



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILO JÄÄSKINEN
presentadas el 30 de abril de 2014¹

Asunto C-417/12 P

**Reino de Dinamarca
contra**

Comisión

«Recurso de casación — Inadmisibilidad — FEOGA — “Sección Garantía” — Exclusión de la financiación comunitaria de determinados gastos efectuados por el Reino de Dinamarca como consecuencia de la retirada de las superficies — Controles mediante sistemas de teledetección — Artículos 15, 22 y 23 del Reglamento (CEE) n° 2419/2001 — Artículo 19 del Reglamento (CE) n° 2316/1999 — Cubierta vegetal sobre las parcelas retiradas de la producción — Carga y grado de la prueba — Requisitos de aplicación de una corrección a tanto alzado»

I. Introducción

1. Según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros están obligados a organizar un conjunto de controles administrativos y de controles sobre el terreno que permita garantizar que los requisitos materiales y formales para la concesión de las ayudas del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) sean cumplidos correctamente. En caso de que la Comisión detecte deficiencias y el FEOGA presente pérdidas, la Comisión podrá excluir de la financiación los gastos no conformes. Lo mismo sucede cuando existen dudas fundadas y razonables a este respecto, sin que el Estado miembro en cuestión haya conseguido aportar elementos que respalden sus argumentos encaminados a disipar dichas dudas. Este principio es aplicable tanto a la determinación de la carga de la prueba como a la aplicación de las correcciones a tanto alzado en los supuestos en que existe una irregularidad que afecta a las ayudas concedidas por el FEOGA.

2. Mediante su recurso de casación, el Reino de Dinamarca solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 3 de julio de 2012² (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), que desestimó su recurso dirigido a obtener, con carácter principal, la anulación parcial de la Decisión 2009/253/CE de la Comisión, de 19 de marzo de 2009 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»),³ que excluye de la financiación comunitaria determinados gastos declarados por Dinamarca como consecuencia de la retirada de las superficies.

1 — Lengua original: francés.

2 — Sentencia Dinamarca/Comisión, T-212/09, EU:T:2012:335.

3 — Decisión por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) (DO L 75, p. 15).

3. Mediante la Decisión controvertida, la Comisión Europea propuso aplicar correcciones financieras a tanto alzado con respecto al Reino de Dinamarca y en relación con los ejercicios 2003, 2004 y 2005, referidos respectivamente a las campañas de 2002, 2003 y 2004. Dichas correcciones ascendieron, según el caso, al 2 %, al 5 % o al 10 %, como consecuencia de las deficiencias detectadas relativas a los controles del cumplimiento de las exigencias reglamentarias respecto de las superficies retiradas (en lo sucesivo, «controles de las superficies retiradas»).

II. Antecedentes del litigio, procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

4. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 2 de junio de 2009, el Reino de Dinamarca interpuso un recurso para obtener, con carácter principal, la anulación parcial de la Decisión controvertida. Dicho recurso, registrado en la Secretaría del Tribunal General con el número T-212/09, estaba fundado en cuatro motivos, basados, en primer lugar, en errores de Derecho y de apreciación de las normas relativas a los controles mediante sistemas de teledetección, en segundo lugar, en errores de Derecho y de apreciación de las normas relativas a los controles de superficies retiradas, en tercer lugar, en vicios sustanciales de forma y, en cuarto lugar, en errores de Derecho y de apreciación de las normas relativas a las correcciones financieras.

5. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad y condenó a cada parte a cargar con sus propias costas.

6. En cuanto a la descripción detallada de los hechos y del procedimiento que originaron el litigio, me remito a la sentencia recurrida.

III. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

7. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de septiembre de 2012, el Reino de Dinamarca interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. En su recurso de casación, el Reino de Dinamarca solicita al Tribunal de Justicia que anule total o parcialmente la sentencia del Tribunal General, que estime las alegaciones formuladas ante el Tribunal General y, con carácter subsidiario, que devuelva el asunto al Tribunal General, para que éste se pronuncie de nuevo.

8. El Reino de Dinamarca invoca cinco motivos en apoyo de su recurso de casación. El primer motivo se basa en error de Derecho relativo a la interpretación del artículo 15 del Reglamento n° 2419/2001, en relación con el artículo 23 del mismo Reglamento, sobre las insuficientes medidas de control mediante sistemas de teledetección.⁴ El segundo motivo se basa en dos errores de Derecho, uno relativo a la incorrecta interpretación del artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999 y el

4 — Con arreglo al artículo 15 del Reglamento (CE) n° 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento (CEE) n° 3508/92 del Consejo (DO L 327, p. 11), los controles administrativos y sobre el terreno se efectuarán de modo que pueda comprobarse eficazmente el cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas. El artículo 23, apartado 1, de dicho Reglamento establece entre otros extremos que, si un Estado miembro hace uso de la teledetección respecto de la totalidad o una parte de la muestra contemplada, la selección de las zonas controladas por teledetección se efectuará teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, los factores de riesgo pertinentes que deberán determinar los Estados miembros. De conformidad con el apartado 2 del mismo artículo, los Estados miembros procederán a la fotointerpretación de imágenes por satélite o fotografías aéreas de todas las parcelas agrícolas sometidas a control con el fin de reconocer las cubiertas vegetales y medir las superficies, así como al control sobre el terreno de todas las solicitudes respecto de las cuales la fotointerpretación no permita comprobar la exactitud de la declaración a entera satisfacción de la autoridad competente. El apartado 3 de dicho artículo establece que cuando los Estados miembros hagan uso de los procedimientos de teledetección, los controles adicionales contemplados en el apartado 2 del artículo 18 de ese mismo Reglamento se efectuarán de la forma tradicional, sobre el terreno, si resulta imposible llevarlos a cabo mediante teledetección durante el año en curso.

otro relativo a una obligación injustificada e indefinida de siega de la posible cubierta vegetal.⁵ El tercer motivo se basa en la desnaturalización de la carga de la prueba. El cuarto motivo se basa en una aplicación incorrecta de los requisitos de la corrección a tanto alzado, mientras que, de acuerdo con el quinto motivo, no se cumplen los requisitos para aplicar las correcciones a tanto alzado del 5 % y del 10 % respectivamente.

9. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y, con carácter subsidiario, que confirme la sentencia recurrida y que condene en costas al Reino de Dinamarca.

10. Se admitió la intervención de la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino de Suecia en apoyo del Reino de Dinamarca. Estos Estados miembros presentaron sendos escritos de formalización de la intervención.

11. En la vista de 12 de diciembre de 2013, fueron oídos los representantes del Reino de Dinamarca y de la Comisión, así como el representante del Reino de Suecia.

IV. Análisis jurídico

A. Sobre la admisibilidad del recurso de casación

12. La Comisión solicita, en primer lugar, que se «desestime» el recurso de casación, hecho que cabe interpretar como una petición dirigida al Tribunal de Justicia para que, en realidad, éste declare la inadmisibilidad del recurso de casación. En efecto, la Comisión alega que el presente recurso de casación se limita a repetir o a reproducir textualmente los motivos y los hechos y fundamentos de Derecho presentados ante el Tribunal General, incluidos los basados en hechos expresamente rechazados por este órgano jurisdiccional. Asimismo, añade que tal recurso de casación es, en realidad, un recurso destinado a obtener un mero reexamen del presentado ante el Tribunal General, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia.⁶ Según la Comisión, la acción entablada por el Reino de Dinamarca se refiere únicamente 2015 —o, al menos, en gran medida a la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General.

13. En mi opinión, cabe observar que el recurso de casación contiene sin duda algunos de los elementos que la Comisión censura. Sin embargo, las alegaciones del Reino de Dinamarca se basan claramente en supuestos errores de Derecho cometidos por el Tribunal General. En efecto, el recurso de casación pretende, en esencia, que se reexamine la postura del Tribunal General sobre varias cuestiones de Derecho que le fueron planteadas en primera instancia, incluida la calificación jurídica de los hechos realizada por el Tribunal General. Así pues, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en la medida en que el mencionado recurso de casación contiene indicaciones precisas sobre los apartados criticados de la sentencia recurrida y sobre los motivos y alegaciones en los que se apoya, no cabe declararlo inadmisibles en su totalidad.⁷

5 — El artículo 19, apartados 3 y 4, del Reglamento (CE) n° 2316/1999 de la Comisión, de 22 de octubre de 1999, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1251/1999 del Consejo, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos (DO L 280, p. 43) establece que «las superficies retiradas no podrán ser utilizadas para ninguna producción agrícola distinta de las contempladas en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CE) n° 1251/1999, ni con fines lucrativos incompatibles con los cultivos herbáceos», y que «con el fin de garantizar su conservación y la protección del medio ambiente, los Estados miembros aplicarán las medidas que mejor se adapten a la situación concreta de las superficies retiradas. Tales medidas podrán tener también por objeto una cubierta vegetal; en tal caso, deberán prever que ésta no pueda ser destinada a la producción de semillas ni utilizada bajo ningún concepto con fines agrícolas antes del 31 de agosto, ni dar lugar, antes del 15 de enero siguiente, a una producción vegetal destinada a ser comercializada».

6 — Sentencia Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apartados 49 y 50.

7 — Sentencia Polonia/Comisión, C-335/09 P, EU:C:2012:385, apartado 28.

B. Sobre el primer motivo, basado en un error de interpretación del Reglamento n° 2419/2001 y en una omisión parcial consistente en haberse abstenido de adoptar una decisión

1. Alegaciones de las partes

14. En relación con la interpretación de los artículos 15 y 23 del Reglamento n° 2419/2001, el Reino de Dinamarca, apoyado a este respecto por la República Francesa, alega que el Tribunal General realiza una interpretación incorrecta al afirmar, en los apartados 51 y 52 de la sentencia recurrida, que la Comisión puede, con el fin de evaluar la eficacia de los controles mediante sistemas de teledetección de los Estados miembros, utilizar cualquier medio adecuado, incluidas las mediciones terrestres con la ayuda de un dispositivo de posicionamiento global (en lo sucesivo, «GPS»), con objeto de realizar las comparaciones. El Reino de Dinamarca afirma que la diferencia entre una medición realizada mediante sistemas de teledetección y una medición realizada por GPS no puede utilizarse con objeto de determinar si el control mediante sistemas de teledetección ha resultado suficientemente eficaz en el sentido del artículo 15 del Reglamento n° 2419/2001.

15. Asimismo, alega que el Tribunal General no se pronunció en la sentencia recurrida acerca de algunos de los otros motivos que el Reino de Dinamarca invoca para impugnar la validez de las conclusiones de la Comisión relativas a la eficacia de las medidas danesas de control mediante sistemas de teledetección, dado que dichas conclusiones se apoyan en varios errores fundamentales. En estas circunstancias, el Reino de Dinamarca considera que cuando el Tribunal General afirma, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, que la Comisión cuestionó con anterioridad la calidad de los controles efectuados mediante sistemas de teledetección, no se atiene a la realidad de los hechos. Además, el Tribunal hizo caso omiso de las acciones correctivas llevadas a cabo por el Reino de Dinamarca relativas a la utilización de imágenes denominadas «HR» (imágenes de alta resolución).⁸

16. La Comisión afirma que el Tribunal General concluyó acertadamente en los apartados 48 y 49 de la sentencia recurrida que el control realizado por las autoridades danesas resultó ser insuficiente y que, en los apartados 51 y 52 de la sentencia recurrida, consideró que el motivo que el Reino de Dinamarca reiteró en su recurso de casación carecía de fundamento.

2. Apreciación

17. En mi opinión, es fundamental que el Tribunal General haya considerado acertadamente que la cuestión que se plantea en el presente asunto no consiste en si la utilización de imágenes de alta resolución estaba autorizada, sino en la forma en que debían ser utilizadas dichas imágenes.⁹ En efecto, se desprende de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, es decir, en particular del artículo 15 del Reglamento n° 2419/2001 y del artículo 22, apartado 1,¹⁰ del Reglamento n° 2419/2001, que corresponde a los Estados miembros adoptar las medidas que consideren que pueden garantizar la eficacia de los controles y, por tanto, la exactitud de las medidas adoptadas haciendo uso de los sistemas de teledetección.¹¹

8 — Es preciso señalar que este concepto no ha sido definido por las partes.

9 — Apartado 44 de la sentencia recurrida.

10 — El artículo 22, apartado 1, establece: «La determinación de la superficie de las parcelas agrícolas se efectuará por cualquier técnica de medición apropiada definida por la autoridad competente que garantice una precisión al menos equivalente a la exigida para las mediciones oficiales con arreglo a las disposiciones nacionales. La autoridad competente fijará un margen de tolerancia habida cuenta de la técnica de medición utilizada, la precisión de los documentos oficiales disponibles, los factores locales, como la pendiente y la forma de las parcelas, y las disposiciones del apartado 2.»

11 — Apartado 41 de la sentencia recurrida.

18. Ahora bien, el Reino de Dinamarca afirma erróneamente que el Tribunal General interpretó incorrectamente los artículos 15 y 23 del Reglamento n° 2419/2001 por lo que se refiere a la utilización de una medición mediante GPS con objeto de determinar si el control mediante sistemas de teledetección había resultado suficientemente eficaz en el sentido del Reglamento n° 2419/2001.

19. Considero que el Tribunal General ha reconocido correctamente tanto la responsabilidad de los Estados miembros con respecto a la calidad del control como el derecho de la Comisión a efectuar averiguaciones adicionales, en su caso, con objeto de poder apreciar la fiabilidad de los controles efectuados por los Estados miembros. No puede reprocharse al Tribunal General haber privilegiado un método de medición concreto o haber extraído conclusiones inapropiadas en caso de utilización de métodos diferentes. Ni el tenor ni el objetivo de los artículos 15, 22 y 23 del Reglamento n° 2419/2001 exigen que la Comisión favorezca un método concreto en su verificación de la fiabilidad de los resultados de los controles nacionales.

20. Por consiguiente, el Tribunal General concluyó con razón que las irregularidades señaladas por la Comisión durante la investigación revelan la insuficiencia de los controles sobre el terreno realizados por el Reino de Dinamarca con objeto de verificar la medición de la superficie de las parcelas efectuada inicialmente utilizando imágenes de alta resolución.¹²

21. De esta forma, en opinión del Tribunal General, el Reino de Dinamarca reprochó erróneamente a la Comisión haber utilizado un método diferente del empleado por el Estado miembro en cuestión, es decir, la medición mediante GPS,¹³ durante la inspección llevada a cabo en 2002, en 2003 y en 2004. En efecto, cuando la normativa aplicable no obliga a utilizar un método de medición específico, de las disposiciones del artículo 22, apartado 1, primera frase, del Reglamento n° 2419/2001 se desprende que aunque los Estados miembros pueden elegir libremente cualquier técnica de medición apropiada para determinar la superficie de las parcelas agrícolas, dichas técnicas deben ser precisas. En consecuencia, con objeto de verificar si los Estados miembros cumplen ese requisito, la Comisión debe poder utilizar cualquier medio apropiado que le permita determinar de la manera más precisa posible la superficie de las parcelas sometidas a su control.¹⁴ Comparto este análisis efectuado por el Tribunal General en su totalidad.

22. Por otra parte, considero que la interpretación propuesta por el Reino de Dinamarca no es coherente con los dos niveles de control en los que se basa la liquidación de cuentas del FEOGA. En efecto, por una parte, a escala nacional, los organismos pagadores tramitan las solicitudes de financiación y se aseguran sobre el terreno del correcto cumplimiento de los requisitos necesarios para el pago de las ayudas. Por otra parte, a escala de la Unión, la propia Comisión realiza controles por muestreo sobre el terreno sobre la base de informes nacionales de los organismos pagadores para asegurarse de la fiabilidad de los sistemas nacionales de control. La consecuencia de la perfecta concordancia de estos dos niveles en lo relativo a los métodos utilizados sería el deterioro de este sistema.

23. En lo que se refiere a la presunta falta de pronunciamiento del Tribunal General sobre algunos motivos por los que el Reino de Dinamarca impugnó la Decisión controvertida, es decir, aquellos relativos a la eficacia de las medidas danesas de control mediante sistemas de teledetección, el Reino de Dinamarca se apoya en afirmaciones basadas principalmente en referencias a documentos procesales presentados ante el Tribunal General, sin explicar su contenido ni señalar el motivo por el que el Tribunal General debería haberlos tenido en cuenta.

12 — Apartado 49 de la sentencia recurrida.

13 — Apartado 51 de la sentencia recurrida.

14 — Apartado 52 de la sentencia recurrida.

24. A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no exige al Tribunal General que elabore una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos formulados por las partes en el litigio. La motivación puede ser implícita, siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que se han adoptado las medidas controvertidas y al órgano jurisdiccional competente disponer de elementos suficientes para poder ejercer su control.¹⁵

25. Por lo que respecta a la alegación según la cual el Tribunal General hizo caso omiso de las acciones correctivas llevadas a cabo por el Reino de Dinamarca relativas a la utilización de imágenes de alta definición, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ha destacado que la apreciación de los hechos no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia salvo en caso de desnaturalización de los medios de prueba presentados al Tribunal General.¹⁶ La desnaturalización debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas.¹⁷

26. Ahora bien, considero que las apreciaciones efectuadas por el Tribunal General con respecto a la eficacia de las medidas danesas de control mediante sistemas de teledetección no revelan ninguna desnaturalización de los hechos o de los medios de prueba.

27. Por lo que respecta al motivo en virtud del cual el apartado 50 de la sentencia recurrida no se ajusta fielmente a los hechos, cabe recordar que no corresponde manifiestamente al Tribunal de Justicia proceder a dicho reexamen de los hechos en el marco de un recurso de casación.¹⁸

28. Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo por ser parcialmente inadmisibles y parcialmente infundados.

C. Sobre el segundo motivo, basado en una interpretación errónea del artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999

1. Alegaciones de las partes

29. El Reino de Dinamarca, apoyado por la República Francesa y la República de Finlandia, se opone a la interpretación efectuada por el Tribunal General en virtud de la cual el concepto de «mantenimiento de las condiciones agronómicas» está previsto en el artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999. El Reino de Dinamarca reprocha al Tribunal General haber llegado a la conclusión de que dicho apartado significa que debe conservarse una posible cubierta vegetal de manera que pueda garantizarse el mantenimiento de las condiciones agronómicas. Según este Estado miembro, el Tribunal General no precisa qué puede abarcar el concepto «mantenimiento de las condiciones agronómicas» y, en particular, si incluye asimismo la obligación de siega de la cubierta vegetal. Así pues, el Reino de Dinamarca rebate la interpretación efectuada por el Tribunal General sobre el artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999, en la medida en que éste reconoce aparentemente una obligación implícita de siega de la cubierta vegetal.

15 — Sentencias Komninou y otros/Comisión, C-167/06 P, EU:C:2007:633, apartado 22 y jurisprudencia citada, y FIAMM y otros/Consejo y Comisión, C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476, apartado 96 y jurisprudencia citada.

16 — Sentencia Italia/Comisión, C-587/12 P, EU:C:2013:721, apartado 31.

17 — Sentencias Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión, C-419/08 P, EU:C:2010:147, apartado 32, y Grecia/Comisión, C-547/12 P, EU:C:2013:713, apartado 12. Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en el asunto Francia/Comisión, C-559/12 P, EU:C:2013:766, punto 78.

18 — En el apartado 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que ya en febrero de 2002 la Comisión comunicó al Reino de Dinamarca sus dudas sobre la calidad de los controles mediante sistemas de teledetección efectuados desde la campaña de 2000.

30. A continuación, según el Reino de Dinamarca, el Tribunal General no efectúa apreciación alguna sobre la validez de las conclusiones de la Decisión controvertida relativas a la obligación de mantenimiento, ya sea con respecto a la interpretación de las normas en las que se ha basado la Comisión o del criterio, definido de manera escueta, que el Tribunal General parece haber extraído de su interpretación del artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999.

31. Además, el Tribunal General no se pronunció ni acerca de los documentos presentados, exhaustivos y totalmente cruciales según el Reino de Dinamarca, de los que se desprende en particular que las superficies retiradas que siguieran siendo terrenos agrícolas cultivables podían reintegrarse inmediatamente a la producción, ni sobre la cuestión de la obtención de primas y de las superficies presuntamente demasiado húmedas.

32. Por consiguiente, el Reino de Dinamarca sostiene que el error de interpretación cometido por la Comisión era de tal magnitud que procedía anular la Decisión controvertida. Esta Decisión no puede estar justificada por dos irregularidades mínimas, a saber, la presencia de fardos de heno y de residuos de la construcción en las parcelas retiradas de la producción.

33. Por su parte, la Comisión considera que el Tribunal General reconoció que los Estados miembros están obligados a velar por que se realice el mantenimiento de una superficie provista con cubierta vegetal conforme a las exigencias aplicables a las superficies retiradas, previstas por la política agrícola común, y subrayó que de ello resultaba asimismo el deber del Estado miembro responsable de controlar el respecto efectivo de esta obligación de mantenimiento.¹⁹ En efecto, incumbe precisamente a los Estados miembros la obligación de velar por que los fondos procedentes del FEOGA se abonen únicamente de acuerdo con las orientaciones adoptadas y las obligaciones derivadas del tratado.

34. A juicio de la Comisión, de los hechos del procedimiento se desprende que el Reino de Dinamarca ha incumplido su obligación de garantizar un control suficiente. Además, el Tribunal General confirmó que las irregularidades constatadas por la Comisión demostraban insuficiencias graves en el control realizado por el Reino de Dinamarca y que esta circunstancia basta por sí sola para justificar la exclusión de la financiación comunitaria.

2. Apreciación

35. En lo que se refiere a la interpretación del artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999, creo que el Reino de Dinamarca ha efectuado una lectura incorrecta de la sentencia recurrida. En efecto, el Tribunal General no declaró ni explícita ni implícitamente que se derive del artículo 19, apartado 4, la obligación de siega de la cubierta vegetal.

36. En realidad, el Tribunal de Justicia declaró en esa parte de la sentencia recurrida que las disposiciones del artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999 deben interpretarse de la manera señalada a continuación. Por una parte, los Estados miembros están obligados a aplicar medidas apropiadas que les permitan alcanzar los dos objetivos perseguidos en materia de retirada de tierras, a saber, el mantenimiento de las superficies retiradas y la protección del medio ambiente. Por otra parte, el mantenimiento de la cubierta vegetal sobre las parcelas retiradas de la producción es una de las posibles medidas adecuadas, en el sentido de dicho artículo.²⁰ Según el Tribunal General, la Comisión incurrió en error al interpretar dichas disposiciones en el sentido de que el mantenimiento de la cubierta vegetal sobre los terrenos retirados de la producción constituía una excepción respecto de las medidas apropiadas que permiten satisfacer el objetivo de mantenimiento de las parcelas previsto por el artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999.²¹

19 — Apartados 91 a 93 de la sentencia recurrida.

20 — Apartado 85 de la sentencia recurrida.

21 — Apartado 86 de la sentencia recurrida.

37. No obstante, el Tribunal General concluyó que «del conjunto de las consideraciones expuestas en el examen del primer motivo se desprende que la Comisión consideró erróneamente que, en lo que atañe a las superficies retiradas, el mantenimiento de una cubierta vegetal constituye una excepción respecto de las medidas apropiadas aplicadas por los Estados miembros, de conformidad con el artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999. En cambio, consideró acertadamente que debía efectuarse el mantenimiento de la cubierta vegetal situada sobre las parcelas retiradas de la producción, en el sentido del artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999».²²

38. Por consiguiente, aunque el Reino de Dinamarca ha propugnado la «importancia» del error cometido por la Comisión y constatado por el Tribunal General, considero que no se desprende ni explícita ni implícitamente de la sentencia recurrida la presunta obligación de siega de la cubierta vegetal.

39. A continuación, el Tribunal General examinó las consecuencias de este error de Derecho de la Comisión sobre la legalidad de la Decisión controvertida.²³ El Tribunal General señaló acertadamente que, como se desprende de las razones expresadas en el informe de síntesis sobre las deficiencias de los controles de las superficies retiradas efectuados por el Reino de Dinamarca, la Comisión constató en dicho informe varios tipos de irregularidades que afectan a las parcelas retiradas de la producción y que, en su opinión, pueden fundamentar su Decisión de declarar los gastos con cargo al FEOGA inadmisibles. Ahora bien, según el Tribunal General, algunas de estas irregularidades eran ajenas a la cuestión de si debía mantenerse una cubierta vegetal sobre dichas parcelas.²⁴

40. Por consiguiente, según el Tribunal General, el error de Derecho cometido por la Comisión relativo al artículo 19, apartado 4, del Reglamento n° 2316/1999 no podía producir efectos jurídicos sobre la apreciación de la procedencia de la constatación efectuada por la Comisión sobre estas últimas irregularidades.²⁵

41. A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, un motivo erróneo no puede justificar la anulación del acto si se formuló *ad abundantiam* y existen otros motivos que bastan para fundamentarlo.²⁶ Así pues, al parecer, el Tribunal General no consideró necesaria ninguna aclaración adicional de la interpretación del concepto de «mantenimiento de las condiciones agronómicas» para poder apreciar las presuntas irregularidades.

42. El Reino de Dinamarca no ha podido demostrar que era jurídicamente necesario que el Tribunal General adoptase una opinión más detallada a este respecto para que le fuese posible pronunciarse sobre el resto del segundo motivo de este Estado miembro en la medida en que éste se refería a la aplicación de las normas relativas a los controles de las superficies retiradas. En realidad, el Tribunal General consideró, acertadamente en mi opinión, que el resto de los aspectos citados por el Reino de Dinamarca eran cuestiones de apreciación.²⁷

43. Por estas razones procede desestimar el segundo motivo invocado por el Reino de Dinamarca por infundado.

22 — Apartado 94 de la sentencia recurrida.

23 — Apartado 103 de la sentencia recurrida.

24 — Apartado 104 de la sentencia recurrida.

25 — Apartado 104 de la sentencia recurrida.

26 — Sentencia Grecia/Comisión, C-321/09 P, EU:C:2011:218, apartado 61 y jurisprudencia citada.

27 — Apartado 107 de la sentencia recurrida.

D. Sobre el tercer motivo, basado en la desnaturalización de la carga de la prueba

1. Alegaciones de las partes

44. El Reino de Dinamarca y los cuatro Estados miembros coadyuvantes no cuestionan la exactitud de la descripción general realizada por el Tribunal General sobre las exigencias relativas a la carga de la prueba que recae sobre la Comisión, tal y como han sido desarrolladas por la jurisprudencia relativa a la liquidación de cuentas del FEOGA y que, por razones prácticas, presentan una atenuación significativa de dicha carga en favor de la Comisión. Más concretamente, el Tribunal General declaró que la Comisión basó sus apreciaciones sobre una duda fundada y razonable en cuanto al carácter suficiente de los controles llevados a cabo²⁸ y que corresponde al Estado miembro aportar elementos que respalden sus argumentos encaminados a disipar dichas dudas.²⁹

45. Sin embargo, según el Reino de Dinamarca, de esta jurisprudencia no cabe deducir que la Comisión cumple el requisito de prueba exclusivamente invocando hechos acreditados por controles por muestreo realizados mucho tiempo después de la finalización del período de retirada de la producción de las tierras. Es necesario, como mínimo, que los hechos controvertidos sean de una naturaleza tal que permitan apreciar la existencia de indicios concretos de que tales hechos también han concurrido durante el período de que se trate.

46. A continuación, el Reino de Dinamarca sostiene que el Tribunal General afirmó erróneamente en el apartado 123 de la sentencia recurrida, que no había aportado ningún elemento que justifique la conclusión de que la Comisión incumplió las obligaciones que le incumben en materia de carga de la prueba. Además, no corresponde al Reino de Dinamarca demostrar que la Comisión no ha cumplido su obligación a este respecto, sino que su tarea consiste, por el contrario, en rebatir las posibles alegaciones presentadas por dicha institución.

47. Según el Reino de Dinamarca, apoyado a este respecto por el Reino de los Países Bajos, la sentencia recurrida se fundamenta en un concepto erróneo de la carga y grado de la prueba que incumbe a la Comisión. Además, la prueba que el Tribunal General exige a los Estados miembros va más allá de la que propugna la jurisprudencia consolidada en este ámbito y, en la práctica, es imposible de aportar. Además, en diversos aspectos, el Tribunal General ha desnaturalizado manifiestamente los motivos invocados por el Reino de Dinamarca y los hechos. Por consiguiente, todos estos motivos deberían llevar a anular la sentencia recurrida.

48. La Comisión replica que no está obligada a demostrar de manera exhaustiva el carácter insuficiente de los controles realizados por las autoridades nacionales sino, por el contrario, a aportar elementos de prueba sobre la duda seria y razonable que alberga en relación con estos controles o las cifras.

49. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recabar y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA y le incumbe, en consecuencia, probar de manera detallada y completa la realidad de sus controles o de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión.³⁰ Cuando el Estado miembro no logre demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, éstas constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas respecto del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control.³¹

28 — Apartados 57, 105 y 106 de la sentencia recurrida.

29 — Apartado 123 de la sentencia recurrida.

30 — Sentencias Alemania/Comisión, C-344/01, EU:C:2004:121, apartado 58 y jurisprudencia citada, y Grecia/Comisión, C-300/02, EU:C:2005:103, apartado 36 y jurisprudencia citada.

31 — Sentencia Grecia/Comisión, EU:C:2005:103, apartado 35 y jurisprudencia citada.

50. En efecto, la Comisión considera que dicha observación sobre la posibilidad de control de que disponen los Estados miembros no entraña una obligación para ellos de efectuar un control exhaustivo y en profundidad de todas las parcelas que se benefician de una ayuda. Corresponde al Estado miembro demostrar que una laguna concreta detectada por la Comisión en el momento de ejercer su control no es reflejo de una laguna general, sino que se trata, por el contrario, de un caso único y completamente aislado.

51. Por último, en relación con el momento de la realización del control, la Comisión recuerda que, en la mayoría de los casos, las causas que han dado lugar a que las superficies retiradas reconocidas como admisibles para la obtención de una ayuda por parte de las autoridades danesas no puedan considerarse admisibles, por su naturaleza, sólo pueden existir durante un largo período de tiempo. Por tanto, es imposible que éstas hayan aparecido inmediatamente después del término del período de retirada. Así, el momento en el que se han realizado las visitas de inspección carece de importancia en la mayor parte de los casos.

52. Paralelamente, la Comisión señala que incumbe a los Estados miembros velar por que el control de las superficies retiradas se realice antes de que finalice el período de retirada y que cualquier omisión no puede tener como consecuencia aumentar la carga de la prueba que recae sobre la Comisión.

2. Apreciación

53. Procede recordar que la norma relativa al reparto de la carga de la prueba aplicada por el Tribunal General no ha sido discutida ni por los Estados miembros ni por la Comisión, sino que lo que se cuestiona en el presente asunto es su aplicación.

54. En la medida en que el Reino de Dinamarca afirma haber cumplido su obligación de prueba, aportando elementos fácticos suficientes para respaldar sus argumentos encaminados a disipar las dudas suscitadas, debe señalarse que su argumentación pretende incitar al Tribunal de Justicia a que realice una nueva apreciación de los hechos.

55. En cambio, en cuanto al nivel de prueba que se exige al Estado miembro en cuestión,³² entendido como el grado de exigencia que aplica el órgano jurisdiccional cuando examina los elementos de prueba aportados, se suscita la cuestión de Derecho de si el Tribunal General ha establecido un nivel de prueba imposible de alcanzar para los Estados miembros.

56. Cabe señalar que el Tribunal General declaró que «por razones prácticas evidentes, la Comisión no puede proceder a un control exhaustivo y en profundidad de *la totalidad de las parcelas de que se trata* en cada Estado miembro. En cambio, [...] los Estados de que se trata se encuentran en mejor situación para efectuar dicho control» y que «el Reino de Dinamarca se limitó a presentar elementos de prueba relativos a constataciones puntuales realizadas por la Comisión [...] a partir de la muestra de parcelas tenidas en cuenta. En ningún momento presentó elementos de prueba relativos a *la totalidad de las parcelas retiradas de la producción*. Por tanto, dichos elementos no son suficientemente exhaustivos y completos para demostrar la realidad de sus controles o de sus cifras y, por tanto, no se atienen a la carga de la prueba que incumbe a los Estados miembros en el marco de la liquidación de cuentas del FEOGA».³³

32 — En el punto 74 y en la nota al pie de la página 64 de sus conclusiones en el asunto Akzo Nobel y otros/Comisión, C-97/08 P, EU:C:2009:262, la Abogado General Kokott explicó la necesidad de distinguir entre la carga de la prueba y el grado de la prueba. Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en el asunto Francia/Comisión, EU:C:2013:766, apartado 34.

33 — Apartados 161 y 162 de la sentencia recurrida (el subrayado es mío).

57. Pese a que la elección de los términos de los dos apartados citados es, en cierta medida, discutible, dudo que el Tribunal General espere que el Estado miembro aporte las pruebas relativas a todas las parcelas retiradas de la producción para poder satisfacer el grado de la prueba requerido cuando existe una duda fundada y razonable sobre el carácter suficiente de los controles llevados a cabo. Al igual que la Comisión, considero que una lectura de estos dos apartados a la luz de los apartados 57 y 58 de la sentencia recurrida justifica la interpretación en virtud de la cual el Tribunal General quiere destacar que, cuando los controles realizados por muestreo presentan irregularidades, corresponde al Estado miembro demostrar que se trata de un caso aislado que no permite concluir que el sistema nacional de control en su conjunto resulta insuficiente o poco fiable. Esta interpretación se ve corroborada por el apartado 167 de la sentencia recurrida, donde el Tribunal General declara que «el Reino de Dinamarca no ha presentado pruebas más detalladas y completas de que los controles se han llevado efectivamente a cabo y de que las cifras son reales, así como, en su caso, de que las afirmaciones de la Comisión son inexactas».

58. En lo que se refiere al momento del control, cabe observar que el Tribunal General declaró que si el Reino de Dinamarca hubiera aplicado, como estaba obligado a hacer, acciones correctivas antes de la finalización del período de retirada, en particular mediante la realización de controles más estrictos sobre el terreno, habría observado, con un mayor grado de certeza, la existencia o inexistencia de fardos de heno y de residuos de la construcción en determinadas parcelas,³⁴ y sobre todo, en mi opinión, durante el período de retirada.

59. En efecto, las inspecciones efectuadas por la Comisión después del período de retirada justifican la duda fundada y razonable sobre la suficiencia de los controles llevados a cabo por el Reino de Dinamarca. A este respecto, cuando existe tal duda, corresponde al Estado miembro en cuestión aportar los elementos que respalden sus argumentos encaminados a disiparla. No obstante, en el presente caso, el Tribunal General concluyó, acertadamente, que el Reino de Dinamarca no había aportado ningún elemento en apoyo de sus argumentos encaminados a disipar dichas dudas.³⁵

60. Cabe añadir que el Tribunal General se ha mostrado crítico con el método utilizado por las autoridades danesas, consistente en que, en caso de detectar una irregularidad como el almacenamiento de fardos de heno en una parcela, se concede al solicitante de la ayuda el beneficio de la duda y se considera que dichos fardos no estaban almacenados en la parcela en cuestión durante el período de retirada. Según el Tribunal General, dicho método no se atiene a las normas de control que los Estados miembros deben aplicar para garantizar el buen uso de los fondos de la Unión, de conformidad con las disposiciones del Derecho de la Unión aplicables en materia de la liquidación de cuentas del FEOGA. En efecto, dicho método aumenta el riesgo de desviación de dichos fondos, dado que, en caso de que se detecte una posible irregularidad en controles extemporáneos, los servicios daneses partirán del presupuesto de que no habría sido detectada durante el período de retirada de las parcelas en cuestión.³⁶

61. En lo que respecta a la presunta desnaturalización de los motivos invocados por el Reino de Dinamarca y de los hechos, me remito a lo expuesto en los apartados 24 y 25 a 27 *supra*.

62. Por estos motivos, considero que el Tribunal General no cometió un error de Derecho en la aplicación de las normas y principios relativos a la carga y al grado de la prueba. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el tercer motivo del recurso de casación por infundado.

34 — Apartado 120 de la sentencia recurrida.

35 — Apartado 123 de la sentencia recurrida.

36 — Apartados 121 y 122 de la sentencia recurrida.

E. Sobre los motivos cuarto y quinto, relativos a los requisitos de aplicación de las correcciones a tanto alzado y los requisitos de aplicación de las correcciones financieras a tanto alzado del 5 % y del 10 %, respectivamente

1. Alegaciones de las partes

63. En lo que se refiere al cuarto motivo, el Reino de Dinamarca observa, en primer lugar, que el Tribunal General afirmó erróneamente, en el apartado 155 de la sentencia recurrida, que el Reino de Dinamarca no manifestó ningún tipo de duda en cuanto al hecho de que la corrección a tanto alzado estaba bien fundada.

64. En segundo lugar, sobre si el FEOGA ha quedado expuesto a un riesgo real de pérdida o de irregularidad, el Reino de Dinamarca invoca un principio fundamental a este respecto, a saber, que el índice de corrección debe estar claramente relacionado con las pérdidas probables. Habida cuenta de que el Tribunal General únicamente se pronunció sobre supuestas irregularidades relativas al almacenamiento de fardos de heno y de residuos de la construcción, no puede considerarse que los supuestos hechos criticados por la Comisión³⁷ constituyesen irregularidades y, menos aún, que expusieran al FEOGA a un riesgo real de pérdida. Las dos irregularidades señaladas por el Tribunal General para justificar su decisión de considerar fundada la Decisión controvertida distan de poder ser calificadas como riesgo real de pérdida. Así, el Tribunal General desnaturalizó totalmente el contexto original y el fundamento de dicha Decisión, sustituyendo su motivación por la de la Comisión. Esta circunstancia justifica por sí sola la anulación de la sentencia recurrida.

65. En el marco del quinto motivo, relativo a los requisitos de aplicación de las correcciones financieras a tanto alzado del 5 % y del 10 %, respectivamente, el Reino de Dinamarca alega que no se cumplen los requisitos para aplicar estas correcciones a tanto alzado y que demostró la inexistencia de un riesgo real de pérdida para el FEOGA. Además, en el apartado 158 de la sentencia recurrida, el Tribunal General realizó una exposición inexacta de las alegaciones del Reino de Dinamarca y de los hechos del procedimiento.

66. Según el Reino de Dinamarca, el enfoque del Tribunal General, que consiste en basar el rechazo de la postura del Reino de Dinamarca exclusivamente en las mínimas irregularidades en cuestión y no pronunciarse sobre los aspectos esenciales en los que se basó la Comisión para tomar su Decisión, no basta para considerar probado que concurren los requisitos para aplicar las correcciones a tanto alzado del 5 % y del 10 %, respectivamente.

67. La República Francesa, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cuestionan el derecho de aplicar las correcciones financieras a tanto alzado en el presente asunto, alegando que no concurren los requisitos generales para su aplicación. Estos Estados miembros coadyuvantes afirman asimismo que la aplicación efectiva de las correcciones financieras a tanto alzado es desproporcionada.

68. Según la Comisión, habida cuenta de que no garantiza en absoluto el mantenimiento continuo, el régimen danés no cumple todos los requisitos previstos en el artículo 19 del Reglamento n° 2316/1999. Por tanto, en aras del interés común y con objeto de proteger los recursos de la Comunidad, era necesario aplicar una corrección financiera a tanto alzado.

69. De ahí que se aplicase con respecto a los años 2003, 2004 y 2005 una corrección financiera al tipo a tanto alzado del 5 % y del 10 %, respectivamente, a causa de debilidades en el control del cumplimiento de los requisitos relativos a las parcelas retiradas de la producción.

³⁷ — En lo que respecta a la cubierta vegetal, la obligación de mantenimiento, la obtención de la prima, los terrenos húmedos, etc.

70. En el presente caso se aplicaron correcciones financieras a tanto alzado del 2 %, el 5 % y el 10 %, respectivamente, calculadas sobre una parte muy pequeña de los fondos del FEOGA asignados por las autoridades danesas a los agricultores nacionales en 2003, en 2004 y en 2005. La Comisión sostiene que esta aplicación de las correcciones financieras es legítima y proporcionada.

2. Apreciación

71. Procede recordar en primer lugar que el Tribunal General no estableció una obligación de siega, sino que basó su sentencia en la conclusión de que la Comisión había fundado válidamente sus apreciaciones en una duda fundada y razonable sobre la suficiencia de los controles llevados a cabo y en que el Estado miembro no había aportado elementos en apoyo de sus argumentos encaminados a disipar dichas dudas. Este razonamiento se basa en la comprobación de irregularidades no detectadas por los órganos de inspección nacionales, concretamente en la existencia de fardos de heno o de residuos de la construcción en algunas parcelas, así como en la aplicación de un método inadecuado por parte de las autoridades danesas.

72. Asimismo, el Tribunal General utilizó este razonamiento para aplicar las correcciones a tanto alzado y determinar su nivel. Así pues, en el apartado 168 de la sentencia recurrida concluyó que «del conjunto de consideraciones que preceden se desprende que, por una parte, la Comisión demostró suficientemente desde el punto de vista jurídico la existencia de elementos que pueden justificar la duda fundada y razonable que alberga sobre los controles clave efectuados por el Reino de Dinamarca en las parcelas retiradas de la producción y, por otra parte, concluyó razonablemente que el riesgo de pérdida para el FEOGA era significativo y, por tanto, estaba facultada para imponer una corrección a tanto alzado de un importe del 5 % o del 10 % sin violar el principio de proporcionalidad».

73. Como ya he declarado anteriormente, en virtud de reiterada jurisprudencia, si bien incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas comunitarias, una vez probada dicha infracción, es el Estado miembro el que debe demostrar, en su caso, que la Comisión cometió un error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de dicha infracción.³⁸ Como acertadamente recuerda la Comisión, de conformidad con el Documento n° VI/5330/97 de 23 de diciembre de 1997,³⁹ cuando no sea posible evaluar con precisión las pérdidas sufridas por la Comunidad, puede recurrirse a una corrección a tanto alzado.⁴⁰

74. A este respecto, cabe señalar que, cuando la Comisión, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos en relación con la infracción, se haya esforzado por establecer normas que tienen por objeto establecer un trato diferenciado de los casos de irregularidades según el nivel de omisión de controles y el grado de riesgo asumido por el FEOGA, incumbe al Estado miembro demostrar que dichos criterios son arbitrarios y no equitativos de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.⁴¹

75. Procede señalar que el Reino de Dinamarca no ha demostrado, en el presente caso, que la pérdida máxima a la que el FEOGA se exponía era inferior al importe obtenido como resultado de la corrección financiera a tanto alzado, sino que ha afirmado una y otra vez que la aplicación de las correcciones a tanto alzado se basó únicamente en irregularidades menores y aisladas. En mi opinión, con esta argumentación lo que se cuestiona en realidad es el método de control por muestreo en el contexto de la liquidación de cuentas del FEOGA. No obstante, a falta de una prueba sobre la

38 — Sentencias Grecia/Comisión, C-5/03, EU:C:2005:426, apartado 38 y jurisprudencia citada, y Bélgica/Comisión, C-418/06 P, EU:C:2008:247, apartado 135.

39 — Documento de la Comisión titulado «Orientaciones relativas al cálculo de las repercusiones financieras al preparar la decisión de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA», citado en el apartado 151 de la sentencia recurrida.

40 — Sentencias Reino Unido/Comisión, C-346/00, EU:C:2003:474, apartado 53, y Bélgica/Comisión, EU:C:2008:247, apartado 136.

41 — Sentencias Países Bajos/Comisión, C-28/94, EU:C:1999:191, apartado 56; España/Comisión, C-130/99, EU:C:2002:192, apartado 44, e Italia/Comisión, C-242/96, EU:C:1998:452, apartado 75, y Bélgica/Comisión, EU:C:2008:247, apartado 138.

realidad de los controles realizados por el Estado miembro o las cifras presentadas por éste y, en su caso, de la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión, o a falta de cualquier intento de aportar una prueba de estas características, procede considerar que las correcciones financieras aplicadas constituyen un medio apropiado y proporcionado para compensar la pérdida sufrida por el FEOGA debido a las lagunas del sistema de control danés.

76. Aunque el principio de proporcionalidad únicamente ha sido invocado como tal por el Reino de Dinamarca durante la vista, este principio debe respetarse naturalmente al aplicar las correcciones financieras, con objeto de que éstas se limiten a lo realmente necesario, habida cuenta de la gravedad de las deficiencias constatadas.⁴²

77. Según reiterada jurisprudencia, por lo que atañe al importe de la corrección financiera, la Comisión puede incluso rechazar que el FEOGA corra con la totalidad de los gastos efectuados si comprueba que no existen mecanismos de control suficientes.⁴³ *A fortiori*, no es posible afirmar que las correcciones a tanto alzado impuestas por la Comisión a causa de los graves deficiencias de los mecanismos de control sean desproporcionadas. De hecho, la Comisión está vinculada por las orientaciones adoptadas y las ha aplicado correctamente en el presente caso, como señaló el Tribunal General en la sentencia recurrida.⁴⁴

78. En el presente caso, la escasa importancia de las muestras —a saber, las parcelas donde se han detectado irregularidades y sobre la base de las que se han extraído conclusiones sobre la calidad de los sistemas de control y la importancia de las irregularidades— no puede afectar a la importancia del incumplimiento. El método de control por muestreo sigue el principio «*pars pro toto*», en virtud del cual se extraen conclusiones sobre el todo a partir de las cualidades de partes consideradas representativas. Sin embargo, la valoración de la importancia cuantitativa de las irregularidades relativas a este todo debe estar basada naturalmente en una extrapolación de dichas muestras y no sobre una suma de las mismas.

79. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime los motivos cuarto y quinto.

V. Conclusión

80. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva lo siguiente:

- Desestimar el recurso de casación y condenar en costas al Reino de Dinamarca.
- Condenar a los Estados miembros coadyuvantes a cargar con sus propias costas.

42 — Véase, a este respecto, el apartado 148 de la sentencia recurrida. En este apartado, el Tribunal General recuerda que «según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido». Sentencias *Denkavit Nederland*, 15/83, EU:C:1984:183, apartado 25, y *Air Inter/Comisión*, T-260/94, EU:T:1997:89, apartado 144.

43 — Sentencia *España/Comisión*, C-349/97, EU:C:2003:251, apartado 273.

44 — Apartados 152 a 158 de la sentencia recurrida.