Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL VICEPRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 3 de junio de 2022 *

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Artículo 263 TFUE — Recurso de anulación de un acto de la Unión — Artículo 278 TFUE — Demanda de suspensión de la ejecución de dicho acto — Transporte — Reglamento (UE) 2020/1055 — Obligación de una empresa de garantizar el regreso de sus vehículos a su Estado miembro de establecimiento — Urgencia — Degradación de la situación económica y social de un Estado miembro — Daño medioambiental»

En el asunto C-545/20 R,

que tiene por objeto una demanda de suspensión de la ejecución presentada, con arreglo al artículo 278 TFUE, el 13 de diciembre de 2021,

República de Bulgaria, representada por las Sras. M. Georgieva y L. Zaharieva, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por:

República de Estonia, representada por las Sras. N. Grünberg y M. Kriisa, en calidad de agentes,

República de Letonia, representada por las Sras. J. Davidoviča, K. Pommere y I. Romanovska, en calidad de agentes,

República de Lituania, representada por los Sres. K. Dieninis y R. Dzikovič y por la Sra. V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, en calidad de agentes,

República de Malta, representada por el Sr. A. Buhagiar, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente,

Rumanía, representada por las Sras. L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Lițu y A. Rotăreanu, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

contra

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

Parlamento Europeo, representado por la Sra. I. Anagnostopoulou, y los Sres. O. Denkov y R. van de Westelaken, en calidad de agentes,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. I. Gurov y A. Norberg y por la Sra. L. Vétillard, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por:

Reino de Dinamarca, representado por la Sra. M. Søndahl Wolff, en calidad de agente,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y D. Klebs, en calidad de agentes,

República Helénica, representada por la Sra. S. Chala, en calidad de agente,

República Francesa, representada por la Sra. A.-L. Desjonquères, el Sr. A. Ferrand y la Sra. N. Vincent, en calidad de agentes,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. A. Lipari, procuratore dello Stato, y el Sr. G. Santini, avvocato dello Stato,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. A. Germeaux, en calidad de agente,

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. M. K. Bultermann y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

República de Austria, representada por el Sr. A. Posch y la Sra. J. Schmoll, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev y por el Sr. O. Simonsson, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL VICEPRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

oído el Abogado General, Sr. M. Szpunar;

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante su demanda de medidas provisionales, la República de Bulgaria solicita al Tribunal de Justicia que acuerde la suspensión de la ejecución, con carácter principal, del artículo 1, punto 3, del Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009, (CE) n.º 1072/2009 y (UE) n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera (DO 2020, L 249, p. 17), en la medida en que adopta el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE)

n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo (DO 2009, L 300, p. 51), con carácter subsidiario, de ese artículo 1, punto 3, en su totalidad o, con carácter aún más subsidiario, del Reglamento 2020/1055 en su conjunto.

2 Esta demanda se presentó a raíz de la interposición por dicho Estado miembro, el 23 de octubre de 2020, de un recurso en virtud del artículo 263 TFUE, por el que se solicita la anulación parcial o, en su caso, total del Reglamento 2020/1055.

Marco jurídico

3 El artículo 1, punto 3, del Reglamento n.º 2020/1055 dispone lo siguiente:

«El artículo 5 [del Reglamento n.º 1071/2009] se sustituye por el texto siguiente:

[…]

1. A fin de cumplir el requisito establecido en el artículo 3, apartado 1, letra a), en el Estado miembro de establecimiento, la empresa deberá:

[…]

b) organizar la actividad de su flota de vehículos de tal forma que se garantice que los vehículos que están a disposición de la empresa y son utilizados en el transporte internacional regresan a uno de los centros de operaciones en dicho Estado miembro al menos en un plazo de ocho semanas desde que salió de él;

[…]».

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

4 Mediante sendas decisiones del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 11 de enero y de 3 de febrero de 2022, se autorizó la intervención de la República de Malta y de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones de la República de Bulgaria.

5 La República de Bulgaria solicita al Tribunal de Justicia que:

– Ordene la suspensión de la ejecución del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que adopta el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1071/2009 hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20.

– Con carácter subsidiario, ordene la suspensión de la ejecución del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055 en su totalidad hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20.

– Con carácter aún más subsidiario, ordene la suspensión de la ejecución de dicho Reglamento en su totalidad hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20.

– Condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.

6 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que desestime la demanda de medidas provisionales y condene en costas a la República de Bulgaria.

Sobre la demanda de medidas provisionales

7 El artículo 160, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia dispone que las demandas de medidas provisionales especificarán «el objeto del litigio, las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada».

8 De este modo, el juez que conoce de las medidas provisionales únicamente puede adoptar tal medida si se demuestra que su concesión está justificada, a primera vista, desde el punto de vista fáctico y jurídico (*fumus boni iuris*), y que es urgente, en el sentido de que, para evitar que los intereses de la parte demandante sufran un perjuicio grave e irreparable, es necesario que tal medida sea acordada y surta efectos desde antes de que se resuelva sobre el procedimiento principal. El juez de medidas provisionales debe proceder, asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en juego. Estos requisitos son acumulativos, de manera que la demanda de medidas provisionales debe ser desestimada cuando no se dé alguno de ellos (auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia, C-791/19 R, EU:C:2020:277, apartado 51 y jurisprudencia citada).

9 En el marco del examen de dichos requisitos, el juez de medidas provisionales dispone de una amplia facultad de apreciación y puede determinar libremente, a la vista de las particularidades del asunto, de qué manera debe verificarse la existencia de los diferentes requisitos y el orden que debe seguirse en este examen, puesto que ninguna norma del Derecho de la Unión le impone un esquema de análisis preestablecido para apreciar si es necesario pronunciarse con carácter provisional (auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2021, ACER/Aquind, C-46/21 P-R, no publicado, EU:C:2021:633, apartado 16).

10 En el caso de autos, procede empezar examinando el requisito relativo a la urgencia.

Alegaciones

11 La República de Bulgaria sostiene que la aplicación de la obligación de una empresa de garantizar que sus vehículos regresan a su Estado miembro de establecimiento, prevista en el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1071/2009, en su versión modificada por el Reglamento 2020/1055 (en lo sucesivo, «medida controvertida»), ocasionará un perjuicio grave e irreparable a los conductores procedentes tanto de Bulgaria como de otros Estados miembros situados en Europa Oriental.

12 La previsibilidad de dicho perjuicio queda acreditada por un informe, emitido en octubre de 2019 y actualizado a febrero de 2020, a petición de una asociación búlgara de profesionales del transporte por carretera (en lo sucesivo, «primer informe») y por otro informe emitido en febrero de 2021 a petición de la Comisión Europea (en lo sucesivo, «segundo informe»).

13 Con carácter general, la aplicación de la medida controvertida implica, dada la distribución de la oferta y la demanda en el mercado de los servicios de transporte de mercancías, la realización de trayectos adicionales por parte de camiones sin carga (en lo sucesivo, «trayectos sin carga»). La República de Bulgaria sostiene, más concretamente, que el 46 % de los vehículos que deberán regresar a dicho Estado miembro para cumplir con la medida controvertida lo harán sin carga.

14 En primer lugar, esta situación puede perjudicar al medio ambiente, causando con ello un daño que, por definición, es irreparable.

15 Añade que tal situación podría provocar la emisión de 2,9 millones de toneladas adicionales de dióxido de carbono (CO_2), es decir, un aumento del 4,6 % de las emisiones procedentes del transporte internacional de mercancías por carretera. Estima en 71 162 toneladas de CO_2 las emisiones adicionales de los transportistas búlgaros, es decir, un aumento del 2 % de las emisiones totales de los vehículos búlgaros dedicados al transporte internacional de mercancías. Estas emisiones adicionales de CO_2 pueden poner en peligro el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de sus obligaciones de limitar tales emisiones.

16 Además, la aplicación de la medida controvertida puede suponer entre 107 toneladas y 619 toneladas de emisiones adicionales de óxido de nitrógeno (NO_X), es decir, un aumento de entre el 1,35 % y el 7,81 % de tales emisiones, y entre 38 toneladas y 221 toneladas de emisiones adicionales de partículas finas ($PM_{2,5}$), es decir, un aumento de entre el 0,86 % y el 4,98 % de tales emisiones. Los costes de esta contaminación del aire se evalúan entre 4,5 millones y 25,9 millones de euros a escala de toda la Unión Europea.

17 En segundo lugar, el aumento del número de trayectos realizados por los transportistas búlgaros, derivado de la aplicación de la medida controvertida, dará lugar a una mayor congestión de los pasos fronterizos situados fuera del espacio Schengen. Como consecuencia de ello pueden degradarse tanto el cumplimiento, por parte de estos transportistas, de los plazos de entrega como la gestión de su flota de vehículos, lo que implicará una insatisfacción de sus clientes y un deterioro de las redes de distribución logística.

18 En tercer lugar, la aplicación de la medida controvertida acarrea consecuencias económicas y sociales nefastas.

19 De este modo, los costes de explotación de los transportistas establecidos en Estados miembros situados en Europa Oriental deberán incrementarse en hasta 3 000 millones de euros, es decir, una media de 11 000 euros por vehículo. Además, esos transportistas sufrirán una pérdida de ingresos como consecuencia de la multiplicación de los trayectos vacíos. Para eludir esos efectos de la aplicación de la medida controvertida, algunos transportistas pueden optar por trasladar su actividad a otros Estados miembros, traslado que, en sí mismo, genera costes regulares y puntuales.

20 Pues bien, más del 80 % de los vehículos pesados que cruzan regularmente las fronteras europeas pertenecen a pequeñas y medianas empresas que son especialmente vulnerables. En consecuencia, según la República de Bulgaria, el 36 % de los vehículos destinados al transporte internacional de mercancías en ese Estado miembro abandonarán su actividad, lo que tendrá consecuencias sobre el producto interior bruto de dicho Estado miembro y podrá conducir a la supresión del empleo de 14 000 trabajadores del sector búlgaro del transporte internacional de mercancías.

21 La República de Bulgaria manifiesta que algunas de las consecuencias económicas señaladas podrían eventualmente ser objeto de indemnización. Sin embargo, puntualiza que no es seguro que las empresas que se vean obligadas a abandonar su actividad, trasladarla a un Estado miembro distinto de Bulgaria u orientarla a otros sectores de actividad puedan reanudarla posteriormente en el sector del transporte en Bulgaria. Añade que el deterioro del nivel de vida de los trabajadores que hayan perdido su empleo y las consecuencias sociales del empeoramiento de la situación económica no pueden repararse *a posteriori*.

22 En cuarto lugar, el cese de la actividad de determinadas empresas de transporte reduce la capacidad de las cadenas logísticas y perjudica el buen funcionamiento del mercado interior.

23 La República de Estonia, la República de Malta y la República de Polonia apoyan las alegaciones de la República de Bulgaria relativas al riesgo de que se produzcan perjuicios de índole medioambiental, económica y social. La República de Malta se refiere, a este respecto, a un informe sobre la situación de dicho Estado miembro, presentado en noviembre de 2020.

24 El Parlamento y el Consejo alegan que la República de Bulgaria no ha demostrado que, en caso de aplicación de la medida controvertida, pueda producirse un perjuicio grave e irreparable antes de que se pronuncie la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20.

25 En primer lugar, critican la metodología seguida en la elaboración de los informes primero y segundo invocados por la República de Bulgaria, en particular por estar basados en hipótesis no realistas, sobre todo en lo referente al volumen de trayectos sin carga, y porque implican extrapolaciones efectuadas sobre la base de datos extraídos de muestras poco representativas.

26 Sostienen, en segundo lugar, que las estimaciones relativas al supuesto perjuicio para el medio ambiente son poco fiables y, en parte, contradictorias, mientras que los costes alegados no son significativos. También consideran que la República de Bulgaria no tuvo en cuenta el hecho de que los Estados miembros están sujetos a obligaciones en materia de emisiones de CO_2, en virtud del Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO 2018, L 156, p. 26), y también en materia de concentraciones en el aire de NO_X y de $PM_{2,5}$, de conformidad con la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1).

27 En tercer lugar, consideran manifiestamente erróneas las estimaciones presentadas en materia de congestión de los pasos fronterizos.

28 En cuarto lugar, manifiestan que los costes generados por la aplicación de la medida controvertida no son irreparables y que están sobrevalorados, debido a que no se tuvo en cuenta la existencia, en la legislación de la Unión en vigor, de la obligación de instalar el centro de explotación en el Estado miembro de establecimiento.

29 Añaden que la República de Bulgaria no ha logrado demostrar que las eventuales pérdidas de cuota de mercado de las empresas búlgaras sean duraderas, habida cuenta de las características del sector de los transportes que se desprenden del segundo informe. Además, es improbable que los conductores de vehículos pesados permanezcan en situación de desempleo, puesto que existe una importante escasez de tales conductores en la Unión.

30 El Parlamento añade que, en la medida en que el Reglamento n.º 2020/1055 fue adoptado hace casi dos años, las empresas afectadas ya han empezado a adaptarse y que, por lo tanto, la presente demanda de medidas provisionales se presentó demasiado tarde para evitar que la medida controvertida surtiera sus efectos.

Apreciación

31 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la finalidad del procedimiento de medidas provisionales es garantizar la plena eficacia de la futura decisión definitiva, con el fin de evitar una laguna en la protección jurisdiccional que depara el Tribunal de Justicia. Para alcanzar este objetivo, la urgencia debe apreciarse en relación con la necesidad de decidir provisionalmente a fin de evitar que la parte que solicita la protección provisional sufra un perjuicio grave e irreparable. Incumbe a esa parte probar que no puede esperar el resultado del procedimiento principal sin sufrir un perjuicio de esa naturaleza. Para demostrar la existencia de tal perjuicio grave e irreparable, no es necesario exigir que sea probada con absoluta certeza la producción del perjuicio. Es suficiente que su producción sea previsible con un grado de probabilidad suficiente (auto de 17 de diciembre de 2018, Comisión/Polonia, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, apartado 60 y jurisprudencia citada).

32 Conforme a esta jurisprudencia, incumbe siempre a la parte que solicita la adopción de una medida provisional exponer y demostrar la probable producción de un perjuicio grave e irreparable. A este respecto, el juez de medidas provisionales debe disponer de indicaciones concretas y precisas, respaldadas por documentos detallados que permitan examinar las consecuencias precisas que probablemente se derivarían de la inexistencia de las medidas solicitadas (véase, en este sentido, el auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2021, Lituania/Parlamento y Consejo, C-541/20 R, no publicado, EU:C:2021:264, apartados 19 y 20).

33 Por lo tanto, en el caso de autos, incumbe a la República de Bulgaria demostrar que la aplicación de la medida controvertida en el período comprendido entre la firma del presente auto y el pronunciamiento de la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20 puede causar, de manera previsible con un grado de probabilidad suficiente, un perjuicio grave e irreparable.

34 De la demanda de medidas provisionales se desprende que dicho Estado miembro invoca perjuicios derivados de los efectos de la medida controvertida sobre la congestión de los pasos fronterizos, sobre la situación económica y social de algunos Estados miembros, sobre el funcionamiento del mercado interior y sobre el medio ambiente.

35 Estos diversos perjuicios pueden ser invocados válidamente por la República de Bulgaria para obtener la adopción de medidas provisionales, ya que los Estados miembros son responsables de los intereses considerados generales a nivel nacional y pueden defenderse en el marco de un

procedimiento sobre medidas provisionales (auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2021, Lituania/Parlamento y Consejo, C-541/20 R, no publicado, EU:C:2021:264, apartado 21).

36 Por lo tanto, procede determinar si las pruebas presentadas por la República de Bulgaria permiten demostrar, por una parte, que es previsible que se produzca uno o varios de esos perjuicios con un grado de probabilidad suficiente y, por otra parte, que los mismos perjuicios tienen carácter grave e irreparable.

37 A este respecto, es preciso recordar que el procedimiento sobre medidas provisionales no está concebido para acreditar la realidad de hechos complejos y muy controvertidos. El juez que conoce de las medidas provisionales no dispone de los medios necesarios para proceder a las comprobaciones requeridas y, en muchos casos, solo con dificultad podrá proceder a ello en tiempo útil (auto de 20 de noviembre de 2017, Comisión/Polonia, C-441/17 R, EU:C:2017:877, apartado 54).

Efectos de la medida controvertida sobre la congestión de los pasos fronterizos

38 Del segundo informe se desprende que la travesía de los pasos fronterizos implica, al margen de la aplicación de la medida controvertida, tiempo de espera considerable. La prolongación de los tiempos de trayecto que de ello se deriva constituye, pues, uno de los elementos que, con carácter general, deben tener en cuenta los transportistas por carretera en la organización de sus operaciones.

39 Ciertamente, no se excluye que, a falta de medidas adoptadas por los Estados miembros afectados con el fin de reducir el tiempo de espera en los pasos fronterizos, la aplicación de la medida controvertida pueda dar lugar a un aumento de ese tiempo de espera y, por lo tanto, obligar a los transportistas de mercancías de que se trate a desplegar medios adicionales para garantizar el respeto de los plazos de entrega y la buena gestión de su flota de vehículos.

40 Sin embargo, los costes que ello genera constituyen un perjuicio de tipo pecuniario que, salvo en circunstancias excepcionales, no puede considerarse irreparable, ya que, por lo general, una compensación pecuniaria puede colocar de nuevo al perjudicado en la situación en que estaba antes de producirse el perjuicio (auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2021, Lituania/Parlamento y Consejo, C-541/20 R, no publicado, EU:C:2021:264, apartado 29).

41 Por tanto, dado que la República de Bulgaria no ha hecho mención de circunstancias excepcionales relacionadas con el riesgo de congestión de los pasos fronterizos, la alegación basada en ese riesgo no puede acreditar que concurre el requisito relativo a la urgencia.

Efectos económicos y sociales de la medida controvertida

42 Con carácter preliminar, procede señalar que los efectos económicos y sociales de la medida controvertida en otros Estados miembros distintos de la República de Bulgaria, invocados tanto por dicho Estado miembro como por los Estados miembros que intervienen en apoyo de las pretensiones de la República de Bulgaria, no bastan, en el caso de autos, para acreditar la previsibilidad de que se produzca un perjuicio grave e irreparable.

43 En efecto, en primer lugar, aunque la República de Bulgaria se refiere, de manera general, al perjuicio sufrido por otros Estados miembros, los datos más precisos en los que basa su argumentación únicamente conciernen, de manera general, a la situación de las empresas búlgaras.

44 Es cierto que la República de Bulgaria menciona los costes adicionales que la aplicación de la medida controvertida podría generar para los transportistas de otros Estados miembros. Sin embargo, a la luz de la jurisprudencia recordada en el apartado 40 del presente auto, no puede considerarse que esos costes adicionales constituyan, como tales, un perjuicio grave e irreparable.

45 Además, aunque la República de Estonia y la República de Polonia mencionan los efectos económicos y sociales de la medida controvertida en sus respectivos territorios, no aportan ninguna prueba destinada a demostrar la realidad de esos efectos.

46 Por último, por lo que respecta a la República de Malta, el informe presentado por dicho Estado miembro indica que la aplicación de las medidas contempladas en el citado informe puede tener efectos en el sector de los transportes que van desde la creación de 51 nuevos puestos de trabajo hasta la supresión de 96 puestos de trabajo. Igualmente afirma que esa aplicación implica, a lo sumo, un cese de actividades que afecta a 43 camiones.

47 Pues bien, tales efectos, aun suponiéndolos probados, no tienen la suficiente amplitud como para ser considerados constitutivos de un perjuicio grave e irreparable.

48 En lo que atañe a la situación económica y social de la República de Bulgaria, de las consideraciones que figuran en el apartado 44 del presente auto se desprende que el aumento de los costes en que incurren los transportistas de dicho Estado miembro debido a la aplicación de la medida controvertida no constituye, como tal, un perjuicio grave e irreparable, lo que, por otra parte, reconoce la República de Bulgaria.

49 En cambio, tales costes serían pertinentes, a efectos del presente procedimiento, si se acreditara que son de tal magnitud que necesariamente implicarían una reestructuración del sector de los transportes en Bulgaria que pudiera provocar, en ese Estado miembro, un considerable descenso del producto interior bruto o un aumento significativo de la tasa de desempleo.

50 A este respecto, sin que sea necesario pronunciarse sobre la fiabilidad de las estimaciones presentadas por la República de Bulgaria sobre el posible incremento de los costes soportados por los transportistas búlgaros, ha de señalarse, en primer lugar, que no puede excluirse que la aplicación de la medida controvertida genere determinados costes adicionales para esos transportistas, en la medida en que implica necesariamente el retorno regular de sus vehículos a ese Estado miembro.

51 Sin embargo, el mero hecho de que numerosas empresas del sector búlgaro de transportes sean pequeñas empresas no basta para demostrar, a falta de elementos más precisos en cuanto a la situación financiera de dichas empresas, que estas no puedan hacer frente a los costes derivados de la aplicación de la medida controvertida y que, por tanto, se vean obligadas a cesar su actividad, a reorientarla hacia otros sectores o a establecerse en otros Estados miembros.

52 En segundo lugar, la alegación de la República de Bulgaria relativa a los efectos económicos y sociales de la medida controvertida parece estar esencialmente basada en las previsiones formuladas en el primer informe en relación con los ingresos de las empresas del sector búlgaro de transportes, el cese de actividades de tales empresas y la destrucción de empleo en ese sector.

53 Sin embargo, ha de señalarse, en primer término, que ese informe se presenta explícitamente como dirigido a evaluar los efectos de la aplicación combinada de una serie de normas relativas, en particular, al regreso regular de los conductores al Estado miembro de establecimiento, a las condiciones de trabajo y de descanso de los conductores, así como al ejercicio del cabotaje. Por ello, dicho informe no permite determinar en qué medida la evolución económica y social que describe se debe a la aplicación de la medida controvertida y podría evitarse en caso de que únicamente esta medida se suspendiese.

54 A continuación, si bien es cierto que el primer informe expone que la aplicación de las medidas a las que se refiere implicará una reestructuración profunda del sector búlgaro de transportes, no indica en qué plazo se produciría dicha reestructuración.

55 Por último, la evaluación realizada en ese informe del número de vehículos que abandonarán su actividad y del número de puestos de trabajo que se suprimirán en Bulgaria, de la que se derivarán las consecuencias económicas y sociales que invoca la República de Bulgaria, se basa en una extrapolación de las respuestas ofrecidas por 57 empresas búlgaras a una encuesta, siendo así que de dicho informe resulta que el sector del transporte de mercancías por carretera en ese Estado miembro cuenta con 12 700 empresas y que en el citado informe no se ha afirmado en absoluto que las empresas que participaron en la encuesta constituyan una muestra representativa de ese sector.

56 Habida cuenta de lo anterior, no puede considerarse que los elementos que figuran en el primer informe puedan demostrar la previsibilidad, con un grado de probabilidad suficiente, de que el perjuicio económico y social que invoca la República de Bulgaria se produzca antes de que se pronuncie la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20 en caso de aplicación de la medida controvertida.

57 En tercer lugar, el segundo informe no expone ningún elemento que sustente la alegación de la República de Bulgaria relativa a los efectos económicos y sociales de la medida controvertida.

58 Por el contrario, dicho informe llega a la conclusión de que, aun incorporando los sobrecostes que supondría la aplicación de la medida controvertida, las empresas de los Estados miembros situados en Europa Oriental conservarán una ventaja competitiva en el sector del transporte de mercancías por carretera, y deduce de ello que es probable que ese sector no sea objeto de reestructuración en la Unión.

59 Además, dicho informe expone que las consecuencias previsibles de la aplicación de la medida controvertida sobre el acceso al empleo de los conductores serán necesariamente limitadas, debido al número insuficiente de conductores disponibles en la Unión.

60 De los elementos anteriores se desprende que las pruebas aportadas por la República de Bulgaria no son suficientes para demostrar que los efectos económicos y sociales de la aplicación de la medida controvertida puedan causar, de manera previsible, un perjuicio grave e irreparable.

Efectos de la medida controvertida sobre el funcionamiento del mercado interior

61 Es preciso subrayar que los efectos de la medida controvertida en el funcionamiento del mercado interior que invoca la República de Bulgaria se derivan, según dicho Estado miembro, de una reducción de la oferta de transporte de mercancías por carretera dentro de la Unión. A su vez, esta reducción de la oferta de transporte de mercancías por carretera resultaría del cese de actividades de numerosas empresas de ese sector, ocasionado por la aplicación de dicha medida.

62 Pues bien, de los apartados 42 a 60 del presente auto se desprende que la República de Bulgaria no ha demostrado que tal cese de actividades sea previsible antes de que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20.

63 De ello se deduce que dicho Estado miembro tampoco ha acreditado el carácter previsible de los supuestos efectos de la medida controvertida sobre el funcionamiento del mercado interior.

Efectos medioambientales de la medida controvertida

64 Parece que, para demostrar la existencia de riesgo de que se produzca un perjuicio medioambiental, la República de Bulgaria menciona el riesgo de aumento de las emisiones de determinados gases que, según la República de Bulgaria, queda demostrado, en ese Estado miembro, por los elementos que figuran en el primer informe y, en el conjunto de la Unión, por los datos expuestos en el segundo informe.

65 En cuanto a las cifras presentadas en el primer informe para acreditar el riesgo de que los transportistas búlgaros causen perjuicio al medio ambiente, procede señalar que tales cifras solo se refieren a las emisiones de CO_2.

66 Además, los límites metodológicos de dicho informe, mencionados en los apartados 53 y 55 del presente auto, no permiten tomarlo como base para apreciar los posibles efectos de la medida controvertida sobre tales emisiones.

67 En efecto, por una parte, dicho informe no contiene precisión alguna sobre la contribución previsible de cada una de las medidas que contempla al aumento de las emisiones de CO_2 que menciona. Por otra parte, por lo que respecta a los efectos de la medida controvertida, se supone que dicho aumento se deriva de la realización de un gran número de trayectos sin carga. Pues bien, la frecuencia previsible de los trayectos sin carga en la que se basa la estimación expuesta en el mismo informe se determinó sobre la base de las declaraciones de la muestra de empresas que participaron en la investigación de que se trata, cuya falta de representatividad ya se ha hecho constar.

68 Además, el cálculo del aumento de las emisiones de CO_2 se efectúa, en el primer informe, imputando al conjunto de los camiones utilizados por el sector búlgaro del transporte internacional de mercancías por carretera la realización de trayectos sin carga, mientras que de dicho informe se desprende que el 53 % de los vehículos pertenecientes a este sector se destinan a actividades que implican ciclos de transporte inferiores a ocho semanas y que, por consiguiente, no tienen que modificar sus prácticas actuales para ajustarse a la medida controvertida.

69 Por lo que respecta a las cifras invocadas por la República de Bulgaria para demostrar el riesgo de un perjuicio al medio ambiente por parte de los transportistas del conjunto de la Unión, es preciso señalar que este Estado miembro se apoya ampliamente en una de las hipótesis contempladas en el segundo informe, según la cual las empresas del sector de los transportes cumplirán la medida controvertida sin necesidad de que dicho sector sea reestructurado.

70 Pues bien, varios de los elementos invocados por la República de Bulgaria se oponen a la materialización de esta hipótesis que, por otra parte, el Parlamento y el Consejo consideran puramente teórica. Así, para demostrar el perjuicio de índole económica y social que invoca, el citado Estado miembro sostiene que el sector del transporte deberá experimentar una reestructuración amplia en caso de aplicación de la medida controvertida. Del mismo modo, mientras que dicho Estado miembro afirma que el 46 % de los trayectos realizados por transportistas búlgaros para cumplir con esta medida serán trayectos sin carga, los cálculos que figuran en el segundo informe en relación con la hipótesis de la inexistencia de reestructuración se basan en el postulado de que el 100 % de los trayectos necesarios para ajustarse a dicha medida serán trayectos sin carga.

71 Procede señalar además que la evaluación del número de vehículos que realizan ciclos de transporte superiores a ocho semanas, que es determinante para calcular las emisiones adicionales que pueden derivarse de la aplicación de la medida controvertida, procede de una extrapolación de las declaraciones recabadas mediante una encuesta sobre una muestra de transportistas calificada como insuficiente en el segundo informe, a la vista del tamaño del mercado del transporte internacional por carretera.

72 En estas circunstancias, si bien no puede excluirse que la aplicación de la medida controvertida pueda aumentar las emisiones de determinados gases, los documentos aportados por la República de Bulgaria no permiten evaluar con precisión el volumen de dicho aumento.

73 En lo que atañe al carácter grave e irreparable que podría tener dicho aumento, es preciso señalar que, como subrayan el Parlamento y el Consejo, las emisiones de CO_2, de NO_x y de $PM_{2,5}$ están reguladas específicamente por el Derecho de la Unión.

74 Así, el Reglamento 2018/842 establece obligaciones para cada Estado miembro en materia de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, entre los que figura el CO_2, mientras que la Directiva 2008/50 establece objetivos nacionales de reducción de la exposición a las $PM_{2,5}$ y valores límite de NO_X y $PM_{2,5}$.

75 De ello se deduce que, incluso basándose en las mayores cifras presentadas por la República de Bulgaria, la aplicación de la medida controvertida solo implicaría un aumento moderado de las emisiones de CO_2, NO_X y $PM_{2,5}$, respecto al cual no se ha demostrado que pueda poner en peligro, a medio plazo, la salvaguardia de la calidad del aire y la lucha contra el calentamiento climático (véase, por analogía, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2003, Comisión/Austria, C-320/03 R, EU:C:2003:543, apartado 98).

76 Por lo demás, los costes derivados del aumento de las emisiones de NO_X y $PM_{2,5}$ que menciona la República de Bulgaria no pueden demostrar, por lo que respecta a su importe para el conjunto de la Unión, el carácter grave del perjuicio alegado por la República de Bulgaria.

77 Por lo tanto, procede declarar que las pruebas aportadas por la República de Bulgaria no son suficientes para demostrar que los efectos medioambientales de la aplicación de la medida controvertida puedan causar, de manera previsible, un perjuicio grave e irreparable.

78 Teniendo en cuenta todo lo anterior, se advierte que la República de Bulgaria no ha demostrado que la aplicación de la medida controvertida en el período comprendido entre la firma del presente auto y el pronunciamiento de la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-545/20 pueda causar, de manera previsible con un grado de probabilidad suficiente, un perjuicio grave e irreparable y, por lo tanto, que se cumpla el requisito relativo a la urgencia.

79 Habida cuenta del carácter acumulativo de los requisitos exigidos para la concesión de medidas provisionales, procede, en consecuencia, desestimar la demanda de medidas provisionales, sin que sea necesario examinar los requisitos relativos al *fumus boni iuris* y a la ponderación de los intereses en juego.

80 Con arreglo al artículo 137 del Reglamento de Procedimiento, se decidirá sobre las costas en la sentencia o en el auto que ponga fin al proceso.

En virtud de todo lo expuesto, el Vicepresidente del Tribunal de Justicia resuelve:

1) Desestimar la demanda de medidas provisionales.

2) Reservar la decisión sobre las costas.

Firmas