ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quarta Secção Alargada)
17 de Junho de 1998 *

No processo T-135/96,

Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME), associação de direito belga, com sede em Bruxelas (Bélgica), representada por Francis Herbert, Daniel Tomasevic, advogados no foro de Bruxelas, e Geneviève Tuts, advogada no foro de Liège, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

recorrente,

apoiada por

Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), associação de direito francês, com sede em Puteaux (França),

Union professionnelle artisanale (UPA), associação de direito francês, com sede em Paris,

* Língua do processo: francês.

Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), associação de direito belga, com sede em Bruxelas,

Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, associação de direito neerlandês, com sede em Delft (Países Baixos),

Fédération des artisans, associação de direito luxemburguês, com sede no Luxemburgo,

Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), associação de direito italiano, com sede em Roma,

Wirtschaftskammer Österreich, organização de direito público austríaco, com sede em Viena,

Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), associação de direito alemão, com sede em Bona (Alemanha),

representadas por Paul Beghin, advogado no foro do Luxemburgo, com domicílio escolhido no seu escritório, 67, rue Ermesinde,

intervenientes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Frédéric Anton, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Maria Patakia, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

que tem por objecto um pedido de anulação da Directiva 96/34/CE do Conselho, de 3 de Junho de 1996, relativa ao acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), pelo Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) e pela Confédération européenne des syndicats (CES) (JO L 145, p. 4),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção Alargada),

composto por: P. Lindh, presidente, R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke e M.ª Jaeger, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

Matéria de facto e tramitação processual

1 A Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (a seguir «recorrente») é uma associação europeia que representa e defende, a nível europeu, os interesses das pequenas e médias empresas (a seguir «PME»).

2 Em 3 de Junho de 1996, o Conselho adoptou, ao abrigo do artigo 4.°, n.° 2, do acordo relativo à política social celebrado entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia com excepção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (a seguir «acordo»), anexo ao protocolo n.° 14 relativo à política social,

anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Directiva 96/34/CE relativa ao acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), pelo Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) e pela Confédération européenne des syndicats (CES) (JO L 145, p. 4; a seguir «Directiva 96/34»).

3 Esta directiva constitui o primeiro acto regulamentar adoptado com base nos artigos 3.° e 4.° do acordo, cujo conteúdo é o seguinte:

«Artigo 3.°

1. A Comissão tem por atribuição promover a consulta dos parceiros sociais ao nível comunitário e tomará todas as medidas necessárias para facilitar o seu diálogo, assegurando um apoio equilibrado às partes.

2. Para o efeito, antes de apresentar propostas no domínio da política social, a Comissão consultará os parceiros sociais sobre a possível orientação de uma acção comunitária.

3. Se, após essa consulta, a Comissão considerar desejável uma acção comunitária, consultará os parceiros sociais sobre o conteúdo da proposta prevista. Os parceiros sociais enviarão à Comissão um parecer ou, se for caso disso, uma recomendação.

4. Por ocasião dessa consulta, os parceiros sociais podem informar a Comissão da sua vontade de dar início ao processo previsto no artigo 4.° A duração do proce-

dimento não pode exceder nove meses, salvo prorrogação decidida em comum pelos parceiros sociais interessados e pela Comissão.

Artigo 4.°

1. O diálogo entre parceiros sociais ao nível comunitário pode conduzir, se estes o entenderem desejável, a relações contratuais, incluindo acordos.

2. Os acordos celebrados ao nível comunitário serão aplicados quer de acordo com os procedimentos e práticas próprios dos parceiros sociais e dos Estados-Membros quer, nas matérias abrangidas pelo artigo 2.°, a pedido conjunto das partes signatárias, com base numa decisão adoptada pelo Conselho, sob proposta da Comissão.

O Conselho delibera por maioria qualificada, salvo se o acordo em causa contiver uma ou mais disposições relativas a um dos domínios referidos no n.° 3 do artigo 2.°, caso em que delibera por unanimidade.»

4 Na sua comunicação relativa à aplicação do protocolo relativo à política social [COM(93) 600 final] (a seguir «comunicação»), a Comissão considerou que a recorrente era uma associação patronal «muito representativa» de categorias específicas de empresas ou de aspectos particulares das actividades destas, integrando-se na categoria das organizações interprofissionais que representam determinadas categorias de trabalhadores ou de empresas. A recorrente figura, a esse título, na lista, constante do anexo 2 da comunicação, das organizações que satisfazem os critérios que fixou no n.° 24 da comunicação para garantir o funcionamento do processo de consulta previsto no artigo 3.° do acordo. Esta lista engloba, designadamente, organizações interprofissionais de vocação geral e organizações interprofissionais representativas de determinadas categorias de trabalhadores ou empresas.

No n.° 49 da comunicação, a Comissão declara «considerar que a presente comunicação lança os fundamentos para a aplicação dos novos processos, com vista a conduzir uma acção eficaz e aberta».

5 Em 1983, a Comissão elaborara uma proposta de directiva relativa às licenças parentais e às licenças por razões familiares, que nunca foi adoptada pelo Conselho. Em 21 de Janeiro de 1995, a Comissão decidiu consultar os parceiros sociais a respeito da orientação possível de uma acção comunitária em matéria de conciliação da vida profissional e familiar, em conformidade com o artigo 3.°, n.° 2, do acordo.

6 A recorrente bem como outras associações representativas que foram consultadas enviaram à Comissão, em 6 de Abril de 1995, uma posição comum. Os autores desse documento insistiam com a Comissão para que fizesse «tudo o que estava ao seu alcance para que determinadas questões importantes e certos representantes dos parceiros sociais não fossem excluídos das negociações».

7 Em Junho de 1995, considerando que era desejável uma acção comunitária, a Comissão consultou de novo os parceiros sociais sobre o conteúdo da proposta que pretendia fazer, em conformidade com o artigo 3.°, n.° 3, do acordo. Em 5 de Julho de 1995, a recorrente bem como as outras organizações consultadas apresentaram de novo uma posição comum.

8 No mesmo dia, as associações UNICE, CEEP e CES informaram a Comissão, em conformidade com o artigo 3.°, n.° 4, do acordo, que pretendiam utilizar a possibilidade oferta pelo artigo 4.°, n.° 1, do referido acordo de iniciar negociações sobre a licença parental.

9 Em 6 de Novembro de 1995, a UNICE, o CEEP e a CES chegaram a acordo quanto a uma proposta de acordo-quadro. Em 14 de Dezembro de 1995, as três referidas organizações concluíram o acordo-quadro sobre a licença parental (a seguir «acordo-quadro») e enviaram-no à Comissão pedindo que o referido acordo-quadro fosse aplicado através de uma decisão do Conselho sob proposta da Comissão, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 2, do acordo. Entretanto, a recorrente informou a Comissão, por cartas de 30 de Novembro e 13 de Dezembro de 1995, que lamentava não ter podido participar no diálogo social, e deu-lhe igualmente a conhecer as suas críticas relativas à proposta de acordo-quadro.

10 Em 20 de Dezembro de 1995, a Comissão enviou o acordo-quadro em questão às organizações que previamente tinha consultado ou informado e que não eram as suas signatárias, entre as quais figurava a recorrente, convidando-as para uma reunião de informação e de diálogo em 5 de Janeiro de 1996. A recorrente participou nessa reunião.

11 Foi nestas condições que a Directiva 96/34, que aplica o acordo-quadro, foi adoptada pelo Conselho em 3 de Junho de 1996.

12 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 5 de Setembro de 1996, a recorrente interpôs, nos termos do artigo 173.° do Tratado, um recurso de anulação da Directiva 96/34.

13 Por requerimento separado apresentado, em conformidade com o artigo 114.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, na Secretaria em 21 de Novembro de 1996, o Conselho suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade. A recorrente apresentou as suas observações sobre essa questão prévia de inadmissibilidade por memorando de 30 de Janeiro de 1997, apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 31 de Janeiro de 1997. Por despacho de 18 de Março de 1997, o Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção) decidiu que a questão prévia de inadmissibilidade seria apreciada aquando do julgamento do processo em sede de mérito.

14 Por requerimento apresentado em 20 de Janeiro de 1997, a Comissão solicitou, em conformidade com os artigos 115.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e 37.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, autorização para intervir em apoio dos pedidos do Conselho. Por despacho de 18 de Março de 1997, o presidente da Quarta Secção do Tribunal de Primeira Instância autorizou a sua intervenção. A Comissão apresentou um memorando de intervenção em 17 de Junho de 1997. A recorrente apresentou as suas observações sobre esse memorando de intervenção em 9 de Setembro de 1997.

15 Por requerimento apresentado em 24 de Janeiro de 1997, a Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), associação de direito francês, com sede em Puteaux (França), a Union professionnelle artisanale (UPA), associação de direito francês, com sede em Paris, a Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), associação de direito belga, com sede em Bruxelas, a Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, associação de direito neerlandês, com sede em Delft (Países Baixos), a Fédération des artisans, associação de direito luxemburguês, com sede no Luxemburgo, a Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), associação de direito italiano, com sede em Roma, a Wirtschaftskammer Österreich, organização de direito público austríaco, com sede em Viena, e a Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), associação de direito alemão, com sede em Bona, solicitaram, em conformidade com os artigos 115.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e 37.°, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, autorização para intervir em apoio dos pedidos da recorrente. Por despacho de 18 de Março de 1997, o presidente da Quarta Secção do Tribunal admitiu a intervenção (UEAPME/Conselho, Colect., p. II-373). Estes intervenientes apresentaram um memorando de intervenção em 18 de Junho de 1997. O Conselho apresentou as suas observações sobre esse memorando de intervenção em 8 de Setembro de 1997.

16 Por decisão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Abril de 1997, o processo foi atribuído à Quarta Secção Alargada. As partes principais do processo concordaram com essa atribuição.

17 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Todavia, a título de medidas de organização do processo, o Tribunal convidou as

partes a responderem por escrito a determinadas questões antes da audiência e convidou o Conselho a apresentar extractos de certos documentos, o que foi feito dentro dos prazos respectivamente fixados.

18 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões do Tribunal de Primeira Instância durante a audiência que teve lugar em 11 de Março de 1998.

Pedidos das partes

19 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— a título principal, anular, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, a Directiva 96/34;

— a título subsidiário, anular, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, a Directiva 96/34 unicamente no que respeita à sua aplicação às PME, a que se refere o artigo 2.°, n.° 2, do acordo;

— condenar o Conselho nas despesas.

20 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o recurso por inadmissível;

— a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente e as intervenientes em apoio dos pedidos desta última nas despesas.

21 As intervenientes em apoio dos pedidos da recorrente concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— ter em consideração que vêm em apoio dos pedidos formulados pela recorrente;

— a título principal, anular, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, a Directiva 96/34, e, a título subsidiário, anular, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, a Directiva 96/34 unicamente no que respeita à sua aplicação às PME, a que se refere o artigo 2.°, n.° 2, do acordo;

— condenar o Conselho na totalidade das despesas, incluindo as decorrentes da intervenção.

22 A Comissão, interveniente em apoio dos pedidos do Conselho, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o recurso por inadmissível;

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente e os intervenientes em apoio dos pedidos desta última nas despesas.

23 A recorrente invoca cinco fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro assenta na violação do artigo 3.°, n.° 1, e do artigo 4.°, n.° 1, do acordo. O segundo na violação do princípio *patere legem quam ipse fecisti.* O terceiro na existência de discriminação entre as organizações representativas. O quarto na violação do artigo 2.°, n.° 2, do acordo. O quinto na violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

24 No quadro da sua questão prévia de inadmissibilidade, o Conselho sustenta que o recurso é inadmissível, a título principal, em razão da natureza do acto impugnado e, a título subsidiário, em virtude de a recorrente não ser nem directa nem individualmente afectada pela Directiva 96/34.

25 A título principal, o Conselho alega assim que, sendo a Directiva 96/34 um acto normativo, não podia, nos termos do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, ser objecto de um recurso de anulação interposto por uma pessoa colectiva como a recorrente. De acordo com jurisprudência constante, a admissibilidade de um recurso de anulação interposto por um particular está sujeita à condição de o acto impugnado, independentemente da sua forma e da sua denominação, constituir, na verdade, uma decisão na acepção do artigo 189.° do Tratado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 6 de Outubro de 1982, Alusuisse/Conselho e Comissão, 307/81, Recueil, p. 3463, de 29 de Janeiro de 1985, Binderer/Comissão, 147/83, Recueil, p. 257, de 24 de Fevereiro de 1987, Deutz und Geldermann/Conselho, 26/86, Colect., p. 941, n.° 6, e de 29 de Junho de 1989, RAR/Conselho e Comissão, 205/86 e 11/87, Colect., p. 2045). Ora, no caso em apreço, o acto impugnado possuía todas as características de uma directiva. A este propósito, o Conselho refere não ser possível determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a quem a directiva se aplica. Além disso, sublinha que a recorrente não é aí referida. Por outro lado, encontrando-se redigida em

termos particularmente gerais, a Directiva 96/34 só podia ser aplicada após ter sido transposta pelos Estados-Membros, que neste caso gozavam de uma margem de apreciação considerável.

26 A título subsidiário, o Conselho alega que a recorrente não é nem directa nem individualmente afectada pelo acto impugnado. Por um lado, alega que a recorrente não pode ser directamente afectada pela Directiva 96/34 que não pretende criar direitos na esfera jurídica dos particulares, mas apenas obrigações para os Estados-Membros, a quem era reconhecida uma margem de apreciação muito ampla para, no caso concreto, satisfazer a sua obrigação de transposição. Por outro lado, o Conselho sublinha que a recorrente não conseguiu provar a existência de determinadas qualidades que lhe eram próprias ou de uma situação de facto que a individualizava por referência a qualquer outra pessoa numa medida tal que havia que a considerar como individualmente afectada pela Directiva 96/34. O Conselho expõe os diferentes elementos que o conduzem a essa conclusão.

27 Recorda que a recorrente não pode contentar-se em demonstrar que participou no processo de adopção da directiva para concluir pela admissibilidade do seu recurso de anulação, pois a directiva é um acto normativo, geral e abstracto, cujo destinatário não é a associação (v. despacho do Tribunal de Justiça de 23 de Novembro de 1995, Asocarne/Conselho, C-10/95 P, Colect., p. I-4149, n.° 40; despachos do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Outubro de 1994, Asocarne/Conselho, T-99/94, Colect., p. II-871, e de 11 de Janeiro de 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Conselho, T-116/94, Colect., p. II-1).

28 Os acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy/Comissão (67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219), e de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125), relativos a decisões que suprimem auxílios ou que recusam a abertura do processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, também não eram pertinentes. Com efeito, o Conselho assinala que uma associação que não é o destinatário do acto impugnado só pode interpor recurso se vier substituir um ou vários dos seus membros que podiam ter interposto um recurso admissível (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de

1995, AITEC e o./Comissão, T-447/93, T-448/93 e T-449/93, Colect., p. II-1971, n.° 60) ou se estiver em condições de provar que tem um interesse próprio em agir (acórdão Van der Kooy/Comissão, já referido, n.^{os} 17 a 25).

29 No caso em apreço, considera que a recorrente não pode afirmar que se tinha substituído, na interposição do presente recurso, a um ou vários dos seus membros que foram individualmente afectados pela directiva. De acordo com o Conselho, nenhum dos membros da recorrente podia ter interposto um recurso admissível.

30 Do mesmo modo, a recorrente não podia afirmar que a Directiva 96/34 afectou o seu direito de negociar os acordos celebrados entre parceiros sociais em conformidade com o artigo 4.° do acordo, na medida em que aplica um acordo em cuja celebração não participou, quando esteve implicada nas consultas que precederam a negociação do mesmo.

31 O Conselho preocupa-se, portanto, em demonstrar que não existe nexo directo entre o reconhecimento do carácter representativo de certos interesses na esfera da recorrente e o seu interesse em agir no âmbito do presente recurso. Afirma, assim, que a falta de representatividade da recorrente na perspectiva do âmbito de aplicação do acto impugnado obsta à admissibilidade do seu recurso. Como a recorrente apenas representa algumas categorias de empresas, não pode impugnar um acto que diz respeito a todas as empresas. O Conselho sublinha, aliás, que a recorrente não contesta a sua inscrição na lista que figura no anexo 2 à comunicação entre as «organizações interprofissionais representativas de determinadas categorias de trabalhadores ou de empresas». Considera, além disso, que a recorrente não goza nem de um direito nem de uma vocação natural para negociar os diplomas em matéria social ao nível europeu. De qualquer forma, o Conselho afirma que o eventual reconhecimento da representatividade da recorrente na perspectiva do âmbito de aplicação do acto impugnado não lhe conferia, por si só, um interesse em agir, pois a Directiva 96/34 não a afecta em razão de uma situação de facto que a individualiza relativamente a qualquer outra pessoa. Com efeito, o Conselho entende que a recorrente, para que se considere que se encontra em tal situação,

deve antes de mais provar que possui exclusividade da representatividade que invoca. Ora, o Conselho observa que a recorrente nunca procedeu a essa demonstração.

32 O Conselho, por outro lado, põe em evidência o facto de que a recorrente não podia invocar nem uma qualidade de negociador ou um direito de negociador para justificar o seu interesse em agir, nem o direito a efectivamente interpor um recurso jurisdicional.

33 Em primeiro lugar, sublinha que a recorrente se arroga, erradamente, de uma «qualidade de negociador» e de um «direito de negociar». Por um lado, a qualidade de negociador era uma questão de facto que deve ser apreciada em função da situação da organização interessada, verificada no termo da negociação. Ora, no caso em apreço, o Conselho sublinha que a recorrente nunca participou nas negociações entre parceiros sociais que conduziram à celebração do acordo-quadro. Como a recorrente não demonstrou que tinha, por alguma forma, participado no processo de negociação em causa, não pode arrogar-se a qualidade de negociador. Por outro lado, o «direito de negociar» invocado pela recorrente não pode decorrer do facto de apenas ter sido consultada ou de ter participado no processo de consulta.

34 O Conselho sublinha, em primeiro lugar, que a operação iniciada com a consulta e encerrada com a adopção da Directiva 96/34 não corresponde a uma sequência de actos que integram um único e mesmo processo. Com efeito, os artigos 2.° e 4.° do acordo puseram em prática dois processos distintos.

35 O primeiro processo, a que se refere o artigo 2.° do acordo, iniciava-se pela consulta dos parceiros sociais com vista à elaboração da proposta a que se refere o artigo 3.°, n.° 3, do acordo. A recorrente foi consultada durante a fase de consulta deste primeiro processo. O segundo processo, a que se refere o artigo 4.° do acordo, iniciava-se com a negociação entre parceiros sociais com vista à elaboração de uma proposta. O Conselho afirma que a Comissão não domina a fase de

negociação deste segundo processo e que o texto que daí resulta é um acordo entre entidades privadas. A recorrente não participou nessa fase de negociação que inicia o segundo processo.

36 O Conselho observa em seguida que o único nexo existente entre os dois processos é o momento em que se inicia o segundo, que se inscreve na fase de consulta do primeiro. Esclarece também que os dois processos em causa não conduzem à adopção do mesmo tipo de acto. Sendo o primeiro processo de natureza legislativa clássica, conduzia à adopção de um acto do Conselho com base no artigo 2.° do acordo, em consonância com o processo a que se refere o artigo 189.°-C do Tratado, dito «de cooperação» com o Parlamento Europeu, e após consulta do Comité Económico e Social. Definindo-se o segundo processo como um procedimento contratual gerido pelos representantes dos interesses económicos e sociais que o desejem, conduzia à adopção de um acto do Conselho com base no artigo 4.° do acordo, segundo um processo que não prevê nem a consulta do Parlamento Europeu nem consulta do Comité Económico e Social. Daqui o Conselho retira que o facto de se ser consultado no âmbito do primeiro processo não confere o direito de invocar o facto de ter sido excluído do segundo.

37 Por último, o Conselho declara não existir nenhuma disposição que confira a um parceiro social o direito de negociar um qualquer texto com outros parceiros sociais em virtude do seu direito de ser consultado pela Comissão. Sublinha que o acordo, especialmente o seu artigo 3.°, n.° 4, apenas oferece aos parceiros sociais a faculdade de negociarem entre si, e não um direito. O único direito que a recorrente podia reivindicar era o de ser consultada pela Comissão, pois figura na lista anexa à comunicação. Ora, no caso em apreço, a recorrente foi regularmente consultada.

38 Reagindo, a este propósito, às observações da recorrente relativas aos despachos do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Fevereiro de 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e o./Comissão (T-117/94, Colect., p. II-455), e de 3 de Junho de 1997, Merck e o./Comissão (T-60/96, Colect., p. II-849), o Conselho observa que a regra que a recorrente retira *a contrario* desta jurisprudência, e que o

Conselho contesta, não é aplicável no caso em apreço, pois o Conselho, autor do acto, não era obrigado a consultar a recorrente. Esta obrigação de consulta apenas cabia à Comissão.

39 De qualquer modo, mesmo que fosse necessário reconhecer à recorrente um eventual direito de negociar, isso não bastava para a individualizar, pois esse direito podia igualmente ser reconhecido a qualquer outro parceiro social consultado que não tivesse negociado o acordo-quadro.

40 Em segundo lugar, o Conselho afirma que a recorrente invoca erradamente um direito a um recurso jurisdicional efectivo para justificar o seu interesse em agir no caso em apreço. Sublinha, antes de mais, que a recorrente não demonstrou que um pedido prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado, seria ineficaz para garantir o controlo da legalidade da Directiva 96/34. Em seguida, explica que a recorrente não possui nenhum direito próprio a participar na negociação colectiva, de forma que não se pode prevalecer da jurisprudência que cita (acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Maio de 1990, Parlamento/Conselho, C-70/88, Colect., p. I-2041). Por último, o Conselho considera que a inadmissibilidade do presente recurso não significa que o juiz comunitário recuse reconhecer o carácter representativo da recorrente para defender, de um modo geral, os interesses das PME.

41 A Comissão, interveniente em apoio dos pedidos do Conselho, considera igualmente que o presente recurso é inadmissível. Insiste de uma forma especial sobre dois aspectos. Por um lado, considera que a recorrente não pode ser considerada individualmente afectada pela medida em causa. A este respeito, sublinha o paralelismo existente entre a posição da recorrente no presente processo e a das associações de agricultores e pescadores em causa no despacho Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e o./Comissão, já referido, nos termos do qual o Tribunal de Primeira Instância considerou que não eram individualmente afectadas pelo acto impugnado. A Comissão explica que, nesse processo, embora os recorrentes também pretendessem dever ser considerados individualmente afectados, pois tinham tido o direito de participar no processo de elaboração de um programa submetido à apreciação da Comissão no âmbito do acto impugnado, o Tribunal de

Primeira Instância confirmou não se poder aceitar o princípio segundo o qual uma associação, enquanto representante de uma categoria de empresários, é individualmente afectada por um acto que afecta os interesses gerais dessa categoria, que se apresenta como uma medida de alcance geral que se aplica a situações objectivamente determinadas e que comporta efeitos jurídicos para categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta (despacho Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e o./Comissão, já referido, n.os 16 e 24).

42 Por outro lado, a Comissão considera que a recorrente não pode invocar um interesse directo, na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, para justificar a admissibilidade do seu recurso. Precisa assim que, contrariamente às afirmações da recorrente, para poder ser considerada directamente afectada, é necessário que os efeitos jurídicos produzidos pelo acto impugnado relativamente à recorrente decorram directamente desse acto e que não sejam a consequência de uma decisão ulterior que resultava, necessária ou automaticamente, do acto impugnado (v., a este respeito, as conclusões do advogado-geral W. Van Gerven relativas ao acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1993, Abertal e o./Comissão, C-213/91, Colect., pp. I-3177, I-3183, n.° 20). Ora, no caso em apreço, o acto impugnado deixava uma margem de apreciação importante aos Estados-Membros quanto aos meios a utilizar para realizar os objectivos por ele fixados. A Comissão acrescenta que propôs precisamente ao Conselho que, atendendo à natureza e ao conteúdo do acordo-quadro, adoptasse uma directiva, que deixa uma margem de apreciação considerável para efeitos da sua aplicação a nível nacional.

43 A recorrente contesta os argumentos apresentados tanto pelo Conselho como pela Comissão.

44 Aos argumentos apresentados pelo Conselho, responde, em primeiro lugar, que a admissibilidade do presente recurso deve ser apreciada à luz da natureza específica da directiva em causa. A este propósito, sublinha que a Directiva 96/34 é o primeiro acto regulamentar adoptado com base no acordo e no protocolo. O seu único objectivo era o de obrigar os Estados-Membros a aplicar um acordo-quadro celebrado por três organizações interprofissionais de vocação geral. No caso em apreço, tinham sido as próprias organizações a determinar o conteúdo da directiva,

enquanto as instituições comunitárias, que são normalmente chamadas a intervir no processo legislativo, só tinham desempenhado um papel puramente formal (v. os décimo terceiro e décimo quarto considerandos da Directiva 96/34, bem como o relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta da Comissão relativa a essa directiva). Aliás, era significativo que a Comissão tivesse exprimido a opinião, na sua comunicação, de que o Conselho não tem qualquer competência para modificar o acordo tal como foi celebrado pelos parceiros sociais. Por conseguinte, a harmonização da matéria da licença parental no conjunto dos Estados-Membros da União, com excepção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, tinha sido confiada apenas aos três parceiros sociais que, por sua própria iniciativa, lançaram o processo de negociação previsto no artigo 4.°, n.° 2, do acordo, sem a ele associarem os outros parceiros sociais reconhecidos pela Comissão. Neste contexto, a Directiva 96/34 não pode ser equiparada às que, até agora, foram objecto da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Com efeito, distinguia-se de uma directiva clássica em dois planos.

45 Por um lado, a utilização que no caso concreto foi feita da directiva como instrumento regulamentar não tinha sido imposta por qualquer disposição do Tratado, antes sendo o resultado de uma dupla escolha. As organizações profissionais que negociaram o acordo-quadro optaram por lhe atribuir um efeito *erga omnes*, quando se podiam ter limitado a negociar um simples acordo com efeitos *inter partes*. A Comissão preferiu submeter ao Conselho uma proposta de directiva a fim de tornar obrigatório *erga omnes* o acordo-quadro, quando nos termos do artigo 4.°, n.° 2, do acordo podia ter optado por outro instrumento legislativo previsto pelo artigo 189.° do Tratado ou, como pretende o Governo alemão numa tomada de posição acerca das questões processuais suscitadas pela aplicação do acordo, podia só ter proposto a adopção de uma decisão *sui generis*. Os argumentos de inadmissibilidade geralmente invocados a propósito de um recurso de anulação de uma directiva interposto por um particular não eram, assim, pertinentes no caso em apreço, em razão dessa dupla escolha. Com efeito, seria paradoxal pretender que o carácter regulamentar da directiva afecta a admissibilidade do presente recurso, na medida em que esse argumento equivale a afirmar que a recorrente, enquanto organização representativa afastada das negociações, não pode submeter a legalidade do acordo-quadro e a sua génese à fiscalização do órgão jurisdicional comunitário em virtude de as organizações profissionais que celebraram esse acordo terem optado por um alargamento dos seus efeitos aos outros parceiros sociais, quando a recorrente põe precisamente em causa a regularidade desse alargamento. Além disso, tal

argumento conduzia a permitir à Comissão, ao escolher no caso concreto a directiva como instrumento legislativo, retirar à recorrente toda a protecção jurídica, quando podia ou mesmo devia ter proposto outro tipo de acto.

46 Por outro lado, a recorrente alega que a natureza específica da Directiva 96/34 coloca as organizações representativas afastadas da negociação numa posição especial que o Conselho não pode ignorar. O argumento, segundo o qual a recorrente não é individualmente afectada por não ser signatária do acordo, não era pertinente, pois o âmago do presente litígio é precisamente a questão de saber se a recorrente devia ter participado nas negociações e assinado o acordo-quadro.

47 A recorrente alega igualmente que os argumentos que o Conselho retira da análise do conteúdo da directiva para chegar à conclusão de que esta possui natureza regulamentar desprezam igualmente a especificidade da Directiva 96/34. Assim, critica o argumento segundo o qual não vem referida na directiva na medida em que bastava que tivesse participado nas negociações para que o recurso fosse admissível. Este argumento constituía, portanto, uma razão suplementar, para os parceiros sociais que participaram nas negociações, de não associar a recorrente à negociação. Do mesmo modo, o argumento segundo o qual o conteúdo da directiva era demasiado vago, deixando aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação, não atendia ao facto de esse conteúdo ter sido determinado por parceiros sociais e não pelo Conselho e que essa falta de precisão é, precisamente, objecto do primeiro fundamento invocado em sede de mérito (v. *supra* n.° 23).

48 Em segundo lugar, a recorrente recorda que, de acordo com jurisprudência assente, o carácter normativo de um acto não impede que possa dizer individualmente respeito a determinados operadores económicos interessados (acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 1984, Allied Corporation e o./Comissão, 239/82 e 275/82, Recueil, p. 1005, n.° 11, de 23 de Maio de 1985, Allied Corporation e o./Conselho, 53/83, Recueil, p. 1621, n.° 4, de 16 de Maio de 1991, Extramet Industrie/Conselho, C-358/89, Colect., p. I-2501, n.° 13, e de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.° 19). Embora a jurisprudência que cita só diga respeito a recursos interpostos dos regulamentos, a recorrente considera não existir qualquer razão para não a aplicar quando o acto impugnado é uma directiva, na medida em que a diferença entre esses dois actos não resulta do

seu carácter geral, mas do facto de a directiva impor ao Estado-Membro ou aos Estados-Membros, seu(s) destinatário(s), um «resultado a alcançar», ao mesmo tempo que lhes deixa a liberdade de escolher a forma e os meios que permitem alcançar esse resultado (v. conclusões do advogado-geral W. Van Gerven relativas ao acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Fevereiro de 1992, Países Baixos e PTT Nederland/Comissão, C-48/90 e C-66/90, Colect., pp. I-565, I-589, I-597).

49 A admissibilidade do presente recurso também não devia depender de uma interpretação literal do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, segundo a qual só as decisões podem ser objecto de um recurso de anulação interposto por um particular. A recorrente alega que as disposições em matéria de acesso ao órgão jurisdicional comunitário sempre foram interpretadas no quadro de uma protecção jurisdicional eficaz tanto no que respeita aos actos impugnáveis (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Fevereiro de 1984, Kohler/Tribunal de Contas, 316/82 e 40/83, Recueil, p. 641; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Março de 1994, Air France/Comissão, T-3/93, Colect., p. II-121) como no que respeita às instituições visadas (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1976, Mills/BEI, 110/75, Recueil, p. 955, Colect., p. 399, de 23 de Abril de 1986, Os Verdes/ /Parlamento, 294/83, Colect., p. 1339, de 3 de Julho de 1986, Conselho/ /Parlamento, 34/86, Colect., p. 2155, e de 2 de Dezembro de 1992, SGEEM e Etroy/BEI, C-370/89, Colect., p. I-6211).

50 A recorrente sublinha que o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Outubro de 1994 no processo Asocarne/Conselho (já referido, n.° 17), no qual este justificou a exclusão de um recurso de anulação de uma directiva interposto por um particular nomeadamente por «a protecção judicial dos particulares se encontrar devidamente assegurada pelos tribunais nacionais que controlam a sua transposição nos diferentes direitos internos», recebeu um acolhimento crítico na doutrina e que o despacho do Tribunal de Justiça de 23 de Novembro de 1995, Asocarne/Conselho, já referido, embora confirme o despacho do Tribunal de Primeira Instância, baseia a rejeição do recurso não apenas no facto de os acórdãos Van der Kooy/Comissão e CIRFS e o./Comissão, já referidos, que respeitavam a decisões, não serem transponíveis para o caso em apreço, pois tratava-se de uma directiva, mas igualmente no facto de a directiva ter sido adoptada no seguimento de um processo que não previa intervenção da recorrente, contrariamente ao processo que deu lugar ao acórdão CIRFS e o./Comissão, já referido. Ora, a recorrente sublinha que, no caso em apreço, a directiva foi adoptada no quadro de um

processo que não só prevê a intervenção dos parceiros sociais, como a recorrente, como só existe devido a essa intervenção e à escolha efectuada pelos parceiros sociais que seriam os seus verdadeiros autores.

51 Em terceiro lugar, a recorrente afirma que é individualmente afectada pela directiva, pois esta afecta-a em virtude de determinadas qualidades que lhe são próprias e de um situação de facto que a individualiza por referência a qualquer outra pessoa. A este respeito, sublinha que a Comissão, na sua comunicação, a reconheceu como uma organização que satisfazia os critérios de representatividade formulados no n.° 24 da referida comunicação. Além disso, afirmou que tinha sido consultada pela Comissão nas duas fases previstas pelo artigo 3.°, n.^{os} 2 e 3, do acordo. Também sublinha que os interesses que representa são os únicos que gozam de uma protecção específica nos termos do artigo 2.°, n.° 2, do acordo, na medida em que a criação e o desenvolvimento das PME não podiam ser contrariados aquando da aplicação da legislação no âmbito do acordo. Por último, a recorrente alega que o próprio objecto do acordo-quadro afecta de uma forma tão importante as PME que ela devia ter podido participar nas negociações sob pena de lhe causar graves prejuízos e, portanto, conduzir a uma violação manifesta do artigo 2.°, n.° 2, do acordo. Daqui resultava que a recorrente é individualmente afectada pela directiva atendendo ao papel que deveria ter desempenhado na sua elaboração.

52 Perante estes elementos, a recorrente considera que o seu recurso satisfaz as condições impostas pelos acórdãos Van der Kooy/Comissão e CIRFS e o./Comissão, já referidos, para considerar que uma associação é individualmente afectada. Sublinha ainda que do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Abril de 1995, CCE de la Société générale des grandes sources e o./Comissão (T-96/92, Colect., p. II-1213, n.^{os} 35 e 36), resultava que bastava que ela dispusesse do direito de participar nas negociações para ser individualmente afectada pela directiva, sem ser necessário uma participação efectiva. De qualquer modo, recorda que o Conselho não pode afirmar que ela não é individualmente afectada em virtude de não ter participado nas negociações, na medida em que a questão central do processo é precisamente o facto de não se ter reconhecido à recorrente a sua posição e a sua qualidade negociadora aquando da elaboração da Directiva 96/34.

53 Em quarto lugar, a recorrente afirma que as duas facetas do objecto do recurso demonstram que os seus interesses são directamente afectados pela adopção da directiva.

54 A primeira faceta do objecto do recurso visava a génese da directiva e denunciava o facto de a recorrente, enquanto organização representativa reconhecida, ter sido arbitrariamente afastada das negociações. O acto normativo, que consagra um acordo-quadro a que não foi associada, afectava directamente os seus interesses próprios na medida em que afecta uma das suas principais missões nos termos do artigo 4.°, n.° 2, do acordo, ou seja, participar nas negociações dos acordos sociais (v., no mesmo sentido, acórdão CCE de la Société générale des grandes sources e o./Comissão, já referido, n.° 38).

55 A segunda faceta do objecto do recurso visava o conteúdo do acordo-quadro e punha em causa o seu carácter demasiado vago e geral, na medida em que deixa aos Estados-Membros a faculdade «de autorizar acordos particulares» para responder às necessidades de funcionamento e de organização das PME. Ora, a recorrente alega que tem um interesse directo em que no acordo-quadro que deve ser transposto nos Estados-Membros se atenda aos interesses das PME.

56 Na sua réplica, a recorrente sublinha que o Conselho reconheceu que a questão da admissibilidade do presente recurso não pode ser separada da questão de mérito. Todavia, afirma que a atitude do Conselho é, a este propósito, criticável. Por um lado, sublinha a estranha natureza do argumento que se traduz em sustentar que uma associação representativa das PME só podia invocar o respeito do artigo 2.°, n.° 2, do acordo relativamente a uma directiva aplicável apenas às PME, desde que se tratasse de uma directiva apenas aplicável às PME que implicasse obrigações administrativas, financeiras e jurídicas que contrariassem a criação e o desenvolvimento dessas empresas. Por outro lado, a recorrente considera ser paradoxal sustentar que, quando a directiva não visa apenas as PME, uma associação que as represente não pode submeter ao Tribunal de Primeira Instância a questão do não respeito de uma disposição que impõe uma protecção específica dos interesses dessas empresas, ou seja, o artigo 2.°, n.° 2, do acordo, precisamente porque representa especificamente essas empresas.

57 A recorrente considera que, quando os seus direitos de negociador, enquanto parceiro social representativo, são violados, deve poder prevalecer-se da protecção jurisdicional concedida pelo direito comunitário, independentemente do conteúdo do texto aprovado. Insiste sobre a relevância da sua representatividade no âmbito do exame da admissibilidade do seu recurso, comparando a sua posição com a do CEEP, que apenas defende os interesses das empresas públicas.

58 Respondendo aos argumentos da Comissão, a recorrente afirma que a questão não é verdadeiramente a de saber se é directa e individualmente afectada pela Directiva 96/34, mas antes a de saber como pode obter a punição da violação do seu direito à negociação colectiva de acordos-quadro negociados ao nível europeu. De qualquer modo, a recorrente considera que é necessário rejeitar os dois argumentos apresentados pela Comissão.

59 Por um lado, afirma ser individualmente afectada pelo acto impugnado. Considera que o despacho Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e o./Comissão, já referido, respeita a uma hipótese diferente da em apreço. A recorrente sublinha que o Tribunal declarou o recurso inadmissível nesse processo não porque considerasse que a obrigação da Comissão de consultar as associações em causa não bastava para as individualizar, mas porque considerava que essa obrigação de consulta não existia no quadro regulamentar que rege a adopção do acto impugnado (n.os 30 e 31). Daqui a recorrente retira, *a contrario*, que os operadores económicos tem um interesse individual em impugnar um acto quando, antes da sua adopção, foram consultados, ao abrigo de uma obrigação que pesa sobre a instituição que os consulta. Afirma, além disso, que o Tribunal confirmou esta interpretação no seu despacho Merck e o./Comissão, já referido (n.os 73 e 74), ao declarar um recurso inadmissível em virtude de a Comissão não ter a obrigação de ouvir os recorrentes antes da adopção do acto impugnado. Põe em evidência o facto de que, nesse processo, a Comissão reconheceu explicitamente que era necessário reconhecer a existência de um interesse individual quando, paralelamente, existia uma obrigação de ouvir a recorrente na fase da preparação do acto (n.º 34).

60 Por outro lado, a recorrente considera que tem um interesse directo em solicitar a anulação da Directiva 96/34. Sublinhando que esta directiva não tem conteúdo próprio e se contenta em confirmar um acordo-quadro negociado com violação do seu direito à negociação colectiva, a recorrente explica que a sua crítica respeita à forma como o acordo-quadro foi negociado, o que dava origem a um interesse directo da sua parte em impugnar a Directiva 96/34. Remete, a este respeito, para o acórdão CCE de la Société générale des grandes sources e o./Comissão, já referido (n.° 38), no qual o Tribunal se recusou a reconhecer um interesse directo às organizações sindicais que actuavam, pois não tinham sido postos em causa os direitos próprios dos representantes dos assalariados.

61 A recorrente considera, portanto, que não é um interessado apenas afectado pelo conteúdo de uma norma comunitária, mas um interessado que devia ser associado, por força de disposições superiores da ordem jurídica comunitária, à negociação da norma em causa. Como a Comissão não velou pelo respeito do texto do acordo, a recorrente considera que deve ter acesso ao Tribunal encarregado de fazer respeitar a legalidade comunitária no âmbito do contencioso de anulação. A recorrente sublinha, aliás, que nenhuma outra via de direito útil — e certamente não uma hipotética acção por omissão ou um hipotético reenvio prejudicial — que lhe permita obter o reconhecimento da irregularidade de um processo que desprezou as suas prerrogativas enquanto parceiro social europeu está à sua disposição (acórdão Parlamento/Conselho, já referido, n.° 20).

Apreciação do Tribunal

62 No caso em apreço, há que apreciar a admissibilidade de um recurso de anulação contra uma directiva adoptada pelo Conselho com base no artigo 4.°, n.° 2, do acordo, interposto por uma pessoa colectiva nos termos do artigo 17.°, quarto parágrafo, do Tratado.

63 Embora o artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado não se refira expressamente à admissibilidade dos recursos de anulação contra uma directiva interpostos por uma

pessoa colectiva, resulta no entanto da jurisprudência do Tribunal de Justiça que essa única circunstância não basta para declarar inadmissíveis tais recursos (v., a este respeito, o acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 1993, Gibraltar/ /Conselho, C-298/89, Colect., p. I-3605, e o despacho do Tribunal de Justiça proferido no recurso de 23 de Novembro de 1995, Asocarne/Conselho, já referido). Assim, no seu despacho Asocarne/Conselho, já referido, após ter concluído que o acto impugnado era uma directiva, o Tribunal de Justiça verificou se não se tratava de uma decisão que afectava directa e individualmente a recorrente, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, ainda que essa decisão tivesse sido adoptada sob a forma de directiva. A este respeito, é forçoso observar que as instituições comunitárias não podem afastar a protecção jurisdicional que esta disposição do Tratado oferece aos particulares através da simples escolha da forma do acto em causa (v. despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Setembro de 1997, Federolio/Comissão, T-122/96, Colect., p. II-1559, n.° 50). Além disso, no caso em apreço, o artigo 4.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo prevê que «os acordos celebrados ao nível comunitário serão aplicados quer de acordo com os procedimentos e práticas próprios dos parceiros sociais e dos Estados-Membros quer, nas matérias abrangidas pelo artigo 2.°, a pedido conjunto das partes signatárias, com base numa decisão adoptada pelo Conselho sob proposta da Comissão». Nestas circunstâncias, a simples escolha da forma de directiva não podia permitir, neste caso, ao Conselho impedir os particulares de exercerem o direito de recurso de que dispõem por força do Tratado.

64 Importa, portanto, verificar, em primeiro lugar, se a Directiva 96/34 é um acto normativo ou se é necessário considerá-la uma decisão adoptada sob a forma de directiva. Para determinar o carácter geral ou não de um acto, há que apreciar a sua natureza e os efeitos jurídicos que visa produzir ou produziu efectivamente (acórdão Alusuisse/Conselho e Comissão, já referido, n.° 8).

65 No caso em apreço, o artigo 1.° da Directiva 96/34 prevê que esta «destina-se a aplicar o acordo-quadro sobre a licença parental celebrado em 14 de Dezembro de 1995 pelas organizações interprofissionais de vocação geral (UNICE, CEEP e CES), incluído em anexo». Ora, da cláusula 1, n.^{os} 1 e 2, do acordo-quadro, intitulada «Objecto e âmbito de aplicação», resulta que este último «enuncia prescrições mínimas para facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares dos trabalhadores com filhos» e «é aplicável a todos os trabalhadores, de ambos os sexos, com um contrato ou uma relação de trabalho definidos na

legislação, nas convenções colectivas ou nas práticas vigentes em cada Estado-Membro».

66 Além disso, embora a recorrente tenha criticado a escolha da forma da directiva para aplicar o acordo-quadro com base no artigo 4.°, n.° 2, do acordo, não afirmou que a Directiva 96/34 não satisfazia, enquanto directiva, as exigências do artigo 189.° do Tratado. Com efeito, basta sublinhar que esta Directiva 96/34 tem por destinatários os Estados-Membros (artigo 3.°), que são obrigados a tomar todas as medidas necessárias para poderem, em qualquer momento, garantir os resultados impostos por esta (artigo 2.°, n.° 1), e que a letra do acordo-quadro para o qual remete o seu artigo 1.° deixa às autoridades nacionais a competência quanto à forma e aos meios susceptíveis de permitir atingir esses resultados.

67 Por consequência, a Directiva 96/34 possui, pela sua natureza, carácter normativo e não constitui uma decisão na acepção do artigo 189.° do Tratado.

68 Em segundo lugar, importa examinar se, apesar do carácter normativo da Directiva 96/34, a recorrente pode, no entanto, ser considerada directa e individualmente afectada por esta.

69 A este respeito, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência, em certas circunstância, mesmo um acto normativo que se aplique à generalidade dos operadores económicos interessados pode dizer individualmente respeito a alguns de entre eles (v., a este respeito, os acórdãos Extramet Industrie/Conselho, já referido, n.° 13, e Codorniu/Conselho, já referido, n.° 19, e despacho Federolio/Comissão, já referido, n.° 58). Todavia, uma pessoa singular ou colectiva só pode afirmar ter sido individualmente afectada pelo acto em causa se o for em virtude de determinadas qualidades que lhe são próprias ou de uma situação de facto que a individualiza relativamente a qualquer outra pessoa (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect., 1962-1964, pp. 279, 284;

acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Abril de 1995, CCE de Vittel e o./Comissão, T-12/93, Colect., p. II-1247, n.° 36, e despacho Federolio/ /Comissão, já referido, n.° 59).

70 A este respeito, os diferentes argumentos desenvolvidos pela recorrente baseiam-se todos na premissa de que dispõe de direitos específicos no quadro dos mecanismos processuais instituídos pelo acordo a fim de permitir a adopção de actos que integram o seu âmbito de aplicação, direitos esses que no caso em apreço teriam sido violados.

71 Neste caso, para determinar se a recorrente foi efectivamente afectada pela Directiva 96/34 em virtude de determinadas qualidades que lhe são próprias ou de uma situação de facto que a individualiza relativamente a qualquer outra pessoa, importa examinar as especificidades do processo que conduziu à sua adopção, começando pela análise dos mecanismos processuais instituídos pelo acordo. Das disposições deste último resulta que os actos necessários para realizar os objectivos que visa podem ser adoptados através de dois processos alternativos.

72 Os dois processos em causa têm uma fase inicial comum que consiste, para a Comissão, em consultar os parceiros sociais, em conformidade com o artigo 3.°, n.^{os} 2 e 3, do acordo. No entanto, o texto deste último não esclarece quais são os parceiros sociais em causa. Na sua comunicação, a Comissão definiu, à partida, determinados critérios que permitem identificar os parceiros sociais cuja representatividade justifica, na sua perspectiva, que sejam consultados durante essa fase inicial, que obrigatoriamente antecede qualquer iniciativa comunitária baseada nas disposições do acordo. Com base nesses critérios, a Comissão elaborou uma lista, que foi apensa em anexo 2 à sua comunicação. No n.° 24 desta, a Comissão esclarece que a referida lista será revista à luz da experiência adquirida na matéria. A recorrente é mencionada nessa lista, enquanto organização interprofissional que representa determinadas categorias de trabalhadores ou de empresas. As partes não contestam que a recorrente foi, neste caso, consultada pela Comissão, em conformidade com o artigo 3.°, n.^{os} 2 e 3, do acordo.

73 Relativamente ao primeiro processo, decorre do artigo 2.° do acordo que o Conselho pode adoptar directivas, de acordo com o processo a que se refere o artigo 189.°-C do Tratado e após consulta do Comité Económico e Social, nas matérias enumeradas no artigo 2.°, n.° 1, do acordo, bem como, decidindo por unanimidade sob proposta da Comissão, após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, nas matérias a que se refere o artigo 2.°, n.° 3, do acordo. Relativamente ao segundo processo, decorre do artigo 4.° do acordo que um acordo celebrado a nível europeu entre parceiros sociais pode ser aplicado ou de acordo com os processos e práticas próprios aos parceiros sociais e aos Estados-Membros, ou, nas matérias a que se refere o artigo 2.° do acordo, a pedido conjunto das partes signatárias, por uma decisão do Conselho sob proposta da Comissão. Foi este último processo que conduziu à adopção do acto impugnado.

74 O segundo processo, que se inicia com a fase de consulta que se rege pelo artigo 3.°, n.^{os} 2 e 3, do acordo, desenrola-se da seguinte forma. O artigo 3.°, n.° 4, do acordo prevê que os parceiros sociais podem, nessa ocasião, informar a Comissão da sua vontade de dar início ao processo previsto no artigo 4.° Além disso, esclarece que a duração do processo não pode exceder nove meses, salvo prorrogação decidida em comum pelos parceiros sociais interessados e pela Comissão. Como já foi referido, as disposições do artigo 4.° do acordo acrescentam que o diálogo entre parceiros sociais pode conduzir a acordos que, nas matérias abrangidas pelo artigo 2.°, podem ser aplicados pelo Conselho a pedido conjunto dos signatários.

75 A letra do artigo 3.°, n.° 4, e do artigo 4.° do acordo não esclarecem, portanto, explicitamente quais são os parceiros sociais abrangidos pela negociação a que se refere. A ordenação das referidas disposições e a existência de uma fase prévia de consulta indicam, no entanto, que os parceiros sociais interessados pela negociação se encontram, pelo menos, entre os que foram consultados pela Comissão. Isto não implica, todavia, que todos os parceiros sociais consultados pela Comissão, ou seja, os parceiros sociais constantes da lista que figura em anexo 2 à comunicação, têm o direito de participar nas negociações iniciadas. Com efeito, é forçoso observar que a fase de negociação, que eventualmente começa durante a fase de consulta iniciada pela Comissão, depende apenas da iniciativa dos parceiros sociais que desejem desencadear essa negociação. Os parceiros sociais interessados por essa fase de

negociação são, portanto, aqueles que mutuamente manifestaram a sua vontade de iniciar o processo previsto no artigo 4.° do acordo e de o conduzir ao seu termo.

76 O n.° 31 da comunicação, que se integra na parte intitulada «Da consulta à negociação», esclarece aliás que «os parceiros sociais, que conduzem as suas negociações de forma independente, não são de forma alguma obrigados a limitar-se ao conteúdo das propostas que a Comissão está a elaborar ou à introdução de modificações, subentendendo-se que só poderão ser objecto de uma acção comunitária os domínios abrangidos pela proposta da Comissão. Os parceiros sociais interessados são os que aceitem negociar entre si. A conclusão desse acordo é da competência exclusiva das diferentes organizações. Todavia, a Comissão considera que as disposições relativas às pequenas e médias empresas a que se refere o artigo 2.°, n.° 2, do acordo deviam ser tidas em atenção pelas organizações signatárias de um acordo».

77 Além disso, resulta dos termos da comunicação que o estabelecimento da lista que figura no anexo 2, em que figuram os parceiros sociais que a Comissão considera representativos, obedece à necessidade de organizar apenas a fase de consulta dos parceiros sociais prevista pelo artigo 3.°, n.^{os} 2 e 3, do acordo. Com efeito, a Comissão só lhe faz referência na parte da comunicação relativa à «Consulta dos parceiros sociais» (n.^{os} 11 a 28), especialmente nos n.^{os} 22 a 28 intitulados «Organizações a consultar», nunca a referindo nas partes consagradas à fase de negociação (n.^{os} 29 a 36 da comunicação intitulados «Da consulta à negociação»).

78 Do que precede resulta que o artigo 3.°, n.^{os} 2, 3 e 4, e o artigo 4.° do acordo não conferem a nenhum parceiro social, sejam quais forem os interesses que afirmem

representar, um direito geral a participar em qualquer negociação iniciada em conformidade com o artigo 3.°, n.° 4, do acordo, embora todos os parceiros sociais consultados, nos termos do artigo 3.°, n.^{os} 2 e 3, do acordo, tenham a possibilidade de dar início a tal negociação.

79 O simples facto de a recorrente ter, no caso em apreço, por diversas vezes, solicitado à Comissão autorização para participar nas negociações iniciadas por outros parceiros sociais não modifica a situação, pois o domínio da fase de negociação propriamente dita cabe apenas à iniciativa dos parceiros sociais interessados e não à Comissão.

80 Do mesmo modo, o artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo não confere à recorrente um direito a participar nas negociações a que se refere o artigo 3.°, n.° 4, do acordo. Com efeito, embora na verdade o segundo período do artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo estabeleça que «essas directivas devem evitar impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas que sejam contrárias à criação e desenvolvimento de pequenas e médias empresas», esta disposição não consagra o direito dos representantes das PME a tomarem automaticamente parte em todas as negociações iniciadas por parceiros sociais em conformidade com o artigo 3.°, n.° 4, do acordo (v., a este propósito, acórdão do Tribunal de Primeira Instância CCE de la Société générale des grandes sources e o./Comissão, já referido, n.° 29). Trata-se de uma disposição que consagra uma obrigação substantiva, cujo respeito pode ser submetido ao controlo do órgão jurisdicional comunitário por qualquer interessado, no quadro da via de recurso adequada, e não apenas pela recorrente no quadro do recurso de anulação previsto pelo artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado. Segue-se que nenhuma organização interprofissional que represente os interesses das PME, independentemente, aliás, do grau de representatividade que reivindica, pode retirar do artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo um direito a participar nessas negociações.

81 Por outro lado, importa rejeitar o argumento da recorrente, desenvolvido designadamente na audiência, segundo o qual resulta da jurisprudência que, para que possam produzir o seu efeito útil, deve-se reconhecer a determinadas disposições

substantivas do direito comunitário implicações processuais. Com efeito, a jurisprudência então citada pela recorrente não permite retirar do artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo, que ela dispõe de um direito de participar em todas as negociações iniciadas por parceiros sociais com base no artigo 3.°, n.° 4, do acordo. Assim, por um lado, no seu despacho de 17 de Janeiro de 1980, Camera Care/ /Comissão (792/79 R, Recueil, p. 119), o Tribunal de Justiça não reconheceu as implicações processuais de disposições substantivas, neste caso, os artigos 85.° e 86.° do Tratado, mas definiu o alcance de uma disposição que conferia desde agora uma competência específica à Comissão, ou seja, o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de aplicação dos artigos 85.° e 86.° do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22). Por outro lado, no seu acórdão de 27 de Outubro de 1993, Enderby (C-127/92, Colect., p. I-5535), o Tribunal de Justiça pronunciou-se, por ocasião de um reenvio prejudicial, sobre a repartição do ónus da prova quanto ao carácter discriminatório ou não de uma prática na perspectiva do artigo 119.° do Tratado, nas relações entre empregadores e empregados. Diferentemente do presente caso concreto, o Tribunal de Justiça não teve, portanto, neste último processo, que reconhecer um direito processual a um particular no âmbito de um processo de adopção de um acto por uma instituição comunitária.

82 De tudo o que precede decorre que, tendo em conta as disposições do acordo, a recorrente não podia arrogar-se possuir um direito geral a participar na fase de negociação do segundo procedimento previsto pelo acordo, nem no caso em apreço um direito especial a participar na negociação do acordo-quadro.

83 Todavia, esta consideração não justifica por si só a inadmissibilidade do presente recurso. As especificidades do processo que conduziu à adopção da Directiva 96/34 com base no artigo 4.°, n.° 2, do acordo exigem, com efeito, que se examine, além disso, se o eventual não respeito, pelo Conselho ou pela Comissão, das obrigações que lhes incumbem no âmbito desse processo viola um direito da recorrente cuja protecção jurisdicional implica que seja considerada como directa e individualmente afectada, em virtude de determinadas qualidades que lhe são próprias ou de uma situação de facto que a individualiza por referência a qualquer outra pessoa (v. jurisprudência citada *supra* no n.° 69).

84 A este respeito, é forçoso observar que, embora a iniciativa e o domínio da fase de negociação propriamente dita do processo regida pelos artigos 3.°, n.° 4, e 4.° do acordo apenas incumbam aos parceiros sociais interessados (v. *supra* n.^{os} 75 e 76), quando estes últimos celebram um acordo cuja aplicação a nível comunitário solicitam conjuntamente, nos termos do artigo 4.°, n.° 2, do acordo, o Conselho actua sob proposta da Comissão. Os parceiros sociais interessados enviam, assim, o seu pedido conjunto à Comissão que, recuperando então o domínio do processo, examina se deve apresentar ao Conselho uma proposta nesse sentido.

85 A intervenção da Comissão deve verificar-se em conformidade com os princípios que governam a sua acção no domínio da política social, especialmente concretizados no artigo 3.°, n.° 1, do acordo, segundo o qual «a Comissão tem por atribuição promover a consulta dos parceiros sociais ao nível comunitário e tomará todas as medidas necessárias para facilitar o seu diálogo, assegurando um apoio equilibrado às partes». Como justamente indicaram tanto a recorrente como a Comissão, trata-se designadamente para esta última, no momento em que dispõe de um novo direito de intervir no desenrolar do processo, de examinar a representatividade dos signatários desse acordo.

86 Aliás, a Comissão comprometeu-se, na sua comunicação, a verificar a representatividade dos parceiros sociais signatários de um acordo antes de propor ao Conselho a adopção de uma decisão que imponha a sua aplicação a nível comunitário. Assim, no n.° 39 da sua comunicação declarou que «elaborará as propostas de decisão que irá submeter ao Conselho tendo em conta o carácter representativo das partes contratantes, o seu mandato e a "legalidade" de cada cláusula da convenção colectiva na perspectiva do direito comunitário, bem como o respeito das disposições relativas às pequenas e médias empresas a que se refere o artigo 2.°, n.° 2».

87 Por seu lado, o Conselho é obrigado a verificar se a Comissão cumpriu as obrigações que lhe são impostas pelas disposições do acordo, sob pena de ratificar uma irregularidade processual susceptível de afectar a legalidade do acto que acabará por adoptar.

88 Importa insistir sobre a importância que, para a Comissão e para o Conselho, reveste a obrigação de verificar a representatividade dos parceiros sociais signatários de um acordo celebrado nos termos dos artigos 3.°, n.° 4, e 4.° do acordo, cuja aplicação a nível comunitário é solicitada ao Conselho. Com efeito, nesse momento exacto do processo que se rege pelas referidas disposições, a intervenção das duas instituições em causa tem por efeito conferir uma base comunitária de natureza legislativa a um acordo celebrado entre parceiros sociais, sem recorrer aos processos clássicos de elaboração de um texto legislativo previstos pelo Tratado, que implicam a participação do Parlamento Europeu. Ora, da jurisprudência resulta que a participação deste último no processo legislativo da Comunidade é o reflexo, ao nível da Comunidade, de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder através de uma assembleia representativa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991, Comissão/ /Conselho, C-300/89, Colect., p. I-2867, n.° 20, e de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho, 138/79, Recueil, p. 3333, n.° 33, e Maizena/Conselho, 139/79, Recueil, p. 3393, n.° 34). A este propósito, é forçoso observar que, em conformidade com a jurisprudência referida, a legitimidade democrática dos actos adoptados pelo Conselho nos termos do artigo 2.° do acordo resulta da intervenção do Parlamento Europeu no desenrolar deste primeiro processo (v. *supra* n.° 73).

89 Em contrapartida, o segundo processo a que se referem os artigos 3.°, n.° 4, e 4.°, do acordo não prevê a intervenção do Parlamento Europeu. Ora, o respeito do princípio da democracia, em que se baseia a União, exige — na falta de participação do Parlamento Europeu no processo de adopção de um acto legislativo — que a participação dos povos nesse processo seja assegurada de maneira alternativa, neste caso através dos parceiros sociais que celebraram o acordo a quem o Conselho, decidindo por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, confere uma natureza legislativa a nível comunitário. Para controlar o respeito desta exigência, incumbe à Comissão e ao Conselho verificar a representatividade dos parceiros sociais em causa.

90 Este exame impõe-lhes verificar se, na perspectiva do conteúdo do acordo em causa, os parceiros sociais signatários deste último têm uma representatividade cumulada suficiente. Se a representatividade cumulada não for suficiente, a

Comissão e o Conselho devem recusar a aplicar o acordo celebrado a nível comunitário. Neste último caso, os parceiros sociais consultados pela Comissão em conformidade com o artigo 3.°, n.os 2 e 3, do acordo, que não celebraram o acordo em causa e cuja representatividade própria, sempre na perspectiva do conteúdo deste último, é necessária para completar a representatividade cumulada dos signatários, dispõem do direito de impedir a Comissão e o Conselho de assegurar a sua aplicação a nível comunitário por um acto legislativo. A protecção jurisdicional que a existência desse direito exige implica que os parceiros sociais não signatários que possuem essas características, quando interpõem um recurso de anulação do acto do Conselho que aplica o acordo a nível comunitário com base no artigo 4.°, n.° 2, do acordo, devam ser considerados directa e individualmente afectados por esse acto. A este respeito, é forçoso, aliás, observar que, por razões semelhantes, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância já consideraram admissíveis recursos de anulação interpostos de um acto de carácter normativo em virtude de existir uma disposição de direito superior que impunha ao autor do acto que atendesse à situação específica de cada recorrente (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207, n.os 11 a 32, e de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão, C-152/88, Colect., p. I-2477, n.os 11 a 13; e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, Antillean Rice Mills e o./Comissão, T-480/93 e T-483/93, Colect., p. II-2305, n.os 67 a 78).

91 No caso em apreço, importa verificar, em primeiro lugar, se a Comissão e o Conselho controlaram efectivamente o carácter suficiente da representatividade cumulada dos signatários do acordo-quadro. A este respeito, dos elementos apresentados pelo Conselho decorre que esse exame foi efectuado. O Conselho e a Comissão explicaram assim, no âmbito do presente processo, que o seu exame incidiu, por um lado, sobre o grau de representatividade dos signatários, e, por outro, sobre a sua representatividade na perspectiva do âmbito de aplicação material do acordo-quadro. O décimo terceiro considerando da Directiva 96/34 refere, aliás, que a Comissão elaborou a proposta que transmitiu ao Conselho, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 2, do acordo, tendo em conta a representatividade das partes signatárias do acordo-quadro. Do mesmo modo, em resposta a uma pergunta do Tribunal feita a título de medida de organização do processo, o Conselho apresentou os extractos dos documentos do «grupo das questões sociais do Conselho» relativos às suas reuniões de 22 de Fevereiro, 5 de Março e 12 de Março de 1996, dos quais resulta que a questão da representatividade dos signatários foi objecto de discussões no Conselho.

92 Nestas circunstâncias, simples alegações da recorrente, de que a Comissão e o Conselho não tinham examinado a representatividade dos signatários do acordo-quadro, não podem afectar a realidade do controlo exercido pela Comissão e pelo Conselho, baseada em elementos de prova apresentados para o efeito pelo Conselho. De qualquer modo, cabe assinalar que os diferentes quadros apresentados pelo Conselho em anexo à sua tréplica e o estudo da Comissão que serviu de base à classificação dos parceiros sociais na lista que figura no anexo 2 à comunicação, classificação que, aliás, não foi então contestada pela recorrente, demonstram pelo menos que o Conselho e a Comissão se mantiveram informados sobre a representatividade dos diversos parceiros sociais em causa no presente processo.

93 Em segundo lugar, importa verificar se o exame da representatividade cumulada dos signatários do acordo-quadro efectuado pela Comissão e pelo Conselho satisfez as exigências impostas a esse respeito, como expostas *supra* nos n.^{os} 83 a 90.

94 Antes de mais, importa recordar que o acordo-quadro tem por objecto enunciar as regras mínimas válidas para todas as relações de trabalho, independentemente do quadro em que se inscrevem (v. *supra* n.° 65). Para satisfazer a condição de uma representatividade cumulada suficiente, é portanto necessário que os diferentes signatários do acordo-quadro sejam susceptíveis de representar todas as categorias de empresas e de trabalhadores a nível comunitário.

95 Em seguida, é forçoso observar que os signatários do acordo-quadro são, no caso em apreço, os três parceiros sociais qualificados de organizações interprofissionais de vocação geral pela Comissão na sua lista que figura no anexo 2 à comunicação, por comparação, designadamente, com as organizações interprofissionais que representam determinadas categorias de trabalhadores ou de empresas, entre as quais figura a recorrente.

96 *A priori*, não se podia, portanto, acusar o Conselho de ter considerado, com base na apreciação efectuada pela Comissão, que os signatários do acordo-quadro eram susceptíveis de dispor de uma representatividade cumulada suficiente na perspectiva do conteúdo do acordo-quadro, atendendo ao seu carácter interprofissional e à sua vocação geral.

97 Embora a recorrente não conteste o carácter interprofissional das organizações signatárias do acordo-quadro, alega todavia que as duas organizações interprofissionais de empresas, a UNICE e a CEEP, não têm uma vocação mais geral do que a sua. A este respeito, insiste, por um lado, no facto de que representa muito mais PME que a UNICE, de todas as dimensões, e, por outro, no facto de que a CEEP apenas representa os interesses das empresas públicas que, em termos económicos, não eram tão importantes como os que a recorrente defende.

98 Ora, no que respeita à UNICE, é forçoso observar que as partes não contestam que, no momento em que o acordo-quadro foi celebrado, a UNICE representava empresas do sector privado de todas as dimensões, de forma que era susceptível de representar as PME, e que entre os seus membros contavam-se associações de PME, entre as quais se encontravam, aliás, também várias filiadas na recorrente. O quadro apresentado em anexo 2 à tréplica (p. 36), que a recorrente não comentou na audiência, indica igualmente que as organizações nacionais inscritas na UNICE reúnem empresas da indústria, de serviços, do comércio, do artesanato e PME.

99 Além disso, a recorrente não podia alegar que os seus membros representavam um maior número de PME do que os membros da UNICE para contestar a vocação geral desta última. Com efeito, esta circunstância serve mais para confirmar a vocação geral da UNICE, encarregada de defender os interesses de quaisquer empresas, por referência à vocação mais específica de uma organização interprofissional como a recorrente, do que para a infirmar. Do mesmo modo, a distinção que

a recorrente põe em evidência entre a defesa dos interesses das PME que ela pode garantir e a susceptível de ser assegurada pela UNICE é uma ilustração complementar da vocação específica da recorrente, que defende específica e exclusivamente os interesses de uma categoria de empresas, as PME, e da vocação geral da UNICE, que defende os interesses de todas as empresas do sector privado, entre as quais as PME. Do que precede resulta que a vocação geral da UNICE no momento em que o acordo-quadro foi celebrado é comprovada pelos factos.

100 No que respeita à CEEP, embora na verdade a recorrente minimize a sua importância económica, não contesta que esta organização interprofissional representa o conjunto das empresas do sector público ao nível comunitário, de todas as dimensões. A este título, a vocação geral que lhe é reconhecida no anexo 2 à comunicação e no artigo 1.° da Directiva 96/34 também não podia pôr em causa o exame do carácter suficiente da representatividade cumulada a que o Conselho e a Comissão são obrigados a proceder. Além disso, contrariamente à situação da recorrente, revela-se que a simples ausência da CEEP entre as organizações signatárias do acordo-quadro afectaria de forma definitiva o carácter suficiente da representatividade cumulada destas últimas na perspectiva do acordo-quadro, pois nesse caso existiria uma categoria específica de empresas, a do sector público, que não teria sido representada.

101 Importa ainda verificar se, como a recorrente sugere, apesar da vocação geral das organizações interprofissionais de empresas que celebraram o acordo-quadro, a sua representatividade cumulada na perspectiva do seu conteúdo não era suficiente. A este respeito, a recorrente alega que, atendendo ao número de PME que representa e à atenção particular dada a essa categoria de empresas pelo artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo, a sua ausência aquando da negociação do acordo-quadro tornava necessariamente insuficiente a representatividade cumulada dos parceiros sociais encarregados de defender os interesses das empresas. Como prova, a recorrente refere o conteúdo do acordo-quadro que era particularmente prejudicial aos interesses das PME, contrariamente às exigências do artigo 2.°, n.° 2, do acordo.

102 As críticas da recorrente não podem ser acolhidas. Antes de mais, é forçoso observar que se baseiam apenas no critério do número de PME representadas por si própria e pela UNICE. Mesmo que esse critério possa ser tomado em consideração aquando da apreciação do carácter suficiente da representatividade cumulada dos signatários do acordo-quadro, não pode ser considerado decisivo na perspectiva do conteúdo deste último. Com efeito, a partir do momento em que visa qualquer relação de trabalho (v. *supra* n.° 65), não é tanto a qualidade de empresa que importa, mas antes a de empregador. Ora, tendo mesmo o Conselho declarado que, representando principalmente o artesanato, a maior parte dos membros da recorrente não tinham qualquer empregado, esta não forneceu elementos capazes de demonstrar o contrário, apesar dos pedidos expressos formulados pelo Tribunal de Primeira Instância na audiência. Contentou-se, então, em citar algumas percentagens esparsas relativas a um ou outro Estado-Membro afectado pelo acordo.

103 Além disso, dos diferentes quadros apresentados pela recorrente em anexo à sua réplica e pelo Conselho em anexo à sua tréplica resulta que, entre as PME representadas pela recorrente nos catorze Estados-Membros afectados pelo acordo (5 565 300, de acordo com o quadro que figura no anexo 1 à réplica; 4 835 658, de acordo com o quadro que figura no anexo 1 à tréplica, completado pelas respostas da recorrente às questões escritas do Tribunal de Primeira Instância, e 6 600 000, de acordo com o declarado pela recorrente na audiência), um terço (2 200 000 dos 6 600 000, de acordo com o afirmado pela recorrente na audiência), ou dois terços (3 217 000 dos 4 835 658, de acordo com o quadro que figura no anexo 1 à tréplica), dessas PME encontram-se inscritas numa organização representada pela UNICE.

104 Em seguida, do artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo, a recorrente não pode retirar um grau de representatividade tal que implicasse necessariamente que, na sua ausência, a celebração de um acordo entre organizações interprofissionais com vocação geral não satisfazia a exigência de uma representatividade cumulada suficiente. Com efeito, cabe recordar, a este respeito, que se trata de uma disposição de direito substantivo cujo respeito pode ser exigido por qualquer interessado, no quadro da via de recurso adequada (v. *supra* n.° 80).

105 Por último, relativamente à representação dos interesses das PME, dos próprios termos do acordo-quadro resulta que não estiveram ausentes das negociações que conduziram à sua conclusão. Assim, o n.° 12 das condições gerais do acordo-quadro estabelece que «o presente acordo tem em conta a necessidade de melhorar as exigências da política social, de favorecer a competitividade da economia comunitária e de evitar a imposição de restrições administrativas, financeiras e jurídicas que contrariem a criação e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas». Do mesmo modo, a cláusula 2, n.° 3, alínea f), do acordo-quadro esclarece que os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais podem, designadamente, «autorizar acordos particulares em resposta às necessidades de funcionamento e de organização das pequenas empresas».

106 De qualquer modo, as críticas que a recorrente faz ao conteúdo do acordo-quadro, invocando uma violação do artigo 2.°, n.° 2, do acordo, não revelam de forma alguma que uma ou outra das suas disposições estabelece restrições administrativas, financeiras e jurídicas que contrariam a criação e o desenvolvimento das PME. Importa esclarecer, a este respeito, que o objecto do artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo não é proibir a adopção de medidas que impliquem restrições administrativas, financeiras e jurídicas para as PME, mas antes velar para que as medidas aprovadas no domínio social não afectem de forma desmedida a criação e o desenvolvimento das PME, impondo determinadas restrições administrativas, financeiras e jurídicas. Revela-se, além disso, que, em conformidade com a natureza do acto do Conselho que aplica o acordo-quadro, os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais dispõem ainda de uma margem de apreciação para transpor as prescrições mínimas adoptadas nesse acordo-quadro.

107 Antes de mais, da cláusula 2, n.° 3, alíneas e) e f), do acordo-quadro, a recorrente não pode deduzir que as médias empresas não gozam da faculdade de adiar a concessão da licença parental solicitada por um assalariado. O texto da cláusula 2, n.° 3, alínea e), não permite, com efeito, sustentar um tal argumento. Revela-se, além disso, que a lista das razões que permitem utilizar essa faculdade de adiamento da concessão da licença parental não é exaustiva, pois, de acordo com os próprios termos do acordo-quadro, essa lista colocada entre parênteses fornece apenas um determinado número de exemplos. A interpretação da cláusula 2, n.° 3, alínea e), defendida pela recorrente, não é, portanto, manifestamente procedente. Por outro lado, o texto da cláusula 2, n.° 3, alínea f), do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de conceder uma faculdade suplementar de organizar o

exercício do direito a uma licença parental, para responder às necessidades de funcionamento e de organização apenas das pequenas empresas. Esta faculdade suplementar própria às pequenas empresas não implica, todavia, que as médias empresas estejam privadas do direito que lhes concede a cláusula 2, n.° 3, alínea e), de adiar a concessão da licença parental por determinadas razões, contrariamente ao que a recorrente sugere.

108 Em seguida, se é verdade que o texto do acordo-quadro não prevê a possibilidade de um regime de excepção à protecção contra o despedimento no caso de os interesses económicos da entidade patronal serem postos em causa pela manutenção do contrato de trabalho durante e após a licença parental, é forçoso observar que, para além do facto de a possibilidade de autorizar uma ruptura do contrato de trabalho pelo empregador por ocasião da licença parental retirar toda a substância à própria noção de licença parental, a recorrente não provou, nem mesmo explicou ao Tribunal, em que é que a inexistência de tal possibilidade para as PME corresponde, no caso em apreço, à imposição de uma restrição administrativa, financeira e jurídica tal que impediria a criação e o desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

109 Por último, as disposições do acordo-quadro relativas à duração da licença parental também não são susceptíveis, por si só, de violar o artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do acordo. Com efeito, a cláusula 2, n.° 1, do acordo-quadro define uma duração mínima incompressível da licença parental equivalente a três meses, sem, no entanto, impor de forma geral e absoluta uma duração máxima, podendo esta ser definida na fase de transposição. Esclarece, assim, que «por força do presente acordo, e sob reserva da cláusula 2.2, é concedido aos trabalhadores de ambos os sexos um direito individual à licença parental, com fundamento no nascimento ou na adopção de um filho, para dele poderem cuidar durante pelo menos três meses até uma determinada idade, que poderá ir até aos oito anos de idade, a definir pelos Estados-Membros e/ou pelos parceiros sociais». Os termos utilizados demonstram portanto, por um lado, que esta disposição não impõe restrições administrativas,

financeiras e jurídicas que contrariem a criação e o desenvolvimento das PME e, por outro, que as entidades encarregadas de aplicar o acordo-quadro mantêm uma margem de apreciação considerável.

110 Segue-se que, em conformidade com as obrigações que, designadamente, lhes impõe o respeito de um princípio democrático fundamental, a Comissão e o Conselho consideraram correctamente que a representatividade cumulada dos signatários do acordo-quadro era suficiente, na perspectiva do seu conteúdo, para o aplicar a nível comunitário através de um acto legislativo do Conselho, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 2, do acordo. Há que sublinhar que esta conclusão, circunscrita apenas ao caso em apreço, não afecta nem a representatividade própria da recorrente enquanto organização interprofissional que representa específica e exclusivamente os interesses das PME, nem a apreciação do carácter suficiente da representatividade cumulada dos parceiros sociais signatários de qualquer acordo cuja aplicação seja solicitada ao Conselho com base no artigo 4.°, n.° 2, do acordo.

111 Assim, a recorrente não conseguiu demonstrar que, no caso em apreço, atendendo à sua representatividade, se distinguia do conjunto das outras organizações de parceiros sociais consultados pela Comissão que não celebraram o acordo-quadro e que, portanto, estava no direito de exigir do Conselho que impeça a aplicação do acordo-quadro ao nível comunitário (v. *supra* n.° 90).

112 De tudo o que precede resulta que, como a recorrente não é afectada pela Directiva 96/34 em virtude de uma situação de facto que lhe é própria ou de características próprias que a individualizam por referência a qualquer outra pessoa, não pode, no caso em apreço, ser considerada como individualmente afectada pela referida directiva. Assim, há que declarar o recurso inadmissível.

Quanto às despesas

113 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Como a recorrente e as intervenientes em seu apoio foram vencidas nos seus pedidos e o Conselho requereu a sua condenação nas despesas, há que condenar a recorrente e as intervenientes nas despesas do Conselho.

114 Por força do artigo 87.°, n.° 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervieram no litígio suportam as suas próprias despesas. Segue-se que a Comissão, interveniente, deverá suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção Alargada)

decide:

1) O presente recurso é julgado inadmissível.

2) A recorrente e os intervenientes em seu apoio são condenados nas despesas do Conselho.

3) A Comissão suportará as suas próprias despesas.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Junho de 1998.

O secretário

H. Jung

O presidente

P. Lindh