se publicaron. Dicho anexo fue modificado con arreglo al anexo del Reglamento nº 68/2004, que tampoco se publicó.

54 De cuanto precede resulta que no cabe excluir que las medidas previstas por el Reglamento nº 622/2003 se refieran también a la lista de artículos prohibidos que figura en el apéndice al anexo del Reglamento nº 2320/2002.

55 Constituye al menos un indicio a este respecto el hecho de que el Reglamento nº 68/2004, en su tercer considerando, precise que es necesario contar con una lista armonizada, a la que el público tenga acceso, en la que se enumeren por separado los artículos prohibidos que los pasajeros no pueden introducir en las zonas restringidas ni en la cabina de las aeronaves. En efecto, la necesidad de establecer una lista armonizada, subrayada en ese considerando del Reglamento nº 68/2004, implica que la lista anexa al Reglamento nº 2320/2002 ha sido efectivamente objeto de modificaciones.

56 Por otra parte, si así fuera, procede señalar la incoherencia manifiesta de la normativa de aplicación de la Comisión en este sentido, ya que, por un lado, ésta considera necesario mantener en secreto las medidas sobre los artículos prohibidos y, por otro, proclama la necesidad de contar con una lista armonizada de dichos artículos a la que tenga acceso el público.

57 En cualquier caso, las eventuales modificaciones de la lista aneja al Reglamento nº 2320/2002 no se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

58 Seguidamente, ha de indicarse que el Reglamento nº 2320/2002 define con precisión el régimen de confidencialidad en su artículo 8, enumerando las categorías de medidas y de información que se consideran secretas y que no serán objeto de publicación. Como admitió la propia Comisión en la vista en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, procede señalar que la lista de los artículos prohibidos en las zonas restringidas de seguridad o a bordo de las aeronaves no está comprendida en ninguna de esas categorías. Por consiguiente, esa lista no está regulada por el régimen de confidencialidad establecido en el artículo 8 del Reglamento nº 2320/2002, como corrobora el hecho de que la lista indicativa de dichos artículos que figura en el apéndice al anexo de dicho Reglamento se publicara sin restricciones en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

59 Por lo tanto, el Reglamento nº 2320/2002 y, más concretamente, su artículo 4, apartado 2, no proporcionan ningún fundamento jurídico que permita a la Comisión, en ejercicio de su competencia de ejecución con arreglo a dicha disposición, aplicar el régimen de confidencialidad previsto en el artículo 8 de ese Reglamento a medidas de adaptación de la lista de artículos prohibidos aneja al Reglamento nº 2320/2002.

60 De ello se deriva que, en caso de que el Reglamento nº 622/2003 realice efectivamente adaptaciones de la mencionada lista de artículos prohibidos —premisa en la que se basa el órgano jurisdiccional remitente—, dicho Reglamento será, en esa medida, necesariamente inválido.

61 Además, y sin que sea preciso responder a la cuestión de si puede haber excepciones a la obligación de publicación de un reglamento con arreglo al artículo 254 CE, apartados 1 y 2, siempre que dichas medidas de adaptación pretendan imponer obligaciones a los particulares, deberán publicarse en cualquier caso en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Como se desprende de los apartados 42 a 47 de la presente sentencia, la cuestión de si dichas medidas y las normas a las que se refieren imponen directamente

obligaciones a los particulares u obligan a los Estados miembros a hacerlo carece de pertinencia a este respecto. En efecto, en ambos casos han de publicarse en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

62 De ello se sigue que, puesto que el anexo al Reglamento nº 622/2003 no se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea,* las medidas de adaptación de la lista de artículos prohibidos que figuren en ese anexo no pueden imponerse a los particulares.

63 Por lo tanto, procede responder a la segunda cuestión que el anexo al Reglamento nº 622/2003, no publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea,* carece de fuerza vinculante en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares.

Limitación de los efectos en el tiempo

64 En caso de que el Tribunal de Justicia declare inválido el Reglamento nº 622/2003, los Gobiernos austriaco y polaco y el Gobierno del Reino Unido solicitan que, en aplicación del artículo 231 CE, segundo párrafo, hasta que la Comisión adopte nuevas medidas, se consideren definitivas todas las medidas que figuran en el anexo a ese Reglamento y las medidas adoptadas en virtud de este último.

65 A este respecto debe destacarse en primer lugar que, en la presente sentencia, el Tribunal de Justicia no declara total o parcialmente inválido el Reglamento nº 622/2003.

66 Procede añadir que la declaración de que el anexo al Reglamento nº 622/2003 carece de fuerza vinculante en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares no afecta a las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el Reglamento nº 2320/2002 en el ámbito de la seguridad de la aviación civil, concretamente las que tratan de impedir la introducción de artículos prohibidos en las zonas restringidas de seguridad de los aeropuertos y a bordo de las aeronaves.

67 Además, las directrices que figuran en el apéndice al anexo del Reglamento nº 2320/2002 proporcionan indicaciones detalladas a este respecto, de modo que las autoridades nacionales pueden garantizar la seguridad de la aviación civil, con arreglo a los objetivos del Reglamento nº 2320/2002.

68 Por último, sería contrario a las exigencias de la seguridad jurídica mantener los efectos del anexo al Reglamento nº 622/2003, en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares, a la espera de que la Comisión adopte medidas eventualmente necesarias para dotarlo de fuerza vinculante respecto de éstos.

69 En estas circunstancias, no procede limitar en el tiempo los efectos de la presente sentencia.

Sobre la primera cuestión

70 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión, no procede responder a la primera.

Costas

71 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 (Gran Sala) declara:

El anexo, no publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea,* del Reglamento (CE) nº 622/2003 de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 68/2004 de la Comisión, de 15 de enero de 2004, carece de fuerza vinculante en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares.

Firmas