CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER presentadas el 7 de diciembre de 1971 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Los asuntos prejudiciales que el College van Beroep voor het Bedrijfslenven (órgano jurisdiccional económico neerlandés que resuelve en última instancia) ha sometido a este Tribunal de Justicia y cuya acumulación ha acordado éste para la fase oral del procedimiento, mediante auto de 10 de noviembre de 1971, se remontan a unos acontecimientos que, en parte ya fueron examinados por este Tribunal en los asuntos acumulados 41/70 a 44/70 (← Rec. 1971, pp. 411 y ss., especialmente p. 441). Puedo, por consiguiente remitirme en lo esencial a los hechos tal como fueron descritos entonces en la sentencia y las conclusiones relativas a dichos asuntos acumulados y limitarme a recordar algunos aspectos o a completarlos con la ayuda de los datos nuevos que conocemos hoy.

Los procedimientos principales se refieren a las medidas que se tomaron en el marco de la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas. Como ya sabe el Tribunal de Justicia, dicha organización de mercados se estableció mediante el Reglamento nº 23 del Consejo, de 4 de abril de 1962 (DO 1962, 30, p. 965; EE 03/01, p. 3); se completó con el Reglamento nº 159/66/CEE, de 25 de octubre de 1966 (DO 1966, 192, p. 3286), y, mediante el Reglamento (CEE) nº 2513/69 del Consejo, de 9 de diciembre de 1969 (DO 1969, L 318, p. 6), permitió conseguir una amplia información de países terceros. Dicha legislación prevé en principio una plena y total liberalización, a partir del 1 de marzo de 1970, entre otras cosas de las manzanas de mesa, y, por lo tanto, una prohibición de aplicar restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente a las importaciones de los productos a los que se refiere procedentes de países terceros. No obstante, el mismo Reglamento nº 2513/69 contiene también una cláusula de salvaguarda que afecta a los intercambios con los países terceros. En el Reglamento (CEE) nº 2514/69, de 9 de diciembre de 1969 (DO 1969, L 318, p. 8), se detallan las condiciones de aplicación de dicha cláusula y las características de las medidas a tomar. Al considerar que el mercado comunitario de manzanas se encontraba, a la sazón, en una situación difícil, se aplicó la citada cláusula en la primavera de 1970, a solicitud del Gobierno

* Lengua original: alemán.

francés. Con tal motivo, mediante el Reglamento (CEE) nº 459/70, de 11 de marzo de 1970 (que entró en vigor el 15 de marzo de 1970) (DO 1970, L 57, p. 20), la Comisión estableció un régimen de licencias de importación aplicable durante el período comprendido entre el 1 de abril y el 30 de junio de 1970 a las importaciones de manzanas de mesa procedentes de países terceros. Los asuntos acumulados 41/70 a 44/70 ya brindaron la oportunidad de profundizar en las características de dicho régimen. En consecuencia, hoy me limitaré a recordar que en virtud de dicho Reglamento y de otros Reglamentos posteriores [particularmente, los Reglamentos (CEE) nºs 565/70 (DO 1970, L 69, p. 33); 686/70 (DO 1970, L 84, p. 21), y 983/70 (DO 1970, L 116, p. 35)], las solicitudes de licencias de importación presentadas durante la semana que terminó el 22 de mayo de 1970 tan sólo podían atenderse hasta el límite del 80 % de una cantidad de referencia. Por tal motivo se denegaron las solicitudes de licencias de importación presentadas el 19 de mayo de 1970 por cuatro sociedades de importación y exportación establecidas en Rotterdam, que son las demandantes en el procedimiento principal. Dicha decisión se comunicó a las citadas empresas el 2 de junio de 1970 mediante sendos escritos del Produktschap voor Groenten en Fruit, organismo público neerlandés competente para la gestión económica en relación con la organización de mercados en el sector de frutas y verduras.

Estas circunstancias llevaron a los importadores interesados a recurrir ante este Tribunal de Justicia. Pero los recursos de anulación que interpusieron contra las medidas adoptadas por la Comisión no tuvieron éxito: mediante sentencia de 13 de mayo de 1971, el Tribunal de Justicia desestimó sus demandas por infundadas. Por otra parte, los importadores interesados impugnaron los citados actos ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Estos últimos procedimientos se prosiguieron no obstante la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados 41/70 a 44/70, toda vez que las demandantes consideraban que podían vencer alegando determinados argumentos que no fueron examinados en el marco de los asuntos sometidos a la decisión de este Tribunal y, en especial, por la incompetencia de la Autoridad neerlandesa demandada.

Para comprender bien estos últimos asuntos es indispensable realizar una rápida referencia al Derecho neerlandés. La Ley neerlandesa de 5 de julio de 1962, que regula las importaciones e importaciones de mercancías («In- en Uitvoerwet»), autoriza al ejecutivo a establecer normas relativas a la importación y éstas pueden prohibir, en particular, la importación si no hay una autorización del Ministro. Dicha legislación se ha concretado mediante el Decreto de 1963 que regula la importación y exportación de productos agrícolas («In- en Uitvoerbesluit Landbouwgoederen 1965»), cuyo artículo 2 prohíbe la importación de las mercancías enumeradas en el anexo A (entre las que se encuentran las manzanas de mesa) a falta de una licencia del Ministro de Agricultura y Pesca. No obstante el artículo 12 de dicho Decreto faculta al Ministro para levantar dicha prohibición, quien ha ejercido dicha facultad al adoptar la Decisión I de 1968 relativa a la liberali-

zación de los intercambios de productos agrícolas CEE («Vrijstellingsbeschikking landbouwgoederen EEG 1968/I»), que entró en vigor el 1 de noviembre de 1968. Mediante tal decisión, levantó la prohibición establecida por el artículo 2 del Decreto de 1963, por el que se regula la importación y exportación de productos agrícolas, por una parte, respecto a la importación de las mercancías relacionadas en el punto B del anexo II de la Decisión II de 1968 relativa al régimen de exacciones reguladoras y restituciones agrícolas («Beschikking landbouwheffingen en restitutieregime de 1968 II») y, por otra, respecto a la de las demás mercancías a las que se refieren los Reglamentos del Consejo relacionados en el anexo I de la Decisión (se trata, en particular, de los Reglamentos nos 23 y 159/66), con respecto a las cuales dichos Reglamentos establecen que pueden importarse sin licencia de importación siempre que no se encuentren en libre práctica en la Comunidad (entre otras cosas, esta disposición se aplica a las manzanas de mesa). La aludida Decisión se modificó además por un Reglamento que entró en vigor el 1 de abril de 1970, a cuyo tenor deben añadirse las palabras «o licencia de importación» a continuación de las palabras «certificado de importación» que aparecen en la Decisión I de 1968 relativa a la liberación de los intercambios de productos agrícolas CEE. Puede añadirse que, a tenor del artículo 11 de la Ley que regula las importaciones y las exportaciones, el Ministro puede delegar algunas de sus competencias, entre otros, a la dirección del Produktschap. Mediante la Decisión de 1968 relativa a la delegación de ciertas competencias previstas en la Ley que regula las importaciones y las exportaciones (Overdrachtsbeschikking In- en Uitvoerwet 1968), en aplicación de dicha disposición, el Ministerio de Agricultura y Pesca delegó en el Produktschap voor Groenten en Fruit las facultades en materia de concesión de licencias de importación que ostentaba en virtud del Decreto de 1963 que regula la importación y la exportación de productos agrícolas, respecto a las mercancías contempladas por los Reglamentos nos 23 y 159/66, que se importaran con posterioridad al 31 de octubre de 1968. Por último, me referiré también al hecho de que, a tenor del artículo 5 de la Decisión por la que se delegaron competencias, en el ejercicio de las que le son delegadas, el Comité Director del Produktschap tiene la obligación de respetar lo dispuesto en los Reglamentos del Consejo de la CEE en cuanto a los intercambios de las mercancías referidas en los Reglamentos nº 23 y nº 159/66, así como las disposiciones adoptadas en aplicación de dichos Reglamentos.

Las demandantes en el procedimiento principal han construido su razonamiento sobre dichas disposiciones. Ante todo, según lo establecido en el Reglamento nº 459/70 de la Comisión, consideran que el régimen de licencias de importación obliga a los Estados miembros a no delegar en favor de las autoridades nacionales la facultad para su aplicación más que mediante disposiciones explícitas y especiales. Ahora bien, alegan, ni la habilitación del Ministro de Agricultura y Pesca en el marco del sistema nacional de licencias de 1963 y los actos adoptados para su aplicación, ni la delegación de facultades que dicho Ministro acordó en favor del Produktschap cumplen dicha obligación. Por otra parte, en opinión de las demandantes en el procedimiento principal,

el sistema de licencias establecido por la legislación neerlandesa de 1963 (prohibición de importar sin licencia) es incompatible desde el 1 de marzo de 1970 (fecha de entrada en vigor del artículo 1 del Reglamento nº 2513/70) con la prohibición de cualquier restricción cuantitativa que contiene dicha disposición y que, por consiguiente, después de dicha fecha ha perdido toda su validez. Es posible, en su opinión, comprobar que el Produktschap carecía de competencia para aplicar el régimen de salvaguarda establecido por la Comisión.

Al parecer, el órgano jurisdiccional de remisión considera que las cuestiones de interpretación del Derecho comunitario planteadas por las demandantes del asunto principal son importantes para el desenlace del proceso. Mediante resolución de 30 de julio de 1971, suspendió el procedimiento y planteó las cuestiones prejudiciales siguientes:

1) El hecho de que los preceptos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y de los Reglamentos fundamentados en dicho Tratado reconozcan facultades a «los Estados miembros» o les impongan obligaciones al objeto de la aplicación del Tratado o de los Reglamentos ¿implica, según la interpretación correcta de dichos preceptos, que los Estados miembros tan sólo pueden delegar dichas facultades u obligaciones a favor de sus órganos mediante disposición explícita?

2) Las palabras «las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente», que figuran en el artículo 30 del Tratado CEE, «restricción(es) cuantitativa(s) y medida(s) de efecto equivalente» que figuran en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2513/69, «contingentes y medidas de efecto equivalente», que figuran en el artículo 32 del Tratado CEE y «restricciones cuantitativas a la exportación así como todas las medidas de efecto equivalente» que figuran en el artículo 34 del Tratado CEE ¿deben entenderse en el sentido de que también deben aplicarse a las normas legales de los Estados miembros que prohíben la importación y exportación sin licencia pero que, en realidad no se aplican, debido a que se permiten exenciones a la prohibición y, en la medida en que no sea así, por el hecho de que la licencia se otorga siempre que se solicita?

Veamos pues lo que cabe contestar a dichas preguntas, en relación con las que han presentado observaciones las demandantes en el procedimiento principal, el Gobierno neerlandés y la Comisión de las Comunidades Europeas (esta última sólo formuló observaciones verbales).

1. La primera cuestión del College van Beroep apunta claramente al artículo 1 del Reglamento nº 459/70, a cuyo tenor los Estados miembros conceden las licencias de importación después de que la Comisión ha adoptado una decisión sobre el particular en base a lo que los Estados miembros le hayan comunicado en relación con las

solicitudes de licencias de importación que se hayan presentado así como las cantidades y los meses a los que se refieren dichas licencias. A este respecto, el College van Beroep pregunta si del Derecho comunitario cabe inferir que los Estados miembros no deben delegar dichas competencias y obligaciones en las Autoridades administrativas en particular sino mediante disposiciones explícitas. La respuesta a esta cuestión puede ser relativamente breve.

En efecto, los Estados miembros como tales, en un supuesto de tal naturaleza, son ciertamente los sujetos de los derechos y obligaciones de que se trata. Cada Estado miembro es contemplado como una unidad con todos sus órganos, y no como un conjunto de autoridades nacionales separadas. En otras palabras, el Derecho comunitario prescribe tan sólo una obligación de resultado. Por el contrario, descarta radicalmente la tesis según la cual las facultades atribuidas a los Estados miembros para el cumplimiento de sus obligaciones de Derecho comunitario solamente puedan delegarse en las autoridades administrativas nacionales mediante disposiciones especiales explícitas. En efecto, en ningún caso puede llegarse a una conclusión de tal naturaleza, lo mismo si se considera que en ciertos ámbitos los Estados miembros transfirieron sus derechos soberanos a la Comunidad, y ésta los ha «redelegado» en favor de los Estados miembros, que si se parte de la base de una distribución de competencias. Por lo tanto se puede admitir que, en principio, corresponde a los Estados miembros definir la forma según la cual van a cumplir, en el contexto del Derecho nacional, las obligaciones cuya ejecución les haya sido confiada por la Comunidad. Son ellos los que han de comprobar si ya existen normas que regulen la competencia para el ámbito de que se trate, si pueden aplicarse las disposiciones que ya se encuentran en vigor o si es preciso promulgar otras nuevas. Sobre el particular se inspiran en la estructura de su ordenamiento jurídico propio; su sistema constitucional determina los órganos que deben proceder a la ejecución de sus obligaciones de Derecho comunitario.

Como la Comisión ha subrayado acertadamente, es posible referirse sobre el particular a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia en asuntos cuyo objeto era la declaración de incumplimientos del Tratado. En efecto, debe destacar el hecho de que, en varias ocasiones, este Tribunal se ha apoyado en tesis análogas y ha declarado que las obligaciones que derivan del Tratado incumben a los Estados miembros como tales (asunto 8/70, Rec. 1970, p. 961), que un Estado miembro incurre en responsabilidad en los términos del artículo 169, independientemente del órgano del Estado cuya acción u omisión sea causa del incumplimiento (asunto 77/69, Rec. 1960, p. 237; asunto 8/70, antes citado).

En consecuencia, entiendo –y ésta es también la opinión unánime de las partes de este procedimiento (las demandantes en el procedimiento principal dicen también y con razón, que se trata de un problema de Derecho nacional)– que este Tribunal de Justicia debe contestar negativamente a la primera cuestión, precisando que el Derecho comunitario no obliga a los Estados miembros a delegar en determinados

órganos nacionales la tarea de ejecutar las obligaciones que les incumben únicamente mediante disposiciones nacionales explícitas.

2. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide que el Tribunal de Justicia concrete el concepto de «restricciones cuantitativas a la importación y medidas de efecto equivalente», formulada de manera casi análoga por varios artículos del Tratado y también en relación con la exportación) así como por algunos Reglamentos comunitarios y en particular por el artículo 1 del Reglamento nº 2513/69. Al respecto, el College van Beroep pretende saber si el concepto debe ampliarse de forma que englobe igualmente las normas nacionales que prohíben la importación y la exportación sin licencia, las cuales, no obstante, en realidad no se aplican, ya sea porque la Ley prevé exenciones a la prohibición, ya porque la licencia se concede siempre que se presenta la solicitud (en tal caso se trata de la aplicación del sistema conocido como «concedidas todas las licencias»).

Las partes de este procedimiento han formulado sus tesis sobre dichas cuestiones de manera divergente. Por su parte, el Gobierno neerlandés considera que lo único que importa es la *efectiva* aplicación del sistema de licencias de carácter nacional y los efectos que derivan del mismo. En su opinión, lo que cuenta sobre todo es el hecho de si la Ley prevé explícitamente excepciones del sistema. Por el contrario, los demandantes en el procedimiento principal sostienen la tesis de que la aplicación efectiva no es el criterio determinante. A su juicio, carece también de importancia que algunas normas de rango inferior prevean excepciones de carácter temporal al sistema de licencias, ya que los Estados miembros han perdido todas sus facultades en este ámbito. Por último, en una extensa exposición, la Comisión ha desarrollado una concepción relativamente matizada. Por consiguiente, al parecer, no es tan fácil contestar a esta cuestión como a la primera.

Siguiendo en esto a la Comisión, se puede considerar, en primer lugar, que todos los artículos del Tratado y de los Reglamentos citados por el College van Beroep, parten del mismo concepto ya que la fórmula utilizada es idéntica en todas partes (a excepción, no obstante, de la que aparece en el texto del artículo 32 del Tratado, en dónde el término «contingente» aparece como la expresión clásica de una política restrictiva de las importaciones). Por ello, por el momento nada se puede inferir del hecho de que el sentido que reviste el concepto en el artículo 1 del Reglamento nº 2513/69, sea lo único que importa para resolver los litigios principales, que se refieren a la situación jurídica existente a partir del 1 de marzo de 1970 así como a las importaciones procedentes de terceros países.

Es relativamente fácil dar con el sentido general del concepto «restricciones cuantitativas a la importación». En efecto, éste figura en el «Código de liberalización» de la Organización Europea de Cooperación Económica así como en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). De acuerdo con dichos textos, la expresión se

refiere a todas las medidas de carácter nacional que impiden la importación de algún producto de forma *directa,* a causa no de los detalles técnicos (los cuales también tienen importancia en materia de venta de productos nacionales), sino en razón, exclusivamente, del número o de la cantidad de los productos de que se trate.

En cuanto al concepto de «medidas de efecto equivalente», que constituye el complemento necesario del de «restricciones cuantitativas a la importación», los principios formulados por el Tribunal de Justicia en materia de «exacciones de efecto equivalente al de los derechos de aduana», en los asuntos acumulados 2/62 y 3/62; asuntos acumulados 90/63 y 91/63; 10/65, y asuntos acumulados 52/65 y 55/65 (← Rec. 1962, pp. 813 y ss., especialmente p. 819; ← Rec. 1964, pp. 1217 y ss., especialmente p. 1219; Rec. 1965, pp. 601 y ss., especialmente p. 602, y ← Rec. 1966, pp. 227 y ss., especialmente p. 228, respectivamente), nos ofrecen indicaciones preciosas para formular su definición como, con razón, lo ha subrayado la Comisión. De todo ello resulta que este concepto complementario señala el propósito de los autores del Tratado «de prohibir no sólo las medidas que ostensiblemente revisten la forma aduanera clásica, sino también todas las que, presentadas con otras denominaciones o establecidas mediante otros procedimientos, conducen a los mismos resultados discriminatorios o protectores que los derechos de aduana» (asuntos acumulados 2/62 y 3/62, antes citados). Se puede admitir que el concepto de «medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación» deriva de la misma intención y que el criterio determinante en el presente caso es la posibilidad de comparar los *efectos.* Semejantes medidas se dan, pues, siempre que se impidan las importaciones en todo o en parte y ello en razón del número o de la cantidad de las mercancías que se han de importar, siempre que exista algún obstáculo *indirecto* para las importaciones que haga su realización más difícil o más gravosa que la venta de productos nacionales comparables. No obstante, ha de advertirse una restricción, ya que no se incluyen, como es evidente, las medidas a que se refieren concretas disposiciones del Tratado (por ejemplo, en las disposiciones relativas a los derechos de aduana, exacciones y ayudas). Igualmente se deben excluir las medidas que, aunque por definición tengan un efecto restrictivo, no obstante son compatibles con el Tratado, ya que su adopción se sitúa en el ámbito de la competencia conservada por los Estados miembros. Con ello me refiero a determinadas normas en materia de intercambios y a venta de productos que presenten determinadas características, que son consustanciales con los mismos y que afectan en la misma medida tanto a los productos nacionales como a los extranjeros. En tal caso, el efecto restrictivo para la importación se produce, de hecho, a consecuencia de la disparidad de normas nacionales y el único remedio que cabe contra esta situación consiste en proceder a una aproximación de las legislaciones en cuestión, de conformidad con el artículo 100 del Tratado CEE. Por último, me refiero también a una excepción respecto a las normas reguladoras del despacho de aduana, las cuales seguirán siendo necesarias mientras las fronteras de Estado conserven su importancia. A su vez, dichas excepciones imponen una nueva restricción (y también sigo a la Comisión

sobre este extremo). Hay que subrayar, pues, que los efectos restrictivos inherentes a las medidas nacionales únicamente son compatibles con las normas del Tratado en la medida en que sean indispensables para alcanzar los objetivos a que dichas medidas se orientan.

Basándose en estas consideraciones de principio, creo poder afirmar con certeza que una normativa como la que los Países Bajos establecieron en 1963, es decir, una prohibición de importar sin licencia, no constituye una restricción cuantitativa a la importación ni medida de efecto equivalente, toda vez que hay disposiciones de carácter general y abstracto que prevén excepciones a la obligación de obtener licencia. Creo poder decir que es así incluso si las normas que contienen las reglas de excepción constituyen disposiciones de ejecución de rango inferior; basta que no pueda ponerse en duda su eficacia en virtud de la legislación nacional y que, por consiguiente, el sistema de licencias no puede aplicarse. Este parece ser el caso respecto a la Decisión I de 1968 relativa a la liberalización de los intercambios de productos agrícolas CEE, citada anteriormente (es evidente que esta cuestión debe resolverla en definitiva el órgano jurisdiccional de remisión). De esta forma he respondido en parte a la segunda cuestión e incluso creo poder afirmar que la conclusión a la que he llegado basta para resolver el procedimiento principal, ya que, con toda evidencia, desde el 1 de noviembre de 1968, la citada Decisión de liberalización ha empezado a surtir efectos respecto a las importaciones de manzanas procedentes de países terceros.

Si se quiere de todos modos contestar a la otra parte de la cuestión, es decir, si se desea considerar si hay una restricción cuantitativa a la importación en el supuesto en que la licencia se conceda siempre que se presenta la correspondiente solicitud (es decir, en el caso de aplicación del sistema conocido como «concedidas todas las licencias»), este paso requiere que además se hagan las siguientes observaciones. Aquí la Comisión quiere distinguir entre dos supuestos. En el caso de que la licencia se conceda siempre tan sólo *de hecho,* no puede negarse según la misma, que el sistema de licencias tenga algún carácter restrictivo, dado que, en tal caso, el único elemento determinante es el efecto *potencial* de la normativa. Por el contrario, sigue diciendo la Comisión, si está *previsto* expresamente que siempre deben concederse las licencias, no puede suponerse la existencia de obstáculos directos a las importaciones, sino, a lo sumo, que la normativa de que se trata constituye una medida de efecto equivalente. En lo que aquí interesa, en realidad, no veo ninguna necesidad de establecer semejante diferenciación. No comprendo por qué discurso intelectual es posible deducir del apartado 4 del artículo 33 del Tratado CEE, a tenor del cual deben suprimirse los contingentes no utilizados, la idea de que el elemento determinante en este caso radica en el efecto potencial de la medida controvertida sobre la restricción potencial de las importaciones. Creo que el carácter necesario de dicha disposición puede explicarse por el hecho de que con la misma, tan sólo se pretendía impedir, que en el futuro se volviera a establecer *verdaderas* restricciones a la importación; sin embargo, no puede temerse que se dé una situación de tal naturaleza cuando la concesión de las licencias

se hace según una *práctica constante y efectiva.* Por consiguiente, creo que, para contestar a la cuestión relativa a la existencia de restricciones a la importación, hace falta no atenerse a los efectos potenciales de la medida nacional, sino, al contrario, tomar en consideración tan sólo sus efectos reales. A este respecto, la jurisprudencia en materia de cobro de exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana nos brinda un argumento de mayor peso. Por otra parte, igualmente debe tenerse en cuenta el hecho de que la Decisión de 1968, relativa al traspaso de algunas competencias previstas en la Ley que regula las importaciones y las exportaciones, impone expresamente al Produktschap la obligación de observar el Derecho comunitario, y de esta manera –o sea sin exigencia explícita en el Derecho nacional de que las licencias se concedan siempre– el Estado miembro en cuestión garantiza una práctica segura y uniforme en tal sentido.

Si a partir de estos elementos se trata de enjuiciar, de acuerdo con las normas de Derecho comunitario aplicables en la materia, cómo debe ser apreciada la prohibición de importar sin licencia, corregida por el hecho de que siempre se concede la licencia, se llega a la conclusión de que la medida posee sin duda un carácter restrictivo, si la licencia se concede con retraso o sujeta a ciertas condiciones. Por el contrario, es conforme al Tratado un sistema en el que las licencias para las importaciones procedentes de países terceros se conceden automáticamente y sin demora, aunque se obligue a los importadores a realizar formalidades administrativas; las formalidades de despacho de Aduana son, en efecto, un elemento indispensable del comercio internacional. Para volver a las consideraciones de la Comisión a las que me he referido anteriormente, diré que las circunstancias justifican sin duda el mantenimiento, a nivel nacional, del sistema de licencias que permite controlar permanentemente la evolución de las importaciones y ello teniendo en cuenta especialmente el hecho de que el artículo 3 del Reglamento nº 2514/69 autoriza a los Estados miembros a tomar unilateralmente medidas de salvaguardia (por ejemplo, a suspender las importaciones). Por lo tanto, no puede sostenerse que la medida adoptada en el presente caso por los Países Bajos constituya una restricción cuantitativa a la importación o una medida de efecto equivalente.

En consecuencia, no cabe ninguna duda acerca de la contestación complementaria que se ha de dar a la segunda cuestión, en el caso de que este Tribunal de Justicia juzgue indispensable responder a todos los puntos de la misma.

3. Propongo que el Tribunal de Justicia conteste de la siguiente manera a las cuestiones planteadas por el College van Beroep;

a) Cuando los preceptos del Tratado o las normas de Derecho comunitario derivado impongan obligaciones a los Estados miembros, de ello no se sigue que éstos tan sólo puedan delegar en sus órganos las facultades paralelas a dichas obligaciones mediante disposiciones explícitas. En el caso de que sus ordenamientos jurídicos no contengan las normas necesarias, los Estados miembros están obligados únicamente a promulgarlas, en la medida en que sean necesarias para la aplicación del Derecho comunitario.

b) El concepto de «restricciones cuantitativas a la importación o medidas de efecto equivalente» no alcanza a las normas nacionales que prohíben importar sin licencia, siempre que se prevean explícitamente excepciones a dichas normas. Lo mismo cabe afirmar con respecto a los casos en los que se concedan las licencias automáticamente y sin demora, con la condición, no obstante, de que los obstáculos que supongan las licencias estén justificados en atención a un objetivo que sea conforme a Derecho, como el control de las importaciones para aplicar eventuales medidas unilaterales de salvaguarda.