



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 111/2026
Expediente 789/2025

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 19 de febrero de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 3 de noviembre de 2025 (Registro de entrada de 4 de noviembre de 2025), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por Presidència, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de Xirivella sobre las posibles alternativas de las que puede disponer dicho ayuntamiento para que se haga cargo del mantenimiento y conservación del denominado Parque X..., cuyos terrenos se encuentran fuera del término municipal de Xirivella y son de titularidad de la administración autonómica”. (Expediente COAT 447/2025 de la Conselleria consultante y expediente 2002126F del Ajuntament de Xirivella).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- El presente dictamen deriva de la petición de dictamen cursada por Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de Xirivella sobre las posibles alternativas de las que puede disponer dicho ayuntamiento para que se haga cargo del mantenimiento y conservación del denominado Parque X..., cuyos terrenos se encuentran fuera del término municipal de Xirivella y son de titularidad de la administración autonómica.

En el escrito de la autoridad consultante se describen los hechos siguientes:

“(...) 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 remarcar 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”.

Como consecuencia de los hechos descritos, se plantean las preguntas siguientes:

“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?”.

Segundo.- Se ha incorporado al expediente el Informe jurídico de la Secretaría General del Ayuntamiento, de 31 de julio de 2025, en el que se analiza la situación jurídica de dichos terrenos y las posibles alternativas al efecto.

En dicho informe se estudia la situación planteada por el ayuntamiento, excluyendo la posibilidad de los convenios y concluyendo, entre otros extremos, 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...”. Se analizan en dicho informe las circunstancias que concurren en el presente caso para la viabilidad de la

alteración del término municipal, así como la necesidad paralela de una mutación demanial subjetiva.

Y encontrándose el procedimiento en el estado descrito, la autoridad consultante remite el expediente para dictamen por este Consell Jurídic Consultiu.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión sometida a dictamen

Como consta en antecedentes, el Parque X... fue construido en 2001 por el Ajuntament de Xirivella mediante contrato administrativo de obras, si bien se ubica íntegramente en terrenos situados fuera de su término municipal, concretamente en los municipios de C.V.2 y C.V.3, sin que exista controversia alguna sobre los límites territoriales, claramente delimitados por la carretera CV-[...] (actual CV-[...]). Conforme al planeamiento urbanístico vigente, parte de los terrenos tienen la condición de suelo dotacional destinado a parque y otra parte de suelo urbanizable, y todos ellos son de titularidad de la Administración autonómica, que los expropió como zona de amortiguación de la citada carretera. El Ajuntament de Xirivella ejecutó las obras sin disponer de título habilitante, sin acta de replanteo, sin solicitar licencia a los municipios competentes y sin constancia registral de derecho alguno sobre los terrenos, sin que conste tampoco advertencia de ilegalidad por parte de la Secretaría municipal en aquel momento.

El parque es utilizado mayoritariamente por los vecinos de Xirivella, por lo que existe un interés reiterado de los distintos equipos de gobierno para que sea el Ajuntament de Xirivella quien asuma el mantenimiento del parque y de sus infraestructuras con fondos propios.

Esta situación ha determinado que la autoridad consultante plantee a este Consell, en síntesis, la posibilidad de proceder a la celebración de un convenio con los ayuntamientos afectados, con la Administración autonómica titular del bien, o mediante una alteración de los términos municipales, lo que se analiza en las consideraciones siguientes.

Tercera.- La primera de las cuestiones que se plantea es la siguiente:

“¿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 cuestión sometida a dictamen debe analizarse, en primer término, desde la perspectiva del principio de territorialidad, principio estructural del régimen jurídico de las entidades locales y elemento definidor del ámbito de ejercicio de las competencias municipales. Conforme al artículo 12.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), el término municipal constituye el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias, previsión que no responde a una regla meramente organizativa, sino que delimita de forma estricta el espacio físico dentro del cual pueden desplegarse las potestades administrativas municipales. Este principio se ve reiterado tanto por la normativa autonómica valenciana en materia de régimen local como por la doctrina jurisprudencial.

El principio de territorialidad no es, por tanto, un criterio disponible para las Administraciones Públicas, ni susceptible de modulación mediante acuerdos convencionales, sino un límite jurídico indisponible que garantiza la coherencia del sistema de distribución competencial. Su vulneración comporta un supuesto de incompetencia territorial, tradicionalmente calificado por la jurisprudencia y las normas (artículo 47.1 de la Ley 39/2015, LPAC) como causa de nulidad de pleno derecho, al implicar el ejercicio de potestades públicas fuera del ámbito territorial legalmente habilitado.

Por otro lado, el mantenimiento y conservación de un parque público constituye una actividad administrativa, que se incardina en el ámbito de los servicios públicos locales y presupone la existencia de un bien de uso público cuya conservación, policía y gestión corresponden a la entidad local competente. En consecuencia, la asunción de dicha actividad por parte del Ajuntament de Xirivella respecto de un parque situado fuera de su término municipal supondría un ejercicio material y continuado de competencias administrativas extraterritorialmente, situación incompatible con la propia naturaleza de las entidades locales como entes territoriales y contraria al principio de territorialidad. El principio de territorialidad de las competencias en el ámbito local aparece recogido de forma expresa en el apartado primero del artículo 12 de la LRBRL, según el cual *“El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias”*. En igual sentido se expresa el artículo 8.1 de la Ley autonómica 8/2010, de 23 de junio, de régimen Local, que reproduce la normativa básica.

Desde esta perspectiva, carecen de relevancia jurídica tanto la proximidad física del parque al núcleo urbano de Xirivella como el hecho de que sea utilizado mayoritariamente por vecinos de dicho municipio, pues el ordenamiento jurídico no admite la sustitución del criterio jurídico-territorial por criterios sociológicos, funcionales o de uso de hecho para justificar el ejercicio de competencias municipales fuera del término municipal legalmente delimitado. Como se señala en el Informe jurídico de 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”*.

Ello no obsta a que, como se indica en la Sentencia *del Juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 3 de León, de 31 de julio de 2018, n.º 197/2018* (que se recoge en el precitado 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”*.

Por otro lado, debe examinarse la viabilidad de celebrar un convenio de colaboración interadministrativa como instrumento habilitante de la pretendida actuación. A este respecto, los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, configuran los convenios como instrumentos de cooperación destinados a facilitar el ejercicio coordinado de competencias previamente atribuidas, pero no como mecanismos aptos para crear competencias nuevas, alterar su contenido o extender su ámbito territorial de ejercicio. En particular, el artículo 47.2.a) de la citada Ley circunscribe expresamente los convenios interadministrativos al “ejercicio de competencias propias o delegadas” de las Administraciones firmantes, presupuesto que no concurre en el presente caso.

El convenio interadministrativo presupone, como requisito ineludible, la existencia previa de competencia en la Administración que ha de ejecutar la actividad convenida. En ausencia de dicha competencia, el convenio carece de objeto jurídicamente posible, pues no puede operar como título habilitante para el ejercicio de potestades que el ordenamiento no reconoce. Admitir lo contrario supondría desnaturalizar la figura del convenio y convertirla en un instrumento de delegación competencial encubierta de carácter horizontal, expresamente excluida por el ordenamiento jurídico, especialmente cuando se trata de entes del mismo nivel territorial, como son los municipios.

Además, los ayuntamientos de C.V.2 y C.V.3 no ostentan la titularidad dominical de los terrenos sobre los que se asienta el Parque X..., los cuales pertenecen a la Administración autonómica. Careciendo de dicha titularidad, dichos municipios no pueden disponer jurídicamente del bien ni concertar válidamente acuerdos que atribuyan a un tercero su gestión o mantenimiento. El fundamento de los convenios y su conexión con el principio de no disponibilidad de las competencias implica que las entidades locales sólo pueden celebrar convenios con eficacia jurídica en la esfera de sus competencias.

En consecuencia, un eventual convenio suscrito entre los ayuntamientos afectados carecería del presupuesto material imprescindible para producir efectos jurídicos válidos, al versar sobre un bien ajeno a su patrimonio. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los parques, en cuanto bienes destinados al uso general, se integran en la categoría de bienes de dominio público, cuya conservación y policía corresponde a la Administración competente en función del territorio en el que se ubican.

En definitiva, la aprobación de un convenio en los términos planteados implicaría que el Ajuntament de Xirivella destinase fondos públicos municipales al mantenimiento de un bien respecto del cual no ostenta competencia ni título habilitante alguno. Ello vulneraría el principio de legalidad del gasto público, que exige no solo cobertura presupuestaria, sino también cobertura competencial suficiente para toda disposición de recursos públicos. La ausencia de competencia territorial convierte el gasto en jurídicamente indebido, al no existir una base legal válida que legitime la utilización de fondos municipales para dicha finalidad. No puede obviarse que el recurso al convenio como mecanismo para legitimar la asunción del mantenimiento del parque por parte del Ajuntament de Xirivella supondría una utilización impropia de esta figura jurídica, transformándola en un instrumento de regularización *ex post* de una situación materialmente irregular y carente de cobertura legal originaria.

Por todo lo expuesto, atendiendo conjuntamente al principio de territorialidad, al régimen jurídico de los bienes de uso público, a los límites del gasto público local y a la naturaleza y función de los convenios

interadministrativos, debe concluirse -en línea con el informe jurídico del Secretario General del Ayuntamiento, de 31 de julio de 2025- que no resulta conforme a Derecho la aprobación de un convenio de colaboración entre los ayuntamientos de Xirivella, C.V.2 y C.V.3 por el que el Ajuntament de Xirivella asuma el mantenimiento del Parque X..., al tratarse de una solución jurídicamente inviable y contraria a los principios estructurales del régimen local.

Cuarta.- La segunda de las cuestiones que se plantea es la siguiente:

“¿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 posibilidad de que la Administración autonómica suscriba un convenio con el Ajuntament de Xirivella debe analizarse atendiendo, de nuevo, a la naturaleza territorial de las competencias municipales. El municipio es, por definición legal, un ente territorial, y sus competencias se ejercen necesariamente dentro de un ámbito territorial determinado. El término municipal no constituye un simple marco físico, sino el presupuesto jurídico indispensable para el ejercicio válido de las potestades administrativas locales. En consecuencia, el Ajuntament de Xirivella carece de competencia para prestar servicios públicos o desarrollar actuaciones administrativas estables fuera de su término municipal, con independencia de que tales actuaciones se realicen sobre bienes de titularidad de otra Administración Pública.

El mantenimiento de un “parque público” no puede calificarse como una actuación puntual o accesoria, sino como una actividad continuada de gestión, conservación y policía de un bien de uso público, que implica el ejercicio regular de potestades administrativas. Permitir que dicha actividad sea asumida por un ayuntamiento ajeno al territorio en el que se ubica el parque supondría admitir un ejercicio permanente de competencias municipales fuera de su ámbito territorial, circunstancia incompatible con el modelo de distribución competencial establecido en el régimen local.

Por otro lado, desde la perspectiva del régimen jurídico de los convenios interadministrativos, debe tenerse en cuenta que estos instrumentos, como se ha dicho, están configurados para articular fórmulas de cooperación entre Administraciones en el marco del ejercicio de competencias ya atribuidas por el ordenamiento jurídico. El convenio no es, ni puede ser, un título habilitante para atribuir competencias nuevas ni para extender territorialmente el ámbito de las existentes.

Tampoco la suscripción de un convenio de estas características puede reconducirse válidamente a una delegación de competencias por parte de la Administración autonómica. La delegación exige el cumplimiento de requisitos estrictos y, en el ámbito local, no puede desbordar los límites territoriales inherentes a la competencia municipal. La Administración autonómica no puede, por la vía convencional, habilitar a un ayuntamiento para ejercer funciones administrativas fuera de su término municipal, ya que ello supondría trasladar a una entidad local una competencia que territorialmente no puede ejercer.

Debe destacarse que la gestión y conservación de los bienes de uso público se vincula, en el ámbito local, a la competencia territorial y no únicamente a la titularidad dominical. Por ello, la condición de propietario de la Administración autonómica no permite desplazar el límite territorial que condiciona la actuación del Ajuntament de Xirivella. La eventual asunción del mantenimiento del parque por parte del Ajuntament de Xirivella implicaría la utilización de fondos públicos municipales para atender necesidades localizadas fuera de su término municipal, sin que exista una competencia legal que lo justifique.

Tampoco es posible reconducir la actuación a una mera “asunción de gastos” por parte del Ajuntament de Xirivella mediante convenio con la Administración autonómica. El ordenamiento no distingue, a efectos de competencia y territorialidad, entre la asunción material de un servicio y la asunción de su financiación cuando esta se produce de forma directa, estable y finalista. La asunción de gastos vinculados al mantenimiento de un parque público constituye, en sí misma, una manifestación del ejercicio de una competencia administrativa, y no una actuación neutra o meramente económica.

El principio de territorialidad que rige el régimen local no se limita a prohibir el ejercicio directo de potestades administrativas fuera del término municipal, sino que impide también que un ayuntamiento destine fondos públicos municipales a la financiación de servicios públicos o bienes de uso público situados fuera de su ámbito territorial, cuando no ostenta competencia ni título habilitante sobre los mismos. El gasto público local no es jurídicamente autónomo respecto de la competencia, sino que se encuentra estrictamente subordinado a ella. Desde esta perspectiva, la asunción de gastos de mantenimiento -ya sea de limpieza, jardinería, alumbrado, conservación de instalaciones o seguridad- implica necesariamente una decisión administrativa continuada sobre el destino de recursos públicos, dirigida a garantizar la funcionalidad de un bien de uso público concreto. Dicha decisión presupone la existencia de competencia material y territorial sobre el bien o el servicio financiado, competencia de la que el Ajuntament de Xirivella carece mientras el parque se ubique fuera de su término municipal.

Tampoco puede sostenerse que la asunción de gastos constituya una simple aportación económica desprovista de contenido competencial. Desde la óptica del régimen jurídico de los convenios interadministrativos, debe insistirse en que estos instrumentos no pueden utilizarse para legitimar gastos públicos carentes de cobertura competencial suficiente.

En definitiva, la suscripción de un convenio de colaboración entre la Administración autonómica y el Ajuntament de Xirivella para atribuir a este último el mantenimiento del Parque X..., mientras dicho parque permanezca ubicado fuera de su término municipal, no resulta -como asimismo se señala en el informe del Secretario General- posible desde la perspectiva jurídica, al implicar un ejercicio extraterritorial de competencias municipales, una utilización impropia de la figura del convenio interadministrativo y una falta de cobertura jurídica suficiente para el destino de fondos públicos municipales a dicha finalidad.

Quinta.- La tercera de las cuestiones que se plantea es la siguiente:

“¿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?”.

Respecto de esta tercera cuestión, la alteración de los términos municipales, seguida de una mutación demanial de los terrenos por parte de la Administración autonómica, constituye la única vía posible conforme con el ordenamiento jurídico que puede llegar a permitir al Ajuntament de Xirivella asumir legítimamente el mantenimiento y conservación del denominado Parque X... con cargo a fondos públicos municipales.

En primer lugar, la alteración de términos municipales se configura en el ordenamiento jurídico como un instrumento excepcional, pero expresamente previsto, para adaptar la delimitación territorial de los municipios a la realidad social, urbanística y funcional existente. El artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LRBR, remite a la legislación autonómica la regulación de los procedimientos de alteración de términos municipales, previsión que en el ámbito de la Comunitat Valenciana se desarrolla en los artículos 14 y siguientes de la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

Dicha normativa contempla, entre otros supuestos, la posibilidad de segregar parte del territorio de un municipio para su agregación a otro limítrofe cuando concurren circunstancias que lo hagan necesario o conveniente, tales como la confusión de núcleos de población, la necesidad

de dotar a un municipio del territorio indispensable para la prestación de servicios o la existencia de razones económicas, administrativas o funcionales que así lo aconsejen. Se trata de criterios jurídicos que permiten atender a la realidad material existente y evitar situaciones de disfunción entre la delimitación formal de los términos municipales y el uso efectivo del territorio.

Así, en el propio informe jurídico del Secretario General se señala 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 supuesto analizado, pueden invocarse elementos objetivos que podrían justificar jurídicamente una alteración de términos municipales, tales como la proximidad del Parque X... al núcleo urbano de Xirivella, su utilización mayoritaria por la población de dicho municipio y la escasa conexión funcional del parque con los núcleos urbanos de los municipios en cuyo término se sitúa formalmente. Estas circunstancias, debidamente acreditadas en el procedimiento correspondiente, pueden, como se ha dicho, llegar a fundamentar la segregación de los terrenos del parque de los municipios de origen y su agregación al término municipal de Xirivella, siempre con respeto a las garantías procedimentales legalmente exigidas. Ahora bien, esta posibilidad sería factible -en mayor medida- si en el oportuno procedimiento de alteración de términos municipales se contase con el parecer favorable de los restantes municipios afectados (C.V.2 y C.V.3). En caso contrario, de oponerse los citados municipios se estima más difícil su aprobación definitiva; lo que exigirá, en todo caso, su examen y valoración en el momento que, en su caso, proceda.

Una vez producida la alteración de términos municipales y, por tanto, integrado el parque en el término municipal de Xirivella, desaparecería el principal obstáculo jurídico existente hasta ese momento, cual es la falta de competencia territorial del ayuntamiento para asumir su mantenimiento. A partir de ese momento, el Ajuntament de Xirivella podría ejercer sus competencias sobre el parque, en tanto bien de uso público situado dentro de su ámbito territorial.

No obstante, la integración territorial no resulta suficiente por sí sola, pues los terrenos sobre los que se asienta el parque son de titularidad autonómica. Por ello, resulta necesario acudir a un segundo instrumento jurídico, consistente en una mutación demanial, que permita adecuar el régimen patrimonial de los terrenos a la nueva realidad territorial y funcional. La mutación demanial constituye una técnica jurídica destinada a modificar el destino o el sujeto gestor de un bien de dominio público, manteniéndose su carácter demanial y su afectación a un uso o servicio público. En el ámbito de la Comunitat Valenciana, esta figura se encuentra regulada en la normativa patrimonial autonómica (Ley 14/2003), que permite tanto mutaciones internas como mutaciones externas entre administraciones públicas, siempre que se respeten los procedimientos legalmente establecidos y se mantenga la afectación al uso público correspondiente.

En el caso que nos ocupa, podría plantearse una mutación demanial externa a favor del Ajuntament de Xirivella, de modo que este ayuntamiento

asuma la gestión, conservación y mantenimiento del parque, manteniendo su condición de bien de dominio público destinado al uso general. La Ley autonómica 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, regula las mutaciones demaniales en sus artículos 35 a 37.

Así, el artículo 35, apartado 1, de la Ley 14/2013 señala que existe mutación demanial en aquellos casos en los que un bien del dominio público es afectado a un uso o servicio público distinto al que venía sirviendo, lo que justifica su continuación dentro del régimen de demanialidad; por su parte, en el apartado 2 del mismo artículo se matiza que la mutación demanial puede ser interna, en los supuestos en los que no hay transferencia de titularidad sino sólo de destino y externa, cuando existe cambio de titularidad del bien. A estos efectos, el artículo 37.2 de la citada Ley dispone que *“Corresponde al titular de la conselleria competente en materia de patrimonio la aprobación, a propuesta del departamento interesado, de las mutaciones demaniales externas a favor de otra administración y la aceptación de las efectuadas a favor de la Generalitat por otras administraciones”*.

La mutación demanial intersubjetiva permitiría -conforme a lo argumentado por el secretario general en su informe- dotar al Ajuntament de Xirivella de un título habilitante válido para asumir el mantenimiento del parque, legitimando así el destino de fondos públicos municipales a dicha finalidad y garantizando la plena adecuación de la actuación administrativa a los principios de legalidad, competencia y buena administración.

En definitiva, el respeto al principio de territorialidad, al régimen jurídico de las competencias locales y a la normativa patrimonial de los bienes de dominio público permite afirmar que resultaría jurídicamente viable promover una alteración de términos municipales, seguida de la correspondiente mutación demanial por parte de la Administración autonómica, siempre que se observen los procedimientos legalmente establecidos, configurándose esta vía como una posible solución ajustada a Derecho para regularizar la situación existente y posibilitar que el Ajuntament de Xirivella asuma legalmente el mantenimiento del Parque X... con fondos propios.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del siguiente parecer:

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?”.*

Atendiendo conjuntamente al principio de territorialidad, al régimen jurídico de los bienes de uso público, a los límites del gasto público local y a la naturaleza y función de los convenios interadministrativos, debe concluirse en línea con el informe jurídico del Secretario General del Ayuntamiento, de 31 de julio de 2025- que no resulta conforme a Derecho la aprobación de un convenio de colaboración entre los ayuntamientos de Xirivella, C.V.2 y C.V.3 por el que el Ajuntament de Xirivella asuma el mantenimiento del Parque X..., al tratarse de una solución jurídicamente inviable y contraria a los principios estructurales del régimen 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 suscripción de un convenio de colaboración entre la Administración autonómica y el Ajuntament de Xirivella para atribuir a este último el mantenimiento del Parque X..., mientras dicho parque permanezca ubicado fuera de su término municipal, no resulta -como asimismo se señala en el informe del Secretario General- posible, desde la perspectiva jurídica, al implicar un ejercicio extraterritorial de competencias municipales, una utilización impropia de la figura del convenio interadministrativo y una falta de cobertura jurídica suficiente para el destino de fondos públicos municipales a dicha finalidad.

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 respeto al principio de territorialidad, al régimen jurídico de las competencias locales y a la normativa patrimonial de los bienes de dominio público permite afirmar que resultaría posible promover una alteración de términos municipales, seguida de la correspondiente mutación demanial por parte de la Administración autonómica, siempre que se observen los procedimientos legalmente establecidos, configurándose esta vía como una

posible solución ajustada a Derecho para regularizar la situación existente y posibilitar que el Ajuntament de Xirivella asuma legalmente el mantenimiento del Parque X... con fondos propios. En todo caso, resulta esencial en este punto el parecer que en esta materia puedan tener las restantes Administraciones implicadas (tanto la Administración autonómica como, fundamentalmente, los municipios afectados C.V.2 y C.V.3).

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 19 de febrero de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA