La Ley Europea del Clima y el Banco Central Europeo



**Discurso de apertura de Frank Elderson, miembro del Comité Ejecutivo del BCE y vicepresidente del Consejo de Supervisión del BCE, Lustrum Symposium organizado por la Asociación Holandesa de Derecho Financiero**

*Ámsterdam, 1 de diciembre de 2022*

Me siento honrado de hablar en esta cena del 20 aniversario, con tantos abogados distinguidos a mi alrededor. En este entorno, me siento bastante cómodo pensando en cuestiones legales por un tiempo.

Un tema cercano a mi corazón, aparte de la ley, es la actual crisis climática y ambiental. Me alegro de que hace tiempo que hayamos dejado atrás la época en que solo los científicos y activistas se ocupaban de este tema. Ahora ocupa un lugar destacado en las agendas de los responsables políticos, como vimos en la reciente Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas (COP27) en Sharm el-Sheikh, en la que, junto con los líderes mundiales y una amplia gama de responsables políticos y grupos de interés, también estuvo representado el BCE.

Me llamó la atención una historia en particular. [[1](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.1)] La pequeña nación del Pacífico de Vanuatu está muy expuesta a los ciclones y al aumento del nivel del mar. Para los habitantes de Vanuatu, el cambio climático es una cuestión de derechos humanos. Y, como declaró el presidente de Vanuatu, Nikenike Vurobaravu, "estamos midiendo el cambio climático no en grados centígrados o toneladas de carbono, sino en vidas humanas".

Vanuatu ahora planea pedir a la Asamblea General de la ONU que solicite una opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre las implicaciones de la crisis climática para los derechos humanos. Esa opinión podría determinar los derechos de los países más expuestos al cambio climático. También podría tocarlas obligaciones de los principales responsables de impulsar la crisis climática.

Centrémonos ahora en Europa y en las posibles implicaciones de estos desarrollos en el derecho internacional para mi propia institución, el BCE. En virtud del Acuerdo de París adoptado en la COP21 en 2015, muchos países se comprometieron con el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ° C por encima de los niveles preindustriales. [[2](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.2)]

Para cumplir su compromiso como una de las partes del Acuerdo de París, la UE adoptó el año pasado la Ley Europea del Clima. [[3](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.3)]Las implicaciones de la Ley del Clima son significativas. Antes de entrar en por qué, permítanme explicar primero lo que hace la Ley del Clima.

La Ley del Clima tiene tres elementos clave. El primero es su objetivo de que la UE reduzca sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % para 2030, con un nuevo objetivo de reducción que se establecerá para 2040. La UE debe alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 y aspirar a lograr emisiones negativas a partir de entonces. El segundo elemento importante es garantizar que avancemos hacia ese objetivo. La Comisión Europea ha establecido un marco para evaluar los avances concretos y comprobar si las medidas nacionales y de la Unión son coherentes con el objetivo. Publicará informes periódicos sobre las conclusiones de estas evaluaciones. El tercer y último elemento es garantizar que utilizamos los instrumentos más eficaces para lograr el objetivo. La introducción de un Comité Consultivo Científico Europeo sobre el Cambio Climático promueve la idea de que todas las políticas deben basarse en conocimientos científicos actualizados.

Es difícil exagerar la importancia de la Ley del Clima. La UE está poniendo el listón muy alto. Permítanme citar lo que dice la ley sobre la transición a la neutralidad climática. "*Requiere cambios en todo el espectro político* y *un esfuerzo colectivo de todos los sectores de la economía y* la sociedad [...] *toda la legislación y las políticas pertinentes de la Unión deben ser coherentes con el objetivo de neutralidad climática y contribuir a su cumplimiento, respetando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas*». [[4](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.4)].

Estamos empezando a ver que esto sucede. Desde la vivienda hasta la energía y desde el transporte hasta la financiación, la UE está introduciendo reformas para poner a Europa en camino de convertirse en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Entonces, ¿cómo afectará la Ley del Clima al BCE? Para mí, como miembro del Comité Ejecutivo del BCE y vicepresidente de su Consejo de Supervisión, esta cuestión es relevante tanto para nuestra política monetaria como para nuestras funciones de supervisión bancaria.

Esta pregunta es importante porque, en el ámbito del medio ambiente, el BCE es un responsable de la política, no un responsable de la formulación de políticas. Entonces, ¿qué debe sacar el BCE de la política y los objetivos reflejados en la Ley del Clima? Para responder a esto, primero debemos considerar si el BCE está obligado por la Ley del Clima. En caso afirmativo, el BCE tendría que adoptar medidas para alcanzar el objetivo de neutralidad climática.

Sin embargo, hay más. Si el BCE está obligado por la ley, también tendría que garantizar un progreso continuo en la mejora de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático. Además, tendría que garantizar que sus políticas de adaptación sean coherentes con otras políticas similares de la Unión y las apoyen. [[5](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.5)]

Eso es un plato bastante lleno. Entonces, ¿está el BCE obligado por la Ley del Clima? Definitivamente hay indicios de que lo es. La Ley del Clima está dirigida a «las instituciones pertinentes de la Unión y a los Estados miembros». En la sentencia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) [[6](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.6)], el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dejó claro que, en principio, el BCE está vinculado por todos los reglamentos vinculantes para la Unión. No hay distinción entre las diferentes instituciones, órganos y organismos. Todos son iguales ante la ley, por así decirlo.

Sin embargo, la palabra "pertinente" es ambigua. ¿Se refiere a alguna institución, cuando corresponde? Eso significaría que todas las instituciones de la UE deberían cumplir la Ley del Clima, siempre que desarrollen políticas o tomen medidas pertinentes para el objetivo de la ley. ¿O se refiere solo a aquellas instituciones con competencia para crear políticas relevantes para lograr el objetivo de la Ley del Clima? El BCE estaría directamente vinculado por la ley bajo la primera interpretación, pero no bajo la segunda.

La Ley del Clima no es muy clara en este punto. No define "institución pertinente". Pero hay una serie de fuertes indicios de que el BCE no es una institución relevante bajo la Ley del Clima. Permítanme explicar por qué. La Ley del Clima no contiene muchas obligaciones específicas. La ley establece un destino: la neutralidad climática. No nos dice cómo llegar allí. La forma en que lo hagamos dependerá de la formulación de políticas ambientales y económicas. Esta es una competencia de la Unión que el BCE no tiene.

Hay otros argumentos que apoyan esta interpretación. Si se considera que el BCE es una entidad pertinente, tendría que presentar sus políticas a la Comisión para su evaluación y la Comisión supervisaría los progresos. Eso sería un cambio fundamental en el marco de rendición de cuentas del BCE. Con arreglo a la legislación vigente, el BCE solo es directamente responsable ante el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas Europeo. [[7](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.7)]

Una última razón para este punto de vista es institucional. Si se considerara que el BCE es una institución pertinente en el sentido de la Ley del Clima, esto sería una aceptación implícita de que el Consejo de la UE y el Parlamento podrían establecer objetivos adicionales para el BCE a través del procedimiento legislativo ordinario. Sin embargo, los objetivos del BCE se establecen en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) [[8](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.8)], y su ámbito de aplicación no puede modificarse mediante legislación derivada. Eso sería una violación del Tratado. Cambiar los objetivos del BCE requiere un procedimiento especial.

Parece que el BCE no está directamente obligado por la Ley del Clima. Entonces, ¿podemos ignorarlo? De nada. Hacerlo sería una violación de los Tratados. El artículo 11 del TFUE establece que las exigencias de la protección del medio ambiente deben «integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones de la Unión». Esto impone al BCE la obligación de tener en cuenta y tener en cuenta los objetivos de la Ley del Clima en el desempeño de sus funciones. Además, el artículo 11 podría entenderse como medidas de apoyo que incorporan consideraciones medioambientales como objetivos secundarios. Esto significa que el BCE podría basarse en el artículo 11 para apoyar la dimensión de neutralidad climática de las medidas que entran dentro de sus competencias de política monetaria o supervisión. Pero no llega a establecer una competencia autónoma para adoptar medidas medioambientales. Además, de conformidad con el artículo 7 del TFUE, las actividades y políticas del BCE deben ser coherentes con el Derecho de la Unión y, por tanto, también con la Ley del Clima.

Hemos evaluado diligentemente cómo estas disposiciones del Tratado, junto con la Ley del Clima, afectan nuestras tareas, guiándonos siempre y manteniéndonos dentro de nuestro mandato. El BCE no es una institución de política medioambiental. El BCE es un banco central y un supervisor bancario. Como tal, permítanme compartir con ustedes lo que hemos hecho para reflejar estos requisitos legales en la lucha común contra la crisis climática dentro de nuestro mandato.

En primer lugar, al definir y aplicar la política monetaria, debemos tener en cuenta los requisitos de protección del medio ambiente, como los objetivos de neutralidad climática contenidos en la Ley del Clima. Y eso es lo que hemos hecho. El año pasado, el Consejo de Gobierno adoptó un plan de acción global [[9](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.9)]seguir incorporando las consideraciones relativas al cambio climático en su marco de política monetaria.

Hay una serie de acciones a las que el BCE se ha comprometido en el marco de este plan. Permítanme ahora dar un ejemplo muy concreto de cómo el BCE ha tenido en cuenta las consideraciones relativas al cambio climático en el contexto de su programa de compras de bonos corporativos (CSPP).

En el marco del CSPP, el Eurosistema compra bonos corporativos con fines de política monetaria. En este momento estamos en la fase de reinversión, lo que significa que ya no estamos aumentando nuestra cartera, sino solo reinvirtiendo bonos que vencen. Hasta octubre de 2022, el Eurosistema adquirió estos bonos de conformidad con la «referencia de mercado». Sin embargo, debido a la forma en que funciona el mercado de bonos corporativos, este "punto de referencia del mercado" ha sido criticado por conducir a la compra de una mayor proporción de bonos de empresas intensivas en carbono.

Por lo tanto, a partir de octubre de 2022, el BCE comenzó a implementar su decisión de «inclinar» las reinversiones del CSPP para aumentar la proporción de activos de emisores con mejores resultados climáticos, en lugar de aquellos con un rendimiento climático más deficiente. Hay dos razones principales para esta decisión.

En primer lugar, el BCE consideró que esto era esencial para perseguir eficazmente su objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios. Dado que los emisores intensivos en carbono son más vulnerables a los riesgos físicos y de transición derivados del cambio climático, las grandes tenencias de bonos de estas empresas plantean mayores riesgos financieros para el balance del Eurosistema, lo que repercute en la aplicación de su política monetaria.

En segundo lugar, "inclinar" el CSPP también sirve al objetivo secundario del BCE de apoyar las políticas económicas generales de la Unión. "Inclinar" sus reinversiones de bonos corporativos hacia empresas "más verdes" permite al BCE alinear estas reinversiones con los objetivos establecidos en la Ley del Clima, que forman parte de esas políticas económicas. Se consideró que esta medida también favorecía, y no perjudicó, la estabilidad de precios.

De manera más general, esta medida garantiza que el CSPP cumpla plenamente las obligaciones del BCE en virtud del artículo 11 del TFUE al integrar los objetivos de la Ley del Clima en la definición y ejecución de las políticas y actividades del BCE.

Este es uno de los primeros pasos del plan de acción climática del BCE, pero el BCE también está estudiando otras formas de tener en cuenta los objetivos de neutralidad climática en su política monetaria, por ejemplo, a través de la garantía que pedimos al proporcionar liquidez a los bancos.

Para la supervisión bancaria, hay varias dimensiones que discutiré brevemente. Una vez más, no aplicamos directamente la Ley del Clima. La Ley del Clima no se relaciona directamente con nuestras tareas como supervisor bancario ni con la supervisión prudencial. Por lo tanto, el BCE no impone a las entidades de crédito la obligación de adoptar las medidas necesarias para contribuir a la consecución de los objetivos de la Ley del Clima. Sin embargo, no podemos ignorarlo. No solo porque necesitamos integrar las obligaciones medioambientales en nuestras políticas debido al artículo 11 del TFUE, sino también porque la ley tendrá implicaciones prudenciales. Por lo tanto, la Ley del Clima y sus consecuencias figuran en nuestras evaluaciones supervisoras, interacciones con los bancos y medidas que tomamos.

¿Por qué? Los bancos estarán a la vanguardia de la transición energética y climática, lo quieran o no. Sus clientes se enfrentarán a peligros crecientes del cambio climático y la degradación ambiental, así como a una mayor regulación. Algunos clientes tendrán que reducir sus operaciones, otros se quedarán atrapados con activos varados. Se ha introducido una etiqueta energética obligatoria para los bienes inmuebles [[10](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.10)], que afecta al valor de las carteras hipotecarias de los bancos. Por consiguiente, el BCE ha identificado la exposición a riesgos climáticos y medioambientales como un factor de riesgo clave en el mapa de riesgos del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) para el sistema bancario de la zona del euro.[[11](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.11)]Con el fin de orientar a las entidades de crédito en su gestión de riesgos, el BCE ha publicado las expectativas supervisoras en su Guía sobre riesgos climáticos y medioambientales.[[12](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.12)]Además, hemos llevado a cabo una revisión exhaustiva de las prácticas de los bancos relacionadas con la estrategia, la gobernanza y la gestión de riesgos sobre los riesgos climáticos. Revisión. Continuaremos estableciendo expectativas para que los bancos gestionen progresivamente los riesgos en este frente. Estas expectativas ciertamente no son abiertas. Para finales de 2024, los bancos deben cumplir plenamente todas las expectativas supervisoras establecidas en 2020.

Los bancos necesitan desarrollar sus capacidades para resistir los riesgos climáticos y ambientales. Nos complace que la Comisión y el Consejo hayan reconocido que esto también debe basarse en la regulación prudencial. En el nuevo paquete bancario, el concepto de "planes de transición" es importante. Con arreglo al artículo 76 de las modificaciones propuestas de la Directiva sobre requisitos de capital (DRC VI)[[13](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.13)], el consejo de administración de un banco debe supervisar y abordar los riesgos medioambientales que surjan a corto, medio y largo plazo.[[14](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.14)]Los bancos deben asegurarse de que su modelo de negocio y su estrategia no están desalineados con los objetivos políticos pertinentes de la Unión hacia una economía sostenible y deben gestionar los riesgos potenciales derivados de tales desajustes.

El artículo 11 del TFUE, el requisito de integrar los requisitos medioambientales en las políticas y acciones de la Unión, desempeña un papel en la supervisión. El BCE tiene el deber de integrar los objetivos de neutralidad de la Ley del Clima en sus políticas y actividades de supervisión. Sin embargo, tenemos cierta discreción en cuanto a cómo lo hacemos. Después de todo, el objetivo de neutralidad climática afecta al mandato del BCE en muchos aspectos y el artículo 11 del TFUE no prescribe *cómo* debe integrar el BCE los requisitos medioambientales. No espere que actuemos para regular o hacer cumplir las políticas ambientales. Nos atendremos a nuestro mandato. Nuestro mandato es mantener bajo control los riesgos a los que se enfrentan los bancos y el sistema financiero, y en esa capacidad tenemos que examinar de cerca los riesgos que se están acumulando en el sector bancario como consecuencia de la crisis climática.

Por último, me gustaría llamar su atención sobre el trabajo de la Red de Bancos Centrales y Supervisores para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS). En noviembre de 2021, el NGFS publicó un importante informe sobre litigios relacionados con el clima[[15](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221201_1~435e6ea81a.en.html#footnote.15)] que busca crear conciencia sobre la creciente fuente de riesgo de litigio para los actores públicos y privados que no apoyan de manera convincente la transición al cambio climático. Comprender los riesgos derivados de los litigios relacionados con el clima es claramente crucial para los bancos centrales y las autoridades supervisoras, y el NGFS continúa monitoreando este campo cuidadosamente. Planea publicar un nuevo informe el próximo año con una actualización sobre los muchos desarrollos desde 2021.

Espero dejarles con la impresión correcta. El BCE no es un activista ambiental, sino más bien un realista prudente. Es nuestro trabajo señalar los riesgos, ya sean macroeconómicos, macro prudenciales, micro prudenciales o relacionados con litigios, y asegurarnos de que el sector financiero los tenga debidamente en cuenta.

Antes de terminar, volvamos a la valiente lucha de Vanuatu. No se puede culpar al presidente de Vanuatu por tratar de defender los derechos de los países más expuestos a la actual crisis climática y ambiental. Tampoco podemos culparlo por querer imponer obligaciones a los principales responsables de impulsar la crisis. La misión de Vanuatu es un claro ejemplo de lo que es la lucha contra la crisis climática. Sustenta la tarea que tenemos de nuestro lado. Siendo realistas, Europa no tiene otra opción que cumplir los objetivos del Acuerdo de París. Si renunciamos, los costos solo aumentarán tanto en un sentido moral como financiero. Hablando como ciudadano europeo, me gustaría que estuviéramos preparados para el reto que tenemos por delante. Como banquero central europeo, supervisor y estudioso de la ley, seré aún más contundente: nuestro mandato requiere que estemos preparados.

1. "The looming legal showdown on climate justice", *Financial Times*, 10 de noviembre de 2022.
2. Artículo 2, apartado 1, letra a), del Acuerdo de París.
3. Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) No 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Ley Europea del Clima») (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).
4. Considerando 25 de la Ley Europea del Clima.
5. Artículo 5 de la Ley Europea del Clima.
6. Asunto C-11/00, *Comisión*/*BCE* (EU:C:2003:395).
7. Artículo 284, apartado 3, del TFUE y artículo 15, apartado 3, del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.
8. Artículo 127, apartado 1, y artículo 130 del TFUE.
9. "[El BCE presenta un plan de acción para incluir consideraciones sobre el cambio climático en su estrategia de política monetaria](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708_1~f104919225.en.html)", comunicado de prensa, BCE, 8 de julio de 2021.
10. Actualmente en proceso de revisión. Véase la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición) COM (2021) 802 final.
11. Véase "[Supervisión bancaria del BCE: evaluación de riesgos y vulnerabilidades para 2021](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/ra/html/ssm.ra2021~edbbea1f8f.en.html)", BCE, 2021.
12. Ver [Guía sobre riesgos climáticos y ambientales](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks~58213f6564.en.pdf), BCE, noviembre de 2020.
13. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a las competencias de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos medioambientales, sociales y de gobernanza, y se modifica la Directiva 2014/59/UE (COM/2021/663 final).
14. Véanse también los artículos 73 y 74 de la DRC VI.
15. "[Litigios relacionados con el clima: crear conciencia sobre una fuente creciente de riesgo](https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/climate_related_litigation.pdf)", NGFS, noviembre de 2021.

**Temas relacionados**

* [Cambio climático](https://www.ecb.europa.eu/home/search/html/climate_change.en.html)

**Descargo de** responsabilidad Tenga en cuenta que las etiquetas de tema relacionadas están disponibles actualmente solo para el contenido seleccionado.

CONTACTO

Banco Central Europeo

**Dirección General de Comunicación**

* Sonnemannstrasse 20
* 60314 Fráncfort del Meno, Alemania
* +49 69 1344 7455
* media@ecb.europa.eu

La reproducción está permitida siempre que se cite la fuente.

[**Contactos para los medios de comunicación**](https://www.ecb.europa.eu/press/contacts/html/index.en.html)