

ARTÍCULOS

NUEVA LEY DE PUERTOS, ¿Y AHORA QUÉ?

ADOLFO MENÉNDEZ MENÉNDEZ

(*) Abogado

Nueva ley de puertos, ¿y ahora qué?

Estudia, desde la perspectiva de las empresas que operan en los puertos españoles, los aspectos más significativos de la reciente Ley 33/2010, de 5 de agosto, que modifica el régimen económico y de prestación de servicios en dichas infraestructuras logísticas para incrementar su competencia y la competitividad de la economía española: nueva clasificación de los servicios, autoprestación, exceso de discrecionalidad administrativa, nueva regulación de las tasas portuarias, etc.

New Law on Harbours, and now what?

Based on the experience of the undertakings operating in Spanish ports, the article analyses the key points introduced by Spanish Law 33/2010 of 5 August, which modifies the economic framework and the services provision system applicable to Spanish logistics infrastructures. The Law intends to improve the ports' ability to compete in the markets and promote the competitiveness of the Spanish economy. It addresses issues such as a new classification of services, services that can be self-provided under certain conditions, public authorities with excessive discretionary powers, the new regulation on ports fees, etc.

1 · INTRODUCCIÓN

Creo recoger el común sentir de cuantos de una u otra forma nos ocupamos de la regulación de nuestros puertos de interés general y de las muchas e importantes actividades que en ellos se desarrollan, así como el de los protagonistas de dichas actividades, cuya importancia económica y estratégica es innecesario glosar ahora, si afirmo sin rodeos que en cuanto oímos hablar de una nueva ley de puertos nos viene a la cabeza la conocida saga cinematográfica titulada «Pesadilla en Elm Street» y el enloquecido empecinamiento asesino de Freddy Krueger.

Avanzo también que si, como se ha dicho y oído, el nuevo texto goza de un razonable grado de consenso parlamentario y ello permite en lo sucesivo, lo que por desgracia no está garantizado, una cierta estabilidad regulatoria, esta vez el esfuerzo del legislador merecería, en principio, algún elogio.

Lo anterior no es excusa, en todo caso, para no estudiar con la adecuada atención la nueva regulación. Al contrario, la variabilidad regulatoria que castiga nuestros días, debilitando de forma tan arriesgada

como innecesaria nuestra seguridad jurídica, exige precisamente una atenta y constante consideración de las sucesivas reformas para saber, al menos, qué idea general de la maniobra las motiva, las alienta o las justifica; dicho coloquialmente, para saber con qué reglas se juega el partido. Que haya quien defienda la variabilidad como una exigencia de flexibilidad para la eficacia no consuela sino que preocupa al jurista, pero no es este el lugar para ir ahora más allá sobre esta cuestión, central por otra parte.

Sería además una muy injusta simplificación la que achacase al regulador de la materia, sea el legislador o la autoridad administrativa competente en cada caso, toda la responsabilidad de lo que viene ocurriendo. Porque la realidad incontestable es que afortunadamente en el ámbito de nuestros puertos se desarrolla una pujante actividad que concita la presencia, en un reducido espacio físico, de intereses varios: económicos, de seguridad, de orden público, empresariales, sindicales, lúdico-deportivos, etc., intereses que colisionan y compiten entre sí, explicando la litigiosidad¹ y la necesidad de

* Del Área de Derecho Público y Procesal de Uría Menéndez (Madrid).

¹ Citado en la memoria justificativa del anteproyecto un ejemplo muy significativo es la intensa confrontación que durante los

sucesivas adaptaciones normativas. Lo que se explica menos, quizás, es que las sucesivas reformas no dejen sedimentar criterios jurisprudenciales y precedentes administrativos consolidados para ofrecer un marco regulatorio previsible; o que unos y otros seamos aparentemente incapaces de un diálogo constructivo con el inexcusable referente del interés general que a todos nos concierne; esto último sí debiera preocuparnos y, en la medida en que el nuevo texto parece ir en este aspecto en la buena dirección, debe ser saludado, una vez más, con elogio.

En el Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE) del pasado 7 de agosto de 2010 se publicó la Ley 33/2010, de 5 de agosto, por la que se modifica el régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (RCL 2010/2248) (en adelante *Ley 33/2010*). La nueva regulación entró en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE, con una «*vacatio legis*» ordinaria que choca un poco con la complejidad de los asuntos tratados y los conflictivos antecedentes que está llamada a pacificar o, al menos, a estabilizar.

La disposición final sexta de la Ley 33/2010, que se ocupa de su entrada en vigor, ilustra por sí sola las dificultades, abriendo el campo a potenciales problemas de Derecho transitorio: «*La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», con las excepciones que se detallan en los siguientes párrafos.*

El artículo primero relativo a la modificación del Título I de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, y disposiciones adicionales y transitorias aplicables a este Título, con la excepción del artículo 10.9 letra f), del artículo 19.3 y del artículo 19.4, cuya entrada en vigor coincidirá con la de la primera Ley de Presupuestos Generales del Estado [ver artículos 90 y 91 de la ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011] o en la que en su caso corresponda, que apruebe los coeficientes correctores de las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía que corresponden a cada Autoridad Portuaria de acuerdo

con lo previsto en la letra g) del artículo 7 y en la disposición adicional vigésimo primera de esta Ley.

El artículo 10.9 letra f), el artículo 19.3 y el artículo 19.4 entrarán en vigor conjuntamente con el resto de la presente Ley que no afecta al Título I, a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», siendo sus efectos de aplicación a las tasas que se devenguen en el año de su aprobación.

Transitoriamente, hasta la completa entrada en vigor del artículo primero, para la aplicación de los apartados 3 y 4 del artículo 19 será necesario únicamente el acuerdo del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, previo informe vinculante de Puertos del Estado».

Habrá que añadir los problemas derivados de las cuestiones a las que se refieren las cinco disposiciones transitorias de la Ley 33/2010, relativas a temas de la envergadura de (i) la aplicación de las tasas de utilización de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la ley (ii) las licencias de prestación de servicios portuarios básicos (iii) la manipulación de medios mecánicos de las Autoridades Portuarias que vinieran desarrollando los estibadores antes de la entrada en vigor de la ley (iv) el régimen aplicable a los Planes de utilización de los servicios portuarios y a los Planes Directores y (v) la vigencia de los pliegos reguladores de los servicios portuarios básicos anteriores a la entrada en vigor de la ley.

La disposición final séptima de la Ley 33/2010 faculta al Gobierno para que en un plazo de seis meses, que vencería el próximo 7 de febrero de 2011, apruebe un texto refundido que consolide su contenido con el de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante *Ley 27/1992*) y el de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General (en adelante *Ley 48/2003*)².

¿Por qué estas interinidades? ¿No hubiera sido mejor acometer directamente la tarea de redactar y aprobar un nuevo texto legal completo que, junto

últimos años se produjo en relación con la naturaleza jurídica (precios/tasas) de las cantidades percibidas por las Autoridades Portuarias, hasta su definitiva pacificación por la jurisprudencia constitucional. Las sentencias del Tribunal Constitucional 102/2005, de 20 de abril, 121/2005, de 10 de mayo y 122/2005, de 11 de mayo, que declaran la inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley 27/1992 en sus sucesivas redacciones, que atribuía a dichas cantidades el carácter de precios privados, fijando su naturaleza jurídica en la de tasas, con la consiguiente reserva de ley para la regulación de sus elementos esenciales.

2 El inicio de la elaboración de una reforma general de nuestra legislación de la navegación marítima viene del año 2002. Tras los oportunos trabajos en el seno de la Comisión General de Codificación, sobre la base de una ponencia presidida por el profesor Justino Duque, vio la luz un anteproyecto de ley en el año 2004. El texto ha experimentado vicisitudes varias y en última instancia fue aprobado por el Gobierno como proyecto de ley, por última vez, en el año 2008. En la actualidad, sigue en las Cortes Generales esperando la atención del legislador.

con el Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, modernice de una manera sistemática, técnicamente sólida y con vocación de estabilidad, nuestro transporte marítimo y cuantas cuestiones le son propias y conexas? ¿Tendremos un texto refundido en la fecha comprometida o no? En todo caso hoy disponemos de tres textos a interpretar conjuntamente, con los consiguientes problemas de Derecho transitorio, de claridad y de seguridad.

Lo que sigue a continuación es una análisis abreviado de algunos elementos significativos de la reforma, aquellos que llaman más la atención por el conjunto, desde la perspectiva de las empresas que operan en los puertos (dejamos deliberadamente de lado las reformas relativas a las cuestiones presupuestarias y de relación orgánica entre Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias o la nueva organización de la estiba, con ser este un tema esencial desde el punto de vista de los costes). Vamos a referirnos primero a algunas líneas de orientación general y luego, brevemente, a los servicios portuarios y las tasas.

2 · LÍNEAS DE ORIENTACIÓN GENERAL

El nuevo texto legal ha de ser saludado también con satisfacción porque, con independencia de la opinión que pueda merecer el acierto en las soluciones adoptadas, y vale decir que en general es un buen texto³, se sitúa expresamente en un sentido constructivo de continuidad y mejora de los antecedentes, asumiendo la evolución normativa sobre la materia como propia.

En su preámbulo podemos leer que: «...Para ello se considera conveniente reforzar la normativa que, desde comienzos de la década pasada, partiendo de la Ley 27/1992, instauró los principios de autonomía de gestión y autosuficiencia económico-financiera de los puertos de interés general, siguiendo con la Ley 62/1997, que incorporó la participación de las Comunidades y Ciudades Autónomas a la gestión de las Autoridades Portuarias, y continuando con la Ley 48/2003, que adapta el sistema tarifario portuario a la obligada naturaleza de tasas, avanza en la liberalización de los servicios portuarios e incorpora una completa regula-

ción del dominio público portuario para potenciar la participación e inversión de la iniciativa privada en la actividad portuaria, ha facilitado el espectacular desarrollo de los puertos españoles de interés general, con el objeto de adaptarla a las necesidades derivadas de coyunturas económicas rápidamente cambiantes.

La aportación de esta Ley al marco normativo citado es la flexibilización del modelo tarifario para que cada Autoridad Portuaria pueda adaptarse a la realidad económica de cada momento y el refuerzo y profundización en la liberalización de los servicios portuarios y de la actividad económica y comercial que se desarrolla en los puertos, consiguiendo así que el conjunto de la legislación portuaria sea el cimiento estable para la mejora continua de la competitividad del sistema portuario de interés general en conjunto y de cada uno de los puertos que lo integran, asegurando el cumplimiento de su misión, que no es otra que coadyuvar al desarrollo económico y social del país».

Así pues, se persiste en el empeño por la apertura de los puertos, en particular de los servicios portuarios, a la competencia. La larga evolución que arranca de unos puertos completamente públicos hacia unos puertos progresivamente abiertos a las actividades privadas y a la competencia tiene un hito más en la Ley 33/2010. Este es un proceso abierto, en el que lo importante es ir dando pasos en la buena dirección hacia el modelo deseado, que la ley ratifica, dando así continuidad al esfuerzo para la mejora de la competitividad de nuestros puertos, lo que a su vez es un factor determinante para conseguir el objetivo que a todos interesa. Las cuestiones relativas al modelo exceden ahora nuestro propósito. Pero parece oportuno recordar que la apertura de los puertos a la competencia implica una nueva función para las Administraciones públicas, que dejan de ser prestadores directos de servicios a las empresas y usuarios, pasando a convertirse en reguladoras, en el caso de los puertos básicamente en gestoras del suelo portuario en sentido lato. Diríamos, parafraseando a Lavoisier y su ley de la conservación de la masa, que la Administración ni se crea ni se destruye, sino que se transforma, cambia de función y de tamaño pero no desaparece⁴.

³ Mejora la redacción incluso desde el punto de vista del cuidado en el lenguaje naval, por ejemplo, en el remolque se habla de «ayuda a la maniobra del buque» en vez de «ayuda a los movimientos del buque».

⁴ Una idea general, actual y clara de la evolución referida puede verse en RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Derecho Administrativo Económico*, quinta edición, Marcial Pons, Madrid, 2009, en particular páginas 35 a 49. Sobre la misma evolución en materia portuaria puede consultarse, por ejemplo, ARIÑO Ortiz, Gaspar; MENÉNDEZ REXACH, Ángel; NAVAJAS REBOLLAR, Miguel; ACERO IGLESIAS, Pablo; NAVARRO FERNÁNDEZ, Pablo y VÁZQUEZ-PORTO-

Por lo demás, no sólo los puertos están inmersos en este proceso. Así, por ejemplo, los aeropuertos, en relación con los cuales el último hito lo constituyen los artículos 9 a 13 del reciente Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

La continuidad en el empeño viene acompañada además por un afán de celeridad, ya lo hemos dicho, que contrasta un poco con la complejidad del período transitorio. Pero también por el mantenimiento de la discrecionalidad en el ejercicio de las potestades administrativas; llamada, a buen seguro, a generar nuevos conflictos.

Baste un ejemplo. La Ley 33/2010 crea un nuevo instrumento de planificación, que denomina ahora Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (en acrónimo *DEUP*), dando nueva redacción a los artículos 96 y ss. de la Ley 48/2003. Tal delimitación se hará mediante una Orden Ministerial⁵ para cuya aprobación la ley establece un complejo procedimiento.

Como es natural, lo acredita la más elemental experiencia, la cosas cambian y puede hacerse necesaria una modificación de dicha delimitación de espacios y usos, que la ley prevé y permite. Pero, y esta es la cuestión, la ley distingue en cuanto al procedimiento de modificación según que las modificaciones tengan, o no, carácter sustancial. En el primer caso, si las modificaciones tienen carácter sustancial, se someten a un procedimiento de similar complejidad al de la aprobación inicial. En el segundo caso, si las modificaciones no tienen carácter sustancial, se someten a un procedimiento más simple. No es arriesgado vaticinar así que la casuística sobre lo que es sustancial y lo que no será conflictiva, como viene ocurriendo ya, por ejemplo, en materia urbanística⁶.

MEÑE SEIJAS, J.J., en el colectivo «*La nueva legislación portuaria (Comentario a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General)*», Atelier, Barcelona, 2004, en particular páginas 19 a 44.
5 «El Ministerio de Fomento determinará en los puertos de titularidad estatal una zona de servicio que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios a que se refiere el artículo 94.1 de esta Ley, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad mencionados en dicho artículo. Esta determinación se efectuará a través de la Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios» (artículo 96.1 de la Ley 48/2003).

6 Puede verse, sólo a título de ejemplo, la sentencia del TSJ de Asturias, de 15 de julio de 2009, por la que se anula el PGOU del Ayuntamiento de Gijón con base en la interpretación de si la

3 · LOS SERVICIOS PORTUARIOS

Los servicios portuarios constituyen una parte importante de la reforma, aunque no puede decirse que los cambios de fondo sobre la Ley 48/2003 sean demasiados. Si nos atenemos al preámbulo de la ley 33/2010, en esencia (i) se mantiene el libre acceso reglado a la prestación de servicios en un marco de competencia; (ii) se introducen algunas recomendaciones de la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante CNC) para incrementar la competencia efectiva y evitar situaciones de posición dominante; (iii) se suprime la consideración como servicios portuarios de los servicios de depósito y transporte horizontal, y (iv) se introduce una nueva regulación en relación con los estibadores.

Entrando sin exhaustividad en lo más significativo, se establece una nueva clasificación de los servicios, que quedan agrupados en cuatro tipos: (i) servicios generales, (ii) servicios portuarios, (iii) servicios comerciales y (iv) servicios de señalización marítima.

Entre los primeros, los servicios generales, se sitúan los servicios comunes, que son aquellos de los que se benefician todos los usuarios sin necesidad de una solicitud expresa y de los que se ocupan las Autoridades Portuarias, sin perjuicio de que su prestación efectiva pueda estar encomendada a terceros (control de tráfico portuario marítimo y terrestre; control de las operaciones asociadas a los servicios portuarios básicos, comerciales y otras actividades; señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación; policía de las zonas comunes, etc.).

Los servicios portuarios se subclasifican, a su vez, en servicios técnico náuticos, al pasaje, de recepción de desechos generados por los buques y de manipulación de mercancías. Lo más destacado es la inclusión entre los servicios técnico-náuticos del practicaaje, que antes tenía consideración independiente; sin perjuicio de la mejora de la regulación en lo tocante a la recepción de desechos, que enfatiza como ya hemos visto el preámbulo de la ley, y las modificaciones en manipulación de mercancías.

No es posible, ni necesario, desarrollar ahora con detalle el régimen de cada uno de los servicios; sí lo

modificación operada en dicho plan era una revisión o una modificación del plan anterior y a las consecuencias procedimentales que uno u otro caso acarrearían de conformidad con la legislación vigente en su momento.

es recordar las reglas generales y ratificar que las modificaciones no son muy significativas.

El esquema sigue siendo la posibilidad de prestación de los servicios por parte de la iniciativa privada en régimen de libre concurrencia, sujeta a obligaciones de servicio público (cobertura universal, continuidad y regularidad, cooperación con las Autoridades Portuarias y Marítimas y sometimiento a la correspondiente potestad tarifaria de la Autoridad Portuaria). También las Autoridades Portuarias mantienen su papel (garantía de la cobertura adecuada de las necesidades del servicio, asunción de su prestación en caso de ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada, suspensión temporal del servicio en caso de impago, o limitación motivada del número de prestadores, revisable, eso sí). Lo más significativo vuelve a ser, una vez más, la amplia discrecionalidad con que las Autoridades Portuarias pueden desarrollar dicho papel.

La reforma incorpora también una detallada regulación del contenido de los pliegos de prescripciones técnicas y de condiciones administrativas que han de regir, en su caso, los concursos a convocar para la prestación de los servicios, así como de los procedimientos a seguir.

De todo ello merece ser destacado, como novedad, las medidas para perfeccionar la competencia. En particular, es significativa la reducción de los plazos máximos de duración de las concesiones, asunto siempre polémico en razón de la necesidad de disponer de plazos suficientes para amortizar las inversiones que el concesionario deba hacer. Serán ahora de 10 años para el practaje; 6 años para el amarre/desamarre; 10 años para el remolque portuario; 6 años para servicios al pasaje si no hay inversión significativa, y si la hay 20 o 15 años, según se trate de terminales con atraque en concesión o sin concesión; 35 años para inversiones significativas en obras para instalaciones fijas y 12 años para los servicios de recepción de desechos. En la misma dirección se perfecciona el régimen de incompatibilidades. Se reduce al 50% la cuota de mercado máxima permitida para poder tener «*influencia efectiva en la gestión del titular de otra licencia*» o para prestar el mismo servicio portuario. Se presume la influencia efectiva no a partir de una referencia porcentual, como hasta ahora, sino con una remisión al régimen general del Código de Comercio y la legislación de sociedades, lo que parece, por coherencia con el sistema general, técnicamente más adecuado.

En los servicios de manipulación de mercancías se incluye la carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías, pero quedan fuera el depósito y el transporte comercial, que pasan a ser servicios comerciales. Estas actividades han de realizarse íntegramente dentro de la zona de servicio del puerto y deben guardar directa e inmediata conexión con una concreta operación de carga, descarga o trasbordo.

Las actividades de carga y estiba incluyen expresamente el trincaje y la desestiba el destrincaje, salvo que lo realice la tripulación. La descarga no incluye el traslado de la mercancía directamente a la zona exterior del puerto. Están exentas las operaciones en instalaciones en régimen de concesión o autorización directamente relacionadas con plantas de transformación, instalaciones de procesamiento industrial o envasado de mercancías propias que se muevan por dicha terminal.

Por último, se contemplan tres supuestos de autoprestación: (i) concesionario o titular de una autorización de una estación marítima o terminal dedicada a uso particular, (ii) compañía naviera o (iii) transporte regular de corta distancia y autopistas del mar (ro-ro, ropax, ferries). Se regula igualmente la posibilidad de la integración de servicios.

4. LAS TASAS

Es seguramente la cuestión de las tasas la que supone una novedad en conjunto más significativa por la necesidad de ajustarse a las exigencias de la jurisprudencia constitucional a la que ya hicimos referencia.

Una vez más, sin entrar en el detalle exhaustivo, hay que destacar algunos aspectos. Desde luego se profundiza en la condición de tasas de las tarifas portuarias, se modifican las bonificaciones (incrementando la cuantía de algunas y creando algunas nuevas al servicio del fomento de la competitividad de los puertos españoles) y se busca incentivar el rendimiento, la productividad y la calidad.

Una novedad importante es la posibilidad que la ley introduce de coeficientes correctores diferentes para buques, pasaje y mercancía. Se fija el procedimiento a seguir, siendo lo más significativo que cada Autoridad Portuaria debe proponer sus coeficientes correctores y su política de bonificaciones sin incurrir en prácticas abusivas.

Todos los ingresos por tasas deben responder al principio de equivalencia, junto con los costes de puesta a disposición de suelo e infraestructuras y

los de los servicios prestados directamente por la Autoridad Portuaria.

Para la determinación de los importes de las tasas la referencia será (i) el valor de mercado correspondiente al bien del dominio público portuario, en la tasa de ocupación, (ii) la de la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público por parte del usuario, en la tasa de actividad, (iii) la utilidad derivada de la utilización de las infraestructuras portuarias y ciertos costes (directos e indirectos), en la tasa de utilización, y (iv) los costes directos e indirectos de las ayudas a la navegación, fijados para el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, en el caso de la tasa por ayudas.

La mera enunciación resumida de las anteriores reglas permite vaticinar que la conflictividad en la materia de tasas continuará. Al paso, como ejemplo, cabe destacar lo paradójico de que el valor de ocupación del dominio público portuario se refiera a su precio de mercado. ¿Cuál es el precio de mercado del dominio público que, por antonomasia, es una *res extra commercium*, o sea, fuera del mercado?

Por lo demás las cuestiones de Derecho transitorio anuncian, en confirmación de los antecedentes, la posibilidad de importantes confrontaciones. Ya se aludió al inicio a las reglas de la entrada en vigor de la ley, que afectan a los coeficientes correctores, por ejemplo.

Algún problema procedimental puede suscitar también la disposición final tercera 2 que establece una singularidad llamativa. En concreto se dice: «En los supuestos de actos nulos o anulables dictados por órganos de Gobierno de las Autoridades Portuarias en materia tributaria, los procedimientos especiales de revisión previstos en los artículos 217 y 218 de la Ley General Tributaria podrán iniciarse por acuerdo del órgano que dictó el acto, a instancia de persona intere-

sada o por orden del Ministerio de Fomento, de oficio o por petición razonada del Consejo Rector de Puertos del Estado, siendo el Ministerio de Fomento el órgano competente para su tramitación. La resolución de estos procedimientos especiales de revisión corresponderá al Ministerio de Hacienda u órgano en quien éste delegue, según lo dispuesto en la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma».

Es evidente que la fijación de la carga tributaria no puede quedar al arbitrio de un tercero, por ello va a plantear problemas la utilización de la figura del sustituto tributario que la ley incorpora.

5 · A MODO DE CONCLUSIÓN

Las consideraciones que venimos haciendo sobre la reforma nos llevan a pensar que es urgente e imprescindible que se apruebe el texto refundido y desde luego deseable que se deje vivir aquél hasta alcanzar una jurisprudencia y una práctica consolidadas que apuntalen la seguridad jurídica y ayuden, de esta forma, a que se reduzca el riesgo regulatorio y las empresas puedan concentrarse en la gestión del riesgo que les es más propio, el correspondiente a la actividad que en cada caso desarrollan.

Es natural pensar que, como queda apuntado, las cuestiones económicas relativas a las tasas y a la prestación de los servicios, cuantiosas cuantitativamente y significativas en sus efectos para la actividad, van a seguir siendo objeto de conflicto. Mucho más dada la complejidad de la transición entre una y otra regulación y la discrecionalidad que la norma incorpora a favor de las Autoridades Portuarias, como se apunta. Y más aún si los horizontes de estabilidad regulatoria que la Ley 33/2010, de alguna manera anuncia, no se cumplen.