

Asunto C-97/24

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

6 de febrero de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Fecha de la resolución de remisión:

1 de febrero de 2024

Partes demandantes:

S.A.

R.J.

Partes demandadas:

The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ministro de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud, Irlanda)

Irlanda

The Attorney General (Fiscal General, Irlanda)

HIGH COURT

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

[*omissis*]

Entre:

S.A.

Parte demandante

—y—

**EL MINISTRO DE INFANCIA, IGUALDAD, DISCAPACIDAD,
INTEGRACIÓN Y JUVENTUD, IRLANDA Y EL FISCAL GENERAL**

Partes demandadas

**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS**

Parte coadyuvante

Y

[omissis]

Entre:

R.J.

Parte demandante

—y—

**EL MINISTRO DE INFANCIA, IGUALDAD, DISCAPACIDAD,
INTEGRACIÓN Y JUVENTUD, IRLANDA Y EL FISCAL GENERAL**

Partes demandadas

PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL

INTRODUCCIÓN

- 1 La presente petición de decisión prejudicial versa sobre el criterio para reconocer un derecho a indemnización por la vulneración de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión.

CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS

- 2 La High Court (Tribunal Superior, Irlanda) considera que la respuesta a las siguientes cuestiones prejudiciales es necesaria para poder disipar las dudas sobre el Derecho de la Unión que suscitan los presentes asuntos:
 - 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 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 [de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea], o como*

defensa en relación con la segunda parte del criterio establecido en la sentencia Brasserie du pêcheur/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?*

ANTECEDENTES

- 3 La petición se presenta en el contexto de un litigio entre los Sres. A y J (en lo sucesivo, «demandantes») y el Ministro de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud, Irlanda y el Fiscal General (en lo sucesivo, «demandados»), en el que interviene el ACNUR como parte coadyuvante, relativo al derecho de los demandantes a una indemnización por no haber recibido alojamiento, comida, agua y otras condiciones de acogida esenciales para satisfacer sus necesidades básicas.
- 4 Los demandados admiten que no proporcionaron alojamiento a los demandantes como exigen las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido) (Directiva 2013/33/UE) (en lo sucesivo, «Directiva») durante largos períodos de tiempo, a saber, 11 semanas, entre febrero y abril de 2023, en el caso del Sr. A, y 9 semanas, entre marzo y mayo de 2023, en el caso del Sr. J. Habida cuenta de ello, los demandados no discuten que deberían estimarse dos de las pretensiones formuladas por los demandantes en el procedimiento relativo al incumplimiento de las disposiciones nacionales de aplicación de la Directiva y del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales [de la Unión Europea]. Sin embargo, rebaten que los demandantes tengan derecho a una indemnización de resultados de una infracción que, según alegan, fue causada por circunstancias que constituyen fuerza mayor y que, por consiguiente, no están «suficientemente caracterizada[s]» y no cumplen los criterios para que se reconozca el derecho a indemnización dimanantes de los asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, que dieron lugar a la sentencia Brasserie du pêcheur SA/Alemania y The Queen/Secretary of State for Transport, *ex parte*: Factortame Ltd (en lo sucesivo, «sentencia Brasserie/Factortame»).

MARCO JURÍDICO

- 5 El artículo 1 de la Carta dispone que *«la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.»* La Directiva recoge las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, como los demandantes del presente asunto. El artículo 17 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de velar *«por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional [y] 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.»*
- 6 El artículo 18 de la Directiva define las modalidades de las condiciones materiales de acogida. En su apartado 9, permite fijar excepcionalmente condiciones

materiales de acogida diferentes, por ejemplo, cuando «*las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas*», con sujeción al requisito de que «*dichas condiciones diferentes atenderán en cualquier caso a las necesidades básicas*».

- 7 De la jurisprudencia del TJUE 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 en cuanto a la forma de cumplirla: sentencias C-179/11 Cimade y GISTI; C-79/13 Saciri; C-233/18 Haqbin; C-422/21 TO.

Indemnización por incumplimiento del Derecho de la Unión

- 8 Los requisitos que deben concurrir para que se condene a un Estado miembro a pagar una indemnización por los daños derivados del incumplimiento del Derecho de la Unión se establecieron por primera vez en la sentencia Francovich, en su apartado 40, como sigue: «*El primero de estos requisitos es que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de particulares. El segundo requisito es que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva. Por último, el tercer requisito es que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas*».
- 9 Estos requisitos fueron precisados en la sentencia Brasserie/Factortame, en la que el TJUE añadió, en el apartado 51, la exigencia de que «*la violación esté suficientemente caracterizada*». El TJUE desarrolló este requisito del siguiente modo:

«55. *En segundo lugar, estos requisitos se corresponden, sustancialmente, con los establecidos sobre la base del artículo 215 por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a la responsabilidad de la Comunidad por daños causados a particulares debido a actos normativos ilegales de sus Instituciones.*

56. *A este respecto, 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 comunitarias, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario.»*

Fuerza mayor

- 10 Los demandados han invocado el concepto de fuerza mayor en su defensa en los procedimientos correspondientes y alegan que las circunstancias existentes en Irlanda, que se exponen a continuación, son tales que el incumplimiento del

Derecho de la Unión en cuestión en dichos asuntos no está suficientemente caracterizado para cumplir ese criterio, establecido por el TJUE en la sentencia *Brasserie du pêcheur*.

- 11 El concepto de fuerza mayor no posee un contenido idéntico en los diversos ámbitos de aplicación del Derecho de la Unión, de modo que su significado debe determinarse en función del marco legal en el que esté destinado a producir efectos: sentencias C-640/15 *Vilkas* (en lo sucesivo, sentencia «*Vilkas*»), apartado 54, y C-407/21 *Union federale des consommateurs* (en lo sucesivo, «sentencia UFC»), apartado 53.
- 12 Existen distintas formulaciones de los parámetros del criterio que quizás reflejen su sensibilidad al contexto. Si bien la jurisprudencia es constante al determinar que la fuerza mayor solo puede producirse en relación con circunstancias anormales o inusuales e imprevisibles, ajenas al control de la parte que la invoca, parece que existen ciertas diferencias en la expresión de los límites concretos de dicha excepción. En este sentido, en la sentencia 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, el Tribunal de Justicia definió el concepto de fuerza mayor aplicable en dicho asunto (en el ámbito de los Reglamentos agrícolas) en el sentido de que no se limita a la imposibilidad absoluta, sino que denota «*circunstancias anormales, ajenas al importador o al exportador, cuyas consecuencias no se habrían podido evitar más que con sacrificios excesivos, pese a toda la diligencia empleada*» (apartado 23). 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 (apartado 53), y se precisó que dicho concepto debe interpretarse de manera estricta (apartado 56). Esta formulación se adoptó por última vez en la sentencia UFC (apartado 53).
- 13 Podría decirse que se aplicó un criterio más riguroso en el asunto del que trae causa la sentencia C-203/12, *Billerud*, relativo a una Directiva sobre los gases de efecto invernadero, en el que el Tribunal de Justicia, sobre la base de la sentencia C-154/78 *Valsabbia/Comisión*, apartado 140, se refirió a causas externas «*que [tengan] consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de imposibilitar objetivamente a los afectados el cumplimiento de sus obligaciones*» (apartado 31).
- 14 El Tribunal de Justicia también ha subrayado que las excepciones de fuerza mayor están limitadas en todo caso en su ámbito de aplicación temporal: sentencia *Vilkas*, apartado 57.
- 15 Asimismo, es pacífico que las dificultades de orden interno no pueden justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (sentencia UFC, apartado 72). 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: sentencia C-424/97, *Haim*, apartado 28.

Derecho irlandés

- 16 La Directiva sobre las normas de acogida (texto refundido) fue transpuesta al Derecho irlandés mediante las European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [Decreto de 2018 relativo a las Comunidades Europeas (Condiciones de acogida)], SI 230/2018 (en lo sucesivo, «Decreto»).
- 17 El Decreto dispone que las condiciones materiales de acogida son aquellas que se «prestan al beneficiario con la finalidad de cumplir con la Directiva» 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).»*
- 18 La asignación para gastos diarios (en lo sucesivo, «AGD») 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 Ministro de Empleo y Protección Social, a un beneficiario para que este pueda hacer frente a gastos accesorios y personales*».
- 19 El artículo 4 del Decreto establece la excepción a que se refiere el artículo 18, apartado 9, de la Directiva para los casos en que las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas, si bien precisa que dicha excepción deberá atender a «*las necesidades básicas del beneficiario*».
- 20 A principios de 2023, se plantearon ante los órganos jurisdiccionales irlandeses varios asuntos relativos a solicitantes de protección internacional a quienes el International Protection Accommodation Service (Servicio de Alojamiento a Solicitantes de Protección Internacional; en lo sucesivo, «IPAS»), actuando en nombre del Ministro, no ofreció alojamiento a su llegada. Uno de esos asuntos fue el que dio lugar a la sentencia SY c. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth [2023] IEHC 187 (en lo sucesivo, «sentencia SY»). En su sentencia, la High Court (juez Meenan) señaló que el Ministro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Decreto y del artículo 1 de la Carta al no proporcionar a un solicitante de protección alojamiento, alimentación o asistencia sanitaria, y estimó las pretensiones relativas a la realización de las declaraciones siguientes:
- i) *Que el Ministro no ofrezca al solicitante las «condiciones materiales de acogida» previstas en las European Union (Reception Conditions) Regulations 2018 [Decreto de la Unión Europea (Normas para la acogida) de 2018] es ilegal.*

ii) *Que el Ministro no ofrezca al solicitante las «condiciones materiales de acogida» previstas en el Decreto de la Unión Europea (Normas para la acogida) de 2018 vulnera los derechos del solicitante reconocidos en el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.*

- 21 El Ministro no recurrió la sentencia SY y, en el presente asunto, no rebate que los demandantes tengan derecho a unas declaraciones similares a las de la sentencia SY. Sin embargo, SY no reclamó daños y perjuicios.

PROCEDIMIENTO PRINCIPAL

Hechos que originaron el litigio del Sr. A

- 22 El Sr. A, nacional afgano, presentó una solicitud de protección internacional en Irlanda el 15 de febrero de 2023 y adquirió el derecho a disfrutar de las condiciones materiales de acogida previstas en el Decreto. Pese a ello, no se le proporcionó alojamiento porque los centros de acogida de solicitantes de asilo gestionados por el Ministerio estaban completos. En lugar de una plaza en un centro de acogida, el Sr. A recibió un vale único de 25 euros. No tenía derecho a la asignación para gastos diarios (AGD) para solicitantes de asilo en el momento de su solicitud, puesto que el reconocimiento de dicho derecho estaba supeditado a la residencia en un centro de acogida. El Sr. A afirma no haber recibido información sobre otras asignaciones adicionales para cubrir sus necesidades. El Sr. A fue asistido por una ONG, Irish Refugee Council (IRC), que le proporcionó una lista de las organizaciones benéficas en Dublín que suministraban comidas y acceso a baños a las personas sin hogar. En ocasiones, el Sr. A recurrió a ellas cuando dormía en la calle en el centro de Dublín.
- 23 El Sr. A recibió atención médica de urgencia por las lesiones que había sufrido en un accidente de tráfico en Hungría, cuando se dirigía a Irlanda. Obtuvo informes médicos que describían los traumatismos y el dolor que padecía y los remitió al Ministerio para obtener un acceso prioritario al alojamiento sobre la base de su vulnerabilidad. No se concedió tal prioridad.
- 24 En febrero y marzo de 2023, el Sr. A durmió en las calles de Dublín, en condiciones, por lo general, de temperaturas bajo cero y humedad. Durante los días en los que vivió sin techo, presencié y experimenté actos de violencia callejera y temió ser agredido y que le robaran sus pertenencias. Después de unas semanas durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad de Dublín, el Sr. A se trasladó a un aparcamiento de varios pisos situado en el municipio de Skerries, cerca de Dublín, y empezó a dormir allí. En ocasiones, se le invitó a pernoctar en el domicilio de compatriotas afganos, pero normalmente dormía en el aparcamiento. 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. En su declaración, afirmó sentir frío, hambre, humillación y miedo.

- 25 Mientras el Sr. A vivía en la calle, había disponible alojamiento individual y temporal en hostales y pensiones en Dublín y otros lugares de Irlanda. El Ministro alegó que ese alojamiento no habría estado necesariamente disponible después de que el Departamento consultara la disponibilidad y que algunos proveedores de alojamiento no habrían aceptado reservas sin documentos de identidad ni tarjetas de crédito personales. El Ministro decidió dirigir los recursos disponibles a la firma de contratos, cuya preparación exigía cierto trabajo previo y planificación, que garantizaran un gran volumen de camas en un plazo determinado.
- 26 Las condiciones de acceso a la AGD fueron modificadas a finales de marzo de 2023 y el Sr. A solicitó la asignación el 31 de marzo de 2023. El 5 de abril de 2023 se efectuó el pago de su AGD, de 38,80 euros semanales, con efecto retroactivo desde la fecha de la solicitud de protección internacional, el 15 de febrero de 2023. El 15 de junio de 2023, solicitó un pago adicional para cubrir sus necesidades adicionales de vestido. Su solicitud fue admitida y el pago se realizó el 20 de junio de 2023.
- 27 El Sr. A recibió alojamiento el 27 de abril de 2023, después de vivir en la calle 71 días.

Hechos que originaron el litigio del Sr. J

- 28 El Sr. J es un hombre cristiano de 22 años procedente de la India. Entró en el país el 16 de marzo de 2023. Durmió varias noches en la calle antes de presentarse en la oficina de la OPI, el 20 de marzo de 2023, y presentar una solicitud de protección internacional. Al igual que el Sr. A, cuando el Sr. J. se presentó inicialmente en la OPI, el 20 de marzo, recibió un vale de Dunnes Stores por un importe de 25 euros. Pasó aproximadamente 64 noches a la intemperie, hasta que recibió alojamiento el 22 de mayo de 2023. Dormía en las calles de Dublín, cerca de las oficinas de la OPI, en una tienda de campaña que le fue proporcionada por una organización benéfica. Según declaró, el ambiente era frío, húmedo y daba miedo. Temía cada noche que algunas personas que habían acosado a otros solicitantes de protección internacional prendieran fuego a su tienda. Solía pasar hambre.
- 29 El 16 de mayo de 2023, el Sr. J presentó, con la ayuda de sus abogados, un formulario de evaluación de la vulnerabilidad, pero su solicitud de ser considerado vulnerable fue denegada.
- 30 Durante el período en el que vivió en la calle, el Sr. J recibió de una organización benéfica una tienda de campaña, comida y prendas de vestir. Afirma que en ocasiones recibió alimentos de organizaciones benéficas. No podía satisfacer sus necesidades de higiene y se sentía sucio la mayor parte del tiempo, lo que le provocó sentimientos muy negativos.

- 31 El Sr. J no tuvo conocimiento del derecho a la AGD hasta el 17 de abril de 2023, fecha en que la solicitó. El 20 de abril de 2023, el Sr. J recibió dicha asignación, de 38,80 euros semanales, con pagos retroactivos desde el 20 de marzo de 2023. El Sr. J necesitaba ropa y productos de higiene que no podía permitirse, pues destinaba la asignación recibida a comprar alimentos para cuando no podía obtenerlos de los centros para personas sin hogar.
- 32 El Sr. J presentó tres solicitudes de pagos adicionales por necesidades (en lo sucesivo, «PAN»). La primera fue presentada y concedida el 28 de marzo, por un importe de 100 euros. El 7 de abril se denegó la segunda solicitud de PAN. La tercera solicitud se presentó el 6 de abril y se concedió, por un importe de 120 euros, unas siete semanas después, el 28 de mayo, cuando ya había recibido alojamiento.
- 33 El Sr. J declaró que estaba desesperado y que temía por su futuro y su bienestar. Se sentía solo y tenía miedo. Afirmó que tuvo algunos momentos muy sombríos, en los que creyó que no podría seguir adelante. Se sintió inútil y pensó que la situación no iba a cambiar o mejorar nunca. Declaró que no podía dormir bien en su tienda a causa del frío y la humedad. Mientras vivió en la calle, desarrolló graves problemas digestivos (en su opinión, debido al estrés y la mala y escasa alimentación) y perdió mucho peso. Expuso que, en esa época, estaba desprotegido y muchas noches personas racistas iban al edificio de la OPI donde vivía junto con otros solicitantes y amenazaban con quemarles las tiendas de campaña. El Sr. J. declaró sentir terror.
- 34 Declaró que le robaron su mochila y sus pertenencias de la tienda de campaña y se quedó sin nada. Subrayó que la asignación semanal de 38,80 euros no fue suficiente para remplazar sus efectos personales y que se vio obligado a llevar la misma ropa durante un mes. Según sus palabras, ese tiempo fue el peor de su vida y lo transformó para siempre.
- 35 El Sr. J recibió alojamiento el 22 de mayo de 2023, después de vivir en la calle 64 días.

Circunstancias de los demandados

- 36 Los demandados alegan que actuaron con la diligencia debida para tratar de proporcionar las condiciones materiales de acogida exigidas por el Decreto nacional y de satisfacer las necesidades básicas de los demandantes, en las circunstancias totalmente anormales e imprevisibles resultantes de la afluencia masiva en Irlanda de personas necesitadas de protección temporal entre finales de febrero de 2022 y finales de mayo de 2023, debido a la invasión de Ucrania, y en el contexto del significativo aumento paralelo e inesperado del número de personas que llegaron a Irlanda y solicitaron protección internacional durante el mismo período. En un informe oficial publicado en 2020 (el Informe Day) se recomendó a Irlanda que se preparase para recibir unas 3 500 nuevas solicitudes de protección internacional al año. Además, según el Informe Day, el Estado

debía disponer también de planes de contingencia que le permitieran reaccionar rápidamente si se produjera un aumento imprevisto de solicitantes por encima de esas cifras.

- 37 Entre finales de febrero de 2022 y finales de mayo de 2023 llegaron a Irlanda más de 83 000 nacionales ucranianos, de los cuales cerca de 64 000 obtuvieron protección temporal y fueron alojados por el Ministerio.
- 38 En 2022, se presentaron 13 651 nuevas solicitudes de protección internacional en Irlanda. Entre enero y mayo de 2023, hubo 4 556 nuevas solicitudes. El 22 de mayo de 2023, había 20 485 personas alojadas conforme al régimen de acogida de solicitantes de protección internacional, frente a las 8 555 personas de finales de enero de 2022 (las solicitudes de protección internacional disminuyeron significativamente durante la pandemia de COVID).
- 39 En resumen, los demandados pasaron de una situación, a finales de 2020, en la que, según la opinión experta del Informe Day, el Gobierno debía planificar para acoger a unos 3 500 solicitantes de protección internacional al año a otra, entre finales de febrero de 2022 y finales de mayo de 2023, en la que, entre las personas beneficiarias de protección temporal de resultados del conflicto ucraniano y los solicitantes de protección internacional, llegaron a Irlanda unas 100 000 personas, de las cuales más de 80 000 debían ser alojadas por el Gobierno irlandés, a través del Ministerio.
- 40 Los demandados afirman que se comprometieron a conseguir distintos tipos de alojamiento de emergencia y a usar tiendas de campaña en algunas ocasiones. El IPAS celebró acuerdos con organizaciones benéficas destinados a cubrir las necesidades de los solicitantes. Estas organizaciones estaban situadas en Dublín y ofrecían servicios de día a los solicitantes que aún no habían recibido alojamiento, tales como comidas y uso de duchas, acceso a Wifi, y, en caso necesario, tiendas y sacos de dormir.
- 41 Antes del mes de marzo de 2023, la AGD solo debía pagarse en los casos en los que el solicitante de protección internacional había sido alojado por el Ministerio. El 9 de marzo de 2023, el Ministro solicitó al Ministro de Protección Social que adoptara medidas para conceder la AGD a los solicitantes de protección internacional que no hubieran recibido alojamiento. Estas medidas surtieron efecto a partir del 28 de marzo de 2023. La AGD se abona por un importe fijo de 38,80 euros semanales.
- 42 El órgano jurisdiccional remitente, a la espera del resultado de la presente petición de decisión prejudicial, no ha realizado ninguna apreciación de hecho o de Derecho sobre la adecuación de la respuesta del Estado a la crisis del alojamiento de los solicitantes de protección internacional.

Alegaciones de las partes

- 43 Los demandados alegan fuerza mayor para oponerse a la indemnización solicitada por los demandantes a la luz de la sentencia Francovich. Como se ha expuesto, aducen que las circunstancias de fuerza mayor derivan de la «segunda parte» del criterio establecido en la sentencia Brasserie/Factortame y que no se cumple el requisito de que la «violación esté suficientemente caracterizada». Fundamentan su alegación en tres motivos. En primer lugar, consideran que la fuerza mayor está comprendida en la segunda parte del criterio, que se refiere a la posibilidad de considerar «*el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida*». Los demandados sostienen que las circunstancias de fuerza mayor anteriormente descritas, que dieron lugar a las infracciones de que se trata, no fueron intencionales o voluntarias en sentido jurídico. En segundo lugar, afirman que la referencia a un «error de Derecho» en el apartado 56 de la sentencia Brasserie/Factortame aludía al incumplimiento de una obligación jurídica vinculante. En tercer lugar, los demandados aducen que las medidas adoptadas en la Unión para establecer el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que implicaban una distribución más equitativa de las solicitudes de protección internacional entre los Estados miembros, pueden considerarse «actitudes adoptadas por una Institución comunitaria», en el sentido del apartado 56 de la sentencia Brasserie/Factortame, lo que demuestra que las instituciones de la Unión eran conscientes de la necesidad de distribuir de forma más equitativa las solicitudes de asilo en el territorio de la Unión, que el marco legislativo actual no está logrando cubrir.
- 44 Los demandados no han invocado la falta de recursos económicos para proporcionar las condiciones materiales de acogida exigidas por el Decreto nacional y la Directiva. Alegan que las cifras sin precedentes de personas que llegaron a Irlanda y que solicitaron protección temporal o internacional durante los períodos en cuestión superaron la capacidad existente en ese momento para alojar a los solicitantes de protección internacional, de modo que, durante un período temporal de cuatro meses y medio, los hombres adultos solteros y no vulnerables no fueron alojados por el IPAS durante períodos variables, pero que los demandados realizaron todos los esfuerzos posibles para garantizar dicho alojamiento y satisfacer otras necesidades de acogida, como las de alimentación, higiene y vestido.
- 45 Por otra parte, los demandados sostienen que, en cualquier caso, la fuerza mayor puede invocarse como medio de defensa independiente en virtud del Derecho de la Unión.
- 46 Los demandantes señalan que cumplen las tres partes del criterio establecido en la sentencia Francovich para obtener una indemnización: la Directiva y el Decreto nacional les confieren derechos (extremo este que no ha sido rebatido por el Estado); no hay duda de que el incumplimiento de tales obligaciones está suficientemente caracterizado, y existe una relación de causalidad evidente entre el incumplimiento de las obligaciones del Estado y el perjuicio sufrido por los demandantes, a saber, el sufrimiento y la pérdida de dignidad resultante de verse obligado a vivir en la calle durante un largo período de tiempo.

- 47 Por lo que respecta a la alegación del Estado relativa a la fuerza mayor, los demandantes arguyen que la parte del criterio establecido en la sentencia *Brasserie/Factortame* por la que se exige que la infracción esté «suficientemente caracterizada» genera una responsabilidad objetiva cuando es evidente que las obligaciones de la Directiva se expresan en términos imperativos y no establecen excepciones en caso de saturación del alojamiento, antes al contrario. Precisan que esta tesis se ve corroborada por la jurisprudencia del TJUE, en particular, por las sentencias *Cimade* y *GISTI, Saciri, Haqbin* y *TO*.
- 48 Los demandantes también consideran que la fuerza mayor no puede invocarse en el contexto específico en el que se ha reconocido la vulneración de derechos fundamentales inviolables.
- 49 En opinión de los demandantes, aunque en principio pudiera admitirse la existencia de una causa de fuerza mayor, esta no se sustenta en los hechos. Las pruebas no corroboran la afirmación del Estado de que adoptó todas las medidas razonables para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas, incluidas las de alimentación y agua, previstas en el Decreto. Los demandantes señalan que los demandados tomaron la decisión política de centrarse en la provisión global de servicios de alojamiento a costa de las necesidades de alojamiento individual, y que su respuesta global fue insuficiente y tardía.

Posibilidad de invocar la fuerza mayor para oponerse a una solicitud de indemnización por daños planteada a la luz de la sentencia *Francovich*

- 50 En principio, cabe argumentar que el concepto de incumplimiento involuntario o no intencionado al que se hace referencia en el apartado 56 de la sentencia *Brasserie/Factortame* podría comprender los incumplimientos debidos a fuerza mayor, y que dicho concepto podría aplicarse tanto a las obligaciones imperativas del Derecho de la Unión como a las medidas de dicho Derecho que dejan un margen de apreciación a los Estados miembros en cuanto a su aplicación: en ambos casos, el Estado miembro no puede dar cumplimiento a sus obligaciones debido a circunstancias imprevisibles y ajenas a su control, y el incumplimiento en cuestión no se deriva de una concepción errónea del alcance de su facultad de apreciación.
- 51 Si la fuerza mayor pudiera invocarse, en principio, en respuesta a una pretensión de indemnización basada en el incumplimiento, por un Estado miembro, de una directiva de la Unión, aun cuando la directiva no establezca expresamente dicha causa de excepción, se plantea la cuestión de si la fuerza mayor podría invocarse, en principio, en el contexto de las 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.

Parámetros de la excepción de fuerza mayor (en su caso)

- 52 También se plantea la cuestión de los parámetros adecuados de una excepción de fuerza mayor en caso de que esta pueda proponerse, incluido el grado de fuerza mayor que se precisa para poder invocar con éxito dicho medio de defensa en el contexto del presente asunto. ¿Es el enfoque correcto que no es necesario un «sacrificio excesivo» para evitar las consecuencias de circunstancias imprevisibles o, más bien, que es preciso adoptar todas las medidas necesarias o razonables para enfrentarse a tales consecuencias, o bien que deben adoptarse todas aquellas medidas que no sean «objetivamente imposibles»? ¿O son estas formulaciones aparentemente diferentes de la jurisprudencia del TJUE simples variaciones de un mismo enfoque, sensible a los hechos y al contexto, para apreciar si puede invocarse la fuerza mayor en unas circunstancias concretas?
- 53 Aunque, en principio, esta excepción puede invocarse, dado que el contexto particular de la falta de cobertura de necesidades básicas como el alojamiento y la alimentación tiene un impacto en la dignidad humana, debe exigirse con toda seguridad un control muy estricto de si tal omisión realmente puede excusarse por motivos de fuerza mayor. Cabe pensar que en dicho contexto sería apropiado aplicar un criterio basado en dificultades insuperables o en una imposibilidad objetiva, o muy próximo a ellas, y no un enfoque basado en la diligencia debida. Si bien es cierto que la invasión rusa de Ucrania y el consiguiente éxodo de refugiados ucranianos hacia el resto de Europa (incluida Irlanda) fueron imprevisibles, en un determinado momento las consecuencias de la necesidad constante de una mayor capacidad de alojamiento del sistema de protección internacional, resultante de dicha invasión, dejaron de ser imprevisibles. Por consiguiente, pese a que pudiera ser razonable, con carácter general, que el Estado se centrara en la búsqueda de soluciones contractuales de alojamiento colectivo en respuesta a la crisis de capacidad a la que se enfrentó entre los meses de enero y junio de 2023, una apreciación más exigente de las obligaciones del Estado, que disponía de recursos económicos suficientes, habría requerido que, al tiempo que buscaba soluciones colectivas a medio plazo, el Estado se esforzase también en conseguir alojamientos privados para los solicitantes individuales que se encontraban o iban a encontrarse viviendo en la calle, ya fuera mediante bonos de alojamiento, una asignación financiera significativamente reforzada (por encima de la AGD), la instalación de un refugio de emergencia seguro (o de un refugio seguro para tiendas de campaña) u otras opciones similares para períodos breves de tiempo.

Fundamentación de la petición de decisión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- 54 Las cuestiones expuestas plantean dudas importantes para las que no existen respuestas claras y evidentes en el Derecho de la Unión en su estado actual. Por tanto, la High Court no puede afirmar con certeza que las respuestas a dichas cuestiones sean *acte claire*. Se trata de cuestiones sobre las que la High Court necesita orientación para resolver correctamente los asuntos de que conoce (y, por extensión, los cerca de 50 otros asuntos actualmente pendientes ante los órganos jurisdiccionales irlandeses, en los que se plantean las mismas cuestiones). En estas

circunstancias, la High Court considera que es necesario plantear al TJUE las cuestiones prejudiciales mencionadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 267 TFUE.

- 55 El asunto es apremiante para los órganos jurisdiccionales irlandeses, dado que existe un gran número de asuntos pendientes ante ellos en los que se solicita una indemnización por los daños derivados del incumplimiento de las obligaciones del Estado en virtud de la Directiva y porque siguen presentándose ante ellos demandas sobre la prestación de alojamiento a solicitantes de protección internacional.

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO