Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. LAILA MEDINA
presentadas el 10 de abril de 2025 [1]

Asunto C-97/24

S. A.,
R. J.
contra
The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth,
Irlanda,
The Attorney General,
partes coadyuvantes:
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Petición de decisión prejudicial — Responsabilidad de un Estado miembro por una infracción del Derecho de la Unión — Infracción suficientemente caracterizada — Fuerza mayor — Política de asilo — Directiva 2013/33/UE — Artículos 17 y 18 — Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional — Afluencia masiva de personas necesitadas de protección temporal o internacional — Inaccesibilidad a las condiciones materiales de acogida — Artículo 18, apartado 9 — Necesidades básicas — Agotamiento de las capacidades de acogida — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 1 y 4 — Dignidad humana y riesgo de tratos inhumanos y degradantes»

1. La presente petición de decisión prejudicial se plantea en el marco de un litigio entre S. A. y R. J., dos solicitantes de protección internacional (en lo sucesivo, conjuntamente, «solicitantes»), de una parte, y el Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ministro de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud, Irlanda; en lo sucesivo, «Ministro»), Irlanda y el Attorney General (Fiscal General, Irlanda) (en lo sucesivo, conjuntamente, «autoridades irlandesas»), de otra, respecto a una indemnización por no haber proporcionado a los solicitantes alojamiento, alimentación, agua y otras condiciones materiales de acogida para satisfacer sus necesidades básicas.

2. Los solicitantes reclaman la indemnización alegando que las autoridades nacionales incumplieron las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva 2013/33/UE, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. [2]

[1] Lengua original: inglés.

[2] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 180, p. 96).

3. La acción indemnizatoria en virtud del Derecho de la Unión se basa en la jurisprudencia derivada de las sentencias primigenias Francovich y otros [3] y Brasserie du pêcheur y Factortame [4] (conjuntamente, en lo sucesivo, «jurisprudencia Francovich»), donde se estableció el principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, principio que es inherente al sistema de los Tratados en los que se basa la Unión Europea. [5]

4. Conforme a dicho principio, los particulares perjudicados tienen derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos: que la norma de Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferirles derechos, que la violación de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares (en lo sucesivo, «criterio Brasserie du pêcheur y Factortame»). [6] La aplicación de los requisitos que permiten determinar la responsabilidad de los Estados miembros por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales, conforme a las orientaciones suministradas por el Tribunal de Justicia para dicha aplicación. [7]

5. En el presente asunto, aunque los solicitantes alegan que se cumplen los tres requisitos del criterio, las autoridades irlandesas invocan fuerza mayor para enervar la apreciación de una infracción suficientemente caracterizada y, por tanto, la concurrencia de las exigencias del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame. Dichas autoridades no niegan que no proporcionaron alojamiento a los solicitantes, tal como exigen las normas nacionales que transponen la Directiva 2013/33. Sin embargo, discuten que los solicitantes tengan derecho a una indemnización, pues, a su parecer, las infracciones del Derecho de la Unión fueron motivadas por circunstancias constitutivas de fuerza mayor, de modo que no se pueden calificar de «suficientemente caracterizadas» a efectos del segundo requisito del criterio.

6. En consecuencia, el presente asunto suscita la cuestión de si las autoridades nacionales pueden invocar fuerza mayor frente a una acción indemnizatoria por el incumplimiento de la Directiva 2013/33.

[3] Sentencia de 19 de noviembre de 1991 (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 35.

[4] Sentencia de 5 de marzo de 1996 (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 31.

[5] Sentencia de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartado 54.

[6] Véanse también las sentencias de 28 de julio de 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602), apartado 22; de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33), apartado 44, y de 28 de junio de 2022, Comisión/España (Infracción del Derecho de la Unión por el legislador) (C-278/20, EU:C:2022:503), apartado 31. Dicho principio rige en cualquier supuesto de violación del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro, independientemente de cuál sea la autoridad pública responsable de esta violación (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, apartado 55 y jurisprudencia citada).

[7] Sentencia de 13 de marzo de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161), apartado 116.

I. Marco jurídico

7. Para las presentes conclusiones son pertinentes los artículos 2, 17 y 18 de la Directiva 2013/33. En particular, el artículo 18, apartado 9, de dicha Directiva dispone:

«En casos debidamente justificados, los Estados miembros podrán fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en el presente artículo durante un período razonable, que deberá ser lo más corto posible, cuando:

a) sea necesaria una evaluación de las necesidades específicas del solicitante, de conformidad con el artículo 22;

b) las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas.

Dichas condiciones diferentes atenderán en cualquier caso a las necesidades básicas.»

8. La Directiva 2013/33 fue transpuesta en el Derecho irlandés mediante el European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [Decreto de 2018 relativo a las Comunidades Europeas (Condiciones de Acogida)] [8] (en lo sucesivo, «Decreto»).

9. El Decreto dispone que las condiciones materiales de acogida son aquellas que se «prestan al beneficiario con la finalidad de cumplir con la [Directiva 2013/33]» y que consisten en:

«(a) alojamiento, alimentación y otras prestaciones proporcionadas en especie,

(b) una asignación para gastos diarios, y

(c) ropa proporcionada en concepto de asignación financiera con arreglo al artículo 201 de la Social Welfare Consolidation Act 2005 [(Ley Consolidada de Protección Social de 2005)].»

10. La asignación para gastos diarios se define como «una parte de las condiciones materiales de acogida consistente en un pago semanal efectuado, en el marco de un programa gestionado por el Minister for Employment Affairs and Social Protection [(Ministro de Empleo y Protección Social, Irlanda)], a un beneficiario para que este pueda hacer frente a gastos accesorios y personales».

11. El artículo 4 del Decreto establece la excepción a que se refiere el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 para los casos en que las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas, si bien precisa que dicha excepción deberá atender, no obstante, a «las necesidades básicas del beneficiario».

12. El tribunal remitente expone que en uno de los asuntos resueltos por los tribunales irlandeses, en la sentencia del asunto SY c. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, [9] la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) señaló que el Ministro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Decreto y del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») al no proporcionar a un solicitante de protección alojamiento, alimentación o asistencia sanitaria, y estimó la pretensión relativa a la

[8] S. I. n.º 230, de 2018.

[9] [2023] IEHC 187.

declaración de que vulnera los derechos del solicitante reconocidos en el artículo 1 de la Carta que el Ministro no le ofrezca las «condiciones materiales de acogida» previstas en el Decreto. El Ministro no recurrió esta sentencia. Sin embargo, SY no reclamó daños y perjuicios.

II. Hechos

13. S. A., de nacionalidad afgana, y R. J., de nacionalidad india, presentaron sendas solicitudes de protección internacional en Irlanda el 15 de febrero y el 20 de marzo de 2023, respectivamente.

14. Adquirieron el derecho a disfrutar de las condiciones materiales de acogida previstas en el Decreto. Pese a ello, no les fue proporcionado alojamiento. Lo que recibieron fue un vale único de 25 euros. No tenían derecho a la asignación para gastos diarios para solicitantes de asilo en el momento de su solicitud, puesto que las autoridades irlandesas consideraron que el reconocimiento de dicho derecho estaba supeditado a la residencia en un centro de acogida.

15. Los solicitantes durmieron en las calles de Dublín (Irlanda), en condiciones, por lo general, de temperaturas bajo cero y humedad o, en ocasiones, en alojamientos precarios.

16. S. A. afirma que fue asistido por una ONG, Irish Refugee Council, que le proporcionó una lista de las organizaciones benéficas en Dublín y que suministra comidas y acceso a baños a las personas sin hogar. Presenció y experimentó actos de violencia callejera y temió ser agredido y que le robaran sus pertenencias. Después de unas semanas durmiendo en la calle, se trasladó a un aparcamiento de varios pisos situado en el municipio de Skerries (Irlanda), cerca de Dublín. En ocasiones, fue invitado a pernoctar en el domicilio de compatriotas afganos. A veces, llegó a pasar dos días sin ingerir una comida adecuada porque no podía permitirse los gastos de desplazamiento al centro de la ciudad para acceder a los alimentos que ofrecían las organizaciones benéficas o para comprar comida. Solía pasar cinco o seis días sin ducharse o lavarse por la dificultad de acceder a los baños. Afirmó sentir frío, hambre, humillación y miedo. S. A. había sufrido lesiones en un accidente de tráfico en Hungría, cuando se dirigía a Irlanda, para las que recibió atención médica de urgencia. Obtuvo informes médicos que describían los traumatismos y el dolor que padecía y los remitió al Ministro buscando que le diera prioridad en la concesión de alojamiento sobre la base de su vulnerabilidad.

17. R. J. declara que, cuando dormía en las calles de Dublín, recibió de una organización benéfica una tienda de campaña, comida y prendas de vestir. Afirma que solía pasar hambre, pero en ocasiones recibió alimentos de organizaciones benéficas. Temía cada noche que algunas personas que habían acosado a otros solicitantes de protección internacional prendieran fuego a su tienda. No podía satisfacer sus necesidades de higiene. Al vivir en la calle, la salud de R. J. sufrió un grave deterioro. Declaró que estaba desesperado y que temía por su futuro y su bienestar. R. J. afirma que se sentía solo y tenía miedo.

18. Los solicitantes instaron a las autoridades irlandesas a que reconociesen su estado de vulnerabilidad, pero sus solicitudes fueron denegadas.

19. Tras un cambio en las condiciones de acceso a la asignación para gastos diarios, los días 5 y 20 de abril de 2023, respectivamente, fue concedida a los solicitantes una asignación con efectos retroactivos desde la fecha de su solicitud de protección internacional, por importe de 38,80 euros semanales. Asimismo, los solicitantes obtuvieron pagos para cubrir sus necesidades adicionales.

20. S. A. y R. J. recibieron alojamiento el 27 de abril y el 22 de mayo de 2023, respectivamente. El primero había sido un sin hogar durante setenta y un días y el segundo sesenta y cuatro días.

21. Posteriormente, los solicitantes demandaron a las autoridades irlandesas ante la High Court (Tribunal Superior), el tribunal remitente, reclamando una indemnización por no haberles proporcionado alojamiento, alimentación, agua y otras condiciones materiales de acogida para satisfacer sus necesidades básicas.

22. Ante dicho tribunal, las autoridades irlandesas no rebaten que proceda estimar las pretensiones de los solicitantes respecto a la declaración de que se han incumplido las normas nacionales que transponen la Directiva 2013/33 y el artículo 1 de la Carta. Sin embargo, discuten que los solicitantes tengan derecho a una indemnización, pues, a su parecer, las infracciones del Derecho de la Unión fueron motivadas por circunstancias constitutivas de fuerza mayor, de modo que no se pueden calificar de «suficientemente caracterizadas» a efectos del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame.

23. Las autoridades irlandesas no han alegado insuficiencia de recursos financieros. Sin embargo, aducen que la inusitada afluencia de nacionales de terceros países solicitando protección temporal o internacional en Irlanda agotó las capacidades de alojamiento de que disponen dichas autoridades, a resultas de lo cual, durante un período de cuatro meses y medio, se dejó sin el alojamiento proporcionado por las autoridades nacionales a los hombres adultos, solteros, no vulnerables. No obstante, dichas autoridades hicieron todo lo que estuvo en su mano para ofrecer alojamiento a las personas afectadas y para satisfacer otras necesidades de acogida. En consecuencia, la violación del Derecho de la Unión no fue intencionada.

24. Asimismo, las autoridades irlandesas sostienen que, en cualquier caso, la fuerza mayor puede invocarse como medio de defensa independiente en virtud del Derecho de la Unión.

25. El tribunal remitente observa que un informe publicado en 2020 había advertido de que Irlanda debería prepararse para acoger a solicitantes de protección internacional en un volumen aproximado de 3 500 solicitudes anuales. Sin embargo, tras la invasión rusa de Ucrania, entre febrero de 2022 y mayo de 2023 llegaron a Irlanda casi 100 000 nacionales de terceros países solicitando protección temporal o internacional, más de 80 000 de los cuales debían ser alojados por las autoridades irlandesas.

26. Ante tal situación, el tribunal remitente plantea la cuestión de la posibilidad de que un Estado miembro invoque fuerza mayor para eludir la responsabilidad en caso de infracción del Derecho de la Unión, especialmente cuando se trata de obligaciones derivadas de derechos inviolables de la Carta expresadas en la Directiva 2013/33 en términos imperativos y que no admiten excepción.

27. Si se reconociese tal posibilidad, sería necesario determinar si cabe invocar fuerza mayor cuando no ha sido posible hacer frente a las circunstancias sin un sacrificio excesivo, cuando se han adoptado todas las medidas razonables o cuando ha sido objetivamente imposible cumplir con el Derecho de la Unión. La naturaleza de las normas de que se trata en el procedimiento principal podría justificar un riguroso examen, especialmente desde que la necesidad de mayores capacidades de alojamiento permanente dejó de ser impredecible a partir de un cierto momento. Así pues, cabría haber esperado de las autoridades irlandesas, que disponían de suficientes recursos financieros, un esfuerzo para encontrar alojamiento privado para los interesados, facilitando vales de alojamiento o una asistencia económica de mayor importe, o construyendo albergues de emergencia.

28. En estas circunstancias, la High Court (Tribunal Superior) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) En el supuesto de que la fuerza mayor no esté establecida como excepción en una directiva o en el decreto de transposición correspondiente, ¿puede, no obstante, invocarse la fuerza mayor para oponerse a la concesión de la indemnización solicitada, a la luz de la [jurisprudencia Francovich], por los daños ocasionados por el incumplimiento de una obligación resultante del Derecho de la Unión, que confiere a los particulares derechos derivados del derecho fundamental a la dignidad humana, consagrado en el artículo 1 de la Carta, o como defensa en relación con la segunda parte del [criterio Brasserie du pêcheur y Factortame]?

2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿cuáles son los parámetros y el alcance adecuado de la excepción de fuerza mayor?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

29. Los solicitantes, el Ministro, el Gobierno italiano, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. Los solicitantes, el Ministro, el Gobierno italiano y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 5 de febrero de 2025.

IV. Apreciación

30. Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si un Estado miembro puede invocar fuerza mayor para oponerse a una acción indemnizatoria basada en la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, concretamente de la Directiva 2013/33, y que forman parte del derecho fundamental a la dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Carta. En caso de respuesta afirmativa, dicho tribunal solicita también la aclaración del concepto de infracción «suficientemente caracterizada» a efectos del Derecho de la Unión y en qué condiciones puede invocarse tal excepción.

31. Antes de indagar en la cuestión de la posible excepción de fuerza mayor frente a una acción indemnizatoria ejercitada con arreglo a la jurisprudencia Francovich, es preciso señalar que la cuestión planteada por el tribunal remitente parece basarse en la premisa de que la situación controvertida no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33, que regula los supuestos en que las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas. Por lo tanto, en primer lugar, es necesario examinar si dicha disposición es aplicable a las circunstancias presentes.

32. En caso de que la situación de que se trata esté sujeta al artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33, esta disposición establece un marco dentro del cual deben actuar los Estados miembros. En tal situación, la cuestión de la fuerza mayor solo se plantea si el legislador no contempló las circunstancias del presente asunto.

33. A este respecto, en la sentencia de 8 de junio de 2023, UFC — Que choisir y CLCV, [10] relativa a la Directiva sobre los viajes combinados, [11] el Tribunal de Justicia declaró que, pese a que en dicha Directiva no se hiciera referencia alguna a la fuerza mayor, este concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» concreta el concepto de «fuerza mayor» en el marco de tal Directiva. [12] En un contexto diferente, en la sentencia de 26 de septiembre de 2013, ÖBB-Personenverkehr, el Tribunal de Justicia resolvió que el Reglamento que regula los derechos de los pasajeros ferroviarios omite deliberadamente eximir a las partes de su responsabilidad en caso de circunstancias inevitables y extraordinarias. [13] Atendiendo a esta jurisprudencia, cabría argumentar que, al establecer una excepción en el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33, el legislador de la Unión ya reguló la cuestión, excluyendo con ello la necesidad de considerar una excepción general de fuerza mayor. Con ello se obviaría el debate sobre su disponibilidad en el caso de una acción con arreglo a la jurisprudencia Francovich.

34. Por esta razón, las presentes conclusiones se articulan en dos partes. En la primera, examinaré el concepto de fuerza mayor y valoraré si el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 puede constituir una concreción de este en una situación en que la capacidad de alojamiento se ha visto agotada por la afluencia masiva en Irlanda de personas necesitadas de protección internacional (sección A). En segundo lugar, analizaré la excepción de fuerza mayor dentro del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame, teniendo en cuenta sus consecuencias a la hora de determinar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada (sección B).

A. Aplicabilidad del artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33

1. Alcance de la excepción de fuerza mayor

35. Para empezar, es preciso recordar que el concepto de fuerza mayor ha sido invocado ante el Tribunal de Justicia en diversos ámbitos del Derecho de la Unión y se entiende en la jurisprudencia como referido a «circunstancias ajenas a quien lo invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada». [14] Dado que el concepto de fuerza mayor no posee un contenido idéntico en los diversos ámbitos de aplicación del Derecho de la Unión, su significado debe determinarse en función del marco legal en el que está destinado a producir efectos. [15]

36. En materia de procedimientos por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, el Tribunal de Justicia ha declarado que la fuerza mayor puede constituir un medio de defensa válido cuando un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del

[10] C-407/21 (en lo sucesivo, «sentencia UFC — Que choisir y CLCV», EU:C:2023:449), apartados 51, 60 y 62.

[11] Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE (DO 2015, L 326, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva sobre los viajes combinados»).

[12] *Ibidem*, apartado 54. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto UFC — Que choisir y CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690), punto 55.

[13] C-509/11, EU:C:2013:613, apartados 49 y 50. El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que una empresa ferroviaria no tiene derecho a incluir en sus condiciones generales de transporte una cláusula según la cual quedará exenta de su obligación de indemnización por el precio del billete por causa de retraso cuando el retraso se deba a un supuesto de fuerza mayor (apartado 52).

[14] Véase, entre otras, la sentencia de 30 de septiembre de 2021, Tribunal de Cuentas/Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782), apartado 781 y jurisprudencia citada. La doctrina de la fuerza mayor se ha aplicado en distintos ámbitos del Derecho de la Unión, como el de la competencia, el aduanero y el de la contratación pública.

[15] Sentencia de 25 de enero de 2017, Vilkas (C-640/15, en lo sucesivo, «sentencia Vilkas», EU:C:2017:39), apartado 54, y sentencia UFC — Que choisir y CLCV, apartado 53.

Derecho de la Unión. En efecto, ha reconocido la posibilidad de que invoque una situación de fuerza mayor un Estado miembro que halle dificultades momentáneamente insuperables que le impidan cumplir las obligaciones que resultan del Derecho de la Unión. [16]

37. No obstante, de la jurisprudencia se deduce que el umbral para acreditar la existencia de circunstancias constitutivas de fuerza mayor es elevado. Incluso en circunstancias anormales e imprevisibles, el Estado miembro está obligado a adoptar todas las medidas a su alcance para cumplir con el Derecho de la Unión. [17] En la sentencia Vilkas, en el contexto de una decisión marco relativa a la orden de detención europea, el criterio se definió en función de las consecuencias de circunstancias imprevistas e imprevisibles que no habrían podido evitarse, *a pesar de toda la diligencia empleada* por la Administración, [18] concepto que debe interpretarse de manera estricta. [19] Estos términos se reiteraron por última vez en la sentencia UFC — Que choisir y CLCV. [20] Por otro lado, como da a entender la expresión «dificultades momentáneamente insuperables», [21] la estricta interpretación del concepto de fuerza mayor implica que, si la circunstancia que impide el cumplimiento es temporal, la obligación emanada del Derecho de la Unión solamente se puede suspender mientras dure dicha circunstancia y por un período de tiempo razonable.

38. Asimismo, es pacífico que las dificultades de orden interno no pueden justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. [22] Por otra parte, la fuerza mayor no puede sustentarse en dificultades de orden interno derivadas de la organización política o administrativa de un Estado miembro ni de la falta de competencias, conocimientos o medios necesarios. [23]

39. En la jurisprudencia, por última vez durante la pandemia de COVID-19, algunos Estados miembros han invocado la fuerza mayor debida a una crisis sanitaria sin precedentes. [24] Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha considerado que, si bien dicha pandemia constituía una circunstancia inevitable y extraordinaria, no justificaba automáticamente una suspensión general de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia ha exigido que se

16 Sentencia de 25 de enero de 2024, Comisión/Irlanda (Trihalometanos en el agua potable) (C-481/22, EU:C:2024:85). Respecto a la limitación temporal, en el ámbito del procedimiento prejudicial, véase la sentencia UFC — Que choisir y CLCV, apartados 67 y 75. Véanse también mis conclusiones presentadas en ese mismo asunto (C-407/21, EU:C:2022:690), punto 80, donde observo que la normativa nacional allí controvertida claramente no estaba concebida para limitar sus efectos al período necesario para remediar las dificultades causadas por un suceso que pueda encuadrarse en la fuerza mayor.

17 Sentencia de 8 de junio de 2023, Comisión/Eslovaquia (Derecho a la terminación sin penalización) (C-540/21, EU:C:2023:450), apartados 81 a 88. En general, de reiterada jurisprudencia resulta que las excepciones a las obligaciones que el Derecho de la Unión impone a los Estados miembros se deben interpretar en sentido estricto [véase, a tal efecto, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, apartado 215].

18 Sentencia Vilkas, apartado 53.

19 *Ibidem*, apartado 56.

20 Sentencia UFC — Que choisir y CLCV, apartado 54. Un criterio más estricto se aplicó en la sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 31, en relación con una directiva sobre gases de efecto invernadero, donde el Tribunal de Justicia, invocando la sentencia de 18 de marzo de 1980, Ferriera Valsabbia y otros/Comisión (154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 y 85/79, EU:C:1980:81), apartado 140, hizo referencia a circunstancias externas inexorables e inevitables hasta el punto de hacer *objetivamente imposible* al interesado cumplir con sus obligaciones.

21 Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), apartado 64.

22 Sentencia UFC — Que choisir y CLCV, apartado 72.

23 Sentencia de 4 de julio de 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357), apartado 28.

24 Véase la sentencia de 8 de junio de 2023, Comisión/Eslovaquia (Derecho a la terminación sin penalización) (C-540/21, EU:C:2023:450). Dicho asunto se refería a la adopción de una ley por Eslovaquia, que modificaba la legislación anterior para permitir a las agencias de viajes ofrecer a los clientes un cambio en sus contratos de viajes combinados o sustituir el viaje contratado, en lugar de reembolsarles el dinero en el plazo de catorce días, como prescribe el artículo 12 de la Directiva sobre los viajes combinados.

acredite de forma concreta la forma en que la pandemia ha impedido directamente cumplir con la directiva de que se tratase y por qué no se adoptaron medidas alternativas para cumplir con las obligaciones que imponía el Derecho de la Unión. [25]

40. En conclusión, un Estado miembro que halle dificultades momentáneamente insuperables que le impidan cumplir las obligaciones *específicas* que resultan del Derecho de la Unión puede invocar una situación de fuerza mayor, pero solo respecto del período necesario para remediar dichas dificultades.

2. ¿Constituye el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 una concreción de la fuerza mayor?

41. La Directiva 2013/33 establece normas mínimas de acogida. [26] Su artículo 17 instituye normas generales sobre condiciones materiales de acogida y atención sanitaria. [27] En particular, los apartados 1 y 2 de dicho artículo obligan a los Estados miembros a velar por que los solicitantes de protección internacional puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional. Asimismo, los Estados miembros deben velar por que las medidas adoptadas a tal efecto proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica. El artículo 18 de la Directiva 2013/33 define las modalidades de las condiciones materiales de acogida.

42. El artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33 establece que, «en casos debidamente justificados, los Estados miembros podrán fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en el presente artículo durante un período razonable, que deberá ser lo más corto posible, cuando […] las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas». Así pues, permite a los Estados miembros apartarse excepcionalmente de las condiciones materiales de acogida ordinarias, siempre que la desviación esté *debidamente justificada* y se aplique solo durante *un período razonable lo más corto posible*.

43. Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las excepciones, dicha disposición pretende una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas. [28] Asimismo, como disposición excepcional que es, el artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33 se debe interpretar estrictamente e impone a la autoridad decisoria la carga de la prueba respecto a la concurrencia de los requisitos de la excepción. [29] Incumbe al tribunal nacional comprobar que efectivamente se cumplan estos requisitos en el caso de autos.

[25] *Ibidem*; el Tribunal de Justicia consideró que la legislación eslovaca, que liberaba a todos los organizadores de viajes combinados de su obligación de reembolso a causa de la pandemia, no cumplía los requisitos que regulan la invocación de la fuerza mayor. El Tribunal de Justicia declaró que dicha legislación no se limitaba únicamente a los supuestos en los que se hubiesen manifestado realmente limitaciones financieras y se extendía a todos los contratos afectados por la pandemia, sin tener en cuenta la situación financiera concreta de los organizadores.

[26] Considerando 1 de la Directiva 2013/33.

[27] Tal como se desprende de las definiciones que figuran en el artículo 2, letras f) y g), de la Directiva 2013/33, la expresión «condiciones materiales de acogida» designa el conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de conformidad con dicha Directiva que incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios.

[28] Véanse, por analogía, las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, EU:C:1987:339), apartado 7; de 7 de marzo de 1996, Associazione Italiana per il WWF y otros (C-118/94, EU:C:1996:86), apartado 21, y de 11 de noviembre de 2010, Comisión/Italia (C-164/09, EU:C:2010:672), apartado 28.

[29] Véanse, por analogía, las sentencias de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, EU:C:2006:378), apartado 34, y de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia (Caza primaveral del pato de flojel macho) (C-217/19, EU:C:2020:291), apartado 66.

44. El artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 está concebido para proporcionar a los Estados miembros un cierto grado de flexibilidad en situaciones extraordinarias. Si bien dicha disposición no utiliza el concepto de «fuerza mayor», sí habla de «excepcionalmente», «en casos debidamente justificados» y «período razonable», elementos que se pueden entender como expresión concreta de los requisitos de la fuerza mayor, equivalentes a circunstancias anormales e imprevisibles, de manera que el acontecimiento causante de la pérdida de capacidad de alojamiento constituya una circunstancia anormal e imprevisible. En consecuencia, la referida norma puede interpretarse como el reconocimiento legislativo concreto de circunstancias excepcionales que justifican una excepción momentánea de las obligaciones establecidas en el artículo 18 de la Directiva. Una de estas situaciones específicas es el agotamiento momentáneo de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles, siempre que se demuestre que el hecho causante de este agotamiento es imprevisible y anormal.

45. De ello se deduce que el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 se puede interpretar como referido a circunstancias extraordinarias, de modo que constituye una concreción del concepto de fuerza mayor. Cuando las circunstancias anormales e impredecibles merman la capacidad de alojamiento, impidiendo garantizar las normas de recepción habituales,[30] la situación queda subsumida en la letra b) de dicha disposición durante el período necesario para resolver las dificultades.

46. A este respecto, en su sentencia Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional),[31] el Tribunal de Justicia declaró que, «al adoptar [la Directiva 2013/33], el legislador de la Unión también tomó en consideración la eventualidad de que un Estado miembro hubiera de enfrentarse a un incremento muy significativo del número de solicitudes de protección internacional» y añadió que el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 permite «apartarse parcialmente de las disposiciones de esta Directiva en caso de que se agoten las plazas en los centros de internamiento o en los centros de acogida».[32] De dicha sentencia se deduce que el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 prevé circunstancias excepcionales cuando se han agotado las capacidades de alojamiento para los solicitantes de protección internacional. En particular, la referencia a un «incremento muy significativo» de las solicitudes de protección internacional pone de relieve que esta disposición pretende abordar situaciones extraordinarias, más que las dificultades normales.

47. De otra parte, por analogía, si un acontecimiento como la pandemia de COVID-19 se considera eventualmente comprendido en el ámbito de aplicación de una Directiva como la Directiva sobre los viajes combinados, un evento como la afluencia masiva de refugiados también

[30] Esto es coherente con la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO 2001, L 212, p. 12), que prevé expresamente mecanismos para abordar afluencias masivas. Si la crisis es extrema, la Unión puede recurrir a esa Directiva, que prevé un mecanismo colectivo de reparto de las cargas. A tenor de su artículo 1, la referida Directiva tiene por objeto establecer normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen, y fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a esas personas y asumir las consecuencias de su acogida. El artículo 2, letra a), de la citada Directiva dispone que, con dicha protección, se persigue, en particular, evitar que el sistema utilizado para conceder protección internacional se vea desbordado por la presentación masiva y simultánea de solicitudes de asilo, en interés de las personas afectadas y de las otras personas que soliciten protección.

[31] Sentencia de 17 de diciembre de 2020 (C-808/18, EU:C:2020:1029).

[32] Véanse los apartados 222 y 223 de dicha sentencia. Sustentan esta conclusión las numerosas referencias a las «circunstancias excepcionales», entre las que figura la «afluencia súbita masiva de solicitantes de asilo» en la exposición de motivos de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO 2003, L 31, p. 18): véase la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros [COM(2001) 181 final] (DO 2001, C 213 E, p. 286). La excepción de que se trata procede del artículo 14, apartado 8, de dicha Directiva. La hipótesis del agotamiento de las capacidades de alojamiento se desarrolló en el ulterior proceso legislativo, por lo que no se hace referencia a ella en la citada exposición de motivos.

puede ser regulado por el legislador y, por tanto, puede quedar sujeto a una Directiva. Además, si el Tribunal de Justicia reconoce que el Derecho derivado en materia de protección de los consumidores con arreglo a la Directiva sobre los viajes combinados puede regular circunstancias extraordinarias concretas, es razonable esperar que derechos sociales fundamentales (como los que reconoce Directiva 2013/33) también puedan ser regulados por el legislador en situaciones extremas, como la afluencia masiva de refugiados que agote la capacidad de alojamiento existente, siempre que se trate de una situación imprevisible que exceda toda predicción razonable.

48. No obstante, tal afluencia masiva de refugiados no puede considerarse constitutiva de una circunstancia excepcional durante un período de tiempo ilimitado, pues en algún momento ha de perder su condición de acontecimiento anormal e imprevisible. Sustenta tal interpretación la referencia a un «período razonable» en el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33. Además, esta disposición contiene un requisito de «casos debidamente justificados», lo cual, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, implica la demostración específica de que una afluencia masiva de solicitantes de protección ha impedido cumplir con la Directiva de que se trate. Corresponde al tribunal remitente verificar si, en el litigio principal, se cumplen estas condiciones.

49. Esto da a entender que, en el presente asunto, el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 habría de considerarse como el medio de defensa propiamente dicho, siempre que la resolución de las dificultades se prolongue durante un período razonable. En consecuencia, una vez concluido este período, el Estado miembro ya no puede seguir invocando esa disposición. Además, procede señalar que el artículo 18, apartado 9, letras a) y b), de la misma Directiva se ocupa de dos supuestos muy concretos: a) la evaluación de las necesidades específicas del solicitante y b) el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento. Así pues, el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 no regula otras situaciones (como los desastres naturales y las guerras, de los que se habló en la vista ante el Tribunal de Justicia) en que no existe posibilidad de alojamiento alguna debido a las dificultades insuperables acaecidas dentro del Estado miembro afectado o en sus proximidades. Por lo tanto, la interpretación del artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 como concreción de la fuerza mayor no se opone a que los Estados miembros invoquen la fuerza mayor como medio de defensa general en otras situaciones.

50. En conclusión, dada su clara función como excepción limitada a circunstancias excepcionales, el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 debe considerarse una concreción de la fuerza mayor. Por consiguiente, una afluencia masiva de solicitantes de protección internacional no puede constituir un medio de defensa autónomo de fuerza mayor, pues dicha disposición ya establece normas sobre cómo manejar tales afluencias. En el presente asunto, las autoridades de un Estado miembro no pueden invocar la fuerza mayor como medio de defensa por no haber satisfecho las necesidades básicas de un solicitante de protección internacional más allá del ámbito de aplicación del artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33. [33]

51. Sin embargo, si la situación no consiste en un agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento a causa del gran número de solicitudes de protección internacional, podría ser pertinente la fuerza mayor (como eximente aparte y de carácter más general) dentro del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame.

[33] Véase el punto 37 de las presentes conclusiones.

52. De ello se deduce que una situación de agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento debido a la afluencia masiva de refugiados está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33, siempre que el órgano jurisdiccional nacional constate el cumplimiento de los requisitos para aplicar dicha disposición. En tal caso, podrían reformularse las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente, ya que los requisitos de aplicación del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame se examinan partiendo de la premisa de que el artículo 18, apartado 9, de dicha Directiva es aplicable a la situación de que se trata.

3. Reformulación de las cuestiones prejudiciales

53. Si el Tribunal de Justicia considera que el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 es aplicable a una situación de afluencia masiva de solicitantes de protección internacional que conduce al agotamiento de la capacidad de alojamiento habitual del Estado miembro de acogida, las cuestiones prejudiciales se habrían de reformular de manera que el tribunal remitente interese al Tribunal de Justicia si el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33, habida cuenta del derecho a la dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Carta y en atención a su clara función como excepción limitada a circunstancias excepcionales, se debe interpretar en el sentido de que, en el contexto de una acción indemnizatoria, se opone a la invocación de la fuerza mayor por agotamiento de las capacidades de alojamiento debido a tal afluencia.

4. Aplicación del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame

a) Conducta contraria al Derecho de la Unión

54. Dado que los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33 establecen la obligación general de proporcionar condiciones materiales de acogida, incluido el alojamiento, el incumplimiento de estas disposiciones normalmente ha de constituir una infracción. Sin embargo, si el artículo 18, apartado 9, de dicha Directiva admite una excepción en casos de agotamiento temporal de la capacidad de alojamiento y se interpreta como concreción de la fuerza mayor, el hecho de que un Estado miembro no proporcione alojamiento puede no considerarse necesariamente ilegal, si concurren los requisitos para invocar dicha disposición. De ser así, la infracción en el sentido del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame no se derivaría directamente de los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33, sino de una eventual aplicación errónea o invocación indebida del artículo 18, apartado 9, de dicha Directiva. Si un Estado miembro invocase indebidamente fuerza mayor en virtud del artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 sin que concurran los requisitos, la infracción guardaría relación con esta norma misma.

55. Por consiguiente, si se aplica incorrectamente el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 (por ejemplo, si no se dan las condiciones de la excepción), es posible que el Estado miembro siga incumpliendo las obligaciones que le impone la Directiva. En tal caso, podría existir responsabilidad del Estado, siempre que la infracción sea suficientemente caracterizada con arreglo al Derecho de la Unión.

b) Infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión

1) El criterio desarrollado por la jurisprudencia

56. El Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando los Estados miembros disponen de facultad de apreciación, una violación suficientemente caracterizada implica una inobservancia manifiesta y grave, por parte del Estado miembro, de los límites impuestos a dicha facultad. [34] Por este motivo se dice que el criterio Brasserie du pêcheur y Factortame va en función de la facultad de apreciación. [35]

57. En el apartado 55 de la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, el Tribunal de Justicia declaró que el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho de la Unión es suficientemente caracterizada es el de la inobservancia manifiesta y grave, por parte tanto de un Estado miembro como de una institución de la Unión, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. En cuanto a la valoración de si un Estado miembro ha incumplido de forma manifiesta y grave los límites impuestos a su facultad de apreciación, el Tribunal de Justicia ha enumerado ciertos factores que se han de tener en cuenta. [36] En el apartado 56 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o de la Unión, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, [37] la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución de la Unión hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho de la Unión. [38] En cualquier caso, una violación del Derecho de la Unión es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido. [39]

58. No obstante, si el Estado miembro solo disponía de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho de la Unión puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada. [40]

[34] Véase, por ejemplo, con respecto a la responsabilidad extracontractual de la Unión, la sentencia de 4 de abril de 2017, Defensor del Pueblo/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256), apartado 37. De igual manera, respecto a los Estados miembros, una infracción suficientemente caracterizada implica «una inobservancia manifiesta y grave, por parte del Estado miembro, de los límites impuestos a su facultad de apreciación». Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 105.

[35] Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Comisión/Países Bajos (C-395/17, EU:C:2019:98), punto 59.

[36] Véanse también las sentencias de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39), apartado 30, y de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249), apartado 113. Véanse, también, las conclusiones de la Abogada General Ćapeta presentadas en el asunto Dyson y otros/Comisión (C-122/22 P, EU:C:2023:552), punto 70.

[37] Véase también la sentencia de 4 de diciembre de 2003, Evans (C-63/01, EU:C:2003:650), apartado 86 y jurisprudencia citada.

[38] Sentencia de 13 de marzo de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161), apartado 119 y jurisprudencia citada.

[39] *Ibidem*, apartado 120.

[40] Véanse las sentencias de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205), apartado 28, y de 25 de enero de 2007, Robins y otros (C-278/05, EU:C:2007:56), apartado 71.

2) ¿Deja discrecionalidad a los Estados miembros el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33?

59. El artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 parece dejar cierta facultad de apreciación a los Estados miembros en cuanto a la forma de abordar la situación de agotamiento de la capacidad de alojamiento. A este respecto, dicha disposición permite a los Estados miembros *fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida diferentes* cuando las capacidades de alojamiento estén temporalmente agotadas. Esto da a entender que los Estados miembros gozan de alguna flexibilidad al decidir cómo proporcionan las condiciones materiales de acogida si no hay alojamiento disponible. Procede tener en cuenta, a este respecto, que el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 no precisa cómo deben abordar los Estados miembros la escasez de alojamiento, lo que implica que disponen de cierta facultad de apreciación para decidir las medidas oportunas, ya sean albergues de emergencia, alojamientos provisionales, ayuda financiera u otras soluciones. Tal conclusión se ve respaldada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de la que se desprende claramente que la obligación de proporcionar condiciones materiales de acogida es imperativa, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación. [41]

60. Por ejemplo, en su sentencia Saciri, el Tribunal de Justicia reconoció que los Estados miembros gozan de una facultad de apreciación para elegir la forma en que proporcionen las condiciones materiales de acogida, ya sea mediante alojamiento directo o con asignaciones financieras. Sin embargo, como acertadamente señaló la Comisión en la vista, dicha facultad se refiere a los medios, no al principio. Mientras que dicha sentencia versaba sobre las obligaciones generales de acogida, y no sobre las excepciones del artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33, también es relevante en el caso de autos el principio según el cual los Estados miembros disponen de cierta flexibilidad en la aplicación, dentro de los límites del Derecho de la Unión.

61. Procede observar que el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 establece tanto la base como el límite de la facultad de los Estados miembros de dejar sin efecto el artículo 18, apartados 1 a 8, aunque no las obligaciones más amplias que imponen la Directiva o la legislación europea sobre asilo en su conjunto. El artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 solo otorga una facultad de apreciación muy limitada a los Estados miembros, pues habla de *fijar condiciones materiales de acogida diferentes*. Además, dicha disposición establece en términos inequívocos una obligación de satisfacer las «necesidades básicas» de los solicitantes de protección internacional. En consecuencia, si bien los Estados miembros pueden elegir el método para acordar las condiciones de acogida, no pueden eludir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión en cuanto a cubrir las necesidades básicas, como un alojamiento adecuado para los solicitantes de protección internacional, [42] a fin de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los citados solicitantes.

[41] Véanse las sentencias de 12 de noviembre de 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956); de 27 de febrero de 2014, Saciri y otros (C-79/13, en lo sucesivo, «sentencia Saciri», EU:C:2014:103), y de 27 de septiembre de 2012, Cimade y GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594). Por ejemplo, en la sentencia Saciri, el Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros deben velar por que los solicitantes de asilo también puedan obtener alojamiento familiar en el mercado privado de alquiler.

[42] Véase la sentencia Saciri, apartados 35 a 40 y 46 a 49.

62. Sobre este particular, es importante señalar que la Directiva 2013/33 pretende asegurar el pleno respeto del derecho fundamental a la dignidad humana, consagrado en el artículo 1 de la Carta y estrechamente vinculado con el artículo 4 de la Carta. [43] El derecho a la dignidad humana, de carácter absoluto y que no admite excepción, [44] constituye el fundamento de otros derechos fundamentales, por lo que no puede sufrir limitaciones.

63. En consecuencia, el Tribunal de Justicia ha reiterado insistentemente que la estructura general y la finalidad de la Directiva 2013/33, así como la observancia de la inviolabilidad de la dignidad humana en virtud del artículo 1 de la Carta, se oponen absolutamente a que un solicitante de asilo se vea privado, aunque sea de manera temporal, de las condiciones materiales de acogida mínimas establecidas por dicha Directiva. [45] En cuanto a la naturaleza de las normas mínimas exigidas a los Estados miembros, el considerando 11 de la Directiva 2013/33 afirma que se ha de garantizar un «nivel de vida digno» a los solicitantes de protección internacional. [46]

64. En particular, en la sentencia Saciri, el Tribunal de Justicia recalcó que tanto si las condiciones materiales de acogida se facilitan en especie como si se ofrecen en forma de asignaciones financieras o vales deben ser suficientes para que se asegure «la cobertura de [las] necesidades fundamentales» de los solicitantes de asilo, [47] lo que significa que deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de asilo, permitiéndoles disponer, en particular, de un alojamiento, de ser necesario, en el mercado privado de alquiler. [48] Por lo que atañe al presente asunto, debe ponerse de relieve que el Tribunal de Justicia ha declarado expresamente que corresponde a los Estados miembros velar por la observancia, por parte de las autoridades nacionales, de las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, ya que la saturación de la red de acogida no puede justificar excepción alguna en la observancia de dichas normas. [49]

[43] Se estableció un estrecho vínculo entre los artículos 1 y 4 de la Carta en el contexto de las condiciones mínimas de acogida en la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, en lo sucesivo, «sentencia Jawo», EU:C:2019:218), apartado 92. A dicho vínculo también se alude en las sentencias de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, en lo sucesivo, «sentencia Ibrahim», EU:C:2019:219), y de 24 de abril de 2018, MP (Protección subsidiaria de una víctima de torturas pasadas) (C-353/16, EU:C:2018:276), apartado 36. El carácter absoluto del derecho consagrado en el artículo 4 de la Carta, que está estrechamente conectado con el del respeto de la dignidad humana, ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia. Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru (C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), apartado 85, y de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), apartado 56. Sobre el carácter absoluto y no sujeto a excepciones del derecho consagrado en el artículo 1 de la Carta, véanse Dupré, C., «Article 1 — Human dignity», en Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., y Ward, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, pp. 14 y 15, y Jones, J., «Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice», *Liverpool Law Review*, vol. 33, 2012, p. 287.

[44] Véanse las sentencias de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 59, y de 24 de abril de 2018, MP (Protección subsidiaria de una víctima de torturas pasadas) (C-353/16, EU:C:2018:276), apartado 36. Véase, también, Dupré, C., «Article 1 — Human dignity», en Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., y Ward, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, p. 20. Aunque la dignidad humana no se enumera expresamente entre los derechos del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), su naturaleza fundamental sugiere que no admite excepción. Si bien dicho Convenio no contiene ningún artículo específico dedicado en exclusiva a la dignidad humana, el concepto es inherente a muchas de sus disposiciones y las sustenta, en particular el artículo 3, que prohíbe la tortura y las penas o los tratos inhumanos o degradantes. Por lo que respecta al hecho de que se establezcan excepciones a las obligaciones previstas en el CEDH, su artículo 15, apartado 2, especifica que determinados derechos, como el derecho a la vida (artículo 2) y la prohibición de la tortura y las penas o los tratos inhumanos o degradantes (artículo 3), no admiten excepción, ni siquiera en situaciones de emergencia.

[45] Sentencias de 1 de agosto de 2022, Ministero dell'Interno (Retirada de las condiciones materiales de acogida) (C-422/21, EU:C:2022:616), apartado 39; Saciri, apartado 35, y de 27 de septiembre de 2012, Cimade y GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), apartado 56.

[46] Véase también el considerando 35 de la Directiva 2013/33.

[47] Sentencia Saciri, apartado 48.

[48] En particular, en la sentencia Saciri, apartado 42, el Tribunal de Justicia declaró que las asignaciones han de ser suficientes para cubrir un alojamiento privado o el apoyo mediante ayuda social, en caso de saturación de los alojamientos públicos dedicados a los solicitantes de asilo.

[49] Sentencia Saciri, apartado 50.

65. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha resuelto que el respeto de la dignidad humana en el sentido del artículo 1 de la Carta exige que la persona de que se trata no se encuentre en una situación de *privación material extrema* que no le permita hacer frente a sus necesidades más elementales, como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse, y que menoscabe por ello su salud física o mental o la coloque en una situación de degradación incompatible con tal dignidad. [50] De igual manera, el Tribunal de Justicia ha precisado que constituiría una infracción del artículo 4 de la Carta que la indiferencia de las autoridades de un Estado miembro tuviese como consecuencia que una persona totalmente dependiente de la ayuda pública se encontrase, al margen de su voluntad y de sus decisiones personales, en una situación de privación material extrema que no le permitiese hacer frente a sus necesidades más elementales, como, entre otras, alimentarse, lavarse y alojarse, y que menoscabase su salud física o mental o la colocase en una situación de degradación incompatible con la dignidad humana. [51]

66. A este respecto, en un asunto relativo a la retirada de las condiciones materiales de acogida, el Tribunal de Justicia insistió en que retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de todas las condiciones materiales de acogida o de las condiciones materiales de acogida relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido sería incompatible con la obligación de garantizar al solicitante unas condiciones de vida dignas, ya que le privaría de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales, como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse. [52]

67. En atención a las consideraciones precedentes, entiendo que el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33, a la luz del derecho a la dignidad humana y de la protección contra los tratos inhumanos y degradantes, que se consagran en los artículos 1 y 4 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, en primer lugar, constituye una concreción de la fuerza mayor, dada su clara función como excepción limitada para circunstancias excepcionales; en segundo lugar, es aplicable a una situación de afluencia masiva de solicitantes de protección internacional que conduzca al agotamiento de la capacidad de alojamiento habitual en el Estado miembro de acogida, y, en tercer lugar, en el contexto de una acción indemnizatoria, se opone a que el Estado miembro invoque la fuerza mayor por agotamiento de la capacidad de alojamiento causada por dicha afluencia.

68. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia llegue a la conclusión de que el asunto no se ha de resolver atendiendo al artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 y considere necesario examinar la aplicabilidad de la fuerza mayor como medio de defensa autónomo, procedo con los siguientes puntos con carácter subsidiario.

[50] Sentencia de 12 de noviembre de 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), apartado 46, que menciona la sentencia Jawo, apartado 92 y jurisprudencia citada.

[51] Véanse, en este sentido, las sentencias Jawo, apartado 92, y de 16 de julio de 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579), apartado 51.

[52] Véase la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), apartado 47. En particular, en los apartados 47 y 48 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia expuso que la imposición de una sanción consistente en retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de todas las condiciones materiales de acogida o de las condiciones materiales de acogida relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido sería incompatible con la obligación de garantizar al solicitante unas condiciones de vida dignas, ya que le privaría de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales y supondría, además, un incumplimiento del requisito de proporcionalidad, en la medida en que ni siquiera las sanciones más severas pueden privar al solicitante de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales.

B. Fuerza mayor como medio de defensa autónomo

69. Partiendo de la posibilidad de invocar la fuerza mayor como medio de defensa autónomo contra una demanda de daños y perjuicios por infracción de la Directiva 2013/33 por parte de un Estado miembro, el tribunal remitente desea saber si dicho medio de defensa es válido en las circunstancias del presente asunto.

1. Identificación de la norma incumplida por el Estado miembro

70. A título preliminar, cabe señalar que el tribunal remitente no ha identificado la norma de la Directiva 2013/33 que ha infringido el Estado miembro de que se trata. En lugar de ello, alude a un incumplimiento de «obligaciones del Derecho de la Unión» derivadas de los «derechos inviolables de la Carta (en este caso, el artículo 1), que se expresan en la Directiva en términos imperativos y que no admiten excepción, y que se refieren a las necesidades más elementales para garantizar un nivel mínimo de dignidad humana».

71. A mi parecer, antes de aplicar el segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame, es importante identificar la norma que ha infringido el Estado miembro de que se trata.

72. A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, al ser invocada como excusa para el incumplimiento de la Directiva 2013/33, la fuerza mayor actúa como una «justificación en blanco», pues trata de justificar el incumplimiento de *cualquiera* de las disposiciones de dicha Directiva. Sin embargo, al examinar las pretensiones de los solicitantes, da la impresión de que las normas infringidas por Irlanda son las establecidas en los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33. Si bien le corresponde al tribunal nacional identificar la norma concreta infringida, a los efectos del presente asunto cabe presumir que se trata de la contenida en esos dos artículos de la Directiva 2013/33.

2. Segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame y valoración de la facultad de apreciación

73. El Ministro alega que, en cuanto a la existencia de una infracción suficientemente caracterizada, el tribunal nacional habría de tener en cuenta, en particular, el carácter deliberado o involuntario de la infracción, si el error de Derecho fue excusable o inexcusable y la actitud adoptada por las instituciones de la Unión. En esencia, argumenta que la afluencia masiva de refugiados ucranianos tras el inicio de la guerra en 2022 y el incremento en el número de solicitantes de protección internacional después de la pandemia de COVID-19 constituyen una situación de fuerza mayor, de manera que la violación de los derechos de los solicitantes fue involuntaria.

74. Como ya he expuesto, el segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame va en función de la facultad de apreciación.[53] A este respecto, es preciso distinguir, por un lado, un incumplimiento de las «necesidades básicas» en el sentido del artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 y, por otro, un incumplimiento de las demás obligaciones contenidas en los artículos 17 y 18 de dicha Directiva, pues los Estados miembros no gozan del mismo grado de discrecionalidad al transponer tales disposiciones. A diferencia del concepto de «necesidades

[53] Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

básicas» establecido en la última frase del artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33,[54] las demás obligaciones impuestas por los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33 dejan un margen de apreciación en algunos aspectos, como los medios para satisfacer las necesidades básicas del solicitante de protección internacional que vayan más allá de la cobertura de tales necesidades.

75. En efecto, el artículo 18, apartado 9, *in fine*, de la Directiva 2013/33 establece un nivel mínimo de cobertura de las «necesidades básicas», no sujeto a excepción, dentro del ámbito más amplio de los artículos 17 y 18 de dicha Directiva. Con ello pretende asegurar que los Estados miembros permanezcan sujetos a una obligación absoluta de satisfacer las necesidades básicas de los solicitantes, anulando en esencia cualquier facultad de apreciación que asista a los Estados miembros cuando dejen de cubrir las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional. Al tratar sobre las exigencias derivadas del concepto de «necesidades básicas», interpretado a la luz del artículo 1 de la Carta, es evidente que los Estados miembros no gozan de discrecionalidad alguna para decidir si satisfacen o no dichas necesidades. En consecuencia, el mero hecho de no satisfacerlas basta, de por sí, para constituir una infracción suficientemente caracterizada, sin necesidad de examinar otros factores del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame.

76. Además, tal lectura del referido criterio es coherente con la Carta, pues el concepto de «necesidades básicas» está intrínsecamente vinculado al de dignidad humana, el cual, como ya he expuesto, es un derecho absoluto que no admite excepción, que constituye el fundamento de otros derechos fundamentales y que no puede ser objeto de limitaciones.[55] Por consiguiente, toda infracción de una obligación derivada del artículo 1 de la Carta siempre es suficientemente caracterizada. La *inviolabilidad* a que se refiere dicha disposición significa que nunca se puede denegar tal protección, ni siquiera en situaciones de emergencia.[56]

77. En consecuencia, en el ámbito del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame, todo incumplimiento de las obligaciones de satisfacer las necesidades básicas vulnera la dignidad humana del interesado, haciendo que sea, de modo automático, suficientemente caracterizado.

78. En el presente asunto, la cuestión es si la fuerza mayor puede justificar un incumplimiento de la obligación de satisfacer las «necesidades básicas» de los solicitantes de protección internacional, la cual está intrínsecamente vinculada al derecho fundamental a la dignidad humana. En mi opinión, si el incumplimiento afecta a derechos absolutos, como la dignidad humana, es difícil invocar fuerza mayor, precisamente porque tales derechos no admiten excepción.

79. Dado que la Directiva 2013/33 responde a obligaciones derivadas de los derechos fundamentales, debe interpretarse de conformidad con los artículos 1 y 4 de la Carta, que, en virtud de la obligación impuesta por el artículo 52, apartado 3, de la Carta, se deben interpretar a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») relativa al artículo 3 del CEDH. Dicha jurisprudencia se ha de tener en cuenta al determinar si un Estado miembro ha dejado de cubrir las «necesidades básicas» de los solicitantes de protección internacional, en el sentido del artículo 18, apartado 9, de la citada Directiva.

[54] El artículo 18, apartado 9, *in fine*, de la Directiva 2013/33 dispone que «dichas condiciones diferentes atenderán en cualquier caso a las necesidades básicas», limitando así el alcance de la excepción a la obligación de garantizar las condiciones materiales de acogida que ofrece dicha disposición para circunstancias excepcionales.

[55] Véase el punto 62 de las presentes conclusiones.

[56] Véase Dupré, C., «Article 1 — Human dignity», en Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., y Ward, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, p. 20.

80. A este respecto, es importante señalar que, en su sentencia de 2 de julio de 2020, N. H. y otros c. Francia,[57] el TEDH consideró que Francia había infringido el artículo 3 del CEDH en un caso en que los solicitantes de asilo se habían visto privados de necesidades básicas como el refugio y el acceso a la sanidad. La apreciación del TEDH se basó en diversos criterios clave: en primer lugar, las condiciones materiales de vida de los solicitantes de protección internacional mientras esperaban el resultado de sus solicitudes de asilo; en segundo lugar, el tiempo durante el cual los solicitantes habían soportado dichas condiciones y la falta de apoyo durante dicho período;[58] en tercer lugar, la existencia de una obligación positiva del Estado;[59] en cuarto lugar, la vulnerabilidad particular de los solicitantes como solicitantes de asilo, y, en quinto lugar, si las autoridades nacionales habían emprendido las medidas necesarias para garantizar que los solicitantes tuviesen acceso a alojamiento o a otras formas de asistencia social. El hecho de que no se hubiese actuado de forma rápida y efectiva contribuyó a la apreciación de una infracción.[60]

81. A este respecto, la sentencia del TEDH en el asunto N. H. y otros c. Francia define el umbral por debajo del cual las condiciones materiales devienen inhumanas o degradantes. Esto significa que el Derecho de la Unión no se puede interpretar de manera que permita a los Estados miembros ofrecer niveles inferiores. Por lo tanto, en la interpretación de la Directiva 2013/33, las exigencias de alojamiento adecuado o de disponer de medios suficientes para mantener un nivel de vida digno y acceso a la atención sanitaria no pueden ser menores de lo requerido por el artículo 1 de la Carta. De lo contrario, existiría el riesgo de exponer a los solicitantes de asilo a condiciones que constituyesen un trato inhumano o degradante. A este respecto, cabe señalar que, en la sentencia Ibrahim, el Tribunal de Justicia no definió el umbral de severidad en referencia a la jurisprudencia del TEDH relativa al artículo 3 del CEDH, sino en referencia al umbral establecido en la sentencia Jawo, es decir, el de una «situación de privación material extrema».[61] Asimismo, da la impresión de que el grado de sufrimiento de las personas que se requiere para que entre en juego el artículo 1 de la Carta es el principal determinante de la gravedad de la infracción, más que la intencionalidad o la negligencia del Estado.

82. En consecuencia, si un Estado miembro deja de proporcionar alojamiento básico, medios de subsistencia o atención sanitaria, está infringiendo los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33, junto con los artículos 1 y 4 de la Carta. Por consiguiente, los Estados miembros no pueden invocar la fuerza mayor para justificar no haber satisfecho las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional. Además, aun admitiendo que un Estado miembro pueda incumplir algunas disposiciones de la Directiva por causa de fuerza mayor, seguiría estando sujeto a una obligación de proteger activamente la dignidad humana.[62]

83. De lo anterior se deduce que, a los efectos del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame (en caso de que el Tribunal de Justicia siga examinándolo), los Estados miembros no gozan de facultad de apreciación alguna para ofrecer una protección inferior a las normas mínimas requeridas por los artículos 1 y 4 de la Carta, dirigidas a evitar todo trato

57 CE:ECHR:2020:0702JUD002882013.

58 Entre dichas condiciones, cabe señalar la falta de alojamiento y de acceso a necesidades básicas (comida, refugio, higiene) y la exposición a duras condiciones meteorológicas.

59 El TEDH declaró que tales obligaciones positivas existían en virtud del Derecho de la Unión. Véase, en concreto, § 116 de dicha sentencia.

60 Atendiendo a estos factores, el TEDH llegó a la conclusión de que N. H., K. T. y A. J. habían sufrido un trato contrario al artículo 3 del CEDH debido a las extremas privaciones materiales y a la inadecuada asistencia del Estado. En cambio, en el caso de S. G., el TEDH no apreció infracción alguna. La diferencia parece residir en el tiempo durante el cual soportaron tales condiciones los distintos solicitantes.

61 Véase la sentencia Ibrahim, apartado 90.

62 Véase Dupré, C., «Article 1 — Human dignity», en Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., y Ward, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, p. 19.

inhumano o degradante. Si bien los Estados miembros conservan cierta discrecionalidad en cuanto a la forma de organizar y poner en práctica las condiciones de acogida, están obligados a cumplir con dicho umbral mínimo de protección de los derechos fundamentales cuando apliquen la Directiva 2013/33. Si Irlanda incumplió este mínimo (lo cual le corresponde determinar al tribunal remitente), a efectos del segundo requisito del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame es irrelevante el argumento formulado por el Ministro en el sentido de que en el presente asunto está justificada la invocación de la fuerza mayor, debido a que la infracción y los consiguientes daños y perjuicios fueron no intencionados o involuntarios y a que el error cometido era excusable.

84. Por último, el Ministro alega que los intentos a escala de la Unión de celebrar un Pacto sobre Migración y Asilo, con el fin de lograr un reparto justo de las solicitudes de protección internacional, constituyen una «actitud adoptada por una institución [de la Unión]», a efectos del criterio Brasserie du pêcheur y Factortame. A juicio del Ministro, dicho Pacto es expresión del reconocimiento por la Unión de que la legislación vigente no garantiza un reparto equitativo de las solicitudes de asilo. A este respecto, es importante recalcar que el Pacto no sustituye, modifica ni suspende retroactivamente las disposiciones de la Directiva 2013/33. Hasta tanto se adopten cambios legislativos y estos entren en vigor, los Estados miembros siguen sujetos a las actuales normas y deben garantizar su cumplimiento. Por consiguiente, el Ministro no puede invocar el Pacto sobre Migración y Asilo para justificar que Irlanda no haya satisfecho las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional. Además, aunque dicho Pacto reconoce deficiencias en la actual regulación del Sistema Europeo Común de Asilo, esto no significa que admita una actuación ilícita a escala de la Unión. Dicho reconocimiento no equivale a la adopción de una postura institucional que exima a los Estados miembros de toda responsabilidad por las violaciones de derechos fundamentales cometidas en el pasado.

85. Por lo tanto, si un Estado miembro deja de cubrir las necesidades básicas de un solicitante de protección internacional, está infringiendo los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33, junto con los artículos 1 y 4 de la Carta, y no puede invocar fuerza mayor para justificarlo.

V. Conclusión

86. Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en el siguiente sentido:

«El artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, a la luz del derecho a la dignidad humana y de la protección contra los tratos inhumanos y degradantes, que se consagran en los artículos 1 y 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que,

en primer lugar, constituye una concreción de la fuerza mayor, dada su clara función como excepción limitada para circunstancias excepcionales; en segundo lugar, es aplicable a una situación de afluencia masiva de solicitantes de protección internacional que conduzca al agotamiento de la capacidad de alojamiento habitual en el Estado miembro de acogida, y, en tercer lugar, en el contexto de una acción indemnizatoria, se opone a que el Estado miembro invoque la fuerza mayor por agotamiento de la capacidad de alojamiento causada por dicha afluencia.»