

**AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 15 de marzo de 2004 ***

En el asunto T-139/02,

**Idiotiko Institutou Epaggelmatikis Katartisis N. Avgerinopoulou Anagnorismenes
Technikes Idiotikes Epaggelmatikes Scholes AE, con domicilio social Atenas,**

**Panellinia Enosi Idiotikon Institutou Epaggelmatikis Katartisis, con domicilio
social Atenas,**

**Panellinia Enosi Idiotikis Technikis Epaggelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis, con
domicilio social Atenas,**

representadas por los Sres. T. Antoniou y C. Tsiliotis, abogados,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: griego.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. L. Flynn, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión de 27 de febrero de 2002 de no suprimir la supuesta discriminación existente entre los institutos públicos de formación profesional y los institutos privados de formación profesional en Grecia en lo que atañe a su acceso a la financiación de los Fondos Estructurales prevista por el tercer marco comunitario de apoyo, y en especial por el programa operativo «educación y formación profesional inicial»,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, y la Sra. V. Tiili y el Sr. M. Vilaras, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Marco jurídico

- 1 El artículo 1, párrafo primero, del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento sobre los Fondos Estructurales»), dispone:

«La actuación que lleve a cabo la Comunidad con ayuda de los Fondos Estructurales, del Fondo de Cohesión, de la sección de Garantía del FEOGA, del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los demás instrumentos financieros existentes estará encaminada a conseguir los objetivos generales enunciados en los artículos 158 y 160 del Tratado. Los Fondos Estructurales, el BEI y los demás instrumentos financieros contribuirán de manera conveniente a la consecución de los tres objetivos prioritarios siguientes:

- 1) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, denominado en lo sucesivo “objetivo n° 1”;

[...]»

- 2 Según el artículo 2, apartado 1, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, a efectos del propio Reglamento, se entenderá por «Fondos Estructurales» o Fondos el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección de orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)».

- 3 Conforme al artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, «serán regiones del objetivo nº 1 las correspondientes al nivel II de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS 2) cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos años disponibles el 26 de marzo de 1999, sea inferior al 75 % de la media comunitaria».

- 4 El artículo 8 del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, titulado «Complementariedad y cooperación», está así redactado:

«1. Las acciones comunitarias se conciben como complemento de las acciones nacionales correspondientes o como contribución a éstas. Se aprobarán en estrecha concertación, en lo sucesivo denominada “cooperación”, entre la Comisión y el Estado miembro, y con las autoridades y organismos designados por el Estado miembro de acuerdo con su normativa nacional y prácticas actuales, en particular:

— las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes,

— los interlocutores económicos y sociales,

— cualquier otro organismo adecuado en este marco.

La cooperación se llevará a cabo con pleno respeto de las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada uno de los interlocutores, tal como se define anteriormente.

[...]

2. La cooperación se aplicará a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones. Los Estados miembros procurarán asociar a los interlocutores adecuados en las diferentes etapas de la programación, teniendo en cuenta el plazo para cada etapa.

3. En aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones incumbirá a los Estados miembros, en el nivel territorial que resulte apropiado de acuerdo con la situación concreta de cada Estado miembro, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas.

4. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que la utilización de los Fondos comunitarios sea conforme al principio de correcta gestión financiera.

5. Cada año, la Comisión consultará a las organizaciones representativas de los interlocutores sociales a escala europea sobre la política estructural de la Comunidad.»

- 5 Con arreglo al artículo 9 del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, se entenderá por:

«[...]

- b) “plan de desarrollo” (en lo sucesivo denominado “plan”): el análisis de la situación efectuado por el Estado miembro interesado habida cuenta de los objetivos contemplados en el artículo 1 y de las necesidades prioritarias para lograr estos objetivos, así como la estrategia y las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos correspondientes;

[...]

- d) “marco comunitario de apoyo”: el documento aprobado por la Comisión una vez analizado el plan de desarrollo presentado por el Estado miembro interesado en el que se describan la estrategia y las prioridades de la acción, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros. Este documento estará dividido en ejes prioritarios y se aplicará mediante uno o más programas operativos;

[...]

- f) “programa operativo”: el documento aprobado por la Comisión para desarrollar un marco comunitario de apoyo, integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales, para la realización del cual puede recurrirse a uno o más Fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como el BEI. Un programa operativo integrado

es un programa operativo cuya financiación corre a cargo de varios Fondos;

[...]

- h) “eje prioritario”: una de las prioridades de la estrategia aprobada en un marco comunitario de apoyo o en una intervención. Se le asigna la participación de los Fondos y de los demás instrumentos financieros, los recursos financieros que el Estado miembro le asigne y unos objetivos específicos;

[...]

- j) “medida”: el medio por el cual se lleva a la práctica de manera plurianual un eje prioritario y que permite financiar operaciones. Esta definición incluye toda ayuda a efectos del artículo 87 del Tratado CE y toda concesión de ayudas por organismos designados por los Estados miembros o todo conjunto de ayudas o de concesiones de ayudas o su combinación, destinadas al mismo objetivo;

- k) “operación”: cualquier proyecto o acción realizado por los beneficiarios finales de las intervenciones;

- l) “beneficiarios finales”: los organismos y las empresas públicas o privadas responsables de encargar las operaciones; en el caso de los regímenes de ayudas a efectos del artículo 87 del Tratado y en el de las ayudas concedidas

por organismos designados por los Estados miembros, los beneficiarios finales son los organismos que conceden las ayudas;

- m) “complemento del programa”: documento por el que se aplican la estrategia y las prioridades de la intervención y que contiene los elementos detallados de la misma al nivel de las medidas, según lo establecido en el apartado 3 del artículo 18, elaborado por el Estado miembro o la autoridad de gestión y revisado, en su caso, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33. Se transmitirá a la Comisión a título informativo;
- n) “autoridad de gestión”: toda autoridad o todo organismo público o privado, nacional, regional o local designado por el Estado miembro o el Estado miembro cuando ejerza él mismo dicha función, para gestionar una intervención de los Fondos a efectos del presente Reglamento. En caso de que el Estado miembro designe a una autoridad de gestión diferente de él mismo, dicho Estado fijará todas las modalidades de sus relaciones con esa autoridad de gestión y de las relaciones de ésta con la Comisión. Si es designado por el Estado miembro interesado de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 podrá tratarse del mismo organismo que intervenga como autoridad pagadora de las intervenciones de que se trate;

[...]»

- 6 El artículo 12 del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, titulado «Compatibilidad», establece:

«Las operaciones que sean financiadas por los Fondos, por el BEI o por otro instrumento financiero deberán ajustarse a las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de éste, así como a las políticas y acciones comunitarias, incluidas las correspondientes a las normas de competencia, a la contratación

pública, a la protección y mejora del medio ambiente, a la eliminación de desigualdades y al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.»

- 7 El artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales prevé, en particular, que «los marcos comunitarios de apoyo, programas operativos [...] se revisarán y, en caso necesario, se adaptarán a la iniciativa del Estado miembro o de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro».
- 8 El artículo 15 del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, titulado «Preparación y aprobación», dispone:

«1. Por lo que respecta a los objetivos n^{os} 1, 2 y 3, los Estados miembros presentarán un plan a la Comisión. El plan será elaborado por las autoridades competentes que hayan sido designadas por el Estado miembro a nivel nacional, regional u otro.

[...]

2. Los planes serán presentados por el Estado miembro a la Comisión previa consulta con los interlocutores, que manifestarán sus pareceres [...]

[...]

4. En los casos a que se refiere el apartado 1, la Comisión elaborará los marcos comunitarios de apoyo de acuerdo con el Estado miembro de que se trate [...]

La Comisión evaluará las propuestas de programas operativos presentadas por el Estado miembro en función de su coherencia con los objetivos del marco comunitario de apoyo correspondiente y de su compatibilidad con las políticas comunitarias. Adoptará una decisión de participación de los Fondos conforme al apartado 1 del artículo 28, de acuerdo con el Estado miembro interesado siempre que las propuestas contengan todos los elementos previstos en el apartado 2 del artículo 18.

Al presentar sus planes, los Estados miembros podrán presentar simultáneamente proyectos de programas operativos con el fin de acelerar el estudio de las solicitudes y la ejecución de los programas. Junto con la decisión relativa al marco comunitario de apoyo, la Comisión aprobará también, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 28, los programas operativos presentados al mismo tiempo que los planes siempre que incluyan todos los elementos previstos en el apartado 2 del artículo 18.

[...]

6. El Estado miembro o la autoridad de gestión aprobará el complemento de programación definido en la letra m) del artículo 9, previo acuerdo del Comité de seguimiento, si dicho complemento de programación se elabora tras la decisión de participación de los Fondos de la Comisión, o previa consulta a los interlocutores interesados, si se elabora antes de la decisión de participación de los Fondos [...]

9 El artículo 17, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales prevé en especial:

«2. Todo marco comunitario de apoyo incluirá:

a) la estrategia y los ejes prioritarios definidos para la acción conjunta de la Comunidad y del Estado miembro; sus objetivos específicos, a ser posible cuantificados; una evaluación de los efectos previstos [...]»

10 El artículo 18 del Reglamento sobre los Fondos Estructurales establece en particular:

«1. Las intervenciones cubiertas por un marco comunitario de apoyo revestirán por regla general la forma de un programa operativo integrado por región tal como se define en el artículo 9;

2. Cada programa operativo incluirá:

a) los ejes prioritarios del programa, la coherencia de los mismos con el marco comunitario de apoyo correspondiente, los objetivos específicos, a ser posible cuantificados [...]

3. El complemento del programa incluirá:

a) las medidas de ejecución de los correspondientes ejes prioritarios del programa operativo [...]

b) una definición de las categorías de beneficiarios finales de las medidas;

[...]»

11 El artículo 28, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales prevé que «siempre que se cumplan todas las condiciones exigidas por el presente Reglamento, la Comisión adoptará mediante una única decisión la participación del conjunto de los Fondos, en un plazo de cinco meses a partir de la recepción de la solicitud de intervención».

12 El artículo 34, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales dispone:

«Por encargo del Comité de seguimiento, o por iniciativa propia, la autoridad de gestión adaptará el complemento del programa, sin modificar el importe total de la participación de los Fondos obtenido para ese eje prioritario ni los objetivos específicos de éste. En el plazo de un mes, y previa aprobación del Comité de seguimiento, deberá notificar la adaptación a la Comisión.

La Comisión decidirá, de acuerdo con el Estado miembro de que se trate, sobre cualesquiera modificaciones de los elementos contenidos en la decisión de participación de los Fondos a más tardar a los cuatro meses de la aprobación del Comité de seguimiento.»

- 13 Por último, el artículo 35, apartado 1, párrafos primero y segundo, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales establece:

«Cada marco comunitario de apoyo o documento único de programación y cada programa operativo será supervisado por un Comité de seguimiento.

Los Comités de seguimiento serán creados por el Estado miembro, de acuerdo con la autoridad de gestión designada tras consultar con los interlocutores [...]»

Hechos que originaron el litigio

- 14 La primera demandante, la sociedad anónima *Idiotiko Institutouto Epaggelmatikis Katartisis N. Avgerinopoulou Anagnorismenes Technikes Idiotikes Epaggelmatikes Scholes AE*, es un instituto privado de formación profesional en Grecia. Es miembro de la segunda demandante, *Panellinia Enosi Idiotikon Institutouton Epaggelmatikis Katartisis*, asociación que agrupa a los institutos privados de formación profesional en Grecia. La tercera demandante, *Panellinia Enosi Idiotikis Technikis Epaggelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis*, es una asociación que agrupa a institutos privados de formación profesional técnica en Grecia.

- 15 En Grecia la participación financiera de los Fondos Estructurales en la creación y el funcionamiento de una red pública de institutos de formación profesional (en lo sucesivo los «IEK»), comenzó con la adopción de la Decisión 90/203/CEE de la Comisión, de 30 de marzo de 1990, relativa al establecimiento del marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones griegas incluidas en el objetivo n° 1, a saber, la totalidad del territorio griego (DO L 106, p. 26). Este primer marco comunitario de apoyo fue aprobado para el período comprendido entre el 1 de enero de 1989 y el 31 de diciembre de 1993.

- 16 La participación de los Fondos Estructurales prosiguió, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1999, mediante la Decisión 94/627/CE de la Comisión, de 13 de julio de 1994, por la que se establece el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones griegas del objetivo n° 1, es decir, todo el territorio (DO L 250, p. 15). En el contexto de este segundo marco comunitario de apoyo, la Comisión aprobó también el programa operativo para la educación y la formación profesional inicial (EPEAEK I).

- 17 El 29 de septiembre de 1999 el Gobierno helénico presentó a la Comisión un plan de desarrollo regional para la totalidad del país, incluida en el objetivo n° 1, conforme al artículo 3, apartado 1, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales.

- 18 Con arreglo a dicho plan, presentado por la República Helénica en el marco de la cooperación definida por el artículo 8 del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, la Comisión estableció, en virtud del artículo 15, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, y de acuerdo con el Gobierno griego, el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en Grecia.

- 19 El marco comunitario de apoyo así elaborado fue aprobado por la Decisión 2002/322/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2000, por la que se aprueba

el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones del objetivo nº 1 en Grecia. (DO 2002, L 122, p. 7; en lo sucesivo, «tercer MCA»), para el período comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2006. Conforme al artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de esa Decisión, entre los ejes prioritarios seleccionados para la acción conjunta de los Fondos Estructurales comunitarios y el Estado miembro interesado figuran el «desarrollo de los recursos humanos y [el] fomento del empleo».

20 El 31 de marzo de 2000 el Gobierno helénico presentó a la Comisión el proyecto de programa operativo titulado «Educación y formación profesional inicial» (en lo sucesivo, «EPEAEK II»).

21 En aplicación del artículo 15, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales la Comisión examinó el contenido del EPEAEK II, con el fin de comprobar su coherencia con los objetivos del marco comunitario de apoyo correspondiente y su compatibilidad con las políticas comunitarias. Estimó que el proyecto estaba comprendido en el objetivo nº 1, conforme al artículo 3, apartado 1, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, y que abarcaba los objetivos enunciados en el artículo 18 del mismo Reglamento, y en particular la descripción de los ejes prioritarios del programa, el plan de financiación indicativo que precisaba, para cada eje prioritario y cada año, la cuantía de la financiación prevista en concepto de participación del FSE y del FEDER, así como el importe total de las financiaciones públicas subvencionables y de las financiaciones privadas estimadas del Estado miembro.

22 Mediante escrito de 27 de febrero de 2001, la segunda demandante solicitó a la Comisión que no aprobara el EPEAEK II.

- 23 El EPEAEK II fue aprobado por la Decisión de la Comisión, de 16 de marzo de 2001, por la que se aprueba el EPEAEK II, que se incluye en el tercer MCA, para las intervenciones estructurales comunitarias en la regiones comprendidas en el objetivo nº 1 en Grecia durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2006 (en lo sucesivo, «Decisión de aprobación del EPEAEK II»).
- 24 Conforme al artículo 2, apartado 1, letra a), número 2, de esa Decisión, los ejes prioritarios del EPEAEK II comprenden la «promoción y mejora de la educación y de la formación profesional inicial en el marco del aprendizaje permanente» (segundo eje de prioridad).
- 25 Entre las medidas y acciones previstas en este marco por el EPEAEK II figuran, en especial, las medidas 2.3 (educación y formación profesional inicial) y 2.4 (orientación profesional y conexión con el mercado de trabajo).
- 26 En lo tocante, en particular, a la financiación de las acciones a llevar a cabo por los IEK con el fin de mejorar la formación profesional inicial, el EPEAEK II indica que «en una primera fase se financiarán acciones de los institutos públicos de formación profesional» (medida 2.3, punto C). Por lo demás, con vistas a la participación de los IEK privados en los proyectos de formación profesional inicial, el EPEAEK II prevé la elaboración de un estudio que determinará sus modalidades (medida 2.3, punto D).
- 27 Mediante escrito de 26 de abril de 2001, en respuesta al escrito de la segunda demandante de 27 de febrero de 2001 antes citado, la Comisión le indicó que las intervenciones comunitarias eran complementarias de las realizadas en el plano nacional o dirigidas a contribuir a éstas. La Comisión añadía que, en el sector de la formación profesional inicial, el EPEAEK II preveía la elaboración de un estudio, en la fase de la evaluación intermedia, sobre la futura participación de los IEK privados en acciones cofinanciadas y que se había decidido reducir

progresivamente la ayuda directa a los IEK públicos a fin de favorecer la progresiva transición hacia procedimientos abiertos sin poner en peligro no obstante el trabajo llevado a cabo en ese ámbito. La Comisión concluía que el EPEAEK II se ajustaba al espíritu del tercer MCA e iba a aportar una importante contribución a los esfuerzos de modernización del sistema educativo emprendidos por las autoridades helénicas.

- 28 En mayo de 2001 las autoridades helénicas elaboraron, conforme al artículo 15, apartado 6, y al artículo 18, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales un complemento de programación. De éste resulta que las personas jurídicas privadas figuran entre los potenciales beneficiarios finales tanto de la medida «educación y formación profesional inicial» (medida 2.3, punto F) como de la medida «orientación profesional y conexión con el mercado de trabajo» (medida 2.4, punto F).
- 29 El complemento de programación fue aprobado, con varias adaptaciones, modificaciones y adiciones, por el Comité de seguimiento del EPEAEK II en su primera reunión el 29 de mayo de 2001 y fue comunicado a la Comisión para su información, en aplicación del artículo 9, letra m), y del artículo 34, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales. En el punto 5.4 de sus «conclusiones-decisiones» adoptadas el mismo día el Comité de seguimiento sustituyó, respecto a todas las medidas, la expresión «potenciales beneficiarios finales» por la expresión «categorías de beneficiarios finales» e indicó que las personas jurídicas privadas formaban parte de las categorías de beneficiarios finales. No obstante, en lo que atañe en particular a la acción que contempla a «otros organismos de formación profesional inicial» (acción 2.3.3 de la medida 2.3) sometidos a la tutela de Ministerios distintos del Ministerio de Educación Nacional, las personas jurídicas privadas no figuran entre esos beneficiarios. Finalmente, se previó que, de ser necesario, podrían definirse otras categorías de beneficiarios finales de cada medida, previo examen por el servicio especial de gestión del EPEAEK II.

30 La legalidad del EPEAEK II, del complemento de programación, de la decisión del Comité de seguimiento y de diversas medidas nacionales de ejecución de esos actos ha sido impugnada mediante varios recursos interpuestos por las demandantes ante el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia). Esos recursos están actualmente en trámite.

31 Mediante escrito de 17 de octubre de 2001, recibido por la Comisión el 25 de octubre siguiente, las demandantes dirigieron a ésta, al amparo del artículo 232 CE, párrafo segundo, primera frase, un requerimiento para que actuase. En ese requerimiento solicitaron a la Comisión que:

«1. Ponga fin a la ilegal exclusión de las demandantes de las financiaciones del [tercer MCA], y que,

2. en virtud de la cooperación prevista por el artículo 8, apartado 2, del [Reglamento sobre los Fondos Estructurales] que contempla la preparación, la financiación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones, actúe ante la autoridad nacional con el fin de modificar [el EPEAEK II] y el complemento del programa operativo de mayo de 2001, de modo que la cofinanciación se extienda a los organismos privados de formación profesional;

3. modifique la [Decisión de aprobación del EPEAEK II], para que los organismos privados de educación se beneficien de la financiación en virtud de ese programa [...];

4. advierta a la autoridad griega encargada del seguimiento de la omisión ilegal cometida por aquélla en su decisión de 29 de mayo de 2001 al no incluir en la financiación a los organismos privados de formación profesional;

5. suspenda la aplicación de la Decisión de participación de los Fondos en la ejecución del [EPEAEK II] hasta la adopción de una nueva Decisión sobre las modalidades y el importe de la financiación.»

- 32 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de febrero de 2002, registrado con el número T-66/02, las demandantes interpusieron un recurso por omisión al amparo del artículo 232 CE con objeto de que se declare que la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al abstenerse de suprimir la discriminación ilegal entre los IEK privados y los IEK públicos como consecuencia de que sólo estos últimos son financiados por el tercer MCA, y en particular por el EPEAEK II.
- 33 Mediante escrito del Director General de la Dirección General «Empleo y Asuntos Sociales» de 27 de febrero de 2002 (en lo sucesivo, «acto impugnado»), la Comisión respondió al requerimiento antes mencionado. El acto impugnado está así redactado:

«[...]

Los Fondos Estructurales, entre sus ámbitos de intervención en Grecia, han financiado la creación y han apoyado el funcionamiento de una importante red pública de institutos de formación profesional (IEK). La participación de los Fondos Estructurales en este ámbito comenzó con el primer MCA aplicable a Grecia (1989-1993) y continuó con el segundo MCA (1994-1999).

En las negociaciones sobre el tercer MCA 2000-2006 los servicios de la Comisión Europea destacaron la importancia de la aplicación progresiva de los procedimientos abiertos para la selección de los proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales.

Así pues, y para no perjudicar el trabajo realizado en ese sector, se convino con las autoridades nacionales en el marco del [EPEAEK II] (cf. al respecto el complemento de programación) la financiación decreciente de las acciones de los IEK públicos hasta alcanzar una financiación cero, según las actuales modalidades, después de 2003. A partir de entonces, sólo una determinada clase, muy limitada, de proyectos, como acciones de innovación, formación del profesorado, etc., llevados a cabo por los IEK públicos, o en su caso privados, podrán ser cofinanciados, y según procedimientos de selección abiertos. Además, con vista a la potencial participación de los IEK privados en esos proyectos, se prevé en [el EPEAEK II] la elaboración de un estudio que determinará sus modalidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que el objetivo de los Fondos Estructurales consiste de hecho en ayudar a Grecia a dotarse de un sistema de formación profesional, contribuyendo a su promoción y a su mejora, en el marco de las políticas activas de empleo y en aplicación de las líneas directrices de la estrategia europea de empleo.

Tras la adopción [del EPEAEK II], propuesto por el Estado miembro, en virtud del artículo 8, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, está previsto que “en aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones es competencia de los Estados miembros en el nivel territorial adecuado en función de la situación específica de cada Estado miembro, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas”.

En lo que atañe a la naturaleza de ayuda de Estado de la financiación de los institutos públicos de formación profesional, la Comisión tiene en cuenta el hecho de que las actividades de formación profesional de aquéllos están reguladas por la Ley nº 2009/1992. Ésta define el marco jurídico único y organizativo del régimen nacional de educación y de formación profesional en Grecia. El artículo 5 de la Ley prevé que los institutos públicos de formación profesional sean creados por Orden conjunta de los Ministros de Educación y de Hacienda (y en algunos casos también de otros Ministros). Todos los institutos de formación profesional se

hallan bajo la tutela del Ministro de Educación. La Ley crea también un organismo público (el Organismo de Educación y de Formación Profesional — OEEK), encargado del contenido, de la programación y de la organización de los cursos de formación impartidos por los institutos de formación profesional: el OEEK también tiene a su cargo la supervisión de los institutos privados de formación profesional.

De lo anterior se sigue que las actividades de los institutos públicos de formación profesional forman parte del sistema educativo nacional griego, conforme a la legislación griega, y que no pueden ser consideradas actividades económicas lucrativas. La Comisión estima pues que la financiación pública de esas actividades no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, como lo confirma la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas según la cual “al mantener tal sistema, el Estado no se propone realizar actividades remuneradas, sino que cumple su misión para con la población en los ámbitos social, cultural y educativo [...]. [El] sistema de que se trata se financia, por lo general, a través de los presupuestos públicos” [sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, Humbel, 263/86, Rec. p. 5365, y de 7 de diciembre de 1993, Wirth, C-109/92, Rec. p. I-6447]. En numerosas ocasiones la Comisión ha adoptado el mismo criterio en lo tocante a la aplicación de las reglas en materia de ayudas de Estado a la financiación pública de institutos pertenecientes al sistema educativo nacional.

Como conclusión y tomando en consideración los elementos antes señalados, los servicios de la Comisión Europea estiman que el apoyo prestado a los IEK públicos no puede constituir una distorsión de la competencia ni afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, y por tanto no parece constituir una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 34 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de abril de 2002 las demandantes interpusieron el presente recurso.

35 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 19 de julio de 2002 la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad al amparo del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Las demandantes presentaron sus alegaciones sobre esa excepción el 3 de septiembre de 2002.

36 En su demanda, las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que anule el acto impugnado a fin de invalidar la ilícita negativa de la Comisión a suprimir la distinción ilegal entre los IEK privados y los IEK públicos en lo que atañe a la financiación por el tercer MCA, y en particular por el EPEAEK II.

37 En su excepción de inadmisibilidad la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad manifiesta del recurso.

— Condene en costas a las demandantes.

38 En sus alegaciones sobre la excepción de inadmisibilidad las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que desestime la excepción de inadmisibilidad.

Fundamentos de Derecho

- 39 En virtud del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, a solicitud de una parte, el Tribunal de Primera Instancia podrá decidir sobre la inadmisibilidad sin entrar en el debate sobre el fondo. Conforme al apartado 3 del mismo artículo, el resto del procedimiento se desarrollará oralmente, salvo decisión en contrario del Tribunal de Primera Instancia. En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia considera que está suficientemente informado por el examen de los documentos obrantes en el procedimiento y que no ha lugar a abrir la fase oral.

Argumentos de las partes

- 40 En primer lugar la Comisión alega que el acto impugnado no puede calificarse como acto impugnabile en el sentido del artículo 230 CE. En efecto, ese acto solamente confirma el criterio anterior de la Comisión sobre la conformidad del EPEAEK II con los objetivos de la financiación de los Fondos Estructurales, comunicado a las demandantes mediante su escrito de 26 de abril de 2001, antes citado, y no constituye una decisión que produzca efectos jurídicos nuevos en relación con los que originó la Decisión de aprobación del EPEAEK II. Por tanto, el acto impugnado no modifica en modo alguno la situación jurídica de las demandantes en relación con la existente cuando se adoptó esa última Decisión.
- 41 En este aspecto la Comisión recuerda que, según la jurisprudencia, no procede admitir los recursos contra decisiones meramente confirmatorias de decisiones anteriores que no hayan sido impugnadas dentro de plazo (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1995, CB/Comisión, T-275/94, Rec. p. II-2169, y de 10 de julio de 1997, AssiDomän Kraft Products y otros/Comisión, T-227/95, Rec. p. II-1185).

- 42 En segundo lugar la Comisión afirma que, aun si el acto impugnado constituyera un acto impugnabile, no afectaría directa e individualmente a las demandantes, y que por tanto éstas carecen de legitimación para impugnar ese acto, pues tampoco estaban legitimadas para impugnar la Decisión de aprobación del EPEAEK II.
- 43 En ese aspecto la Comisión señala que el destinatario de dicha Decisión, que se inserta en el contexto de los procedimientos del marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales, es la República Helénica y su objeto son medidas de carácter general. Haciendo referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión añade que la afectación directa requiere que la medida comunitaria controvertida produzca directamente efectos en la situación jurídica del particular y que no conceda facultad alguna de apreciación a los destinatarios de esa medida a cuyo cargo está su ejecución, por ser ésta de carácter puramente automático y derivada únicamente de la normativa comunitaria, sin aplicación de otras reglas intermedias.
- 44 Pues bien, en el presente asunto, la Comisión mantiene que la Decisión de aprobación del EPEAEK II no afecta directamente a las demandantes. En efecto, la aprobación del EPEAEK II mediante esa Decisión equivale a reconocer que éste se ajusta a los objetivos del tercer MCA, entre los que figuran la adaptación y la modernización de las políticas y de los sistemas de educación, de formación y de empleo, sin incidir en sus modalidades de aplicación ni determinar los beneficiarios de la ayuda. La ejecución de las intervenciones y su control son ante todo competencia de los Estados miembros en aplicación del principio de subsidiariedad. Así pues, el complemento de programación, según fue adaptado y modificado por el Comité de seguimiento, al que se refieren las demandantes, y que da prioridad a la educación nacional, constituye una medida nacional relativa a la aplicación de la estrategia y de los ejes de prioridad, y no un acto de un órgano comunitario impugnabile mediante el recurso de anulación ante el juez comunitario.

- 45 En tercer lugar, y en la medida en que las demandantes reprochan a la Comisión haber denegado ilegalmente, por medio del acto impugnado, la supresión de la supuesta discriminación por obra del EPEAEK II entre los IEK públicos y los IEK privados, derivada de la infracción por la República Helénica de las normas del Reglamento sobre los Fondos Estructurales y de los artículos 43 CE y 49 CE, la Comisión estima que el presente recurso debe ser declarado también manifiestamente inadmisibile.
- 46 En efecto, mediante ese argumento las demandantes reprochan en esencia a la Comisión haberse abstenido de iniciar un procedimiento por incumplimiento contra la República Helénica. Ahora bien, además de que la Comisión manifestó claramente en el presente caso su criterio sobre la conformidad del programa nacional con el Reglamento sobre los Fondos Estructurales, la incoación de ese procedimiento corresponde a la potestad discrecional de la Comisión y afecta a sus relaciones con el Estado miembro interesado. Es más, según jurisprudencia reiterada, la decisión de iniciar o no ese procedimiento no afecta a terceros y por tanto no puede ser impugnada por las demandantes (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1990, *Sonito y otros/Comisión*, C-87/89, Rec. p. I-1981, apartados 6 y 7; autos del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 1993, *Calvo Alonso-Cortés/Comisión*, T-29/93, Rec. p. II-1389, apartado 55, y de 4 de julio de 1994, *Century Oils Hellas/Comisión*, T-13/94, Rec. p. II-431, apartados 13 y 14).
- 47 Por último, la Comisión señala que el acto impugnado pretende principalmente informar a las demandantes de la conformidad del EPEAEK II con los objetivos y la política de los Fondos Estructurales. En la medida en que se refiere a las ayudas de Estado, ese acto no está en absoluto vinculado a un procedimiento instruido en el marco del artículo 88 CE, sino que constituye una mera información general sobre la apreciación de los servicios de la Comisión acerca de la inaplicación de las reglas comunitarias de la competencia a las ayudas relativas a la educación nacional y del criterio adoptado por la Comisión en situaciones semejantes, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia (sentencias *Humbel* y *Wirth*, citadas en el apartado 33 *supra*). Por tanto, no existe en el presente caso una decisión de la Comisión adoptada en el marco del artículo 88 CE y dirigida a la República Helénica que sea impugnable mediante un recurso de anulación al amparo del artículo 230 CE.

- 48 Las demandantes replican en primer lugar que el acto impugnado no se limita a confirmar un acto anterior no impugnado en el plazo debido. En efecto, el acto impugnado fue adoptado a consecuencia del examen de nuevos hechos, como el complemento de programación, y de nuevos argumentos jurídicos expuestos en el requerimiento de actuación, y constituye por tanto un acto impugnabile.
- 49 En ese aspecto las demandantes alegan que su solicitud contenida en el requerimiento de actuación no constituía sólo una solicitud de revocación de la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión, sino una solicitud de control *ab initio* de su fundamento y su validez a la vista de las informaciones presentadas a la Comisión, y en especial de los datos y alegaciones contenidos en el requerimiento de actuación. Según las demandantes la Comisión dispone de competencia permanente para controlar la legalidad de las intervenciones de los Fondos Estructurales en todas sus fases, ya sea en la de preparación, la de financiación, la de seguimiento o la de evaluación.
- 50 En segundo lugar las demandantes consideran que también habrían estado legitimadas para impugnar la Decisión de aprobación del EPEAEK II, ya que éste les afecta directa e individualmente, aun cuando formalmente su único destinatario es la República Helénica.
- 51 En ese aspecto, sostienen en primer lugar que los beneficiarios de la financiación están claramente definidos en las reglas relacionadas entre sí del EPEAEK II, del complemento de programación y de las decisiones correspondientes del Comité de seguimiento.
- 52 En segundo lugar las demandantes arguyen que, en contra de lo alegado por la Comisión, la ejecución y el control de las intervenciones de los Fondos Estructurales, en aplicación del principio de subsidiariedad, por los Estados miembros, que determinan en especial las modalidades de aplicación y los

beneficiarios, no pueden desvirtuar su afectación directa por la Decisión de aprobación del EPEAEK II. Por un lado, la cooperación establecida por el Reglamento sobre los Fondos Estructurales pone de manifiesto con claridad la existencia de una colaboración duradera entre los Estados miembros y la Comisión, por lo que el mero hecho de que una medida sea calificada como nacional no significa necesariamente que esté excluida cualquier actuación de la Comisión. Por otro lado, ésta dispone de una competencia permanente de control de la legalidad de las intervenciones en todas las fases. Por último, las demandantes no impugnaron la Decisión de aprobación del EPEAEK II ya que esperaban una posible mejora de su situación mediante actos posteriores, como el complemento de programación, que habrían podido aliviar su trato desfavorable, antes de solicitar la adopción por la Comisión de las medidas señaladas en su requerimiento de actuación.

- 53 En tercer lugar las demandantes estiman que la negativa de la Comisión a poner fin a la discriminación entre los IEK públicos y los IEK privados afecta directamente a su situación jurídica y fáctica, sin conceder margen alguno de apreciación a la República Helénica, competente para llevar a cabo la aplicación del EPEAEK II. Esta consideración se confirma por el hecho de que el complemento de programación recogió sin modificarlos los términos de la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión. Además, el trato discriminatorio de los IEK privados en el marco del EPEAEK II ha causado ya a las demandantes un grave perjuicio de carácter económico, a causa de la pérdida continua y creciente de clientela y de los gastos de escolaridad más altos, e incluso amenaza su subsistencia hasta 2006.

- 54 Por último, las demandantes refutan las alegaciones de la Comisión según las cuales los motivos aducidos en su recurso, basados en la vulneración del Reglamento sobre los Fondos Estructurales y de los artículos 48 CE y 49 CE por la República Helénica, equivalen a exigir la iniciación de un procedimiento por incumplimiento contra la República Helénica. Ese criterio no tiene en cuenta las competencias propias de la Comisión, derivadas del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, cuyo ejercicio le solicitaron las demandantes en su requerimiento de actuación. Así sucede también respecto a la alegación de la Comisión acerca de la

falta de infracción del artículo 87 CE, puesto que la formación profesional constituye, no obstante el artículo 126 CE, una actividad económica en el sentido del Tratado CE.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 55 Según el artículo 230 CE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer, en las condiciones enunciadas en los tres primeros párrafos del mismo artículo, un recurso «contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente».
- 56 En lo que atañe a la admisibilidad del presente recurso, en cuanto pretende, en primer lugar, la anulación de la negativa de la Comisión, manifestada en el acto impugnado, a modificar la Decisión de aprobación del EPEAEK II en un sentido favorable a las demandantes, hay que señalar que, según reiterada jurisprudencia, no basta con que un escrito haya sido enviado por una institución comunitaria a su destinatario, en respuesta a una solicitud formulada por este último, para que dicho escrito pueda calificarse de Decisión a efectos del artículo 230 CE, y sea susceptible de recurso de anulación. Únicamente constituyen actos o decisiones susceptibles de recurso de anulación, a efectos del artículo 230 CE, las medidas que producen efectos jurídicos vinculantes que pueden afectar a los intereses del demandante, modificando sensiblemente su situación jurídica (sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1998, Francia y otros/Comisión, asuntos acumulados C-68/94 y C-30/95, Rec. p. I-1375, apartado 62; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de octubre de 1993, Zunis Holding y otros/Comisión, T-83/92, Rec. p. II-1169, apartado 30 ; auto del Tribunal de Primera Instancia de 4 de octubre de 1996, Sveriges Betodlare y Henrikson/Comisión, T-5/96, Rec. p. II-1299, apartado 26; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de marzo de 2000, Coca-Cola/Comisión, asuntos acumulados T-125/97 y T-127/97, Rec. p. II-1733, apartado 77 y auto del Tribunal de Primera Instancia de 18 de abril de 2002, IPSO y USE/BCE, T-238/00, Rec. p. II-2237, apartado 44).

- 57 Además, según reiterada jurisprudencia, cuando un acto de una institución tiene carácter negativo, debe ser apreciado en función de la naturaleza de la solicitud a la que da respuesta. En particular, la negativa de una institución comunitaria a revocar o modificar un acto únicamente puede constituir en sí misma un acto cuya legalidad puede controlarse, conforme al artículo 230 CE, cuando el propio acto que la institución comunitaria se niega a revocar o modificar podría haberse impugnado con arreglo a dicha disposición (sentencia *Zunis Holding y otros/Comisión*, citada en el apartado 56 *supra*, apartado 31; autos *Sveriges Betodlares y Henrikson/Comisión*, citado en el apartado 56 *supra*, apartado 28, e *IPSO y USE/BCE*, citado en el apartado 56 *supra*, apartado 45).
- 58 En el presente asunto, las demandantes presentaron una solicitud a la Comisión dirigida, en especial, a la modificación, en virtud del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, y en particular de su artículo 12 y de su artículo 15, apartado 4, de la Decisión de aprobación del EPEAEK II, con el fin de que los institutos y escuelas privadas de formación profesional pudieran beneficiarse de la cofinanciación con arreglo al EPEAEK II, y a la suspensión de la aplicación de esa Decisión hasta la adopción de una nueva decisión sobre las modalidades y la cuantía de la financiación.
- 59 La solicitud de las demandantes trataba pues de lograr el ejercicio en una situación determinada de la competencia conferida a la Comisión por el Reglamento sobre los Fondos Estructurales para la aprobación de los programas operativos que dan aplicación a un marco comunitario de apoyo en el sentido del mismo Reglamento. En esas circunstancias las demandantes sólo pueden pretender obtener la modificación de la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión en la medida en que sean directa e individualmente afectadas por esa Decisión en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto (véase en ese sentido el auto *IPSO y USE/BCE*, citado en el apartado 56 *supra*, apartado 47, y la jurisprudencia citada).
- 60 En ese aspecto, debe señalarse que la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión constituye evidentemente un acto de alcance general. En efecto, mediante esa Decisión, exclusivamente dirigida a la República Helénica, la

Comisión aprobó el EPEAEK II, que se propone la aplicación del tercer MCA en el ámbito de la educación y de la formación profesional inicial en Grecia y que contiene un conjunto de medidas plurianuales y de reglas que se aplican a situaciones determinadas objetivamente y que producen efectos jurídicos en relación con categorías de personas contempladas de manera general y abstracta.

- 61 Merece sin embargo recordarse que, según la jurisprudencia, en determinadas circunstancias, incluso un acto de alcance general que se aplica a la generalidad de los operadores económicos interesados puede afectar directa e individualmente a algunos de ellos, y revestir por tanto frente a éstos el carácter de una decisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 1991, *Extramet Industrie/Consejo*, C-358/89, Rec. p. I-2501, apartado 13; de 18 de mayo de 1994, *Codorníu/Consejo*, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 19, y de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, apartado 36; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 2001, *Andrés de Dios y otros/Consejo*, T-166/99, Rec. p. II-1857, apartado 45; autos del Tribunal de Primera Instancia IPSO y USE/BCE, citado en el apartado 56 *supra*, apartado 51; de 10 de septiembre de 2002, *Japan Tobacco y JT International/Parlamento y Consejo*, T-223/01, Rec. p. II-3259, apartado 29, y de 21 de marzo de 2003, *Établissements Toulorge/Parlamento y Consejo*, T-167/02, Rec. p. II-1111, apartado 27).
- 62 Se deduce también de la jurisprudencia que la afectación directa requiere que la medida comunitaria impugnada produzca efectos directos en la situación jurídica del particular y no conceda ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida que están encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, *Dreyfus/Comisión*, C-386/96 P, Rec. p. I-2309, apartado 43 y la jurisprudencia citada; auto del Tribunal de Primera Instancia *Japan Tobacco y JT International/Parlamento y Consejo*, citado en el apartado 61 *supra*, apartado 45 y la jurisprudencia citada).
- 63 En el presente asunto, ha de observarse que, mediante la Decisión de aprobación del EPEAEK II, la Comisión, en virtud del artículo 15, apartado 4, párrafo segundo y del artículo 28, apartado 1, del Reglamento sobre los Fondos

Estructurales, aprobó el EPEAEK II propuesto por el Gobierno helénico y elaborado de acuerdo con la Comisión en el marco de la cooperación, en el sentido del artículo 8 del mismo Reglamento, por una parte, y estableció la participación total de los Fondos Estructurales asignada a la ejecución del programa, por otra. Antes de adoptar esa Decisión, la Comisión comprobó la coherencia del EPEAEK II con el tercer MCA, su compatibilidad con las políticas comunitarias, así como la conformidad de su contenido con los objetivos previstos por el artículo 18, apartado 2, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales.

- 64 La decisión de aprobación del EPEAEK II se inserta pues en el contexto de los procedimientos del tercer MCA para las intervenciones estructurales en Grecia y pretende la realización de su objetivo consistente en la adaptación y la modernización de las políticas y de los sistemas de educación y de formación profesional de dicho país. Ahora bien, dado que la educación y la formación profesional forman parte de la competencia de los Estados miembros, en virtud de los artículos 149 CE y 150 CE, las acciones comunitarias en esos ámbitos están concebidas, como expresamente se señala en el considerando 27 y en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, «como complemento de las acciones nacionales correspondientes o como contribución a éstas», en el marco de una cooperación reforzada entre la Comisión y el Estado miembro interesado. Además, el considerando 26 y el artículo 8, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales manifiestan expresamente que, en aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones y su control incumbirán en primer lugar a los Estados miembros, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas.

- 65 De ello resulta que, si bien la Decisión de aprobación del EPEAEK II define en particular los ejes prioritarios del EPEAEK II y la participación total de los Fondos Estructurales asignada para conseguir los objetivos de ese programa, esa Decisión no incide en la ejecución de las medidas y operaciones previstas ni en su control, que son de la competencia de las autoridades helénicas.

66 Así sucede en lo que concierne en particular a la determinación precisa de los beneficiarios finales de las medidas previstas. En efecto, conforme al artículo 18, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, las categorías de «beneficiarios finales» de esas medidas, entre quienes pueden figurar, según el artículo 9, letra l), del mismo Reglamento, los organismos y las empresas «públicas o privadas» responsables de encargar las operaciones, se definen en el complemento de programación elaborado por el Estado miembro interesado o por la autoridad de gestión designada por ese Estado para la gestión del programa operativo de que se trate. Ese documento sirve para aplicar la estrategia y los ejes prioritarios de la intervención y contiene los elementos detallados de las medidas, previstos por el artículo 18, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, entre los que figura, en particular, la «definición de las categorías de beneficiarios finales de las medidas». El mismo documento, adaptado en su caso conforme al artículo 34, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, y aprobado por el Comité de seguimiento, se comunica a la Comisión a título de información y no para su aprobación. La Comisión sólo interviene en este ámbito en la medida en que los elementos contenidos en la Decisión de participación de los Fondos, como la cuantía total de la participación de éstos asignada para el eje prioritario de que se trate o los objetivos específicos de éste, sean en su caso modificados por el complemento de programación o por sus adaptaciones. Pues bien, no se ha alegado que así ocurra en el presente asunto.

67 Es cierto que el EPEAEK II, tal como fue aprobado por la Comisión, indicó, respecto a la medida «educación y formación profesional inicial» (medida 2.3), incluida en el segundo eje prioritario titulado «promoción y mejora de la educación y formación profesional inicial en el marco del aprendizaje permanente», que en la primera fase serían financiados los IEK públicos en colaboración con organizaciones no gubernamentales y que se elaboraría un estudio para determinar las modalidades de participación de los IEK privados en los proyectos de formación profesional inicial (véase el apartado 26 *supra*). No obstante, esa indicación de la financiación prioritaria de los IEK públicos en la primera fase no puede interpretarse en el sentido de que excluya a los IEK privados de la financiación en virtud de esa medida ni de que prohíba a las autoridades helénicas competentes incluir a los IEK privados entre los beneficiarios finales de las mismas medidas, en el marco de las competencias que les atribuye, en particular, el artículo 18, apartado 3, del Reglamento sobre los Fondos Estructurales. Ello es tanto más cierto cuanto que, como reconocen las

mismas demandantes, la versión inicial del complemento de programación, elaborada por las autoridades helénicas en mayo de 2001, incluía efectivamente a las personas jurídicas privadas entre los potenciales beneficiarios finales tanto de la medida antes mencionada como de la medida «orientación profesional y conexión con el mercado de trabajo» (medida 2.4) (véase el apartado 28 *supra*).

68 No obstante, las demandantes sostienen que el complemento de programación, según su adaptación y aprobación por el Comité de seguimiento del EPEAEK II en su reunión de 29 de mayo de 2001, privó a los IEK privados de la posibilidad de cofinanciación en virtud del programa operativo de que se trata, que les reconocía la versión inicial del complemento de programación. En este aspecto, es oportuno señalar, de entrada, que no compete al Tribunal de Primera Instancia examinar, en el marco del presente recurso, el contenido de las «conclusiones-decisiones» del Comité de seguimiento, de 29 de mayo de 2001, ni determinar, en particular, si y en qué medida el punto 5.4 de aquéllas (véase el apartado 29 *supra*) originó la exclusión, *de iure o de facto*, de los IEK privados de la cofinanciación con arreglo al EPEAEK II, como afirman las demandantes. Basta con apreciar que la exclusión alegada, si fuera cierta, no resulta en absoluto de la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión, sino de las medidas nacionales de ejecución de ese programa, como el complemento de programación, las «conclusiones-decisiones» del Comité de seguimiento o incluso sus medidas concretas de aplicación.

69 Confirma esta conclusión el hecho de que las medidas nacionales de que se trata fueron efectivamente impugnadas por las demandantes ante el Symvoulio tis Epikrateias. Los derechos de las demandantes están pues amparados por los tribunales nacionales, que pueden en su caso plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 234 CE.

70 De lo anterior resulta que la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión no puede ser considerada como un acto que haya producido directamente efectos en la situación jurídica de las demandantes en el sentido de

la jurisprudencia mencionada en el apartado 62 *supra*, pues las autoridades helénicas han dispuesto evidentemente de un margen de apreciación para la ejecución de esa Decisión a través de reglas nacionales intermedias, en especial acerca de la definición de las categorías de beneficiarios finales de las diversas medidas previstas en el marco del programa de que se trata.

71 En estas circunstancias, ha de concluirse que la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión no afecta directamente a la primera demandante. Así pues, conforme a la jurisprudencia citada en los apartados 56, 57 y 59 *supra*, y en la medida en que el acto impugnado constituye una negativa a modificar un acto comunitario de alcance general que no le afecta directamente, la primera demandante no está legitimada para impugnar esa negativa mediante un recurso de anulación. En este sentido, el mero hecho de que dicha demandante sea uno de los destinatarios del acto que manifiesta esa negativa carece de pertinencia (auto IPSO y USE/BCE, citado en el apartado 56 *supra*, apartado 58).

72 La misma conclusión se impone en lo que atañe a las dos asociaciones demandantes. En este sentido, merece recordarse que, según la jurisprudencia, la defensa de intereses generales y colectivos de una categoría de justiciables no basta para reconocer la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una asociación. Una asociación no está pues legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no puedan hacerlo individualmente (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión, asuntos acumulados T-447/93 a T-449/93, Rec. p. II-1971, apartado 54; autos del Tribunal de Primera Instancia de 9 de agosto de 1995, Greenpeace y otros/Comisión, T-585/93, Rec. p. II-2205, apartado 59, y de 4 de octubre de 1996, Sveriges Betodlares y Henrikson/Comisión, T-197/95, Rec. p. II-1283, apartado 35). Pues bien, en el presente asunto no se ha probado que la Decisión de alcance general de aprobación del EPEAEK II por la Comisión afecte directamente a los miembros de las asociaciones demandantes. Por tanto, debe asimismo declararse la inadmisibilidad del recurso interpuesto por aquéllas, en cuanto pretende obtener la anulación de la negativa de la Comisión, manifestada en el acto impugnado, a modificar su Decisión de aprobación del EPEAEK II.

- 73 De lo anterior resulta que el recurso, en cuanto tiene por objeto la negativa de la Comisión a modificar la Decisión de aprobación del EPEAEK II, debe ser declarado inadmisibile, sin que sea preciso examinar las demás alegaciones formuladas por las partes.
- 74 En segundo lugar, hay que señalar que, mediante el presente recurso, las demandantes solicitan la anulación del acto impugnado en la medida en que mediante él la Comisión, en contra de lo dispuesto en el Reglamento sobre los Fondos Estructurales y del Tratado CE, se negó a actuar o se abstuvo de hacerlo ante las autoridades helénicas competentes y de advertir a éstas de las ilegalidades cometidas al ejecutar el EPEAEK II, con el fin de lograr la modificación de ese programa, del complemento de programación y de las « conclusiones-decisiones » del Comité de seguimiento de 29 de mayo de 2001, de modo que se extendiera la cofinanciación en virtud del EPEAEK II a los IEK privados.
- 75 Como destaca con razón la Comisión, las demandantes le reprochan en sustancia haber denegado la iniciación de un procedimiento contra la República Helénica por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento sobre los Fondos Estructurales y del Tratado CE.
- 76 Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, los particulares no están legitimados para recurrir contra la negativa de la Comisión a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro (auto del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1992, *Asia Motor France y otros/Comisión*, C-29/92, Rec. p. I-3935, apartado 21; sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1997, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Comisión*, C-107/95 P, Rec. p. I-947, apartado 19; auto del Tribunal de Primera Instancia de 16 de febrero de 1998, *Smanor y otros/Comisión*, T-182/97, Rec. p. II-271, apartado 25).

- 77 Del artículo 226 CE resulta en efecto que la Comisión no está obligada a incoar un procedimiento por incumplimiento, sino que dispone, a este respecto, de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir a la institución que defina su posición en un sentido determinado, y a interponer un recurso de anulación contra su negativa a actuar (auto Smanor y otros/Comisión, citado en el apartado 76 *supra*, apartado 27 y la jurisprudencia citada).
- 78 De ello se sigue que debe asimismo declararse la inadmisibilidad del presente recurso, en cuanto tiene por objeto la negativa supuestamente ilegal de la Comisión a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra la República Helénica.
- 79 Por último, mediante diversos argumentos expuestos en la demanda y reiterados en sus alegaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, las demandantes tratan de discutir las apreciaciones del Director General de la Dirección General «Empleo y Asuntos Sociales», autor del acto impugnado, acerca de la falta de calificación como ayudas de Estado, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, de las medidas de financiación pública destinadas al sistema educativo nacional griego, del que forman parte los IEK públicos.
- 80 Es preciso sin embargo observar que en ninguna fase del procedimiento administrativo o del presente litigio las demandantes han solicitado la supresión de una ayuda individual o de un régimen de ayudas ilegal o incompatible con el mercado común, establecido por la República Helénica a favor de los IEK públicos, sino que se han limitado a criticar el conjunto del sistema de cofinanciación comunitaria y nacional del EPEAEK II, por haber sido ilegalmente excluidas de la cofinanciación. Así pues, tanto mediante el requerimiento de actuación (véase el apartado 31 *supra*) como por medio del presente recurso, las demandantes tratan en sustancia de conseguir la extensión a su favor de la cofinanciación en virtud del EPEAEK II, que según ellas está reservada exclusivamente a los IEK públicos. Las demandantes han hecho referencia al artículo 87 CE a fin de demostrar el alegado trato discriminatorio entre los IEK

públicos y los IEK privados, y no para solicitar la supresión de una ayuda de Estado o de un régimen de ayudas de Estado a favor de los IEK públicos supuestamente ilegal o incompatible con el mercado común.

- 81 En cualquier caso, el Tribunal de Primera Instancia considera que las apreciaciones del autor del acto impugnado acerca de la inaplicación de las reglas comunitarias de la competencia a las ayudas destinadas a la educación nacional no pueden ser calificadas como un acto decisorio ni menos aún como una decisión de la Comisión adoptada en el marco del artículo 88 CE y del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), y susceptible de ser impugnada en el marco del presente recurso, sino como una medida de información no impugnable mediante un recurso de anulación.
- 82 En efecto, el Tribunal de Primera Instancia deduce del contenido del acto impugnado que no pretendía en absoluto constituir una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, sino informar a las demandantes del criterio de su autor sobre la inaplicabilidad de las reglas comunitarias sobre la competencia a las medidas destinadas a la educación nacional, a fin de justificar la validez de la Decisión de aprobación del EPEAEK II por la Comisión, Decisión cuya modificación habían solicitado las demandantes. Esta calificación del acto impugnado concuerda por otra parte con el hecho de que no se dirige a la República Helénica y no emana de la propia Comisión ni del miembro de ésta a cuyo cargo está la materia de competencia, sino del Director General de la Dirección General «Empleo y Asuntos Sociales», quien no resulta en absoluto del acto impugnado que estuviera facultado por la Comisión para adoptar una decisión en materia de ayudas de Estado (véase en este sentido el auto del Tribunal de Primera Instancia de 5 de noviembre de 2003, Kronoply/Comisión, T-130/02, Rec. p. II-4857, apartado 46).
- 83 En razón del conjunto de las anteriores consideraciones, debe estimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y declarar inadmisibile en su conjunto el presente recurso.

Costas

- 84 Con arreglo al artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que las demandantes han sido vencidas, deben cargar con sus propias costas y ser condenadas al pago de las de la Comisión, conforme a las pretensiones de ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

resuelve:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

- 2) Las demandantes cargarán con sus costas y las de la Comisión.

Dictado en Luxemburgo, a 15 de marzo de 2004.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

H. Legal