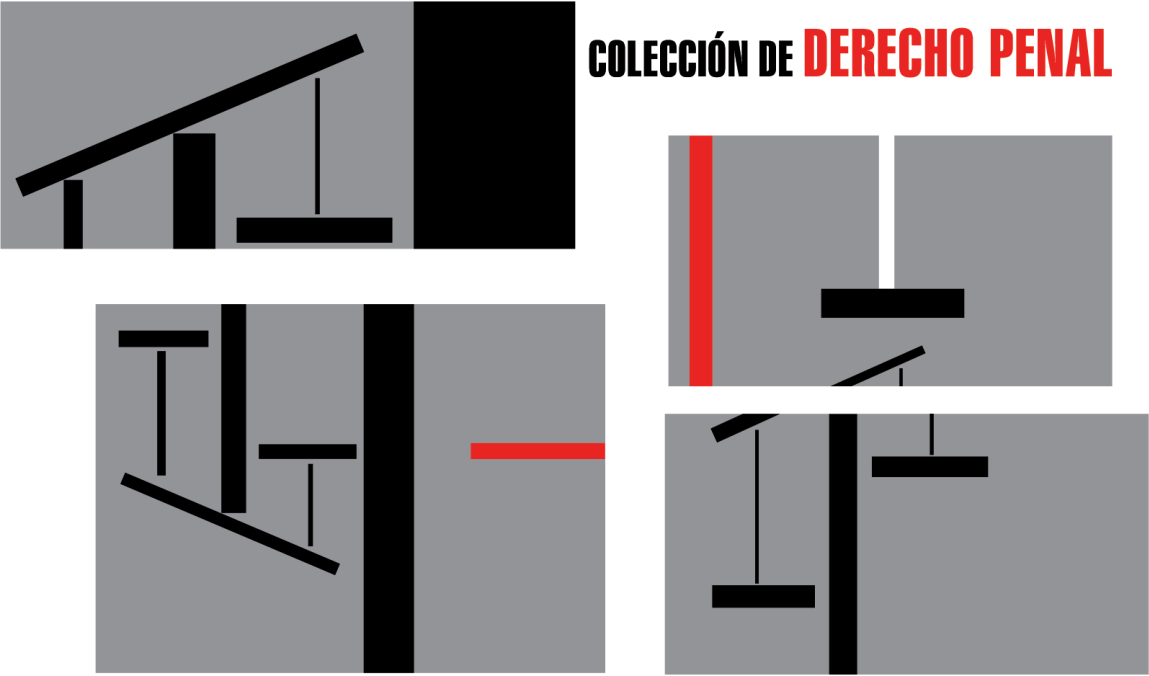




COLECCIÓN DE **DERECHO PENAL**

EL CONTROL DEL SARS-COV-2 EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Eugenio Arribas López

Doctor en Derecho. Criminólogo

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

Presentación

Ángel Luis Ortiz González

Secretario General de Instituciones Penitenciarias

Prólogo

Carlos García Valdés

Catedrático Emérito de Derecho Penal UAH

REUS
EDITORIAL

COLECCIÓN DE DERECHO PENAL

TÍTULOS PUBLICADOS

- La discriminación hacia la mujer por razón de género en el Código penal**, *María Acale Sánchez* (2006).
- Derecho penal de la empresa e imputación objetiva**, *Bernardo Feijoo Sánchez* (2007).
- Punibilidad y delito**, *Érika Mendes de Carvalho* (2007).
- Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto**, *Manuel Cancio Meliá* (2010).
- La responsabilidad penal de los funcionarios por delitos ambientales**, *Cristóbal Javier Cantero Cerquella* (2010).
- La ocupación de inmuebles en el Código Penal español**, *José Miguel Jiménez París* (2018).
- Triple de la mayor y condenas eternas. A propósito del Acuerdo del TS de 27 de junio de 2018**, *Puerto Solar Calvo* (2019).
- Malversación y blanqueo en la contratación pública de abogados defensores**, *Jordi Casas Hervilla* (2019).
- Siniestralidad vial, delitos imprudentes y fuga**, *Rosario de Vicente Martínez* (2019).
- Lineamientos de la violencia en el derecho penal del deporte**, *José Manuel Ríos Corbacho* (2019).
- Violencia sexual de género contra las mujeres adultas. Especial referencia a los delitos de agresión y abuso sexuales**, *María Acale Sánchez* (2019).
- Los instrumentos de valoración y gestión de riesgos en el modelo de penalidad español**, *David Castro Liñares* (2019).
- Régimen penológico del concurso real de delitos**, *Jorge Vizueta Fernández* (2020).
- Derecho penal del enemigo en España**, *Cristian Sánchez Benítez* (2020).
- El delito de trata de seres humanos: el artículo 177 bis del Código Penal**, *Tania García Sedano* (2020).
- El Derecho Penal del Estado de Derecho entre el espíritu de nuestro tiempo y la Constitución**, *Eduardo Demetrio Crespo* (2020).
- Prevaricación administrativa de autoridades y funcionarios públicos: análisis de sus fundamentos y revisión de sus límites**, *Jordi Casas Hervilla* (2020).
- La pena de prisión en medio abierto. Un recorrido por el régimen abierto, las salidas tratamentales y el principio de flexibilidad**, *Ana Cristina Rodríguez Yagüe* (2021).
- La medida de seguridad de libertad vigilada para sujetos imputables. Su implementación práctica a través de 30 casos**, *María Pilar Marco Francia* (2021).
- Los hurtos cualificados. Práctica jurisprudencial**, *Rosario de Vicente Martínez* (2021).
- Concordia en las Cortes y violencia en las cárceles: la transición penitenciaria española**, *Antonio Andrés Laso* (2021).
- Delitos contra la Administración Pública y corrupción: criterios de imputación al superior jerárquico**, *Erick Guimarães* (2021).
- El trabajo forzoso, la esclavitud y sus prácticas análogas como finalidades del delito de trata de seres humanos**, *Tania García Sedano* (2021).
- La alevosía: análisis jurídico y de política legislativa de la circunstancia del artículo 22.1 del código penal**, *José Mateos Bustamante* (2021).
- El control del SARS-CoV-2 en el sistema penitenciario**, *Eugenio Arribas López* (2021).

COLECCIÓN DE DERECHO PENAL

Directora:

ROSARIO DE VICENTE MARTÍNEZ

Catedrática de Derecho Penal

Universidad de Castilla-La Mancha

EL CONTROL DEL SARS-COV-2 EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Eugenio Arribas López

Doctor en Derecho. Criminólogo

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

Presentación

Ángel Luis Ortiz González

Secretario General de Instituciones Penitenciarias

Prólogo

Carlos García Valdés

Catedrático Emérito de Derecho Penal UAH

REUS
EDITORIAL

Madrid, 2021

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2021)

ISBN: 978-84-290-2551-4

Depósito Legal: M 27646-2021

Diseño de portada: Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

Una vez más, a Charo, Jorge, Marta y Celia

ABREVIATURAS¹

AGE:	Administración General del Estado
CA:	Comunidad Autónoma / Comunidades Autónomas
CP:	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
CD:	Centro Directivo
CE:	Constitución española de 1978
CFSE:	Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado
CIS:	Centros de Inserción Social
COVID-19:	Coronavirus disease 2019
DGEPRS:	Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social
EPI:	Equipo / Equipos de Protección Individual
ER-COVID-19:	Evaluación de riesgos derivados de la COVID-19
FFP:	Filtering Face Piece
IDGEPRS:	Instrucción / Instrucciones de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social
IIPP:	Instituciones Penitenciarias
JT:	Juntas / Junta de Tratamiento
JVP:	Juzgado / Juzgados de Vigilancia Penitenciaria
LOGP:	Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria

¹ Para comodidad del lector, cuando, a lo largo del trabajo, utilicemos por primera vez una abreviatura de las que constan en esta lista, la pondremos entre paréntesis, después de la palabra o grupo de palabras que representa. Por otro lado, anticipamos también que, con respecto a algunas palabras o grupos de palabras —señaladamente, disposiciones normativas— que, por utilizar sólo en algún apartado o en un escaso número de ocasiones, no aparecen en este listado, emplearemos la misma técnica.

- MS: Ministerio de Sanidad
- NASARS-CoV-2: Normas de actuación para los empleados públicos penitenciarios que trabajen en un centro penitenciario o Centro de Inserción Social y puedan tener contacto con personas susceptibles de poder tener o desarrollar la enfermedad por el Coronavirus SARS-CoV-2
- ONG: Organización / Organizaciones no gubernamentales
- OMS: Organización Mundial de la Salud
- Orden INT/227/2020: Orden INT/227/2020, de 15 de marzo, en relación con las medidas que se adoptan en el ámbito de Instituciones Penitenciarias al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19
- Orden INT/407/2020: Orden INT/407/2020, de 12 de mayo, por la que se adoptan medidas para flexibilizar las restricciones establecidas en el ámbito de Instituciones Penitenciarias al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19
- PCR: Reacción en Cadena de la Polimerasa, en sus siglas en inglés (Polymerase Chain Reaction)
- PDIA: Pruebas Diagnósticas de Infección Activa por SARS-CoV-2
- PRL: Prevención de Riesgos Laborales
- RD: Real Decreto
- RD 840/2011: Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de la penas privativas de libertad y sustitución de penas
- RD 463/2020: Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

- RD 926/2020: Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2
- RP: Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero
- SARS-CoV-2: Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2, en sus siglas en inglés
- SEFP: Secretaría de Estado de Función Pública
- SEPTFP: Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública
- SGFP: Secretaria General de Función Pública
- SGSP: Subdirección General de Sanidad Penitenciaria
- SGIP: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias
- SGMAPMA: Subdirección General de Medio Abierto y Penas y Medidas Alternativas
- SGPMA: Servicio / Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas
- SGRRHH: Subdirección General de Recursos Humanos
- SPA: Servicio de Prevención Ajeno
- SPRL: Servicio / Servicios de Prevención de Riesgos Laborales
- SSCC: Servicios Centrales de la Administración Penitenciaria
- SSPP: Servicios Periféricos de la Administración Penitenciaria
- TPFE: Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo
- TBC: Trabajo en beneficio de la comunidad
- TREBEP: Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
- UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia

PRESENTACIÓN

En el momento de escribir estas líneas la quinta ola de la pandemia provocada por el SARS-COV-2 continúa generando contagios y fallecimientos. Esa situación se vive con inquietud tanto en la sociedad en general como en el interior de los centros penitenciarios.

Esta obra describe con rigor y detalle la forma en la que se ha abordado esa pandemia por el sistema penitenciario español. Su autor, Eugenio Arribas López, ha aprovechado su experiencia y formación para dar a conocer el equilibrio y al mismo tiempo la tensión que se produce entre salud y derechos cuando las personas se encuentran privadas de libertad.

Sin lugar a dudas, la trayectoria profesional del autor es una garantía a la hora de relatar las actuaciones de control que se han acordado sobre los internos y las medidas adoptadas para garantizar el trabajo y la salud del personal penitenciario. Los 36 años que lleva trabajando Eugenio dentro del sistema penitenciario y su pertenencia a los tres cuerpos existentes dentro del mismo (Ayudantes, Especial y Técnico) hacen que esta obra tenga una especial relevancia más todavía si se tiene en cuenta que a su experiencia se une su licenciatura en Derecho, su diplomatura en Criminología y su doctorado en Derecho. Como colofón a todo ello hay que añadir que en el año 2009 recibió el premio Victoria Kent y que durante los últimos tres años Eugenio en su condición de Subdirector General es el responsable directo de la gestión de los recursos humanos dentro de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Dentro de esos 36 años, hay que señalar que durante casi 10 años fue director de dos centros penitenciarios, uno de ellos el primer centro tipo construido en España (Soto del Real). Esa trayectoria profesional justifica sobradamente el reconocimiento que recibió el año 2020, al otorgársele la medalla de oro al mérito penitenciario.

Durante los tres años que llevo al frente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, he podido conocer el trabajo bien hecho y

la carrera profesional de muchos trabajadores penitenciarios que comenzando desde el Cuerpo de Ayudantes han llegado a ocupar los puestos de mayor responsabilidad en los órganos centrales o en la dirección de los centros penitenciarios. Eugenio es claramente un ejemplo de ese tipo de funcionarios y por ello este trabajo tiene la garantía de haber sido realizado por quien conoce con detalle el sistema penitenciario español.

Desde que en los años 80 se hizo frente a los motines y desórdenes en diferentes prisiones, la crisis sanitaria provocada por el SARS-COV-2 está siendo el acontecimiento más relevante al que se está haciendo frente por parte de la Administración Penitenciaria durante los últimos años.

Esta obra aglutina tanto los aspectos jurídicos que se han derivado de los Reales Decretos 463/2020 y 926/2020, recogiendo también las órdenes, circulares, instrucciones y protocolos que se han ido emitiendo, así como los datos estadísticos, que ponen de manifiesto cómo las medidas adoptadas han permitido en el caso de las personas privadas de libertad que los contagios hayan sido cerca de dos veces menos que en la población general, que la tasa de fallecidos esté siendo casi nueve veces inferior y que el número de hospitalizaciones sea alrededor de cinco veces menor que en la población en general. Todos esos datos deben ser valorados teniendo en cuenta que en el mes de marzo de 2020 el número de internos era aproximadamente de 50.000 y que desde esa fecha hasta abril de 2021, por las prisiones españolas que gestiona la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias pasaron 80.311 personas.

Por otra parte respecto a la incidencia de la pandemia en el personal penitenciario, la tasa de contagios está siendo algo menor que en la población en general y el número de fallecimientos es en agosto de 2021 aproximadamente ocho veces menor que en la población en general.

El presente trabajo también aborda una serie de consecuencias que la crisis sanitaria ha provocado y que por su incidencia en la vida ordinaria de los centros resultan interesantes de conocer.

Al año de iniciarse la pandemia el número de personas en prisión disminuyó en más de 2.500. Las personas en tercer grado prácticamente se duplicaron, alcanzando en diciembre de 2020, casi los 7.200. De las cuales 4.870 habían sido clasificadas en tercer grado con control telemático (art. 86.4 del Reglamento Penitenciario).

La suspensión de las comunicaciones y las salidas de permiso produjeron, especialmente durante los primeros tres meses de la pandemia, la práctica desaparición de las sobredosis por consumo de sustancias estupefacientes, el descenso de la conflictividad y el incremento de los internos drogodependientes para participar en programas de deshabituación.

Como se indica en este trabajo una de las fortalezas más importantes que han contribuido a poder gestionar esta crisis de forma eficaz, ha sido la de contar con unas adecuadas infraestructuras; por un lado el número de plazas disponible supera con creces al número de personas privadas de libertad y por otro la estructura modular de la mayoría de los centros ha permitido la separación de las personas contagiadas y la realización de las cuarentenas de forma muy eficaz.

Para los trabajadores penitenciarios, se adoptaron una serie de medidas organizativas y de prevención que les ha permitido cumplir con sus jornadas de trabajo y al mismo tiempo preservar su salud. Para ello se permitió la acumulación de jornadas de trabajo en un mismo día, se crearon grupos de trabajo «estancos», disminuyeron los desplazamientos al centro de trabajo y se implantaron los llamados «retenes» de funcionarios que estuvieron de servicio no presencial pero en condiciones de personarse inmediatamente si eran requeridos para ello. Gracias a la entrega y profesionalidad de esos trabajadores el balance de la gestión de esta crisis sanitaria está siendo positivo.

Las nuevas tecnologías también han contribuido a hacer más llevaderas las consecuencias de la pandemia, especialmente con la utilización de las videollamadas como sistema de sustitución de las comunicaciones y en el caso del cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, se ha permitido a los penados el cumplimiento virtual. Desgraciadamente el uso del teletrabajo solo ha sido posible de forma muy limitada, ya que en lo esencial el servicio penitenciario se presta de persona a persona y esa interacción interpersonal no se puede realizar a través del teletrabajo.

En definitiva este trabajo recoge con detalle las actuaciones puestas en práctica por la Administración Penitenciaria para abordar la pandemia y las consecuencias derivadas de la misma, todo ello relatado por un veterano profesional penitenciario conocedor del trabajo que se realiza en el interior de los centros penitenciarios.

Madrid, agosto de 2021

Ángel Luis Ortiz González
Secretario General de Instituciones Penitenciarias

PRÓLOGO

I

Siempre he respetado a personas como Eugenio Arribas López. Es funcionario del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias, doctor en Derecho, premio Victoria Kent, alto cargo del Centro directivo y prolijo autor de trabajos científicos, en especial su magna obra dedicada al régimen cerrado de cumplimiento. No es pues un desconocido en el panorama intelectual más bien al contrario y así, sus aportaciones han de ser siempre tenidas en cuenta, respetadas y valoradas en este importante campo.

El presente libro, del que generosamente me ha pedido escriba estas líneas primeras, encaja perfectamente en su carácter de dedicación a la Institución a la que ha entregado su vida y que yo tanto respeto y quiero. Su amplia experiencia le ha permitido abordar un tema tan complicado y, a la vez, tan de actualidad. Por encima de todo, destaca su rigor científico y su clara vocación y, claro es, el respeto que le merece cuanto de bueno se hace en los centros, en este caso concreto, respecto a la tremenda epidemia que nos ha inundado. Si entre la ciudadanía el impacto ha sido brutal, son de imaginar sus demoledores efectos en el mundo carcelario.

Su posición privilegiada le ha permitido conocer a fondo la problemática abordada. Los datos que aporta son incontestables y demostrativos de lo que de positivo tiene la forma de atender a nuestros reclusos en este tema tan abrupto y dificultoso. Si la pandemia procurada por el covid ha afectado a un impresionante número de ciudadanos, con demasiados resultados trágicos, el asunto es evidente que se realza cuando se trata de analizar la enfermedad y su contagio entre los muros de los establecimientos penitenciarios, donde todo es más complicado. Así sucede con el tráfico de estupefacientes o con el sida, serios quebraderos de cabeza para los responsables de las instituciones carcelarias, álgidos en su momento.

Del primer problema tuve conocimiento directo en mi etapa de Director General, no llegando a lidiar con el segundo, bastante posterior.

No oculta la verdad Eugenio Arribas. Igual que hizo en su estudio ejemplar sobre el régimen cerrado, ya citado, afronta su investigación partiendo de los estrictos hechos acontecidos, de la negación de la manipulación de los mismos, de la crítica injustificada y de la correcta presentación de las soluciones propugnadas. Todos los apartados de la obra destilan esta metodología más que adecuada y, a la vez, esclarecedora. Se presenta el problema, se analizan en profundidad los datos y se atiende al resultado final, fundado en unas conclusiones coherentes con lo expuesto.

Confieso que he leído esta monografía de un tirón y ello por un triple motivo: por lo fácil de comprender, pese al lenguaje técnico, al estar muy bien escrita; por interesarme siempre los diversos aspectos del tema penitenciario y por el general desconocimiento de cuánto la Administración Penitenciaria ha llevado a cabo por y durante la pandemia. La modestia y la eficacia, muy propio de la Institución, han imperado en lugar del autobombo y la propaganda. El autor, gran y leal funcionario, nos da cuenta de todo ello y lo hace con la satisfacción propia de quien, desde su alto cargo y responsabilidad, recoge el fruto de lo bueno que se ha hecho, no siempre reconocido.

II

Como he escrito con reiteración cada vez que generosamente me encargan uno, un Prólogo no debe resumir el contenido de las páginas que le siguen. Tan solo reflejar su contenido y excitar a su atento conocimiento. Un Prólogo no es una reseña. Esto es precisamente lo que efectuado hoy, adelantar la materia que aborda el libro y, en este concreto caso, mencionarla muy positivamente, en correspondencia a su íntimo merecimiento. Es verdad que yo únicamente prologo y recensiono lo que me gusta, o sea que soy parcial. Esta es la clave de valorar públicamente cuanta aportación científica se lleva a cabo por nuestra doctrina y el motivo de mis actuales líneas.

Abre la obra una presentación del Secretario General de Instituciones Penitenciarias, Ángel Luis Ortiz, que siempre da el justo mérito a sus cercanos colaboradores y se prolonga con tres grandes partes, saturada de diversos apartados, que componen el libro de Eugenio Arribas. Todo está reflejado con una sistemática impuesta por los acontecimientos —las diversas oleadas de la pandemia— y las consiguientes respuestas desde el Centro directivo. Así, después de una breve, pero sustanciosa, introducción dedicada a nuestro sistema penitenciario, empiezan los capítulos referidos

a las acciones desarrolladas por la Institución al respecto y al control de la enfermedad en las personas privadas de libertad y, después, a la importante actuación sobre el personal funcionario y laboral. Son los primeros los más extensos, pues hablan de lo llevado a cabo durante la primera pandemia y la desescalada, analizando su incidencia en, por ejemplo, comunicaciones, permisos de salida, traslados de centro, etc. El comportamiento institucional durante las oleadas sucesivas del covid también ocupa un buen espacio en el gran texto. La muestra de valor y dedicación del personal penitenciario en este duro trance ha sido modélico, similar, en su reducida parcela, al demostrado por nuestros sanitarios y nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la totalidad del país. Después de una inteligente reflexión conclusiva, unos amplísimos y necesarios apéndices complementarios de tablas, gráficos y fichas, cierran la obra. Lo mismo acontece con el listado bibliográfico posterior, ciertamente imprescindible.

Excusado es decir que he disfrutado con la lectura de este libro y he aprendido mucho de él. Encontrándome personalmente tan cerca de la querida Institución, no conocía estos aspectos tan útiles y pensados para momentos tan graves que, desde luego, han contribuido a suavizar, dentro de lo posible, en los centros penitenciarios las consecuencias de la pandemia que todos sufrimos. El conocimiento de la excelente monografía me parece de justicia pues la misma viene a presentar, en cuantos aspectos procede y es pertinente, la ingente labor que lleva a cabo la Secretaría General del ramo. Que el intérprete de lo bien realizado sea Eugenio Arribas López me llena de orgullo. La vieja amistad se complementa así con mi reconocimiento a un funcionario ejemplar.

Carlos García Valdés

Catedrático Emérito de Derecho Penal UAH

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
PRESENTACIÓN.....	11
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN.....	19
I PARTE. EL SISTEMA PENITENCIARIO ANTE LA PANDEMIA ..	25
A. UN ENFOQUE MINIMALISTA DEL SISTEMA PENITENCIARIO	26
1. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA....	26
1.1. Servicios Centrales.....	27
1.2. Servicios Periféricos: espacios penitenciarios	29
2. PERSONAL PENITENCIARIO	33
2.1. Estructura corporativa, áreas funcionales y puestos de trabajo..	34
2.2. Prevención de riesgos laborales.....	37
2.3. Relaciones laborales y negociación colectiva.....	39
3. FINALIDAD Y SISTEMA DE CUMPLIMIENTO DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD. LA FIGURA DEL JUEZ DE VIGILANCIA PENITENCIARIA.....	42
4. IDEAS BÁSICAS SOBRE EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO Y LOS INSTRUMENTOS QUE POSIBILITAN LA SALIDA DE LOS INTERNOS DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS.....	46
5. RELACIONES CON EL EXTERIOR DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	49
6. EL DENOMINADO «SISTEMA PENAL ALTERNATIVO».....	52
B. COMPOSICIÓN DE LUGAR.....	56
1. SOBRE EL CORONAVIRUS SARS-COV-2.....	57
2. LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN.....	58

II PARTE. ACTUACIONES DE CONTROL RELACIONADAS CON LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Y OTRAS SUJETAS A LOS SERVICIOS PENITENCIARIOS	63
1. LAS INSTRUCCIONES Y LOS ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA	64
2. MEDIDAS PREVENTIVAS PREVIAS A LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.....	67
2.1. La Instrucción de cinco de marzo de 2020	67
2.2. Las Instrucciones de 10, 11 y 12 de marzo de 2020.....	69
2.2.1. Ámbito del régimen ordinario.....	70
2.2.2. Ámbito del «sistema penal alternativo».....	73
2.2.2.1. Cumplimiento «virtual» de la pena de trabajo en beneficio de la comunidad	75
2.2.2.2. Seguimiento telefónico	77
3. MEDIDAS POSTERIORES A LA DECLARACIÓN DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA: ORDEN DEL MINISTRO DEL INTERIOR DE 15 DE MARZO DE 2020 E INSTRUCCIONES ULTERIORES	78
3.1. Instrucciones relativas el régimen abierto	81
3.2. Instrucciones sobre asistencia letrada y relaciones con el exterior	84
3.2.1. Asistencia letrada	85
3.2.2. Relaciones con el exterior. Videollamadas	86
3.3. Algunas consecuencias colaterales de las medidas seguidas en la escalada	89
4. LA DESESCALADA EN EL ÁMBITO DE LA EJECUCIÓN PENAL Y LA REINSERCIÓN SOCIAL.....	91
4.1. La desescalada en el régimen ordinario.....	94
4.1.1. Relaciones con el exterior: comunicaciones por locutorio y recepción y recogida de paquetes.....	95
4.1.1.1. Comunicaciones orales por locutorio	98
4.1.1.2. Recepción y recogida de paquetes.....	101
4.1.2. Traslados de internos.....	104
4.1.3. Permisos de salida.....	107
4.1.3.1. Permisos extraordinarios.....	108
4.1.3.2. Permisos de salida ordinarios ya autorizados.....	108
4.1.3.3. Permisos de salida ordinarios a autorizar.....	108
4.1.4. Actividades de intervención y tratamiento.....	109
4.1.5. Indicaciones organizativas.....	110
4.1.6. Indicaciones sanitarias	112
4.1.7. El uso de mascarillas en los espacios penitenciarios en la desescalada	113
4.2. La desescalada en el medio abierto	114

4.2.1. Internos con aplicación del artículo 86.4 del Reglamento Penitenciario.....	115
4.2.1.1. Internos clasificados en tercer grado	115
4.2.1.2. Internos clasificados en segundo grado con aplicación del principio de flexibilidad del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario	117
4.2.1.3. Efectos cuantitativos de las actuaciones emprendidas con respecto al tercer grado en su modalidad de cumplimiento telemático. Una primera conclusión	118
4.2.2. Traslados de internos desde otro centro	120
4.2.3. Permisos de salida.....	120
4.2.4. Otros aspectos de la actividad penitenciaria.....	121
4.2.5. Indicaciones sanitarias	122
4.3. La desescalada en el ámbito del «sistema penal alternativo» gestionado por los servicios penitenciarios	124
4.3.1. Medidas organizativas previas a la reanudación de la actividad.....	125
4.3.2. Reanudación de talleres y programas	126
4.3.3. Reanudación de la ejecución de trabajos en beneficio de la comunidad mediante tareas de utilidad pública	126
4.3.4. Reanudación de la actividad ordinaria de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas.....	127
5. EL CONTROL POSTERIOR A LA FINALIZACIÓN DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA («NUEVA NORMALIDAD»).....	128
5.1. El Plan de respuesta temprana del Ministerio de Sanidad	128
5.2. Instrucciones de 25 de junio y 23 de julio de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social para la «nueva normalidad».....	130
5.3. Regulación del inicio del curso escolar	138
6. EMPEORAMIENTOS DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA (OLAS SUCESIVAS), DECISIONES CONSECUENTES	140
6.1. Modelo de gestión ante el empeoramiento epidemiológico (segunda ola)	140
6.2. Las medidas limitativas selectivas y su fundamento normativo y material.....	143
6.3. El medio abierto ante el empeoramiento de la pandemia	148
6.4. Suspensión y restricción cuasi generalizada de actividades.....	149
6.5. El uso de mascarillas en los espacios penitenciarios en la segunda ola y posteriores	151
6.6. Reversión de las medidas limitativas y nuevo modelo de gestión: Acuerdo de 25 de noviembre de 2020 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.....	154

6.7. La reacción administrativa ante nuevos empeoramientos de la crisis sanitaria (sucesivas olas pandémicas)	157
6.8. La cobertura normativa de las medidas restrictivas ante el levantamiento del estado de alarma. Inicio y avance del proceso de vacunación.....	160
7. LA CRISIS SANITARIA EN EL TRABAJO PENITENCIARIO Y LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	163
7.1. Medidas adoptadas en la escalada	163
7.2. Medidas adoptadas en la desescalada y ante los empeoramientos epidemiológicos	165
8. RESULTADOS PROVISIONALES DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL Y EFECTOS PERCIBIDOS DE LA PANDEMIA	168
III PARTE. ACTUACIONES DE CONTROL RELACIONADAS CON EL PERSONAL PENITENCIARIO	175
1. MEDIDAS ORGANIZATIVAS ADOPTADAS EN LA ESCALADA	176
1.1. Por la Administración General del Estado	176
1.2. Por la Administración Penitenciaria	181
1.2.1. Servicios periféricos.....	181
1.2.2. Servicios centrales.....	191
1.2.3. La problemática específica del permiso por deber inexcusable.....	193
2. MEDIDAS ORGANIZATIVAS ADOPTADAS EN LA DESESCALADA Y EMPEORAMIENTOS POSTERIORES DE LA PANDEMIA	196
2.1. Administración General del Estado	196
2.1.1. La Instrucción de 22 de abril de 2020 de la Secretaría General de Función Pública.....	196
2.1.2. Orientaciones para los Servicios de Prevención de la Administración General del Estado.....	200
2.1.3. Resolución de cuatro de mayo de 2020 de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública.....	201
2.1.4. Resolución de 17 de junio de 2020 de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública.....	206
2.1.5. Instrucción de 17 de junio de 2020 de la Secretaría General de Función Pública.....	211
2.2. Administración Penitenciaria	212
2.2.1. El mantenimiento de las disposiciones específicas sobre jornadas y horarios.....	213
2.2.2. La polémica surgida en torno al personal de colectivos vulnerables	214

2.2.3. La suspensión de todas las actividades formativas presenciales.....	217
3. LA PANDEMIA COMO VÍA DE NORMALIZACIÓN DE LA MODALIDAD DE TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA.....	217
3.1. El tratamiento de la modalidad de trabajo no presencial en la normativa interna de la AGE durante la crisis sanitaria: recapitulación.....	219
3.2. La incorporación del teletrabajo al Estatuto Básico del Empleado Público.....	221
3.3. La problemática de la implantación de las modalidades laborales no presenciales en la Administración Penitenciaria	223
4. ACTUACIONES PRELIMINARES EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: ÓRDENES DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS	225
5. LAS NORMAS DE ACTUACIÓN PARA EL PERSONAL PENITENCIARIO CONTRA LA COVID-19 EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	227
5.1. Aspectos generales	227
5.2. Normas de actuación en distintos lugares de trabajo	230
5.2.1. Departamento de Ingresos.....	230
5.2.2. Departamento de comunicaciones exteriores.....	233
5.2.3. Centros de Inserción Social	235
5.3. Clasificación de los casos, tratamiento de casos sospechosos, probables o confirmados en el centro y actuación del personal funcionario	235
5.4. Estudio y manejo de contactos entre el personal de un centro penitenciario.....	237
5.5. Manejo de los casos COVID-19	241
5.6. Trabajadores especialmente sensibles. Remisión	244
5.7. Limpieza y desinfección de superficies y espacios destinados a casos sospechosos, probables o confirmados. Gestión de residuos	244
5.8. Recomendaciones generales a seguir por el personal en los lugares de trabajo	245
5.9. Coordinación con actividades empresariales: empresas contratadas que realizan su actividad en los centros de trabajo dependientes de la Administración Penitenciaria.....	247
5.10. La documentación anexa a las normas de actuación para empleados públicos penitenciarios. Ficha sobre tipos y utilización de mascarillas	248
6. LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DERIVADA DE LA COVID-19...	251

6.1. Generalidades	251
6.2. Metodología de la evaluación de riesgos.....	253
6.3. Naturaleza de las actividades y evaluación del riesgo de exposición.....	254
6.4. Identificación del riesgo.....	255
6.5. Trabajadores especialmente sensibles. Remisión	256
6.6. Escenarios de riesgo de exposición al coronavirus SARS-CoV-2 en el entorno laboral	256
6.7. Medidas para el empresario	257
6.8. Las fichas de evaluación de riesgos, en particular	258
7. EL TRATAMIENTO DEL PERSONAL ESPECIALMENTE SENSIBLE	260
8. RESULTADOS PROVISIONALES DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL SOBRE EL PERSONAL.....	262
SÍNTESIS CONCLUSIVA	265
APÉNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FICHAS	283
I PARTE.....	283
Apartado 2.1	283
«Recursos humanos al servicio de la Administración Penitenciaria».....	283
II PARTE	284
Para toda esta parte	284
«Tabla de disposiciones en materia de ejecución penal y reinserción social».....	284
Apartado 5.1	289
«Tabla 4: Actuaciones en centros penitenciarios»	289
Apartado 8.....	290
«Cuadro de datos oficiales de incidencia de la COVID-19 entre la población reclusa y estudio porcentual comparativo con la población general»	290
«Evolución de la población reclusa enero 2020-mayo 2021»....	291
«Evolución de internos clasificados en tercer grado en la modalidad del art. 86.4 RP febrero 2020-mayo 2021»	291
III PARTE	292
Apartados 1 y 2.....	292
«Tabla de disposiciones organizativas»	292
Apartado 6.2.....	295
«Tabla del nivel de tolerabilidad del riesgo».....	295
«Tabla de acción y temporalización en función del nivel de tolerabilidad del riesgo»	295
Apartado 6.6.....	296

«Tabla de exposición de riesgo»	296
Apartado 6.8	297
«Ficha nº 2. Personal del área de vigilancia»	297
«Ficha nº 4. Personal del área de vigilancia en módulos o lugares donde pueda haber casos sospechosos, probables o confirma- dos»	298
Apartado 7	299
«Anexo-IV. Guía de actuación para la gestión de la vulnerabili- dad y el riesgo en el ámbito sanitario y sociosanitario»	299
«Anexo-V. Guía de actuación para la gestión de la vulnerabilidad y el riesgo en ámbitos no sanitarios o sociosanitarios»	300
Apartado 7	301
«Procedimientos de adaptación del puesto de trabajo a personal especialmente sensible»	301
Apartado 8	302
«Cuadro de datos oficiales de incidencia de la COVID-19 entre el personal penitenciario y estudio porcentual comparativo con población general»	302
BIBLIOGRAFÍA CITADA	303

¿Cómo se ha controlado y se está controlando la pandemia originada por la COVID-19 en las cárceles, lugares, en principio y por muchas razones, muy propicios al contagio masivo del virus con unas consecuencias que podrían haber sido trágicas? A contestar esta pregunta está dedicada esta obra y, haciéndolo, se pondrá de manifiesto que los resultados del control han sido razonablemente buenos.

El control de la crisis sanitaria en el universo carcelario se ha movido, también como ha sucedido en el «mundo libre», en un delicado equilibrio entre salud y derechos, pero no sólo con referencia a las personas privadas de libertad, sino también al personal que, al servicio de la Administración, trabaja en los centros penitenciarios. Aquel equilibrio derechos-salud se ha concretado, en el campo penitenciario, en el dictado de una batería de disposiciones normativas específicas (entendida esa expresión en sentido muy amplio), de las que se da cuenta en este trabajo, que han repercutido en la vida de los internos en los centros penitenciarios y también en la del personal que en ellos presta sus servicios profesionales. Un deficiente manejo de la situación pandémica en un medio cerrado como la prisión hubiese tenido unas consecuencias devastadoras para las personas que en ellas deben permanecer, pero no ha sido así, sino que, más bien al contrario, la gestión del SARS-CoV-2, hasta el momento, en los centros penitenciarios, ha sido razonablemente buena. Por eso, el manejo de la pandemia realizado en las Instituciones Penitenciarias —que este libro investiga, analiza y cuenta—, salvando las distancias, quizá pueda servir de modelo de actuación en el futuro en otros ámbitos de convivencia cerrados.

El libro puede tener interés para jueces, fiscales, personal penitenciario, abogados, personal docente e investigador en el ámbito del derecho penal y del derecho penitenciario, personal sanitario involucrado en la crisis sanitaria y gestores de ámbitos de convivencia cerrados.

Eugenio Arribas es Doctor en Derecho, Diplomado Superior en Criminología y funcionario del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias. Actualmente es Subdirector General de Recursos Humanos en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y con anterioridad ha ocupado puestos directivos en distintos centros penitenciarios españoles. Es autor de varios libros y más de un centenar de trabajos relacionados con el Derecho Penal, Penitenciario, Criminología y Función Pública (<http://dialnet.unirioja.es>). Como experto en materia penitenciaria, ha participado en diferentes programas de cooperación internacional. Ha sido galardonado en los premios *García Goyena*, *UNED*; *Degá Miquel Frontera*, Ilustre Colegio de Abogados de Baleares; *San Raimundo de Peñafort*, Ilustre Colegio de Abogados de Murcia; y *Premio Nacional Victoria Kent*, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio del Interior. Al margen del ámbito académico y doctrinal, fue premiado en el *IV Certamen de Relato Criminal*, organizado por el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.