



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen** 111/2026  
**Expedient** 789/2025

**Presidenta**

**Hble.**

Sra. Margarita Soler Sánchez

**Conselleres i consellers**

**Il·lms. i il·lms.**

Sr. Enrique Fliquete Liso  
Sra. M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales  
Sr. Joan Carles Carbonell Mateu  
Sr. Francisco Javier de Lucas Martín  
Sra. Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari general**

**Il·lm.**

Sr. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sr.:**

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 19 de febrer de 2026, sota la Presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 3 de novembre de 2025 (Registre d'entrada de 4 de novembre de 2025), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat la petició de dictamen cursada per Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament de Xirivella sobre les possibles alternatives de les quals pot disposar aquest ajuntament perquè es faça càrrec del manteniment i conservació del denominat Parc X..., els terrenys del qual es troben fora del terme municipal de Xirivella i són de titularitat de l'Administració autonòmica". (Expedient COAT 447/2025 de la Conselleria de Cultura i expedient 2002126F de l'Ajuntament de Xirivella).

## I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu tramés se'n desprén el següent:

**Primer.** Aquest dictamen deriva de la petició de dictamen cursada per la Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament de Xirivella sobre les possibles alternatives de les quals pot disposar aquest ajuntament perquè es faça càrrec del manteniment i conservació de l'anomenat Parc X..., els terrenys del qual es troben fora del terme municipal de Xirivella i són de titularitat de l'Administració autonòmica.

En l'escrit de l'autoritat consultant es descriuen els fets següents:

*"(...) el ayuntamiento de Xirivella, mediante el pertinente contrato administrativo de obras, acometió la construcción del denominado "Parque X..." en el año 2001, terrenos con referencia catastral [...].*

*No obstante lo anterior, dicho Parque se ubica en terrenos que no están situados en el término municipal de Xirivella, sino que se ubican en los municipios de C.V.2 y de C.V.3, sin que queden dudas sobre posibles controversias en cuanto a los límites de los tres municipios. Es importante remarcar que no existe confusión entre los límites de los términos municipales, ya que la carretera CV-[...], hoy carretera CV-[...], separa claramente los municipios de C.V.2, C.V.3 y Xirivella, de forma que el Parque X... se encuentra separado del término de Xirivella por dicha carretera.*

*Los terrenos de dicho parque que se encuentran ubicados en C.V.2, según su planeamiento general en vigor, ostentan la condición de suelo dotacional QLP, esto es, parque, mientras que los terrenos que se encuentran en término municipal de C.V.3 se encuentran ubicados en suelo urbanizable. No hay terrenos de dicho parque que se encuentren ubicados en el término municipal de Xirivella.*

*Asimismo, dichos terrenos son de titularidad de la Administración autonómica, no del ayuntamiento de Xirivella. El ayuntamiento de Xirivella, pues, ejecutó dichas obras sin disponer de título habilitante al efecto.*

*No consta acta de replanteo previo en el citado expediente administrativo. Tampoco consta que se solicitara licencia de obras por parte del ayuntamiento de Xirivella a los ayuntamientos de C.V.3 o C.V.2, si tenía conocimiento de que los terrenos sobre los que pretendía ejecutar las obras estaban fuera de su término municipal.*

*No consta inscripción de la titularidad de dichos terrenos ni de derecho real alguno sobre los mismos a favor del ayuntamiento de Xirivella, como tampoco constan dichos extremos a favor del ayuntamiento de Xirivella en el Registro de la Propiedad.*

*No consta advertencia de ilegalidad por el entonces titular de la Secretaría del ayuntamiento de Xirivella sobre la tramitación de dicho expediente administrativo.*

*No se ha dado traslado a quien suscribe de la incoación y resolución de procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística por parte de los municipios a los cuales pertenecen los terrenos sobre los que se construyó el citado parque durante estos años.*

*Dicho parque, como puede observarse de los planos que se adjuntan al presente informe, se encuentra ubicado más cerca del núcleo urbano de Xirivella que de los núcleos urbanos de C.V.2 y de C.V.3, lo que conlleva que son los vecinos del municipio de Xirivella los que suelen hacer uso de dichas instalaciones.*

*Según se ha podido averiguar, los terrenos sobre los que se construyó el citado parque son de titularidad de la administración autonómica, que expropió los mismos para el destino de la correspondiente zona de amortiguación de la carretera que separa los términos municipales arriba señalados, es decir, los mismos fueron objeto de expropiación por parte de dicha administración como zona de amortiguación de la carretera CV-[...], hoy carretera CV-[...]. No obstante, no se destinaron dichos bienes expropiados al fin pretendido, sino que se permitió que se destinaran los mismos a un fin distinto, que no es otro que el parque que ejecutó el ayuntamiento de Xirivella al margen de la legalidad.*

*A fecha de emisión de la presente consulta, ha de remarcarse que los distintos equipos de gobierno han manifestado el interés de que sea el ayuntamiento de Xirivella quien asuma el coste del mantenimiento de dicho parque y de las instalaciones existentes en el mismo, así como de las infraestructuras de alumbrado de los terrenos, pero, como es lógico, los principales escollos jurídicos ante los que se encuentra esta administración son los siguientes: primero, que el ayuntamiento de Xirivella no puede prestar servicios públicos fuera de su término municipal y, segundo, que no puede destinar fondos públicos al mantenimiento de unos terrenos que no son de su titularidad y sobre los que no dispone de título habilitante al efecto.*

*Durante todos estos años se ha venido señalando por parte de las administraciones implicadas la posibilidad de que pudiera articularse un convenio de colaboración para “ceder el uso” de dichos terrenos (sic) al*

*ayuntamiento de Xirivella, pero, como es lógico, los motivos arriba citados, así como el hecho de que no es posible “ceder el uso” como tal de un bien de uso público (un parque) han motivado que por parte de la Secretaría General de este ayuntamiento se advirtiera de que dicha solución no era (ni es) ajustada a Derecho.*

*La situación fáctica es que, a pesar de todo, más de veinte años después, el parque sigue existiendo en terrenos que no son de titularidad del ayuntamiento de Xirivella, fuera de dicho municipio, y es dicha administración local que desea hacerse cargo de los mismos.*

*Es de resaltar, además, que el ayuntamiento de Xirivella ha venido solicitando al ayuntamiento de C.V.2 para que éste dictara las pertinentes órdenes de ejecución a la administración autonómica, en su condición de propietaria de los terrenos sobre los que se ubica el parque, habida cuenta de que corresponde a dicha administración la obligación de mantener los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ornato, partiendo de la previsión del art. 15.1.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante, TRLSRU, que establece que el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, entre otros, el de “Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos”.*

*El ayuntamiento de C.V.2 ha incoado dichos procedimientos, si bien no se tiene constancia de que la administración autonómica haya asumido el mantenimiento del parque o haya dedicado los citados terrenos al fin para el cual fueron expropiados.*

*Así, por parte de la Secretaría General del ayuntamiento se ha informado que ayuntamiento sólo puede mantener un parque (bien de uso público) si tiene competencia para ello y, al efecto, el ayuntamiento sólo tiene competencias dentro de su término municipal, sin perjuicio, además, de que deba disponer de título habilitante para ello, título que deberá constar en el Inventario de bienes y derechos municipal.*

*Por ello, se ha venido advirtiendo que la pretensión de que el ayuntamiento de Xirivella destine fondos públicos municipales al mantenimiento y gestión de un parque (bien de uso público) fuera de su término municipal, sin que, además, sea titular de dichos terrenos.*

*La situación, a fecha de hoy, es que dicho parque es utilizado principalmente por los vecinos y vecinas del municipio de Xirivella y la administración autonómica no realiza tareas de mantenimiento y conservación*

*de las infraestructuras e instalaciones de dichos terrenos, por lo que este ayuntamiento desea contar con una solución, dentro de la legalidad, que le permita mantener y conservar con sus fondos propios dichos terrenos y destinarlos al fin para el que se está empleando en la realidad: un parque para la ciudadanía”.*

Com a conseqüència dels fets descrits, es plantegen les preguntes següents:

*“Primero. ¿Es ajustada a Derecho la posibilidad de aprobar un convenio de colaboración entre los ayuntamientos afectados por la situación expuesta, a pesar de que no son titulares de los terrenos, para que sea el ayuntamiento de Xirivella el que se encargue del mantenimiento de dicho parque y destine fondos públicos para hacerse cargo de un parque que no será de su titularidad y se encuentra fuera del término municipal de Xirivella?*

*Segundo. ¿Es ajustada a Derecho la posibilidad de aprobar un convenio de colaboración entre la administración autonómica, titular de los terrenos, y el ayuntamiento de Xirivella, para que sea el ayuntamiento de Xirivella el que se encargue del mantenimiento de dicho parque y destine fondos públicos para hacerse cargo de un parque que no será de su titularidad y se encuentra fuera del término municipal de Xirivella?*

*Tercero. ¿Cabría plantear una alteración de términos municipales regularizando la situación real de los municipios afectados y plantear una mutación demanial por parte de la administración autonómica para que el ayuntamiento de Xirivella se encargue del mantenimiento de dicho parque con fondos públicos municipales?”.*

**Segon.** S’ha incorporat a l’expedient l’informe jurídic de la Secretaria General de l’Ajuntament, de 31 de juliol de 2025, en el qual s’analitza la situació jurídica dels terrenys esmentats i les possibles alternatives a l’efecte.

En aquest informe s’estudia la situació plantejada per l’ajuntament, excloent la possibilitat dels convenis i concloent, entre altres extrems, que *“(…) la clave de la solución a la controversia sobre el hecho de que los terrenos sobre los que se encuentran el Parque X... la encontraríamos en el apartado primero del artículo 16 de la LRCV, que señala que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6.3 de la LRCV, puede acordarse la alteración de términos municipales mediante la segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe...”*. S’analitzen en aquest informe les circumstàncies que concorren en aquest cas per a la viabilitat de l’alteració del terme municipal, així com la necessitat paral·lela d’una mutació demanial subjectiva.

I en aquest estat del procediment, l'autoritat consultant remet l'expedient per a dictamen per aquest Consell Jurídic Consultiu.

## **II CONSIDERACIONS**

### **Primera. Caràcter del dictamen**

La petició de dictamen té caràcter facultatiu, de conformitat amb el que estableix l'article 9 de la Llei 10/1994, de creació d'aquesta institució.

### **Segona. Plantejament de la qüestió sotmesa a dictamen**

Com consta en antecedents, el Parc X... va ser construït en 2001 per l'Ajuntament de Xirivella mitjançant contracte administratiu d'obres, si bé s'ubica íntegrament en terrenys situats fora del seu terme municipal, concretament en els municipis de CV2 i CV3, sense que hi haja cap controvèrsia sobre els límits territorials, clarament delimitats per la carretera CV-[...] (actual CV-[...]). Conforme al planejament urbanístic vigent, part dels terrenys tenen la condició de sòl dotacional destinat a parc i una altra part de sòl urbanitzable, i tots ells són de titularitat de l'Administració autonòmica, que els va expropiar com a zona d'amortiment de l'esmentada carretera. L'Ajuntament de Xirivella va executar les obres sense disposar de títol habilitant, sense acta de replanteig, sense sol·licitar llicència als municipis competents i sense constància registral de cap dret sobre els terrenys, sense que conste tampoc advertència d'il·legalitat per part de la Secretaria municipal en aquell moment.

El parc és utilitzat majoritàriament pels veïns de Xirivella, per la qual cosa existeix un interès reiterat dels diferents equips de govern perquè siga l'Ajuntament de Xirivella qui assumisca el manteniment del parc i de les seues infraestructures amb fons propis.

Aquesta situació ha determinat que l'autoritat consultant plantege a aquest Consell, en síntesi, la possibilitat de procedir a la celebració d'un conveni amb els ajuntaments afectats, amb l'Administració autonòmica titular del bé, o mitjançant una alteració dels termes municipals, la qual cosa s'analitza en les consideracions següents.

### **Tercera. La primera de les qüestions que es planteja és la següent:**

*“¿Es ajustada a Derecho la posibilidad de aprobar un convenio de colaboración entre los ayuntamientos afectados por la situación expuesta, a pesar de que no son titulares de los terrenos, para que sea el ayuntamiento de*

*Xirivella el que se encargue del mantenimiento de dicho parque y destine fondos públicos para hacerse cargo de un parque que no será de su titularidad y se encuentra fuera del término municipal de Xirivella?”.*

La primera qüestió sotmesa a dictamen s'ha d'analitzar, en primer terme, des de la perspectiva del principi de territorialitat, principi estructural del règim jurídic de les entitats locals i element definidor de l'àmbit d'exercici de les competències municipals. Conforme a l'article 12.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), el terme municipal constitueix el territori en el qual l'Ajuntament exerceix les seues competències, previsió que no respon a una regla merament organitzativa, sinó que delimita de forma estricta l'espai físic dins del qual es poden desplegar les potestats administratives municipals. Aquest principi es veu reiterat tant per la normativa autonòmica valenciana en matèria de règim local com per la doctrina jurisprudencial.

El principi de territorialitat no és, per tant, un criteri disponible per a les administracions públiques, ni susceptible de modulació mitjançant acords convencionals, sinó un límit jurídic indisponible que garanteix la coherència del sistema de distribució competencial. La seua vulneració comporta un supòsit d'incompetència territorial, tradicionalment qualificat per la jurisprudència i les normes (article 47.1 de la Llei 39/2015, LPAC) com a causa de nul·litat de ple dret, en implicar l'exercici de potestats públiques fora de l'àmbit territorial legalment habilitat.

D'altra banda, el manteniment i conservació d'un parc públic constitueix una activitat administrativa, que s'incardina en l'àmbit dels serveis públics locals i pressuposa l'existència d'un bé d'ús públic la conservació, policia i gestió del qual corresponen a l'entitat local competent. En conseqüència, l'assumpció d'aquesta activitat per part de l'Ajuntament de Xirivella respecte d'un parc situat fora del seu terme municipal suposaria un exercici material i continuat de competències administratives extraterritorialment, situació incompatible amb la mateixa naturalesa de les entitats locals com a ens territorials i contrària al principi de territorialitat. El principi de territorialitat de les competències en l'àmbit local apareix recollit de forma expressa en l'apartat primer de l'article 12 de la LRBRL, segons el qual *"El terme municipal és el territori en què l'ajuntament exerceix les seues competències"*. En el mateix sentit s'expressa l'article 8.1 de la Llei autonòmica 8/2010, de 23 de juny, de règim local, que reproduïx la normativa bàsica.

Des d'aquesta perspectiva, manquen de rellevància jurídica tant la proximitat física del parc al nucli urbà de Xirivella com el fet que siga utilitzat majoritàriament per veïns de l'esmentat municipi, ja que l'ordenament jurídic no admet la substitució del criteri jurídicoterritorial per criteris sociològics, funcionals o d'ús de fet per justificar l'exercici de competències municipals fora del terme municipal legalment delimitat. Com s'assenyala en l'informe

jurídico del secretario general, de 31 de julio de 2025, “(...) un ayuntamiento sólo puede mantener un parque (bien de uso público) si tiene competencia para ello y, al efecto, el ayuntamiento sólo tiene competencias dentro de su término municipal, sin perjuicio, además, de que deba disponer de título habilitante para ello, título que deberá constar en el Inventario de bienes y derechos municipal”.

Això no obsta al fet que, com s'indica en la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Lleó, de 31 de juliol de 2018, núm. 197/2018 (que es recull en el precitat informe), “(...) una entidad local sea titular de bienes o derechos patrimoniales en otro término municipal. Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo, entre otras, en STS, de 19 de septiembre de 2006, que cita la propia demandada. Fuera de su término municipal, por tanto, el ayuntamiento puede ser titular de bienes y derechos, con una posición similar a la de cualquier sujeto privado, pero nunca realizar actuaciones que impliquen el ejercicio de competencias administrativas ni utilizar sus potestades o prerrogativas públicas. Respecto de esos bienes o derechos, que solo podrán tener la naturaleza de patrimoniales, el ayuntamiento se encuentra en idéntica posición que cualquier sujeto privado, sometido a la normativa civil, urbanística y ambiental que esté en vigor en el lugar de situación del bien y a contrario no podrá ejercitar ningún tipo de potestad pública, ni siquiera las genéricamente atribuidas en relación con los bienes patrimoniales, limitadas asimismo al término municipal, porque fuera del territorio no hay 'competencias' en sentido propio sino mera titularidad sobre bienes, sujeta al derecho privado y a las normas generales”.

D'altra banda, cal examinar la viabilitat de celebrar un conveni de col·laboració interadministrativa com a instrument habilitant de la pretesa actuació. Referent a això, els articles 47 i següents de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, configuren els convenis com a instruments de cooperació destinats a facilitar l'exercici coordinat de competències prèviament atribuïdes, però no com a mecanismes aptes per a crear competències noves, alterar el seu contingut o estendre el seu àmbit territorial d'exercici. En particular, l'article 47.2.a) de l'esmentada llei circumscriu expressament els convenis interadministratius a l'exercici de competències pròpies o delegades de les administracions signants, pressupòsit que no concorre en aquest cas.

El conveni interadministratiu pressuposa, com a requisit ineludible, l'existència prèvia de competència en l'Administració que ha d'executar l'activitat convinguda. En absència d'aquesta competència, el conveni no té objecte jurídicament possible, ja que no pot operar com a títol habilitant per a l'exercici de potestats que l'ordenament no reconeix. Admetre el contrari suposaria desnaturalitzar la figura del conveni i convertir-la en un instrument de delegació competencial encoberta de caràcter horitzontal, expressament

exclosa per l'ordenament jurídic, especialment quan es tracta d'ens del mateix nivell territorial, com són els municipis.

A més, els ajuntaments de CV2 i CV3 no tenen la titularitat dominical dels terrenys sobre els quals s'assenta el Parc X..., els quals pertanyen a l'Administració autonòmica. Mancant d'aquesta titularitat, aquests municipis no poden disposar jurídicament del bé ni concertar vàlidament acords que atribuïsquen a un tercer la seua gestió o manteniment. El fonament dels convenis i la seua connexió amb el principi de no disponibilitat de les competències implica que les entitats locals només poden celebrar convenis amb eficàcia jurídica en l'esfera de les seues competències.

En conseqüència, un eventual conveni subscrit entre els ajuntaments afectats mancaria del pressupòsit material imprescindible per produir efectes jurídics vàlids, en versar sobre un bé aliè al seu patrimoni. D'altra banda, cal tindre en compte que els parcs, quant a béns destinats a l'ús general, s'integren en la categoria de béns de domini públic, la conservació i policia dels quals correspon a l'Administració competent en funció del territori en el qual s'ubiquen.

En definitiva, l'aprovació d'un conveni en els termes plantejats implicaria que l'Ajuntament de Xirivella destinara fons públics municipals al manteniment d'un bé respecte del qual no té cap competència ni títol habilitant. Això vulneraria el principi de legalitat de la despesa pública, que exigeix no només cobertura pressupostària, sinó també cobertura competencial suficient per a tota disposició de recursos públics. L'absència de competència territorial converteix la despesa en jurídicament indeguda, en no existir una base legal vàlida que legitime la utilització de fons municipals per a aquesta finalitat. No es pot obviar que el recurs al conveni com a mecanisme per a legitimar l'assumpció del manteniment del parc per part de l'Ajuntament de Xirivella suposaria una utilització impròpia d'aquesta figura jurídica, transformant-la en un instrument de regularització *ex post* d'una situació materialment irregular i mancada de cobertura legal originària.

Per tot el que s'ha exposat, atenent conjuntament al principi de territorialitat, al règim jurídic dels béns d'ús públic, als límits de la despesa pública local i a la naturalesa i funció dels convenis interadministratius, s'ha de concloure -en línia amb l'informe jurídic del secretari general de l'Ajuntament, de 31 de juliol de 2025- que no resulta conforme a dret l'aprovació d'un conveni de col·laboració entre els ajuntaments de Xirivella, CV2 i CV3 pel qual l'Ajuntament de Xirivella assumisca el manteniment del Parc X..., en tractar-se d'una solució jurídicament inviable i contrària als principis estructurals del règim local.

#### **Quarta. La segona de les qüestions que es planteja és la següent:**

*“¿Es ajustada a Derecho la posibilidad de aprobar un convenio de colaboración entre la administración autonómica, titular de los terrenos, y el ayuntamiento de Xirivella, para que sea el ayuntamiento de Xirivella el que se encargue del mantenimiento de dicho parque y destine fondos públicos para hacerse cargo de un parque que no será de su titularidad y se encuentra fuera del término municipal de Xirivella?”.*

La possibilitat que l'Administració autonòmica subscriba un conveni amb l'Ajuntament de Xirivella s'ha d'analitzar atenent, de nou, a la naturalesa territorial de les competències municipals. El municipi és, per definició legal, un ens territorial, i les seues competències s'exerceixen necessàriament dins d'un àmbit territorial determinat. El terme municipal no constitueix un simple marc físic, sinó el pressupòsit jurídic indispensable per a l'exercici vàlid de les potestats administratives locals. En conseqüència, l'Ajuntament de Xirivella manca de competència per a prestar serveis públics o desenvolupar actuacions administratives estables fora del seu terme municipal, amb independència que aquestes actuacions es realitzen sobre béns de titularitat d'una altra Administració pública.

El manteniment d'un "parc públic" no es pot qualificar com una actuació puntual o accessòria, sinó com una activitat continuada de gestió, conservació i policia d'un bé d'ús públic, que implica l'exercici regular de potestats administratives. Permetre que aquesta activitat siga assumida per un ajuntament aliè al territori en el qual s'ubica el parc suposaria admetre un exercici permanent de competències municipals fora del seu àmbit territorial, circumstància incompatible amb el model de distribució competencial establert en el règim local.

D'altra banda, des de la perspectiva del règim jurídic dels convenis interadministratius, cal tindre en compte que aquests instruments, com s'ha dit, estan configurats per articular fórmules de cooperació entre administracions en el marc de l'exercici de competències ja atribuïdes per l'ordenament jurídic. El conveni no és, ni pot ser, un títol habilitant per atribuir competències noves ni per estendre territorialment l'àmbit de les existents.

Tampoc la subscripció d'un conveni d'aquestes característiques es pot reconduir vàlidament a una delegació de competències per part de l'Administració autonòmica. La delegació exigeix el compliment de requisits estrictes i, en l'àmbit local, no pot desbordar els límits territorials inherents a la competència municipal. L'Administració autonòmica no pot, per la via convencional, habilitar un ajuntament per exercir funcions administratives fora del seu terme municipal, ja que això suposaria traslladar a una entitat local una competència que territorialment no pot exercir.

Cal destacar que la gestió i conservació dels béns d'ús públic es vincula, en l'àmbit local, a la competència territorial i no únicament a la titularitat dominical. Per això, la condició de propietari de l'Administració autonòmica no permet desplaçar el límit territorial que condiciona l'actuació de l'Ajuntament de Xirivella. L'eventual assumptió del manteniment del parc per part de l'Ajuntament de Xirivella implicaria la utilització de fons públics municipals per a atendre necessitats localitzades fora del seu terme municipal, sense que hi haja una competència legal que ho justifique.

Tampoc és possible reconduir l'actuació a una mera "assumptió de despeses" per part de l'Ajuntament de Xirivella mitjançant conveni amb l'Administració autonòmica. L'ordenament no distingeix, a efectes de competència i territorialitat, entre l'assumptió material d'un servei i l'assumptió del seu finançament quan aquesta es produeix de forma directa, estable i finalista. L'assumptió de despeses vinculades al manteniment d'un parc públic constitueix, en si mateixa, una manifestació de l'exercici d'una competència administrativa, i no una actuació neutra o merament econòmica.

El principi de territorialitat que regeix el règim local no es limita a prohibir l'exercici directe de potestats administratives fora del terme municipal, sinó que impedeix també que un ajuntament destine fons públics municipals al finançament de serveis públics o béns d'ús públic situats fora del seu àmbit territorial, quan no hi té competència ni títol habilitant. La despesa pública local no és jurídicament autònoma respecte de la competència, sinó que se'n troba estrictament subordinada. Des d'aquesta perspectiva, l'assumptió de despeses de manteniment -ja siga de neteja, jardineria, enllumenat, conservació d'instal·lacions o seguretat- implica necessàriament una decisió administrativa continuada sobre la destinació de recursos públics, dirigida a garantir la funcionalitat d'un bé d'ús públic concret. Aquesta decisió pressuposa l'existència de competència material i territorial sobre el bé o el servei finançat, competència de la qual l'Ajuntament de Xirivella manca mentre el parc s'ubique fora del seu terme municipal.

Tampoc es pot sostindre que l'assumptió de despeses constituïska una simple aportació econòmica desproveïda de contingut competencial. Des de l'òptica del règim jurídic dels convenis interadministratius, s'ha d'insistir que aquests instruments no es poden utilitzar per legitimar despeses públiques que no tenen cobertura competencial suficient.

En definitiva, la subscripció d'un conveni de col·laboració entre l'Administració autonòmica i l'Ajuntament de Xirivella per a atribuir a aquest últim el manteniment del Parc X..., mentre aquest parc romanga ubicat fora del seu terme municipal, no resulta -com així mateix s'assenyala en l'informe del secretari general- possible des de la perspectiva jurídica, en implicar un exercici extraterritorial de competències municipals, una utilització impròpia

de la figura del conveni interadministratiu i una manca de cobertura jurídica suficient per a la destinació de fons públics municipals a aquesta finalitat.

**Cinquena. La tercera de les qüestions que es planteja és la següent:**

*“¿Cabría plantear una alteración de términos municipales regularizando la situación real de los municipios afectados y plantear una mutación demanial por parte de la administración autonómica para que el ayuntamiento de Xirivella se encargue del mantenimiento de dicho parque con fondos públicos municipales?”.*

Respecte d'aquesta tercera qüestió, l'alteració dels termes municipals, seguida d'una mutació demanial dels terrenys per part de l'Administració autonòmica, constitueix l'única via possible conforme amb l'ordenament jurídic que pot arribar a permetre a l'Ajuntament de Xirivella assumir legítimament el manteniment i conservació de l'anomenat Parc X... amb càrrec a fons públics municipals.

En primer lloc, l'alteració de termes municipals es configura en l'ordenament jurídic com un instrument excepcional, però expressament previst, per adaptar la delimitació territorial dels municipis a la realitat social, urbanística i funcional existent. L'article 13 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, LRBR, remet a la legislació autonòmica la regulació dels procediments d'alteració de termes municipals, previsió que en l'àmbit de la Comunitat Valenciana es desplega en els articles 14 i següents de la Llei 8/2010, de règim local de la Comunitat Valenciana.

Aquesta normativa preveu, entre altres supòsits, la possibilitat de segregar part del territori d'un municipi per a la seua agregació a un altre limítrof quan concórreguen circumstàncies que ho facen necessari o convenient, com ara la confusió de nuclis de població, la necessitat de dotar un municipi del territori indispensable per a la prestació de serveis o l'existència de raons econòmiques, administratives o funcionals que així ho aconsellen. Es tracta de criteris jurídics que permeten atendre la realitat material existent i evitar situacions de disfunció entre la delimitació formal dels termes municipals i l'ús efectiu del territori.

Així, en el mateix informe jurídic del secretari general s'assenyala que *“En el caso que nos ocupa, vemos que se cumplen las previsiones recogidas en las letras b), c) y d) de dicho artículo 16.1 por los siguientes motivos: si atendemos al plano de distancias que se adjunta al presente informe, vemos cómo el Parque X..., a pesar de no estar ubicado en término municipal de Xirivella, se encuentra más cerca del casco urbano de dicho municipio que del de los municipios de C.V.2 y de C.V.3, con unas distancias a los núcleos urbanos residenciales de C.V.2 de 1,8 km y de C.V.3 de 1,6 km, frente a los 250 metros de distancia de dicho parque respecto del municipio de Xirivella.*

*Asimismo, en relación a las distancias del citado parque, cerca del mismo se encuentran los siguientes centros educativos:*

*1.- En relación al término municipal de Xirivella, a 150 metros de dicho parque se encuentra ubicado el CEIP ..., situado en Xirivella; a 400 metros de dicho parque se encuentra situado el CEIP ..., ubicado en Xirivella.*

*Además, a 280 metros del Parque X... se sitúa el CEIP ..., que, si bien se encuentra situado en término municipal de C.V.3, su mantenimiento y conservación corresponde al ayuntamiento de Xirivella (circunstancias que también deberán depurarse, por los motivos expuestos en el presente informe).*

*2.- En relación al término municipal de C.V.2, donde se ubica el grueso de los terrenos sobre los que se sitúa el Parque X..., vemos que a 2,2 km del mencionado Parque X... se encuentra el CEIP ..., situado en C.V.2; a 3,1 km de dicho parque se encuentra el CEIP ..., situado en C.V.2, mientras que a 3,5 km de los mencionados terrenos se ubica el Colegio Público ..., en el término de C.V.2.*

*Partiendo de ello, si tenemos en cuenta las áreas de afección de parques urbanos, a pesar de que en el TRLOTUP no hay previsión alguna al efecto en cuanto a distancias mínimas, existen referencias en las cuales hay establecidas las distancias óptimas. Así, en el caso del Plan Verde de Valencia del 2002 se define un radio de influencia de 250 m para parques de barrio de 1-5 ha, como es nuestro caso (y la superficie del parque "X..." es de 2 ha).*

*Por otro lado, las instalaciones que rodean y/o se sitúan en el parque X... son utilizadas por los vecinos del municipio de Xirivella, dada su cercanía al casco urbano de dicho municipio (existe un carril bici, así como el acceso a rutas señalizadas que van a C.V.4, C.V.5, a ... y hasta C.V.6, que comienza allí, de la misma forma que existen circuitos biosaludables, destinados al uso por personas mayores, que debido a la cercanía de la población y posibilidad de ir caminando son usuarios de Xirivella, así como juegos de ping pong, ajedrez, parchís, etc., que son utilizados por vecinos del municipio de Xirivella) (...)"*

En el supòsit analitzat, es poden invocar elements objectius que podrien justificar jurídicament una alteració de termes municipals, com ara la proximitat del Parc X... al nucli urbà de Xirivella, la seua utilització majoritària per la població d'aquest municipi i l'escassa connexió funcional del parc amb els nuclis urbans dels municipis en el terme dels quals se situa formalment. Aquestes circumstàncies, degudament acreditades en el procediment corresponent, poden, com s'ha dit, arribar a fonamentar la segregació dels terrenys del parc dels municipis d'origen i la seua agregació al terme municipal de Xirivella, sempre amb respecte a les garanties procedimentals legalment exigides. Ara bé, aquesta possibilitat seria factible

-en major mesura- si en l'oportú procediment d'alteració de termes municipals es comptara amb el parer favorable de la resta de municipis afectats (CV2 i CV3). En cas contrari, si s'oposaren els municipis esmentats s'estima més difícil la seua aprovació definitiva; el que exigirà, en tot cas, el seu examen i valoració en el moment que, en el seu cas, procedisca.

Una vegada produïda l'alteració de termes municipals i, per tant, integrat el parc en el terme municipal de Xirivella, desapareixeria el principal obstacle jurídic existent fins a aquest moment, que és la falta de competència territorial de l'ajuntament per a assumir el seu manteniment. A partir d'aquest moment, l'Ajuntament de Xirivella podria exercir les seues competències sobre el parc, com a bé d'ús públic situat dins del seu àmbit territorial.

No obstant això, la integració territorial no resulta suficient per si sola, ja que els terrenys sobre els quals s'assenta el parc són de titularitat autonòmica. Per això, resulta necessari acudir a un segon instrument jurídic, que consisteix en una mutació demanial, que permeta adequar el règim patrimonial dels terrenys a la nova realitat territorial i funcional. La mutació demanial constitueix una tècnica jurídica destinada a modificar la destinació o el subjecte gestor d'un bé de domini públic, mantenint-se el seu caràcter demanial i la seua afectació a un ús o servei públic. En l'àmbit de la Comunitat Valenciana, aquesta figura es troba regulada en la normativa patrimonial autonòmica (Llei 14/2003), que permet tant mutacions internes com mutacions externes entre administracions públiques, sempre que es respecten els procediments legalment establits i es mantinga l'afectació a l'ús públic corresponent.

En el cas que ens ocupa, podria plantejar-se una mutació demanial externa a favor de l'Ajuntament de Xirivella, de manera que aquest ajuntament assumisca la gestió, conservació i manteniment del parc, mantenint la seua condició de bé de domini públic destinat a l'ús general. La Llei autonòmica 14/2003, de 10 d'abril, de patrimoni de la Generalitat Valenciana, regula les mutacions demanials en els seus articles 35 a 37.

Així, l'article 35, apartat 1, de la Llei 14/2013 assenyala que existeix mutació demanial en aquells casos en què un bé del domini públic és afectat a un ús o servei públic diferent al que servia, la qual cosa justifica la seua continuació dins del règim de demanialitat; per la seua banda, en l'apartat 2 del mateix article es matisa que la mutació demanial pot ser interna, en els supòsits en què no hi ha transferència de titularitat, sinó només de destinació i externa, quan hi ha canvi de titularitat del bé. A aquests efectes, l'article 37.2 de l'esmentada llei disposa que "*Correspon al titular de la conselleria competent en matèria de patrimoni l'aprovació, a proposta del departament interessat, de les mutacions demanials externes a favor d'una altra*

*Administració i l'acceptació de les efectuades a favor de la Generalitat per altres administracions".*

La mutació demanial intersubjectiva permetria -conforme amb el que ha argumentat el secretari general en el seu informe- dotar a l'Ajuntament de Xirivella d'un títol habilitant vàlid per a assumir el manteniment del parc, legitimant així la destinació de fons públics municipals a aquesta finalitat i garantint la plena adequació de l'actuació administrativa als principis de legalitat, competència i bona Administració.

En definitiva, el respecte al principi de territorialitat, al règim jurídic de les competències locals i a la normativa patrimonial dels béns de domini públic permet afirmar que resultaria jurídicament viable promoure una alteració de termes municipals, seguida de la corresponent mutació demanial per part de l'Administració autonòmica, sempre que s'observen els procediments legalment establerts, configurant-se aquesta via com una possible solució ajustada a dret per a regularitzar la situació existent i possibilitar que l'Ajuntament de Xirivella assumisca legalment el manteniment del Parc X... amb fons propis.

### **III CONCLUSIÓ**

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del següent parer:

**1.** *“¿Es ajustada a Derecho la posibilidad de aprobar un convenio de colaboración entre los ayuntamientos afectados por la situación expuesta, a pesar de que no son titulares de los terrenos, para que sea el ayuntamiento de Xirivella el que se encargue del mantenimiento de dicho parque y destine fondos públicos para hacerse cargo de un parque que no será de su titularidad y se encuentra fuera del término municipal de Xirivella?”.*

Atenent conjuntament al principi de territorialitat, al règim jurídic dels béns d'ús públic, als límits de la despesa pública local i a la naturalesa i funció dels convenis interadministratius, s'ha de concloure en línia amb l'informe jurídic del secretari general de l'Ajuntament, de 31 de juliol de 2025- que no resulta conforme a dret l'aprovació d'un conveni de col·laboració entre els ajuntaments de Xirivella, CV2 i CV3 pel qual l'Ajuntament de Xirivella assumisca el manteniment del Parc X..., en tractar-se d'una solució jurídicament inviable i contrària als principis estructurals del règim local.

**2.** “*¿Es ajustada a Derecho la posibilidad de aprobar un convenio de colaboración entre la administración autonómica, titular de los terrenos, y el ayuntamiento de Xirivella, para que sea el ayuntamiento de Xirivella el que se encargue del mantenimiento de dicho parque y destine fondos públicos para hacerse cargo de un parque que no será de su titularidad y se encuentra fuera del término municipal de Xirivella?*”.

La subscripció d'un conveni de col·laboració entre l'Administració autonòmica i l'Ajuntament de Xirivella per a atribuir a aquest últim el manteniment del Parc X..., mentre aquest parc romanga ubicat fora del seu terme municipal, no resulta -com així mateix s'assenyala en l'informe del secretari general- possible, des de la perspectiva jurídica, en implicar un exercici extraterritorial de competències municipals, una utilització impròpia de la figura del conveni interadministratiu i una manca de cobertura jurídica suficient per a la destinació de fons públics municipals a aquesta finalitat.

**3.** “*¿Cabría plantear una alteración de términos municipales regularizando la situación real de los municipios afectados y plantear una mutación demanial por parte de la administración autonómica para que el ayuntamiento de Xirivella se encargue del mantenimiento de dicho parque con fondos públicos municipales?*”.

El respecte al principi de territorialitat, al règim jurídic de les competències locals i a la normativa patrimonial dels béns de domini públic permet afirmar que resultaria possible promoure una alteració de termes municipals, seguida de la corresponent mutació demanial per part de l'Administració autonòmica, sempre que s'observen els procediments legalment establerts, configurant-se aquesta via com una possible solució ajustada a dret per regularitzar la situació existent i possibilitar que l'Ajuntament de Xirivella assumisca legalment el manteniment del Parc X... amb fons propis. En tot cas, resulta essencial en aquest punt el parer que en aquesta matèria puguen tindre la resta d'administracions implicades (tant l'Administració autonòmica com, fonamentalment, els municipis afectats CV2 i CV3).

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere procedent.

València, 19 de febrer de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER DE PRESIDÈNCIA**