

## ANTEPROYECTO

### ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE ABSENTISMO ESCOLAR

#### 1. PREÁMBULO.

El Ayuntamiento Pleno de San Sebastián de los Reyes, en sesión del 20-10-2005, aprobó la “Ordenanza municipal sobre absentismo escolar” (BOCM nº 51 de 1-3-2006), con el objetivo de garantizar el derecho y la obligación a la escolarización obligatoria, dotándose de un instrumento jurídico que permitiera alcanzar la finalidad última de la asistencia a las aulas en las etapas de enseñanza obligatoria y por tanto garantizar la protección de los menores que pudieran ser víctimas de desinterés, descuido o negligencia con respecto a este derecho.

El Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, no obstante, y aun considerando el valor y validez de esta normativa, pero siendo consciente de los numerosos cambios sociales y educativos que afectan a toda la sociedad pero especialmente a la comunidad educativa, ha considerado como muy pertinente actualizar dicha Ordenanza con la finalidad de profundizar e introducir nuevos elementos, medidas y actuaciones que puedan incidir, si cabe, con más eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, en la prevención y eliminación de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar el desarrollo del alumnado durante sus etapas de enseñanza obligatoria.

Con esta nueva Ordenanza se pretende describir con mayor exactitud el absentismo escolar, las diferentes tipologías que presenta y las consecuencias en el desarrollo personal, social y educativo del alumnado afectado, definir el ámbito de aplicación, precisar y aumentar la incidencia en los aspectos educativos y reparadores, ajustar las sanciones y definir sanciones sustitutorias, así como su aplicación y definir específicamente las actuaciones a realizar previas a la intervención del órgano sancionador correspondiente.

La modificación por tanto que se plantea de la Ordenanza anterior, afectará a la definición del problema, contemplando sus distintas manifestaciones, facilitando el estableciendo de un modo más exhaustivo las actuaciones a realizar por parte de los equipos técnicos que intervienen en esta área de trabajo y haciendo mayor hincapié en las soluciones educativas y reparadoras que ocupan un lugar más secundario en la Ordenanza en vigor.

##### 1.1. Marco legal estatal

La Constitución española de 1978 reconoce en su artículo 27, apartados 1 y 4, el derecho a la educación y especifica que “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”.

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, establece en el título preliminar, artículo 1.1, que: “Todos los españoles tienen derecho a la educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, si se da el caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la Ley establezca”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su capítulo II, artículo 4.1 que “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita para todas las personas, y en el artículo 4.2, “la enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad”.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y Ley de Enjuiciamiento Civil modificada a su vez por el art. 11 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, recoge en su artículo 18, que “se entenderá que existe situación de desamparo

cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias con la suficiente gravedad que, valoradas y ponderadas conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, supongan una amenaza para la integridad física o mental del menor: (...) g) La ausencia de escolarización o falta de asistencia reiterada y no justificada adecuadamente al centro educativo y la permisividad continuada o la inducción al absentismo escolar durante las etapas de escolarización obligatoria.”

El Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, sobre Derechos y Deberes de los Alumnos, señala en su artículo 11.1 que “los alumnos tienen derecho a recibir una formación que asegure el pleno desarrollo de su personalidad”. El artículo 13.1, por su parte, manifiesta que “los alumnos tienen derecho a que su rendimiento escolar sea evaluado con plena objetividad”. Y el artículo 35 que “el estudio constituye un deber básico de los alumnos”. Este deber se extiende a la obligación de asistir a clase con puntualidad.

## 1.2. Marco legal Comunidad de Madrid.

La Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 6/1995), capítulo IV de Protección Educativa, dispone en su artículo 46.1 que “la Administración Autonómica garantizará el cumplimiento del derecho y obligación a la escolaridad obligatoria, estableciendo medidas positivas en colaboración con las Administraciones Locales, conducentes a combatir el absentismo escolar”. Esta misma Ley tipifica en sus artículos 98, 99 y 100 como infracciones leves, graves o muy graves, según reincidencia y el daño que se desprenda para los menores, “no gestionar plaza escolar para un menor en edad obligatoria de escolarización” y “no procurar la asistencia al centro escolar de un menor en periodo de escolarización obligatoria, por parte de los padres, tutores o guardadores”, concediendo potestad a los Ayuntamientos para iniciar expedientes sancionadores por parte de los alcaldes.

El Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid prescribe en el artículo 1.2 que “este Reglamento será de aplicación supletoria por las Entidades Locales del ámbito territorial de las comunidad de Madrid para aquellas materias cuya competencia normativa corresponda a esta, en defecto total o parcial de procedimientos sancionadores específicos previstos en los ordenamientos sectoriales o en las ordenanzas locales”.

La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid establece en el artículo 4 que “Toda persona que acceda a los servicios sociales tiene los siguientes derechos: (...): m) Los derechos que, en materia de atención a menores, establece el artículo 66 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, y a los establecidos por la normativa reguladora de la actividad de los centros y servicios sociales”. Asimismo, recoge en el capítulo III, las medidas y líneas fundamentales de actuación en la atención a menores.

El Decreto 32/2019, de 9 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 5, *Deberes de alumnado*, apartado 1. a. 1º “asistir a clase con regularidad y puntualidad, según el horario establecido”. En su artículo 7, de *Deberes de los padres o tutores* y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LODE, apartado f que deberán “responsabilizarse de la asistencia, puntualidad (...) de sus hijos o tutelados menores de edad”. En su artículo 24.d, que corresponde a los tutores y profesores “valorar la justificación de las faltas de asistencia de sus alumnos en casos reiterativos”. En su artículo 34.1.a, tipifica como faltas graves “las faltas reiteradas de puntualidad o asistencia a clase que, a juicio del tutor, no estén justificadas”.

### 1.3. Marco legal del Ayuntamiento:

El título competencial general en materia de absentismo escolar dentro del ámbito local, lo constituye la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que atribuye a los municipios sus competencias legales e incluye en su artículo 25.n) como una de las competencias de los municipios “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos; intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, y el artículo 4.1.f) que le reconoce la potestad sancionadora.

Igualmente, dicha potestad viene regulada en los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y en el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Real Decreto 2274/1993 de 22 de diciembre de Cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencias establece en el capítulo V, artículo 10, que “los municipios cooperarán con el Ministerio de Educación y Ciencia en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, para garantizar el derecho a la educación de todo el alumnado de su ámbito territorial”. En su artículo 11, dispone la contribución a través de los servicios municipales a hacer efectiva la asistencia del alumnado al centro escolar.

La legislación sectorial que atribuye expresamente la competencia sancionadora en esta materia, tipificando infracciones y sanciones, viene constituida por el título VI de la Ley 6/1995. Así, en el artículo 105 dispone que “los expedientes sancionadores de las infracciones tipificadas en la presente Ley serán incoados por: a) El Ayuntamiento o Junta de Distrito correspondiente al domicilio del menor, si fueren presuntos responsables los padres o tutores, guardadores o particulares”, en los casos de municipios de más de 50.000 habitantes. El artículo 107 de la misma norma establece la competencia para resolver que corresponderá al alcalde cuando el expediente se hubiera incoado por la entidad respectiva.

### 1.4. Marco legal Administrativo

El Plan Marco de Prevención y Control del Absentismo Escolar de la Dirección de Área Territorial Madrid-Norte se establece como norma de colaboración interinstitucional entre la Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, y el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. Este Plan Marco pretende establecer y dinamizar el proceso mediante el cual se faciliten respuestas globalizadas e interinstitucionales a esta problemática y que irremediamente han de estar asociadas al ejercicio del derecho a la educación y al principio de igualdad de oportunidades, garantizando la continuidad y regularización de la enseñanza obligatoria.

## TÍTULO I

### **Disposiciones generales**

**Artículo 1. Amparo legal.**- En uso de la potestad reglamentaria conferida a las Corporaciones Locales por el artículo 84.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, de potestad sancionadora reconocida en el artículo 4.1.f) de la misma Ley, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y del artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y de la habilitación en materia sancionadora contenida en el capítulo III, título VI, de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, este Ayuntamiento establece la presente ordenanza sancionadora del absentismo escolar.

El régimen de infracciones y sanciones establecidas en la presente ordenanza será de aplicación a las infracciones expresamente previstas en su articulado, sin perjuicio del ejercicio de las acciones previstas para el resto de las infracciones tipificadas en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid.

**Artículo 2. Objeto de la Ordenanza.-** La presente ordenanza municipal reguladora del absentismo escolar en el municipio de San Sebastián de los Reyes tiene como objeto la intervención de la Administración Municipal para garantizar el derecho a la escolarización en la etapa de enseñanza obligatoria, así como dotar de un instrumento jurídico que permita alcanzar la finalidad última de la asistencia del alumnado a las aulas. Esta ordenanza pretende recordar a los padres, madres, tutores y guardadores de los menores las obligaciones que tienen para con ellos, entre otras la de velar por el derecho a la escolaridad obligatoria de manera integral.

**Artículo 3. Ámbito de aplicación.-** La presente Ordenanza será objeto de aplicación en el término municipal de San Sebastián de los Reyes

**Artículo 4. Definición de absentismo escolar**

1. Se entiende por absentismo escolar la falta injustificada de asistencia al centro educativo por parte del alumnado, la asistencia de forma irregular, debidamente injustificada, o abandono del sistema educativo antes de haber terminado el periodo de escolarización obligatoria, ya sea por voluntad del mismo, despreocupación o excesiva protección de los padres. Concretamente, existe una situación de absentismo cuando las faltas de asistencia injustificadas al cabo de un mes sean el 25% de días o de horas lectivas.

2. Una falta de asistencia se considera justificada cuando el profesor tutor la valora como tal por el procedimiento que quede recogido en el Reglamento de Régimen Interior del centro escolar.

## TÍTULO II Infracciones

**Artículo 5. Infracciones.-** Se consideran infracciones administrativas las acciones u omisiones de las personas responsables tipificadas y sancionadas en esta ordenanza relativa al absentismo escolar.

Son responsables las personas físicas o jurídicas a las que sean imputables las acciones u omisiones tipificadas en esta Ordenanza.

**Artículo 6. Clasificación.-** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/1995, las infracciones aquí reguladas se clasifican en leves, graves y muy graves, y se tipifican de acuerdo con lo dispuesto en los artículos siguientes.

**Artículo 7. Infracciones leves.** Constituyen infracciones leves:

- a) No gestionar plaza escolar para un menor en periodo de escolarización obligatoria por parte de padres, madres, tutores/as o guardadores/as, siempre que no se deriven perjuicios sensibles para los menores.
- b) No procurar la asistencia al centro escolar de un menor en periodo de escolarización obligatoria, disponiendo de plaza y sin causa que lo justifique por parte de padres, madres, tutores/as o guardadores/as.

**Artículo 8. Infracciones graves.** Constituyen infracciones graves:

- a) La reincidencia en infracciones leves.
- b) No gestionar plaza para un menor en periodo de escolarización obligatoria por parte de padres, madres, tutores/as o guardadores/as.

- c) Impedir la asistencia al centro escolar de un menor en periodo de escolarización obligatoria, disponiendo de plaza y sin causa que lo justifique, por parte de padres, madres, tutores/as o guardadores/as.

**Artículo 9. Infracciones muy graves.** Constituyen infracciones muy graves:

- a) La reincidencia en infracciones graves.
- b) No gestionar plaza para un menor en periodo de escolarización obligatoria por parte de padres, madres, tutores/as o guardadores/as, cuando los perjuicios fuesen muy graves.
- c) Las recogidas en los artículos anteriores si de ellas se desprende daño de imposible o difícil reparación a los derechos de los menores.

### TÍTULO III **Sanciones**

**Artículo 10. Sanciones.-** Las infracciones establecidas en los artículos anteriores serán sancionadas de acuerdo al Título XI de la Ley 7/1985 y a lo previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, es decir:

- Por la comisión de infracciones leves previstas en el artículo 7 de la presente ordenanza: con multa desde 50 euros hasta 750 euros.
- Por la comisión de infracciones graves previstas en el artículo 8 de la presente ordenanza: con multa desde 751 euros hasta 1.500 euros.
- Por la comisión de infracciones muy graves previstas en el artículo 9 de la presente ordenanza: con multa desde 1.501 euros hasta 3.000 euros.

**Artículo 11. Sanciones sustitutorias: Trabajos comunitarios.**

1. Como alternativa al pago de la multa en las infracciones tipificadas en los artículos 7, 8 y 9, el órgano competente establecerá la posibilidad de que el infractor realice, con carácter voluntario y previa solicitud a instancia de la parte, la realización de acciones educativas que se consideren convenientes para la concienciación de los alumnos y sus familias sobre la necesidad de asistencia de los menores al centro escolar

2. Equivalencia en horas de las multas económicas: 50 euros equivaldrá a un máximo de 2 horas de actividad en las medidas sustitutorias.

3. Características de las sanciones sustitutorias:

- a) Serán acciones de carácter educativo, considerándose como tal todo programa de educación e información relacionado con la falta cometida, que tendrá por finalidad concienciar al infractor en cuanto las debidas responsabilidades y pretenderá reparar los daños causados por la falta.
- b) Estos programas estarán diseñados como charlas, talleres grupales, reuniones individualizadas, apoyo educativo, según el caso, y serán realizados por personal capacitado para tal fin.
- c) Es una actividad complementaria, no remunerada, no sustitutiva de puestos de trabajo ni compite con el mercado laboral.
- d) Debe compaginarse con las obligaciones laborales de quien cumple la medida.
- e) Es un trabajo voluntario, una obligación positiva, con duración determinada en base al tipo de infracción.

4 Adjudicación de la medida sustitutoria: La Mesa Local de Absentismo Escolar del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes será la que dictamine la adjudicación de las medidas sustitutorias del pago de la multa a aplicar en cada caso.

**Artículo 12. Graduación de las sanciones.-** Calificadas las infracciones, las sanciones se graduarán en atención a los siguientes elementos:

- a) Reiteración de las mismas
- b) El grado de intencionalidad o negligencia.

- c) La gravedad de los perjuicios causados atendidas las condiciones del menor
- d) La relevancia o trascendencia social que hayan alcanzado.
- e) Si la inasistencia del menor al centro escolar ha provocado la ausencia de evaluación, evaluación suspendida o pérdida de evaluación y dependiendo del número de asignaturas.

**Artículo 13. Reincidencia.-** Se produce reincidencia del infractor cuando el responsable de la infracción haya sido sancionado mediante resolución firme por la comisión de otra infracción de la misma naturaleza en el plazo de un año a contar desde la notificación de aquella.

#### TÍTULO IV

##### **Procedimiento sancionador**

**Artículo 14. Procedimiento.-** El procedimiento sancionador se iniciará a propuesta de la Mesa Local de Absentismo Escolar una vez agotadas todas las actuaciones descritas en el artículo 17 de la presente Ordenanza.

**Artículo 15. Necesidad de expediente.-** Las sanciones por infracciones tipificadas en esta ordenanza no podrán imponerse sino en virtud de un expediente instruido a estos efectos, de acuerdo a lo dispuesto en esta ordenanza y en la Ley 39/2015.

**Artículo 16. Órgano competente.-** Las infracciones tipificadas en esta ordenanza serán sancionadas por el alcalde-presidente, sin perjuicio de la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora a otros órganos municipales.

**Artículo 17. Actuaciones previas.-** Las actuaciones previas al inicio de expediente para poder aplicar esta ordenanza serán las recogidas en el Convenio de Colaboración entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes para la Prevención y el Control del Absentismo Escolar, establecidas tanto en el Plan Marco de Prevención y Control del Absentismo Escolar de la Dirección del Área Territorial Madrid-Norte de la Consejería de Educación, como en el Programa Municipal de Prevención y Control del Absentismo Escolar.

La Mesa Local de Absentismo Escolar, una vez agotadas todas las vías de intervención diseñadas previamente, trasladará el expediente, con toda la documentación correspondiente y su propuesta, al órgano competente del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes para que proceda a la incoación del pertinente expediente sancionador.

Cuando el órgano competente para incoar el procedimiento sancionador tuviera indicios de que el hecho pudiera constituir también una infracción penal, lo pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional competente, absteniéndose de proseguir el procedimiento, una vez incoado, mientras tanto no exista un pronunciamiento judicial.

#### TÍTULO V

##### **Prescripción**

**Artículo 20. Prescripción de las infracciones.-** Las infracciones tipificadas en esta ordenanza prescribirán en el tiempo y forma previstos en el artículo 111 de la Ley 6/1995, que establece que "las infracciones tipificadas en esta Ley prescribirán a los tres años las leves, a los cinco las graves y a los siete años las muy graves, desde el momento en que se hubiere cometido la infracción si antes de transcurrido dicho plazo no se hubiere notificado al interesado la incoación del expediente sancionador.

#### DISPOSICIÓN FINAL

La presente ordenanza entrará en vigor tras su aprobación definitiva y publicación del texto íntegro en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID una vez transcurrido el plazo de quince días hábiles desde dicha publicación, según lo previsto en los artículos 65.2 y

70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

San Sebastián de los Reyes, a .....El alcalde-presidente