Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 1 de agosto de 2025 *

[Texto rectificado mediante auto de 27 de octubre de 2025]

«Procedimiento prejudicial — Responsabilidad de un Estado miembro en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión — Violación suficientemente caracterizada — Política de asilo — Directiva 2013/33/UE — Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional — Gran afluencia de solicitantes de protección temporal o internacional — Falta de acceso a las condiciones materiales de acogida — Necesidades básicas — Agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento»

En el asunto C-97/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), mediante resolución de 1 de febrero de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de febrero de 2024, en los procedimientos entre

S. A.,

R. J.

y

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth,

Ireland,

Attorney General

con intervención de:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de juez de la Sala Tercera, y el Sr. S. Rodin, la Sra. O. Spineanu-Matei y el Sr. N. Fenger, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de febrero de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de S. A., por el Sr. C. O'Dwyer, SC, el Sr. C. Smith, BL, y la Sra. K. Mannion, Solicitor;

– [En su versión rectificada mediante auto de 27 de octubre de 2025] en nombre de R. J., por la Sra. P. Brazil, SC, las Sras. L. Frawley y G. Tierney, BL, y el Sr. J. Watters, Solicitor;

– en nombre del Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland y el Attorney General, por la Sra. M. Browne, Chief State Solicitor, el Sr. A. Joyce y la Sra. J. Lynch, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Conlan Smyth, SC, el Sr. J. Doherty, SC, el Sr. J. P. Gallagher, BL, y la Sra. A. McMahon, BL;

– en nombre del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por la Sra. M. Demetriou, KC, el Sr. B. Hoorelbeke, advocaat, y la Sra. S. A. Love, BL;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri y por los Sres. S. Fiorentino y A. Giovannini, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Erlbacher, F. Ronkes Agerbeek y J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 10 de abril de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los requisitos para que se genere la responsabilidad de un Estado miembro por infracción 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 (DO 2013, L 180, p. 96), y del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2 Esta petición de decisión prejudicial se ha planteado en el marco de sendos litigios entre, por una parte, S. A. y R. J., y, por otra, el Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ministro de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud, Irlanda; en lo sucesivo, «Ministro»), Ireland (Irlanda) y el Attorney General (Fiscal General, Irlanda), en relación con pretensiones de indemnización del perjuicio que supuestamente resultó de no haberse proporcionado a S. A. y a R. J. alojamiento, alimentación, agua y otras condiciones materiales de acogida para satisfacer sus necesidades básicas a raíz de la presentación de una solicitud de protección internacional en Irlanda.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El considerando 11 de la Directiva 2013/33 tiene el siguiente tenor:

«Deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros.»

4 El artículo 2 de la citada Directiva, con el epígrafe «Definiciones», establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[…]

g) "condiciones materiales de acogida": las condiciones de acogida 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;

[…]».

5 El artículo 17 de esta Directiva, titulado «Normas generales sobre condiciones materiales de acogida y atención sanitaria», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional.

2. Los Estados miembros velarán por que las condiciones materiales de acogida proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica.

Los Estados miembros velarán por que el nivel de vida también se mantenga en la situación específica de las personas vulnerables, de conformidad con el artículo 21, así como en la situación de las personas objeto de internamiento.

3. Los Estados miembros podrán conceder todas o algunas de las condiciones materiales de acogida y de atención sanitaria a condición de que los solicitantes carezcan de medios suficientes para tener atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que les permita subsistir.

[…]

5. Cuando los Estados miembros proporcionen las prestaciones inherentes a las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras o de vales, la cuantía de las mismas se fijará de conformidad con los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido, por ley o en la práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales. A este respecto, los Estados miembros podrán dispensar a los solicitantes un trato menos favorable que a los nacionales, en particular, cuando la ayuda material se preste parcialmente en especie o cuando dichos niveles, aplicados a los nacionales, tengan por objeto garantizar un nivel de vida superior al previsto para los solicitantes con arreglo a la presente Directiva.»

6 El artículo 18 de la misma Directiva, titulado «Modalidades de las condiciones materiales de acogida», dispone en sus apartados 1 y 9:

«1. En caso de que se conceda alojamiento en especie, se facilitará en alguna de las siguientes formas, o en una combinación de ellas:

a) en locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud de protección internacional formulada en una frontera o en zonas de tránsito;

b) en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado;

c) en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes.

[…]

9. 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:

[…]

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

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

Derecho irlandés

7 El artículo 1 del European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [Decreto de 2018 relativo a las Comunidades Europeas (Condiciones de Acogida)] (S. I. 230/218) establece que las condiciones materiales de acogida constan de:

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

(b) una asignación para gastos diarios, y

(c) vestido proporcionado en forma de asignación económica […]».

8 Este artículo precisa asimismo que «la expresión “asignación para gastos diarios” designa la parte de las condiciones materiales de acogida consistente en un pago semanal efectuado […] a un beneficiario para que este pueda hacer frente a gastos accesorios y personales».

9 El artículo 4 de este Decreto establece lo siguiente:

«(1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Decreto, el beneficiario tendrá derecho a disfrutar de las condiciones materiales de acogida cuando no disponga de medios suficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado.

[…]

(5) El [Ministro] podrá, con carácter excepcional y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6, proporcionar las condiciones materiales de acogida de manera diferente a la prevista en el presente Reglamento cuando:

(a) se requiera llevar a cabo una evaluación de las necesidades específicas de un beneficiario, o

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

(6) El establecimiento de las condiciones materiales de acogida autorizadas por el apartado (5) debe

(a) ser lo más breve posible, y

(b) responder a las necesidades básicas del beneficiario.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

10 S. A., nacional afgano, y R. J., nacional indio, presentaron sendas solicitudes de protección internacional en Irlanda el 15 de febrero y el 20 de marzo de 2023, respectivamente.

11 Las autoridades irlandesas entregaron a cada uno de ellos un vale único de 25 euros. En cambio, dichas autoridades no se consideraron en condiciones de asignarles alojamiento, ya que los centros de acogida para solicitantes de asilo estaban completos, a pesar de la disponibilidad de alojamientos individuales y temporales en Irlanda. Al no disponer de alojamiento en tal centro de acogida, S. A. y R. J. no podían optar, en la fecha en que presentaron sus solicitudes de protección internacional, a la asignación para gastos diarios para los solicitantes de protección internacional, prevista en el Derecho irlandés.

12 S. A. y R. J. durmieron en la calle u, ocasionalmente, en alojamientos precarios en Dublín (Irlanda). Han indicado que no siempre comieron lo necesario, que no pudieron preservar la higiene y que atravesaron una situación de dificultad, a la vista de sus condiciones de vida y de la violencia a la que se enfrentaron. S. A., por otra parte, pudo recibir cierta atención médica de urgencia.

13 S. A. y R. J. solicitaron sin éxito a las autoridades irlandesas que reconocieran su situación de vulnerabilidad. Tras un cambio en las condiciones de obtención de la asignación para gastos diarios, se concedió a S. A. y a R. J., respectivamente, el 5 y el 20 de abril de 2023, con efecto retroactivo a la fecha de presentación de su solicitud de protección internacional, una asignación por un importe semanal de 38,80 euros. También pudieron obtener asignaciones para cubrir otras necesidades puntuales.

14 S. A. y R. J. obtuvieron alojamiento, respectivamente, el 27 de abril y el 22 de mayo de 2023.

15 A continuación, S. A. y R. J. interpusieron ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), tribunal remitente, sendos recursos contra el Ministro y contra el Fiscal General, solicitando una indemnización por el perjuicio que supuestamente resultó para cada uno de ellos de que no se les proporcionara alojamiento, comida, agua y otras condiciones materiales de acogida que respondieran a sus necesidades básicas.

16 Ante dicho tribunal, el Ministro y el Fiscal General no niegan que debe constatarse una infracción de las normas nacionales de transposición de la Directiva 2013/33 y del artículo 1 de la Carta, por no haberse proporcionado a S. A. y a R. J. las condiciones materiales de acogida durante varias semanas.

17 No obstante, el Ministro y el Fiscal General alegan que, dado que esa infracción se deriva de un caso de fuerza mayor, no debe considerarse «suficientemente caracterizada», en el sentido de la jurisprudencia derivada de las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), para poder generar el derecho a una indemnización.

18 Sin invocar la falta de recursos económicos, el Ministro y el Fiscal General señalan que la capacidad de alojamiento en Irlanda de los solicitantes de protección internacional se había agotado a raíz de la llegada repentina a ese Estado miembro de un número sin precedentes de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional. Como consecuencia de ello, durante un período de cuatro meses y medio no se ofreció alojamiento a los hombres solteros adultos no vulnerables solicitantes de protección internacional en ese Estado miembro. Sostienen que, no obstante, las autoridades irlandesas hicieron todos los esfuerzos razonables para proporcionar alojamiento a esas personas y para responder a sus demás necesidades de acogida. Concluyen que, de este modo, la violación del Derecho de la Unión de que se trata en los litigios principales no fue intencionada.

19 Para empezar, S. A. y R. J. sostienen que, cuando disposiciones de una directiva, como las disposiciones pertinentes de la Directiva 2013/33, están formuladas en términos imperativos, el Derecho de la Unión implica una responsabilidad estricta del Estado miembro que incumple las obligaciones establecidas en esas disposiciones. A continuación, alegan que no puede invocarse la fuerza mayor para excusar la violación de un derecho fundamental absoluto. Por último, sostienen que las autoridades irlandesas no adoptaron, en el caso de autos, todas las medidas necesarias para responder a las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional y tomaron la decisión política de concentrarse en la prestación global de alojamiento.

20 El tribunal remitente observa que, según un informe publicado en 2020, Irlanda debía prever la acogida de solicitantes de protección internacional en un volumen aproximado de 3 500 nuevas solicitudes anuales. Sin embargo, tras la invasión de Ucrania por la Federación de Rusia, entre febrero de 2022 y mayo de 2023 llegaron a Irlanda casi 100 000 nacionales de terceros países solicitando protección temporal o internacional, de los cuales más de 80 000 debieron ser alojados por las autoridades irlandesas. Dicho tribunal considera que, si bien es cierto que esos acontecimientos eran imprevisibles, no lo fue, tras un cierto período de tiempo, la necesidad de disponer permanentemente de una mayor capacidad de alojamiento. De este modo, cabía esperar de las autoridades irlandesas, que disponían de recursos económicos suficientes, que, además de buscar soluciones de alojamiento colectivo a medio plazo, desarrollaran esfuerzos para encontrar un alojamiento privado a las personas afectadas, mediante la entrega de vales de alojamiento o de ayudas económicas más cuantiosas que la asignación para gastos diarios, o que establecieran refugios de urgencia.

21 A la vista de estos elementos y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el tribunal remitente se pregunta sobre la posibilidad de invocar la fuerza mayor para excluir la responsabilidad de Irlanda en los litigios principales.

22 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 sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428], 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 establecido en la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79)], o de otro modo?

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

Sobre las cuestiones prejudiciales

23 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir los litigios de los que conoce. Desde este punto de vista, incumbe, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones prejudiciales que se le han planteado. A este respecto, le corresponde deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional, y especialmente de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, habida cuenta del objeto del litigio (véanse las sentencias de 17 de julio de 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, apartados 22 y 23, y de 25 de febrero de 2025, Alphabet y otros, C-233/23, EU:C:2025:110, apartado 33).

24 En el caso de autos, de la petición de decisión prejudicial se desprende que no se discute, en los procedimientos principales, que las autoridades irlandesas incumplieron las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva 2013/33 al no proporcionar a los demandantes en los litigios principales, durante varias semanas, las condiciones materiales de acogida establecidas en dicha Directiva.

25 En este contexto, de las indicaciones que figuran en dicha resolución de remisión se desprende que las cuestiones planteadas tienen exclusivamente por objeto permitir al tribunal remitente pronunciarse sobre la alegación de las autoridades irlandesas según la cual podría descartarse su responsabilidad a este respecto, en el marco de una acción de indemnización de daños, por haberse producido un caso de fuerza mayor. De este modo, dichas autoridades invocan, más concretamente, el hecho de que, en el momento en que los demandantes en los litigios principales presentaron sus solicitudes de protección internacional, las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en Irlanda para los solicitantes de protección internacional se habían agotado, a raíz de la llegada repentina a ese Estado miembro de un número sin precedentes de nacionales de terceros países que solicitaban protección temporal o internacional, que, según esas autoridades, presentaba un carácter imprevisible e incontenible. En cambio, dichas autoridades no sostienen que se vieran objetivamente imposibilitadas para proporcionar condiciones materiales de acogida que atendieran a las necesidades básicas de esos nacionales de terceros países.

26 Habida cuenta de estos elementos, ha de considerarse que, mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que no haya garantizado, durante varias semanas, el acceso de un solicitante de protección internacional a las condiciones materiales de acogida establecidas por la Directiva 2013/33 puede eludir su responsabilidad con arreglo al Derecho de la Unión invocando el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, debido a la afluencia de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional que, por su carácter considerable y repentino, resultó imprevisible e incontenible.

27 Según reiterada jurisprudencia, los particulares perjudicados por una infracción del Derecho de la Unión imputable a un Estado miembro tienen derecho a indemnización siempre que se cumplan tres requisitos, a saber, que la norma del Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de dicha norma sea suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre esta infracción y el daño sufrido por esos particulares [véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 51, y de 22 de diciembre de 2022, Ministre de la Transition écologique y Premier ministre (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire), C-61/21, EU:C:2022:1015, apartado 44].

28 De la resolución de remisión se desprende que no se discute que las disposiciones de la Directiva 2013/33 relativas a las condiciones materiales de acogida confieren derechos a los solicitantes de protección internacional destinatarios de ellas y que las cuestiones planteadas no se refieren a la existencia de una relación de causalidad directa entre la infracción de estas disposiciones por parte de las autoridades irlandesas y el perjuicio supuestamente sufrido por los demandantes en los litigios principales. Por lo tanto, en la medida en que estas cuestiones solo se refieren al segundo de los requisitos enunciados en el apartado anterior de la presente sentencia, procede recordar que, para determinar si existe una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional que conoce de una demanda de indemnización debe tener en cuenta todos los elementos que caractericen la situación que se le haya sometido. Entre los elementos que pueden tomarse en consideración a este respecto figuran, en particular, 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, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, así como la circunstancia de que, en su caso, las actitudes adoptadas por una institución de la Unión hayan podido contribuir a la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, apartado 42 y jurisprudencia citada).

29 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado, en particular, que una violación del Derecho de la Unión está suficientemente caracterizada cuando un Estado miembro ha rebasado, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades y que, en una situación en la que el Estado miembro de que se trate disponía de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho de la Unión puede bastar para demostrar la existencia de tal violación del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, apartado 28, y de 15 de junio de 1999, Rechberger y otros, C-140/97, EU:C:1999:306, apartado 50).

30 En todo caso, una violación del Derecho de la Unión se considera suficientemente caracterizada cuando se ha producido vulnerando manifiestamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, apartado 43 y jurisprudencia citada).

31 Aunque corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales determinar si se cumplen los requisitos para el nacimiento de la responsabilidad de un Estado miembro por violación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia puede precisar determinadas circunstancias susceptibles de ser tenidas en cuenta por los órganos jurisdiccionales nacionales al efectuar su apreciación (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de marzo de 1996, British Telecommunications, C-392/93, EU:C:1996:131, apartado 41, y de 18 de enero de 2001, Stockholm Lindöpark, C-150/99, EU:C:2001:34, apartado 38).

32 A tal efecto, es preciso señalar que el artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2013/33 establece que los Estados miembros velarán por que los solicitantes de protección internacional puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud.

33 Del artículo 2, letra g), de esta Directiva resulta que las condiciones materiales de acogida 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.

34 Cualquiera que sea la forma en que un Estado miembro decida ofrecer esas condiciones, el artículo 17, apartado 2, de dicha Directiva exige que dichas condiciones proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica. No obstante, el artículo 17, apartado 3, de la misma Directiva permite a los Estados miembros supeditar la concesión de todas o de algunas de esas condiciones y de la atención sanitaria al requisito de que los solicitantes carezcan de medios suficientes para tener atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que les permita subsistir.

35 Además, el artículo 17, apartado 5, de la Directiva 2013/33 dispone que, cuando los Estados miembros proporcionen las prestaciones inherentes a las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras o de vales, la cuantía de las mismas se fijará de conformidad con los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales, teniendo en cuenta que el tratamiento acordado a los solicitantes de protección internacional puede ser menos favorable que el concedido a sus nacionales. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el importe de tales asignaciones económicas o vales debe ser suficiente para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de protección internacional, permitiéndoles disponer, en particular, de un alojamiento, de ser necesario, en el mercado privado de alquiler (véase, por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Saciri y otros, C-79/13, EU:C:2014:103, apartado 42).

36 Cuando un Estado miembro opta por proporcionar alojamiento en especie, debe, en principio, cumplir una serie de requisitos específicos establecidos en el artículo 18, apartados 1 a 8, de la Directiva 2013/33. No obstante, el artículo 18, apartado 9, letra b), de esta Directiva permite a los Estados miembros, con carácter excepcional y en casos debidamente justificados, fijar modalidades de prestación de las condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en dicho artículo 18, durante un período razonable, lo más breve posible, cuando las capacidades de

alojamiento normalmente disponibles se hayan agotado temporalmente. Sin embargo, el artículo 18, apartado 9, *in fine*, de dicha Directiva exige que estas condiciones atiendan, en cualquier caso, a las necesidades básicas de las personas afectadas.

37 Con independencia de las opciones adoptadas por un Estado miembro entre las diferentes posibilidades previstas en los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a 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), jurisprudencia cuyas enseñanzas son también pertinentes, a este respecto, para la Directiva 2013/33, que constituye la refundición de la Directiva 2003/9, se desprende que el sistema general de estas Directivas y el respeto de los derechos fundamentales, en particular las exigencias del artículo 1 de la Carta, según el cual la dignidad humana debe ser respetada y protegida, se oponen a que un solicitante de protección internacional sea privado, aunque solo sea temporalmente, de la protección de las normas mínimas establecidas por dichas Directivas [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de septiembre de 2012, Cimade y GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, apartado 56, y de 27 de febrero de 2014, Saciri y otros, C-79/13, EU:C:2014:103, apartado 35].

38 En particular, la saturación de las redes de acogida de los solicitantes de protección internacional no puede justificar ninguna excepción a las normas mínimas para la acogida de dichos solicitantes establecidas por el Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Saciri y otros, C-79/13, EU:C:2014:103, apartado 50).

39 De la combinación de las normas así enunciadas en los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33 resulta que, en caso de agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, un Estado miembro puede elegir entre dos posibilidades.

40 En primer término, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 18, apartado 9, de dicha Directiva, el Estado miembro de que se trate podrá decidir proporcionar alojamiento en especie, sin estar obligado a cumplir todos los requisitos establecidos en dicho artículo 18, pero atendiendo, en cualquier caso, a las necesidades básicas de las personas afectadas.

41 En segundo término, si dicho Estado miembro ya no tiene voluntad de conceder las condiciones materiales de acogida en especie, o no puede hacerlo, debe proporcionar dichas condiciones en forma de asignaciones económicas o de vales de importe suficiente para que las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional, incluido un nivel de vida digno y adecuado a la salud, así como para su subsistencia, queden garantizados (véase, por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Saciri y otros, C-79/13, EU:C:2014:103, apartado 48).

42 De ello se deduce que, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar la forma y el nivel preciso de las condiciones materiales de acogida que conceden, no pueden, sin exceder de manera manifiesta y grave dicho margen de apreciación y sin vulnerar manifiestamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, omitir proporcionar, ni siquiera temporalmente, condiciones materiales de acogida que atiendan a las necesidades básicas de un solicitante de protección internacional que no disponga de medios suficientes para tener un nivel de vida adecuado a su salud y para poder garantizar su subsistencia, incluso en lo que respecta a su acceso a la vivienda.

43 Por lo tanto, parece que tal omisión puede constituir una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 27 de la presente sentencia, aun cuando se produzca en una situación en la que las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional en el territorio del Estado miembro de que se trate se hayan agotado temporalmente.

44 En este contexto, a la vista de las dudas del tribunal remitente, es necesario determinar, no obstante, si el hecho de que tal agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento provenga, como sostiene Irlanda, de una afluencia considerable y repentina de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, de carácter imprevisible e incontenible, puede permitir al Estado miembro que ha incumplido sus obligaciones recordadas en el apartado 42 de la presente sentencia eludir su responsabilidad en virtud del Derecho de la Unión.

45 A este respecto, procede subrayar, por un lado, que el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional, cualquiera que sea su causa, no implica, como tal, que la prestación de las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras o de vales, que constituye una de las posibilidades de que disponen los Estados miembros para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva 2013/33, se enfrente a dificultades particulares ni que, *a fortiori*, resulte imposible.

46 Por otro lado, cuando el Estado miembro de que se trate desee proporcionar las condiciones materiales de acogida en especie, del apartado 36 de la presente sentencia se desprende que el legislador de la Unión estableció, en el artículo 18, apartado 9, letra b), de dicha Directiva, un régimen de excepción aplicable, bajo determinadas condiciones, en caso de agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles, a la vez que regulaba las modalidades de esta excepción. En particular, dicho legislador impuso a los Estados miembros una obligación de resultado consistente en garantizar «en cualquier caso» a los solicitantes de protección internacional de que se trate la cobertura de sus necesidades básicas, excluyendo así que los Estados miembros que apliquen ese régimen de excepción puedan eximirse de ofrecer las garantías necesarias a tal fin.

47 A este respecto, es preciso señalar que el tenor del artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33 no contiene indicación alguna de que su aplicación deba excluirse cuando el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles se deba a una afluencia considerable y repentina de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, de carácter imprevisible e incontenible.

48 Además, esta disposición prevé expresamente, por una parte, que la excepción que establece solo podrá aplicarse «en casos debidamente justificados» «excepcionalmente» y, por otra parte, que las medidas adoptadas en ese marco deben aplicarse «durante un período razonable, que deberá ser lo más corto posible».

49 Habida cuenta de los requisitos acumulativos a los que se supedita así la aplicación del artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33, procede considerar que el régimen de excepción establecido por esta disposición es aplicable cuando un Estado miembro razonablemente diligente no haya podido evitar objetivamente el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional. Por consiguiente, este régimen de excepción es aplicable, en particular, como ha señalado la Abogada General en el punto 44 de sus conclusiones, en casos en los que el agotamiento temporal de las

capacidades de alojamiento normalmente disponibles es consecuencia de una afluencia considerable y repentina de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, que presenta un carácter imprevisible e incontenible.

50 Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, al adoptar el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33, el legislador de la Unión 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 [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, apartados 222 y 223], que pudiera ser imprevisible e incontenible (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apartado 114).

51 Pues bien, en situaciones en las que el legislador de la Unión ha adoptado normas destinadas a definir un régimen que impone determinadas obligaciones de resultado en el supuesto de que se produzcan acontecimientos imprevisibles o irresistibles u otro riesgo aleatorio, cualesquiera que sean las causas de esos acontecimientos o de ese riesgo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que tales obligaciones no pueden excluirse invocando el acaecimiento de tales acontecimientos o de los riesgos contemplados por el régimen en cuestión [véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 1999, Rechberger y otros, C-140/97, EU:C:1999:306, apartados 74 y 75, y de 8 de junio de 2023, UFC — Que choisir y CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, apartados 56 y 57].

52 Por lo tanto, no puede admitirse, so pena de desconocer el propio objeto del régimen de excepción establecido en el artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33 y de privar a este de su efecto útil, que un Estado miembro pueda justificar la no aplicación de las obligaciones derivadas de ese régimen excepcional, y en particular la de atender «en cualquier caso» a las necesidades básicas de las personas afectadas, invocando que se ha producido el acontecimiento al que se supedita la aplicación de dicho régimen excepcional, a saber, el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional, ni siquiera si ese agotamiento se debe a una afluencia considerable y repentina de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, que presenta un carácter imprevisible e incontenible.

53 Tampoco puede admitirse que la invocación de que se ha producido tal acontecimiento permita acreditar que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva 2013/33 no está suficientemente caracterizado para poder generar el derecho a una indemnización. Tal solución, en efecto, al privar a los solicitantes de protección internacional de un elemento esencial de su tutela judicial efectiva, menoscabaría la eficacia del artículo 18, apartado 9, letra b), de esta Directiva y, en particular, de la obligación de resultado en cuanto a la cobertura de las necesidades básicas de esos solicitantes, establecida en dicha disposición y que pretende garantizar el respeto de la dignidad humana consagrada en el artículo 1 de la Carta.

54 En el caso de autos, es preciso señalar, además, que ni de la resolución de remisión ni del procedimiento ante el Tribunal de Justicia se desprende que Irlanda haya demostrado que, a raíz de la gran afluencia que menciona de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, no pudo proporcionarles un alojamiento fuera del sistema normalmente previsto para alojar a tales nacionales de terceros países, en su caso aplicando la

excepción prevista en el artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33, ni, en su defecto, concederles asignaciones económicas o vales de un importe suficiente para garantizarles unas condiciones de vida dignas.

55 A este respecto, el tribunal remitente indica, por el contrario, que no se discute que las autoridades irlandesas disponían, en los litigios principales, de recursos suficientes para garantizar la prestación de condiciones materiales de acogida a los solicitantes de protección internacional y que en Irlanda existían viviendas disponibles.

56 De ello se deduce que esos litigios no se refieren a una situación en la que se haya acreditado que un acontecimiento imprevisible e irresistible haya impedido objetivamente a un Estado miembro proporcionar condiciones materiales de acogida en especie, incluso en virtud del régimen excepcional previsto en el artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33, o en forma de asignaciones económicas o de vales, según las modalidades recordadas en los apartados 40 y 41 de la presente sentencia. Por lo tanto, no parece necesario determinar, para permitir al tribunal remitente resolver los litigios principales, si, en tal situación, dicho Estado miembro podría invocar válidamente un caso de fuerza mayor para eludir su responsabilidad con arreglo al Derecho de la Unión.

57 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que no ha garantizado, durante varias semanas, el acceso de un solicitante de protección internacional a las condiciones materiales de acogida establecidas por la Directiva 2013/33 no puede eludir su responsabilidad con arreglo al Derecho de la Unión invocando el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, debido a la afluencia de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional que, por su carácter considerable y repentino, haya resultado imprevisible e incontenible.

Costas

58 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que no ha garantizado, durante varias semanas, el acceso de un solicitante de protección internacional a las condiciones materiales de acogida establecidas por 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, no puede eludir su responsabilidad con arreglo al Derecho de la Unión invocando el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, debido a la afluencia de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional que, por su carácter considerable y repentino, haya resultado imprevisible e incontenible.

Firmas