



# Obligación de los ayuntamientos de mantener en el padrón municipal a las personas presas de sus municipios

Recomendación General del Ararteko  
6/2020, de 14 de diciembre de 2020

**ararteko**  
Herriaren Defendatzailea  
*Defensoría del Pueblo*



## **Recomendación General del Ararteko 6/2020, de 14 de diciembre de 2020.**

### **Obligación de los ayuntamientos de mantener en el padrón municipal a las personas presas de sus municipios**

#### **1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES**

##### **1.1. Introducción**

El Ararteko ha recibido un número significativo de quejas individuales y de entidades procedentes del tercer sector del ámbito penitenciario, que tienen como motivo las dificultades de personas presas y expresas de acceder a prestaciones y servicios públicos a los que pudieran tener derecho.

Analizadas y en muchos casos resueltas dichas quejas, se observa que a menudo el elemento que subyace bajo dichas dificultades de acceso, está en la falta de empadronamiento en sus municipios de las personas en prisión o, en ausencia de este, el empadronamiento en el centro penitenciario que el ordenamiento jurídico contempla.

El Ararteko, además, ha llevado a cabo diversas actuaciones referidas al padrón municipal, tanto en el curso de quejas individuales como en actuaciones de oficio y en el seguimiento de otras recomendaciones que afectan a la inscripción en el padrón<sup>1</sup>. En consecuencia, las intervenciones que ha realizado el Ararteko han sido numerosas a lo largo de estos años y ello por ser un requisito imprescindible para el ejercicio de derechos y para el acceso a servicios y prestaciones del sistema vasco de protección social.

La previsión normativa como caso especial de empadronamiento de las personas presas, se encuentra establecida desde el año 2015 y ha sido nuevamente actualizada sin modificaciones en la [en la resolución de 29 de abril de 2020](#) la *que*

---

<sup>1</sup> Entre otras, Resolución del Ararteko 30 de marzo de 2009, de 19 de diciembre de 2008, de 15 de septiembre de 2008, de 16 de septiembre de 2008, de 4 de julio de 2008, de 23 de marzo de 2006, recomendación del Ararteko 18/2005, de 21 de noviembre de 2005; recomendación general: Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias; actuación de oficio dirigida a 36 ayuntamientos en los que se ubican recursos residenciales destinados a personas menores de edad o personas en situación de exclusión social grave o sin hogar ([www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus))

*se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (Resolución de 29 de abril de 2020), en el punto 3.4.<sup>2</sup>*

Desde la experiencia del Ararteko, se ha podido observar, sin embargo, que dicha regulación a pesar de no ser tan reciente, es aún desconocida, sobre todo en el ámbito municipal, al afectar a un número porcentualmente bajo de vecinos de los municipios, por tratarse aún de una realidad socialmente poco conocida y, sobre todo, porque modifica sustancialmente el principio de residencia efectiva que preside toda la regulación sobre el padrón, constituyendo una excepción de primer orden al mismo al tener en cuenta las especiales circunstancias en las que se encuentran las personas presas que dificultan mantener la inscripción en el padrón municipal. El Ararteko es consciente de las dificultades de los ayuntamientos y por ello considera necesario impulsar una reflexión sobre el padrón de las personas en prisión que es causa de muchas de las quejas tramitadas por esta institución.

## **1.2. Antecedentes**

La realidad que en la institución del Ararteko se ha podido conocer a este respecto es la siguiente. A pesar de que el aumento de personas presas por delitos contra la seguridad del tráfico o por delitos relativos a la violencia de género ha modificado enormemente los perfiles sociales de las personas que se encuentran en los centros penitenciarios, la mayoría sufren muchas veces procesos de exclusión social que se perpetúan en el tiempo y que se acentúan tras una o varias estancias en prisión. De este modo, el propio paso por prisión se convierte en un factor de exclusión social que acelera o termina por agotar los vínculos sociales y familiares de la mayoría de personas presas que han pasado largos periodos de tiempo privados de libertad y consecuentemente, en dicha trayectoria en el medio penitenciario pierden igualmente el padrón municipal.

La realidad, por tanto, es que salvo en el excepcional caso de que sean propietarios de la vivienda o que mantengan lazos muy sólidos con el núcleo familiar, al cabo de un tiempo el ayuntamiento de origen procede a dar a esas personas presas de baja en el padrón. Esta situación se produce con mayor intensidad con las personas extranjeras no comunitarias, dada la obligación legal de renovar el empadronamiento cada dos años cuando no se dispone de una autorización administrativa para residir de larga duración, y con los inquilinos de pisos de alquiler, cuando el nuevo inquilino interesa que consten inscritos en la

---

<sup>2</sup> **“Empadronamiento de reclusos.** El empadronamiento de reclusos en el municipio en el que se encuentra el centro penitenciario sólo podrá realizarse a petición de los mismos. Admitir el empadronamiento forzoso de los reclusos supondría imponer una pena accesoria a la de prisión, que al no estar expresamente prevista resultaría contraria al artículo 25 de la Constitución Española. A sensu contrario, los reclusos tienen el derecho de elegir como domicilio habitual el que asignen a efectos de empadronamiento, no siendo pues la residencia efectiva el criterio a aplicar en este caso. La única limitación que cabe establecer al respecto es que no exista, o haya dejado de existir, vinculación con el domicilio elegido para el empadronamiento (por ejemplo, porque la vivienda esté ocupada por otro grupo familiar con el que no se tenga relación o porque las personas que figuren inscritas con el mismo soliciten de forma justificada su baja, etc.”

dirección únicamente las personas que conviven en ese momento. En las situaciones más difíciles ni siquiera existe un empadronamiento previo a la entrada en prisión como sucede en los supuestos de personas que residían en viviendas de alquiler pero sin contrato legal. Otra realidad frecuente que ha podido conocer el Ararteko tiene que ver con las personas presas que compartían piso de alquiler antes de su entrada en prisión, y son los propios co-inquilinos los que instan la baja en el padrón de los inquilinos que ingresan en prisión, puesto que tanto para la renta de garantía de ingresos (RGI) y la prestación complementaria de vivienda (PCV) como para otras ayudas se tienen en cuenta las personas empadronadas en un mismo domicilio.

Por otro lado, cuando las personas presas de Bizkaia o Gipuzkoa carecen de padrón y por tanto no pueden tener derecho a los servicios de inclusión o socio-sanitarios en sus territorios, se empadronan en el centro penitenciario de Zaballa (Centro Penitenciario Araba/Álava) para ser beneficiarios de recursos que les permitan acceder al tercer grado y no cumplir toda la condena en prisión por falta de recursos en el exterior (siendo esto una condena añadida). En este caso, la inexistencia de **Centros de Inserción Social** (CIS) en Bizkaia y en Gipuzkoa (equipamiento penitenciario destinado a reclusos en régimen de semi-libertad que el Ararteko viene reclamando en sus informes anuales al Parlamento Vasco), produce enormes disfunciones al ser aquella la principal cárcel de cumplimiento. En cuanto a las personas extranjeras en prisión, éstas pueden hacer valer, además, este empadronamiento en el municipio donde se ubica el centro penitenciario de cara a sus procesos de regularización posteriores, lo que deberá tenerse en cuenta por los técnicos de inmigración de los ayuntamientos por los efectos que pudieran derivarse del mismo.

Sin embargo, en opinión de las entidades del tercer sector que trabajan en el ámbito penitenciario con personas extranjeras, ha de tenerse en cuenta además la grave realidad de este colectivo, como el Ararteko ha venido denunciando. Se podría decir de forma resumida que las personas extranjeras en Euskadi, entran más en prisión y salen menos. Entran más no por delinquir más sino, en muchos casos, por ejemplo, por no ser localizadas en sus domicilios para las notificaciones del pago de multas o por condenas pequeñas, que se acaban convirtiendo en órdenes de busca y captura. Y salen menos, porque caducan las autorizaciones de residencia y trabajo y hasta el pasaporte al no poder renovarlas en prisión. Asimismo, cuando son condenados a penas superiores al año, se puede acordar la expulsión del territorio y dicha circunstancia, unida a la falta de arraigo social y familiar, tiene como consecuencia la falta de permisos y progresión de grado al carecer de un recurso en el exterior y esto supone que cumplan la totalidad de la condena en la cárcel y que se vean en una situación de desamparo jurídico, legal y social más allá de la pérdida de empadronamiento.

El Ararteko ha conocido, asimismo, situaciones en las que las personas presas no han podido acceder a la vida en libertad hasta el final de la condena, bien cumpliendo la totalidad de la misma en prisión o bien en régimen de libertad condicional. En estos casos, las personas expresas que están bajo régimen

penitenciario (libertad condicional) o no, vuelven en ocasiones a residir efectivamente en sus municipios de arraigo en infraviviendas o en la calle cuando carecen de domicilio. En estos casos, los ayuntamientos debería tener en cuenta la regulación recogida en la [resolución de 29 de abril de 2020](#), que regula en el punto 3.3, dentro de los supuestos especiales de empadronamiento, el Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Según el mismo, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón. Por otro lado, puede y debe recurrirse a un domicilio ficticio en los supuestos en que una persona que carece de techo resida habitualmente en el municipio y sea conocida de los servicios sociales correspondientes, a estos efectos, la dirección del empadronamiento será la que señalen los servicios sociales: la dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.

A este respecto los ayuntamientos deberían tener en consideración igualmente las buenas prácticas recomendadas por el Ararteko en la Recomendación general del Ararteko 5/2011, de 17 de octubre. Obligación de los ayuntamientos de llevar a cabo diversas actuaciones para la inscripción en el padrón municipal de las personas sin hogar y a los menores tutelados por las diputaciones forales que viven en centros residenciales en su municipio. En concreto el punto seis de la misma que recomienda a los ayuntamientos elaborar un protocolo de actuación en los casos de personas sin hogar, en el que se establezca la intervención de los servicios sociales municipales o en su caso de los servicios sociales de atención secundaria de las diputaciones forales y/o de las entidades sociales que trabajan con personas sin hogar. Este protocolo debe contener el derecho a la inscripción en el padrón municipal de las personas que residen efectivamente en el municipio. En el caso de que prevea la baja de oficio en el padrón, se deberán cumplir las previsiones del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, artículo 72 y siguientes referido a la baja de oficio y especialmente los requisitos en cuanto al necesario trámite de audiencia al interesado.

### **1.3. Consecuencias**

Cuando una persona ingresa en prisión, el objetivo del sistema penitenciario es orientar el cumplimiento de la pena de privación de libertad a la reinserción social de la persona. El tratamiento penitenciario debe preparar a las personas en prisión para la vida en libertad, y por ello dicho tratamiento está configurado sobre la clasificación en grados. El primer grado incluye a presos y presas con una calificación específica y supone un régimen cerrado, sin permisos penitenciarios. El segundo grado es el grado ordinario de cumplimiento. Para disfrutar del tercer grado, que permite a la persona ir solo a dormir a la cárcel –y así poder participar de actividades de formación, trabajo o programas de desintoxicación, entre otros–, en general, se precisa autorización de la junta de tratamiento del centro penitenciario en base al cumplimiento de una serie de requisitos, entre ellos presentar buen comportamiento, garantías de que no vaya a volver a delinquir

(pronóstico favorable de reinserción) y que disponga de un domicilio y un recurso en el exterior.

Sin embargo, tal y como señalan las entidades del tercer sector del ámbito penitenciario, estos problemas no se agotan en la necesidades de recursos exteriores una vez que se disponga de padrón, sino que las dificultades para encajar en un recurso de inserción van más allá de una cuestión de plazas suficientes. Dentro de la cárcel, el desarraigo social y administrativo –ligado a la pérdida del empadronamiento o el traslado a una prisión fuera de la comunidad autónoma– es una constante, especialmente entre un perfil de reclusos con necesidades específicas. Hay cada vez más personas condenadas con problemas de salud mental y de adicciones, que no encajan en los perfiles sociales y laborales organizados en los itinerarios para su reincorporación a la comunidad. Es por ello, que estas entidades denuncian que ante la falta de recursos específicos en el exterior, las cárceles se están convirtiendo en recursos socio-sanitarios para lo que no están diseñadas ni preparadas.

Por otra parte, la libertad condicional se puede conceder una vez que la persona presa haya superado las tres cuartas partes de su condena –también existe la posibilidad de adelantar dicho plazo en situaciones concretas–. Pero igualmente, cuando la persona presa carece de un recurso exterior de reinserción que le avale –un apoyo familiar con garantías o a través de una asociación o recurso público–, es difícil la concesión de la progresión de grado.

La trayectoria de años en prisión y la consiguiente pérdida de los vínculos familiares y sociales o comunitarios, hace que muchas de estas personas presas hayan perdido el padrón municipal de origen, cuando por su evolución penitenciaria favorable podrían comenzar a acceder a medidas de semi-libertad como las expuestas.

Por otro lado, la posibilidad de empadronamiento en el centro penitenciario, es un derecho de las personas presas para poder iniciar procesos de inclusión en el municipio donde se ubica el centro penitenciario cuando carezca de arraigo y padrón en su lugar de origen por la pérdida de vínculos. Esta posibilidad, como ya se ha apuntado, la puede hacer valer cualquier persona presa y especialmente las personas extranjeras por su situación legal. Pues bien, este supuesto de empadronamiento, si bien es perfectamente legal, está produciendo distorsiones debido a la configuración territorial e institucional de Euskadi por territorios históricos en materia de servicios sociales. De este modo, el número elevado de personas presas inscritas en el padrón del municipio de Iruña de Oca supera las capacidades de los servicios sociales de base del municipio donde se ubica el centro penitenciario de Zaballa y traslada a la Diputación de Álava una necesidad de recursos de reinserción de personas presas mayor que en otros territorios históricos, que también carecen de CIS (Centros de Inserción Social).

Además, ha de tenerse en cuenta que la inscripción en el padrón del municipio donde se encuentra el centro penitenciario, conlleva la pérdida de la antigüedad en

el padrón, lo que supone un problema cuando el procedimiento de asignación de un recurso de reinserción exige un periodo previo de padrón. También para el reconocimiento de la prestación económica de renta de garantía de ingresos (RGI) se exige un periodo previo de inscripción en el padrón municipal, aunque el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, permite periodos de carencia por situaciones de reclusión o para el reconocimiento de la prestación complementaria de vivienda (PCV) y para la inscripción en el registro de solicitantes de vivienda pública (Etxebide). La acreditación de un periodo previo de inscripción en el padrón es un requisito muy importante para el acceso a servicios y prestaciones del sistema vasco de protección social.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Significado y funciones del padrón

El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos del municipio. Sus datos constituyen prueba de residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Toda persona que resida en el Estado español está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en que resida habitualmente. Quien mantenga su estancia en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal corresponde a los ayuntamientos, de acuerdo con las normas aprobadas conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio para las administraciones públicas a propuesta del Consejo de Empadronamiento, obteniéndose la Revisión del Padrón Municipal con referencia al 1 de enero de cada año.

La naturaleza del padrón es la de un registro administrativo, tal y como hemos señalado. El art. 16 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (LBRL) establece que *“el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio.../....”*. Los registros administrativos como tales, a diferencia de los registros jurídicos, no confieren efectos jurídicos a los hechos, actos o derechos que contienen.

Respecto a la inscripción en el padrón municipal de habitantes, hay que partir de que el empadronamiento no es solamente un derecho sino, más bien, una obligación de las personas de estar inscritos en el municipio en el que residen. Este registro municipal –conforme el artículo 53 y 54 del [Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre](#), por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio– es donde deben constar todos los vecinos de un municipio según su domicilio habitual. Los derechos y deberes los confiere la condición de persona vecina en los términos del ordenamiento jurídico.

Si bien como se ha señalado, los registros administrativos como tales, a diferencia de los registros jurídicos, no confieren efectos jurídicos a los hechos, actos o derechos que contienen, la inscripción en el padrón tiene importantes consecuencias en los derechos de las personas<sup>3</sup>, así se adquiere la condición de vecino, y se exige para el ejercicio de derechos, tanto civiles; como es la participación política, como sociales; acceso a la tarjeta sanitaria, ayudas sociales, solicitud de vivienda de protección, etc. Es una certificación que se requiere en las relaciones con la Administración Pública, un requisito esencial en las solicitudes de servicios y prestaciones públicas. La normativa que regula las solicitudes para el ejercicio de derechos como es el derecho a la educación, a la sanidad, a la justicia gratuita, a las becas, a la protección social, entre otros, prevé, entre los documentos a entregar, la certificación de la inscripción en el padrón (o el volante de empadronamiento). En definitiva, la no inscripción en el padrón afecta a los derechos y deberes de la ciudadanía.

Tiene, en consecuencia, importantes funciones como instrumento de las políticas públicas o fuente de información y control para las administraciones públicas, y es un condicionante para el ejercicio de derechos y deberes de las personas, lo que hace ser al padrón una figura de enorme trascendencia, imprescindible en la vida cotidiana de las personas que viven en nuestra comunidad autónoma.

## 2.2. La orientación reinsertadora de las penas

Tanto las reglas de Naciones Unidas como las reglas penitenciarias europeas sobre el tratamiento de las personas presas consagran este principio de la orientación reinsertadora de las penas,<sup>4</sup> recogido en el artículo 25.2 de la Constitución española y desarrollado en la [Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria](#) (LOGP). Hay que señalar que no es casualidad que dicha LOGP fuese la primera ley orgánica aprobada en la democracia y que constituyó, en su día, una de las leyes penitenciarias más progresistas de Europa y por tanto, del mundo.

---

<sup>3</sup> Lo que implica poder ser elector y elegible en los términos establecidos en la legislación electoral, participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, utilizar los servicios municipales, como son los centros cívicos, bibliotecas, acceso a instalaciones deportivas, contribuir mediante las prestaciones económicas y personales a la realización de las competencias municipales, ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y la documentación municipal de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución Española, pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley, exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, art.18 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

<sup>4</sup> [Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos](#) (Reglas Nelson Mandela) (Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015). Regla 4.1. "Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo".

[Recomendación del Consejo de Europa Rec\(2006\)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas](#). Liberación de los reclusos penados. Regla 107.1 "Se ayudará a los reclusos penados, con antelación a su liberación y con procedimientos y programas especiales, a prepararse para abandonar la prisión y llevar una vida en sociedad respetuosa de las leyes".

Lamentablemente, dicha orientación de la LOGP ha quedado en gran medida desvirtuada por las múltiples reformas de carácter punitivo que han afectado a la legislación penal y penitenciaria, sobre todo a partir del año 1995 (como la eliminación de la redención de penas por trabajo o la introducción de la prisión permanente revisable, por poner solamente dos ejemplos).

No obstante, en opinión del Ararteko es imprescindible reivindicar la verdadera vigencia del artículo 25.2 de la Constitución Española<sup>5</sup>:

*“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.”*

Más completo aún es el artículo 3.3 del Reglamento Penitenciario ([Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario](#)):

*“Principio inspirador del cumplimiento de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad será la consideración de que **el interno es sujeto de derecho y no se haya excluido de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma.** En consecuencia, la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas”.*

### 2.3. El empadronamiento de las personas en prisión

Según lo establecido en la [resolución de 29 de abril de 2020](#), en el punto 3.4 se señala lo siguiente:

*“Empadronamiento de reclusos. El empadronamiento de reclusos en el municipio en el que se encuentra el centro penitenciario sólo podrá realizarse a petición de los mismos. Admitir el empadronamiento forzoso de los reclusos supondría imponer una pena accesoria a la de prisión, que al no estar expresamente prevista resultaría contraria al artículo 25 de la Constitución Española.*

---

<sup>5</sup> El Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 25.2 de la Constitución no contiene un derecho fundamental a la reinserción pero sí que deben respetarse “diversos mecanismos e instituciones en la legislación penitenciaria precisamente dirigidos y dirigidas a garantizar dicha orientación resocializadora o, al menos, no desocializadora, precisamente facilitando la preparación de la vida en libertad a lo largo del cumplimiento de la condena” [STC 112/1996, de 24 de junio](#) (BOE núm. 182, de 29 de julio de 1996).

*A sensu contrario, los reclusos tienen el derecho de elegir como domicilio habitual el que asignen a efectos de empadronamiento, no siendo pues la residencia efectiva el criterio a aplicar en este caso. La única limitación que cabe establecer al respecto es que no exista, o haya dejado de existir, vinculación con el domicilio elegido para el empadronamiento (por ejemplo, porque la vivienda esté ocupada por otro grupo familiar con el que no se tenga relación o porque las personas que figuren inscritas con el mismo soliciten de forma justificada su baja, etc.)”<sup>6</sup>.*

Como hemos visto, en el ordenamiento jurídico español el padrón es un registro administrativo (se recogen hechos, no derechos), cuya regulación se orienta a que los ayuntamientos reflejen de la forma más fidedigna posible las personas que realmente están viviendo en dicho municipio en cada momento. Sin embargo, el fin constitucional reinsertador de las penas ha determinado una excepción fundamental a esta regla general que afecta a las personas en prisión, precisamente por los importantes derechos que derivan del empadronamiento que se han consignado en el punto 2.1 y que constituyen la base para los procesos de reinserción de las personas presas en el exterior.

Por ello, cabe destacar, en primer lugar, que **si la persona presa sigue manteniendo el vínculo familiar y/o social con su municipio, los responsables del padrón municipal no podrán darle de baja en el mismo de oficio** por hallarse en prisión, no siendo pues la residencia efectiva el criterio a aplicar en este caso. Es por ello, que el Ararteko considera fundamental que se establezcan las medidas y protocolos necesarios para que las personas presas no pierdan el padrón de sus lugares de arraigo, pues es en dichos municipios donde deberían comenzar, en principio, sus procesos de reintegración a la vida en libertad a través de las diferentes posibilidades de régimen abierto penitenciario.

Como establece el artículo señalado, **el único límite al derecho de la persona presa de continuar empadronado en su municipio una vez encarcelado, será el determinado por la pérdida del vínculo con el domicilio del empadronamiento** porque las personas inscritas en esa dirección hayan perdido el vínculo con el preso y soliciten la baja justificadamente o sean otras las personas que ocupan el domicilio e insten la baja.

Dicha previsión normativa no da respuesta a la posibilidad real de que el núcleo familiar originario de la persona presa cambie de domicilio en el mismo municipio. En opinión del Ararteko, en este caso, habría que acudir al espíritu de la norma que insta a mantener el padrón de las personas presas durante su estancia en prisión, por lo que los municipios deberían articular los mecanismos necesarios para que el principio de mantenimiento del padrón pueda materializarse efectivamente en estos casos.

---

<sup>6</sup> Este mismo texto estaba ya en vigor en la anterior regulación de 2015. [Resolución de 16 de marzo de 2015](#), de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

Por último, para garantizar el acceso a la reinserción a través del imprescindible empadronamiento, **las personas presas, siempre que lo soliciten libremente, podrán empadronarse en el propio centro penitenciario** en el municipio donde este se encuentre, cuando a lo largo de su trayectoria penitenciaria hayan perdido el padrón en sus municipios de origen. La posibilidad de empadronamiento en el centro penitenciario, como ya se ha señalado, se configura en consecuencia como un derecho de las personas presas para poder iniciar procesos de inclusión en el municipio donde se ubica el centro penitenciario cuando carezca de arraigo y padrón en su lugar de origen por la pérdida de vínculos sociales y familiares durante su trayectoria vital y penitenciaria. Esta previsión es verdaderamente importante para que puedan iniciar procesos de inclusión colectivos con especiales dificultades de inserción, como las personas extranjeras o las mujeres presas. En el caso específico de determinadas mujeres presas, por ejemplo, la vuelta al lugar de origen no resulta aconsejable cuando hayan sufrido situaciones de violencia de género, por lo que estas mujeres precisan iniciar sus procesos de inserción en un nuevo lugar lejos de los entornos de violencia de origen.

Además, para poder optar a esta posibilidad de empadronarse en el centro penitenciario, la persona interesada tiene que tener conocimiento de que se ha realizado la baja en la inscripción en el padrón, lo que obliga a articular determinadas alertas y establecer los medios que le permitan disponer de dicha información para poder ejercer esa opción.

Por todo ello, sobre la base de las anteriores consideraciones y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la [Ley 3/1985, de 27 de febrero](#), por la que se crea y regula esta Institución, el Ararteko ha considerado oportuno dirigir a los ayuntamientos vascos la siguiente

### RECOMENDACIÓN GENERAL

1. Que mantengan el empadronamiento de las personas presas de su municipio durante el tiempo de estancia en prisión.
2. Que no se inste el procedimiento de baja de oficio establecido en la normativa cuando tengan conocimiento de que la persona se encuentra cumpliendo pena en prisión.
3. Que si cabe legalmente acordar la baja, se comunique a los servicios sociales del centro penitenciario donde está cumpliendo la condena la persona presa para que pueda inscribirse en el padrón municipal donde se ubica el centro penitenciario para evitar la pérdida de la antigüedad en el padrón municipal.

4. Que elaboren un protocolo o instrucciones sobre cómo deben actuar las diferentes áreas municipales de cada Ayuntamiento, cuando tengan conocimiento de que uno de sus vecinos o vecinas está cumpliendo una pena de prisión y que se prevea, asimismo, la intervención de los servicios sociales para personas en riesgo de exclusión.

En dicho protocolo se debería establecer que la inscripción en el padrón del municipio donde se ubica el centro penitenciario únicamente debería ser una opción aplicable en los casos en los que la persona presa lo solicite libremente por haber perdido totalmente los vínculos sociales y familiares de su municipio de origen.

5. Finalmente, es importante recordar la posibilidad que prevé la normativa de inscripción en la dirección de los servicios sociales cuando se acredita la residencia efectiva en el municipio, incluso en situación de infravivienda y/o sin domicilio, situación en la que se pueden encontrar algunas personas después de abandonar la prisión.

**ararteko**

Herriaren Defendatzailea

*Defensoría del Pueblo*