



El profesor Gómez Caballero, asesor de la “Comisión Durán” sobre prevención de riesgos del trabajo, aporta en este número un estudio completo y detallado sobre la prioritaria cuestión relativa a la formación preventiva. Es una materia escasamente tratada por la doctrina, y que en el estudio del profesor Gómez, atiende a las especialidades requeridas para sus distintos destinatarios: empresarios, trabajadores, representantes sindicales....



Rafael de Francisco López, finaliza por el momento el estudio, iniciado en el número 5 anterior, sobre la prevención en la enseñanza. Se trata de un estudio monográfico, intensivo y pluridisciplinar en el que se consideran todos los aspectos (sociológicos, higienistas e históricos) del ejercicio de la enseñanza, que suponen su mejor contribución.



José María de Bona Numancia, Rosa López Martínez y Jorge Ruano Ferre, especialistas en el tema de la prevención, vivida desde la experiencia de su aplicación en Iberia, nos aportan, en esta ocasión, su punto de vista sobre un aspecto generalmente muy poco tratado: el referido a los posibles daños del trabajo sobre la salud de los directivos.

# colaboraciones externas



## LA FORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES

**Pedro Gómez Caballero**

Profesor titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Córdoba

**S**UMARIO: *I. INTRODUCCIÓN. ■ PRIMERA PARTE: II. ANTECEDENTES INMEDIATOS. ■ III. LA FORMACION PARA LA PREVENCION DE LOS RIESGOS LABORALES EN LAS NORMAS INTERNACIONALES. ■ IV. EL MODELO FORMATIVO DE LA LEY 31/95, LPRL: LOS ÁMBITOS DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA. ■ V. LA CAPACIDAD INDIVIDUAL PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES FORMATIVAS. ■ SEGUNDA PARTE. LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: ■ VI. LA ORGANIZACIÓN DE LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA: LOS NIVELES Y CRITERIOS FORMATIVOS, CRITERIOS DE ORDENACIÓN Y CONTENIDO MÍNIMO DE LAS ENSEÑANZAS ■ VII. LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN EL PERÍODO TRANSITORIO ■ VIII. LAS GARANTÍAS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA ■ IX. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA ■ X. PROPUESTAS QUE SE REALIZAN.*

### I. INTRODUCCIÓN

En la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), la formación aparece como un instrumento fundamental para el desarrollo y aplicación de la misma. La formación se configura por la Ley como un instrumento mediante el que las Administraciones públicas puedan conseguir los objetivos de la política de prevención de riesgos laborales (art. 5.2), formulándose reglas para su futura articulación en distintos ámbitos formativos. La Ley pretende alcanzar “una auténtica cultura preventiva”, en la que se involucre toda la sociedad y a tal fin adopta las medidas oportunas en materia formativa. La formación en la referida Ley se conecta a distintos colectivos, se orienta a diferentes ámbitos, no necesariamente laborales, pero siempre tendiendo a la consecución del fin último de la Ley, que es garantizar una eficaz protección de la salud del trabajador frente a los riesgos en el trabajo. Se configura así un modelo formativo caracterizado por su amplitud y complejidad, en el que se deli-

mitan ámbitos de formación inéditos y enriqueciéndose el tradicional espacio formativo del trabajador para el desempeño de su concreto puesto de trabajo. Este modelo es el resultado de la aplicación de las normas internacionales en el plano interno, en donde la formación aparece como un instrumento de extraordinaria importancia para conseguir los objetivos de la Ley. Novedosas son las prescripciones que se refieren al fomento de la prevención de riesgos laborales a través del sistema educativo y las que se refieren a la formación de especialistas que ostenten las capacidades y aptitudes precisas para desarrollar los niveles de cualificación en que se estructura el sistema.

De especial relevancia es el ámbito delimitado por la formación especializada para el ejercicio de una actividad profesional de prevención de riesgos en el trabajo. La formación de expertos o especialistas, prevista escuetamente en la Ley, ha encontrado desarrollo concreto en el R.D. 39/97, de 17 de enero (BOE del 31)–RSP–, modificado por R.D. 780/98, de 30 de abril (BOE del 1 de mayo). Esta norma establece, para la formación especializada,



tres niveles formativos –*básico, intermedio y superior*– que van a determinar la capacidad y aptitud necesaria para el ejercicio de las funciones que se clasifican en niveles correspondientes (arts. 34 a 37 RSP).

Sin embargo, en la actualidad no existen titulaciones académicas o profesionales que acrediten la formación especializada. Tan sólo en algunas enseñanzas de formación profesional o universitarias de carácter técnico, se adquieren conocimientos al respecto. La norma reglamentaria ha previsto un régimen transitorio hasta tanto se determinen las correspondientes titulaciones por las autoridades competentes. Esta situación plantea en la actualidad diversos problemas, entre otros, la determinación del régimen permanente de la enseñanza en prevención de riesgos.

En el presente trabajo se expone la regulación normativa que sirve de soporte al modelo formativo diseñado por la LPRL, distinguiéndose dos partes: la primera dedicada a exponer aspectos de carácter general; y la segunda dirigida a exponer exhaustivamente la situación en que se encuentra actualmente la formación especializada, considerándose de interés las propuestas que se incluyen al final.

## PRIMERA PARTE

### II. ANTECEDENTES INMEDIATOS

Con anterioridad a la LPRL las normas que regían la Seguridad e Higiene en el trabajo contemplaban la formación de una manera precaria. La Ordenanza de Seguridad e Higiene en el trabajo de 9 de marzo de 1.971 (OSHT), que era la norma aplicable con carácter general, contemplaba en algunos de sus preceptos la formación desde distintas perspectivas pero con una escasa regulación. El Decreto 2065/74, de 30 de mayo, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS-74), que contenía disposiciones sobre Seguridad e Higiene en el trabajo en el Régimen

General (Título II, Capítulo XII, Sección 2ª, arts. 186 a 192), no establecía ningún precepto referente a la formación. El modelo formativo que se diseña en la OSHT, que contiene incipientes regulaciones que se recogen en la normativa actual, se estructura sobre el establecimiento de dos ámbitos de formación diferentes: uno, que tiene su espacio en el ejercicio por la Administración laboral de facultades en la materia; y otro, que se desenvuelve en el ámbito delimitado por la relación laboral que une a empresario y trabajador.

Las facultades formativas que se encomendaban al Ministerio de Trabajo, podían ejercitarse en un doble plano: 1) El de la formación teórico-práctica y perfeccionamiento de especialistas en prevención de riesgos laborales profesionales, en el que la Administración laboral puede participar, promocionando, realizando directamente, o contribuyendo a la actividad formativa, expidiendo, en su caso, los documentos acreditativos de la capacidad adquirida (art. 2.9); 2) el que se corresponde con la facultad de instruir a empresas y trabajadores sobre los métodos que puedan y deban adoptar para evitar siniestros, accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (art. 2.11).

En el ámbito de la relación laboral la formación aparece regulada como obligación general del empresario que debe, por una parte, promover la más completa formación en materias de seguridad e higiene de todo el personal de la empresa (personal directivo, técnico, mandos intermedios y trabajadores) (art. 7.10), y, por otra, facilitar instrucción adecuada al personal antes de desempeñar cualquier puesto de trabajo, en relación con los riesgos y peligros que pueda afectarles y sobre la forma, métodos y procesos que deban observarse para prevenirlos o evitarlos (art. 7.11). Pero aparece también como obligación del trabajador que debe recibir las enseñanzas sobre Seguridad e Higiene (art. 11). A los Comités de Seguridad e Higiene en el trabajo se les atribuían también funciones en materia formativa. Así, debían cuidar de que todos los trabajadores recibieran una formación adecuada en materia de Seguridad e Higiene (art. 8.8), y debían promover la enseñanza y divulgar la Seguridad e Higiene, mediante la realización



diversas de actividades, bien directamente o en colaboración con entidades oficiales o sindicales especializadas (art. 8.10).

En la primera redacción del Estatuto de los Trabajadores, Ley 8/80, de 10 de marzo, la formación en materia de Seguridad e Higiene aparece regulada en el ámbito de la relación laboral, entre los derechos y deberes que integran el contenido del contrato de trabajo. El art. 19.2 recoge esta formación como una obligación que afecta a las partes del contrato de trabajo. Se impone al empresario la obligación de facilitar una formación práctica y adecuada en materia de seguridad e higiene a los trabajadores que contrata, o cuando cambien de puesto de trabajo o cuando tengan que aplicar una nueva técnica de la que puedan derivarse riesgos graves, formación que puede efectuar con servicios propios o con la intervención de los servicios oficiales correspondientes. Al propio tiempo se impone también al trabajador la obligación de seguir las enseñanzas y de realizar las prácticas pertinentes, sin que tenga efectos negativos en la jornada del trabajador.

Este era básicamente el modelo formativo que existía antes de la LPRL, que descansaba sobre la actividad formativa que impulsaba y desplegaba la propia Administración Laboral, a través de sus órganos especializados, formando técnicos especialistas y extendiendo esa actividad formativa a empresas y trabajadores, sobre los que se hacía recaer el deber de facilitar y el derecho a recibir, respectivamente, formación en materia de seguridad e higiene. Este es un modelo del que en modo alguno puede afirmarse constituya un sistema formativo en prevención de riesgos laborales, va a mostrar su insuficiencia en cuanto nuestro país se dota de un mandato constitucional (art. 40.2) y va adquiriendo compromisos derivados de la pertenencia a organizaciones internacionales.

La efectividad que tenía era poca, pues con independencia de su precaria estructura, la formación de especialistas que tenía encomendada la Administración brillaba por su ausencia, y la formación en el ámbito de la relación laboral, carecía de mecanismos de garantía coercitivos. El incumplimiento por los empresarios de su deber de for-

mar a los trabajadores en materia de seguridad e higiene no constituía infracción, siendo notable la ausencia de una tipificación en tal sentido en la OSHT. Más tarde, estando ya vigente la Ley 8/80 (LET) en la que se consagra el derecho de los trabajadores a una formación práctica y adecuada en materia de seguridad e higiene (art. 19.2), llegó a conocer una primera tipificación específica con la promulgación de la Ley 8/88, 7 de abril (LISOS), que consideraba falta muy grave el incumplimiento por el empresario de prescripciones legales, reglamentarias o convencionales, referidas a formación en materia de seguridad e higiene, siempre que aquél cree un riesgo grave.

## III. LA FORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES EN LAS NORMAS INTERNACIONALES

### A) CONVENIO 155 O.I.T.

Este Convenio contempla la formación como principio de política nacional, como acción a nivel nacional y como acción a nivel de empresa.

Como principio de política nacional la formación se entiende como una de las grandes esferas de acción que deben tener en cuenta los países miembros, incluida la formación complementaria necesaria, calificaciones y motivación de las personas que intervienen, de una forma u otra, para que se alcancen niveles adecuados de seguridad (art. 5.c).

Como acción a nivel nacional, se establece para los estados miembros el deber de tomar medidas a fin de promover, de manera conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de la enseñanza y de formación, incluidos los de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores (art. 14).

Como acción a nivel de empresa, se establece el deber de que los trabajadores y sus representan-



tes en la empresa reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo (art. 19.c).

## **B) LA DIRECTIVA 89/391, DE 12 DE JUNIO**

Esta Directiva Marco dictada para la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y Salud de los trabajadores en el trabajo, se ocupa de la formación en la prevención de riesgos laborales en distintos preceptos de la misma. A modo de cláusula general el art. 2.2 declara la inclusión en la Directiva de los principios generales relativos, entre otros aspectos, a la formación de trabajadores y representante, así como las líneas generales de aplicación de dichos principios.

Por otra parte, se establece como obligación general del empresario la adopción de las medidas necesarias de información y formación (art.6.1). Esta obligación general se concreta en la obligación de formar a los trabajadores respecto del puesto de trabajo y a los representantes de los trabajadores.

El empresario está obligado a garantizar que cada trabajador reciba una formación suficiente y adecuada en materia de seguridad y salud, específicamente centrada en su puesto de trabajo o en su función, formación que debe producirse con motivo de la contratación del trabajador, cambio de función o en el equipo de trabajo o por la introducción de nuevas tecnologías. Dicha formación que puede suministrarse a través de informaciones e instrucciones, debe ser actualizada y periódica, pues debe adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de nuevos riesgos y repetirse periódicamente si fuera necesario (art. 12.1). Esta formación no puede correr a cargo de los trabajadores y debe impartirse durante el tiempo de trabajo (art.12.4).

Se establece también para los representantes de los trabajadores, que tengan una función específica en la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, el derecho a una formación adecuada, que no podrá correr a cargo del representante. La formación deberá impartirse durante el tiempo

de trabajo o de conformidad con los usos nacionales, ya sea dentro o fuera de la empresa y/o del establecimiento (art. 12.3 y 4).

La formación aparece también regulada como condicionante del cumplimiento de las obligaciones del trabajador, de manera que compete a cada trabajador velar por su seguridad y su salud, y la de otras personas afectadas en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario (art. 13).

Por último, la Directiva Marco también contiene disposiciones que se refieren a la formación de especialistas en prevención de riesgos laborales. Aunque no se menciona expresamente, debe considerarse implícita la exigencia de formación en las referencias que –en el art. 7.5– se hacen a la capacidad y aptitudes necesarias de los trabajadores, personas o servicios que asuman funciones de protección y prevención. Estas cualidades deben adquirirse necesariamente a través de una formación especializada, cuya definición se remite por la Directiva a la competencia de los Estados miembros (art.7.8). Dentro de este ámbito puede incluirse la formación que deben poseer los trabajadores que designe el empresario para encargarse de poner en práctica los primeros auxilios, la lucha contra incendios y la evacuación de los trabajadores.

## **IV. EL MODELO FORMATIVO DE LA LEY 31/95, LPRL: LOS ÁMBITOS DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA**

El modelo formativo que se diseña en la LPRL trae causa de las normas internacionales que antes hemos expuesto. La LPRL, como hace la Directiva Marco, proclama en el art. 2, párrafo 2º, el establecimiento en la misma de los principios generales relativos a la formación de los trabajadores en materia preventiva. Sin embargo, el modelo que puede estructurarse desde la LPRL no se reduce a la formación de los trabajadores, sino que tiene otras vertientes nuevas que permiten articular un modelo formativo ambicioso, completo y complejo,



que aún no ha sido culminado y que, a nuestro juicio, no se está desarrollando adecuadamente.

La LPRL establece una estructura formativa para la prevención de riesgos en el trabajo, que se manifiesta en ámbitos o espacios distintos. Las diversas acciones formativas que puedan organizarse a raíz de la Ley, puede tener escenarios distintos y su objeto inmediato puede diferir aunque, en todo caso, debe coincidir con el objetivo último que pretende alcanzar la norma. Se pueden distinguir los siguientes espacios formativos: a) el delimitado por el sistema educativo (art. 5.2); b) el delimitado por la relación laboral o ámbito empresarial (arts. 19 y 37); y, c) el delimitado por la formación especializada para el ejercicio de una actividad profesional de prevención.

## A) EL ÁMBITO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Para conseguir los objetivos de la política preventiva, el art. 5.2 LPRL prescribe para las Administraciones públicas la tarea de promover “la mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de enseñanza y de manera especial en la oferta formativa correspondiente al sistema nacional de cualificaciones profesionales”. Este precepto constituye la transposición de la prescripción contenida en el art. 14 del Convenio 155 O.I.T.<sup>1</sup>. El objeto inmediato de esta actividad promocional no se dirige a la formación preventiva aplicable directamente a la realización del trabajo concreto, al puesto de trabajo o función que desempeñe el trabajador, sino que debe buscarse en el objetivo básico que se propone el legis-

lador conseguir, consistente en la concienciación, del individuo en cuanto tal y en cuanto futuro empresario y trabajador y también de la sociedad a la que pertenece, de la necesidad de protegerse frente a los riesgos en el trabajo, en todas las etapas formativas previas al ejercicio de la actividad profesional<sup>2</sup>. La educación se convierte en este caso en la fuente generadora principal de la “auténtica cultura preventiva” que se preconiza en la Exposición de Motivos de la Ley. Se trata de un mandato dirigido a los poderes públicos que deben utilizar la estructura del sistema educativo para su cumplimiento.

El mandato abarca a todos los niveles de la enseñanza, ya sean enseñanzas de régimen general como de régimen especial<sup>3</sup>. Así debe entenderse pues la Ley no distingue los niveles de enseñanza en los que debe promoverse la mejora de la educación en materia preventiva, si bien queda clara la especial incidencia que debe tener dicha mejora en la oferta formativa del sistema nacional de cualificaciones profesionales. Actualmente no se contempla la educación preventiva en los distintos niveles de enseñanza que integran el sistema educativo, salvo en algunas ramas de la formación profesional reglada y en enseñanzas universitarias de carácter técnico (Ingenierías Técnicas, sobre todo), en las que tiene una reducida e incompleta presencia. Se trata de un objetivo hasta ahora ignorado por las Administraciones competentes, siendo, como es, la base sobre la que debe cimentarse la consolidación del sistema preventivo que se pretende implantar. Lo que la Ley persigue es la integración de las enseñanzas en prevención de riesgos laborales en la formación e instrucción pro-

1 El Convenio nº 155 O.I.T., de 22,6-1-1981, ratificado por España el 26-7-1.985 (BOE 11 noviembre), sobre salud y seguridad de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, en el art. 14 establece lo siguiente: “Deberán tomarse medidas a fin de promover, de manera conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de la enseñanza y de la formación, incluidos los de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores”.

2 Cfr. FERNÁNDEZ MARCOS., L., “Comentarios a la Ley de

Prevención de Riesgos Laborales (Salud Laboral)”, Dykinson, 1.996, pág. 47, para el que se trata de un objetivo que habrá que compatibilizar con otros más generales, por lo que no supone garantía de inmediata realización.

3 Conforme al art. 3.2 de la Ley 1/90, de 3 de octubre (LOGSE), son enseñanzas de régimen general: educación infantil; educación primaria; educación secundaria, que comprende la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio; formación profesional de grado superior; educación universitaria. Y conforme al art. 3.3, son enseñanzas de régimen especial: las enseñanzas artísticas y las enseñanzas de idiomas.



pia del sistema educativo, que debe ser capaz de proporcionar conocimientos a la persona en cuanto ciudadano que se relaciona en una sociedad, contribuyendo al propio tiempo a cualificarlo más satisfactoriamente en el plano profesional. A través de la formación en los distintos niveles de enseñanza la sociedad en general debe concienciarse de la necesidad de que exista una cultura preventiva, que permita a empresarios y trabajadores asumir con naturalidad en el desarrollo de la actividad productiva la aplicación de los mecanismos de protección ante los riesgos laborales, como cualquier otro elemento que debe tenerse en cuenta a la hora de ejecutar el trabajo.

Este ámbito normativo viene marcado por la complejidad de su desarrollo. El cumplimiento de este mandato puede acarrear problemas en cuanto a la inclusión de las enseñanzas preventivas en los planes de estudios y en la definición de contenidos para los distintos niveles. En este sentido, debe tenerse en cuenta, por una parte, el carácter de legislación laboral que tiene la Ley y las normas reglamentarias dictadas al amparo del art. 149.1,7 CE (DA 3ª); y por otro, la influencia del derecho fundamental a la educación consagrado en el art. 27 CE, cuya regulación se realiza por ley orgánica (art. 53.2 CE). En la aplicación de estas normas tiene un papel importante que desempeñar la observancia del principio de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, que adquiere una mayor relevancia si se tiene en cuenta el papel que en el ámbito educativo vienen desempeñando las Comunidades Autónomas que tienen

actualmente transferidas competencias en materia educativa.

En el ámbito de la Unión Europea ya se viene trabajando en la consecución de este objetivo. Dentro del Cuarto Programa comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000), se encuentran recogidas medidas no legislativas sobre información, educación y formación, para aumentar la concienciación en materia de seguridad y salud<sup>4</sup>.

## B) EL ÁMBITO DE LA EMPRESA

En la empresa la necesidad de formación alcanza, con carácter general, a todos los trabajadores en función de la relación laboral que mantengan, y de forma más especializada, a aquellos que tengan encomendadas funciones particulares por el empresario o por ejercer funciones representativas.

En el ámbito de la relación laboral la formación debe ser entendida como una medida de prevención que debe adoptar el empresario con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo. Se trata –dice la Exposición de Motivos de la Ley– de que el trabajador adquiera un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos, de manera adaptada a las peculiaridades de cada centro de trabajo, a las características de las personas que en él desarrollan su prestación laboral y a la actividad concreta que realizan. Aparece así la formación en materia preventiva, como un dere-

4 El Dictamen del Comité Económico y Social relativo a la comunicación de la Comisión sobre un programa comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000) y la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo, contiene en su apartado 2 unas observaciones específicas, entre las que se incluye la Acción 2 relativa a "Información, educación y formación sobre asuntos no legislativos. En el punto 2.2.2.2 de esta acción se recomienda a la Comisión la conveniencia de al menos elaborar directrices relativas, por ejemplo a: la introducción de la protección sanitaria y la seguridad en los programas escolares de toda la Comunidad Europea; la preparación adecuada de los enseñantes que impartirían esta educación; el fomento de la investigación pedagógica y el desarrollo de nuevo material

didáctico; disposiciones sobre seguridad preventiva y salud y toma de conciencia en las escuelas a través de canales de comunicación que sean accesibles y apropiados para los jóvenes; el establecimiento de un vínculo entre estos programas de educación general y programas de experiencias laborales; la promoción de la coordinación entre empresas y centros de enseñanza media y superior para ayudar en las tareas de formación de los trabajadores en los temas de salud, seguridad e higiene; el establecimiento de una lista de profesiones con responsabilidad en los ámbitos de la salud y seguridad en los lugares de trabajo, procurando que las universidades, centros de enseñanza superior y otros centros que ofrezcan formación profesional desarrollen elementos o módulos de salud y seguridad en la formación de estos profesionales.



cho que forma parte del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo (Art. 14.1), y también como medida que debe adoptar el empresario para cumplir con el correspondiente deber de protección (art. 14.2).

En este ámbito la formación tiene diversas manifestaciones y juega un papel relevante en distintos aspectos de la relación laboral. Una de estas manifestaciones es la formación del trabajador que se regula en el art. 19 LPRL, que forma parte del genérico derecho –y correlativo deber empresarial– a la protección del trabajador frente a los riesgos laborales. Este precepto es una transposición del art. 12.1 y 4 de la Directiva Marco. La prescripción, en este caso, se dirige al empresario, que debe garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, tanto en el momento de la contratación –cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta–, como cuando se produzcan cambios en las funciones, se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo. Estos momentos no deben considerarse los únicos para determinar la exigencia de formación de los trabajadores, que puede venir justificada cuando se produzcan cambios sustanciales en las condiciones de trabajo<sup>5</sup> (por ejemplo, en supuestos de movilidad geográfica).

La formación en este caso viene delimitada por la Ley, en el ámbito de la relación laboral: deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador, debiendo adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos. Es decir, el puesto de trabajo o la función, delimitan el contenido de la formación preventiva de carácter específico, lo cual no debe impedir que el trabajador pueda adquirir conocimientos de determinados aspectos generales que pueden ser convenientes para el desenvolvimiento de su relación laboral (vgr. arts. 21.2,

22, 29 entre otros). Hay una obligación empresarial de adaptar periódicamente el contenido formativo a la evolución de los riesgos. La formación, en todo caso, debe ser con cargo al empresario, y por eso deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o, en su defecto, en otras horas pero con el descuento en aquella del tiempo invertido en la misma, pudiendo servirse el empresario para cumplir con este deber de medios propios o concertados con servicios ajenos (art. 19.2).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que existen reglas específicas que se refieren a los trabajadores con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada, y a los que trabajan a través de empresas de trabajo temporal, conforme a las que además de proporcionar una formación suficiente y adecuada a las características del puesto de trabajo a cubrir y a los riesgos a los que vayan a estar expuestos, debe tenerse en cuenta su cualificación y experiencia profesional (art. 28.3 y 5). Este precepto aporta la aplicación de un principio de igualdad preventiva<sup>6</sup> y subyace en él la preocupación del legislador por las carencias formativas que puede concurrir en los trabajadores temporales que están sometidos a frecuentes cambios de empresa y centro de trabajo, que los constituye en sujetos especialmente vulnerables ante los riesgos.

En el caso de las empresas de trabajo temporal serán éstas, las responsables del cumplimiento de las obligaciones en materia de formación, si bien las usuarias deben suministrarles información suficiente sobre características de los puestos de trabajo y cualificaciones, para poder hacer efectivo el cumplimiento de la obligación de informar (art. 28.5). La Ley 14/94, de 1 de junio, completa la regulación que afecta a este tipo de empresas, conforme a la misma, las empresas de trabajo temporal deben asegurarse de que el trabajador, previamente a su puesta a disposición de la

5 Cfr. SAGARDOY SIMÓN, I., “Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, Civitas, 1.997, pág. 113.

6 Cfr. SEMPERE NAVARRO, GARCÍA BLASCO, GONZÁLEZ LABRADA, CARDENAL CARRO, “Derecho de la

Seguridad y Salud en el Trabajo”, Civitas, 1996, pág. 177; FERREIRO REGUEIRO, C., “Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, Comares, 1.998, pág. 93.



empresa usuaria, posee la formación teórica y práctica necesaria en materia de prevención de riesgos laborales para el puesto de trabajo a desempeñar, teniendo en cuenta su cualificación, experiencia profesional y los riesgos a los que vaya a estar expuesto; y, en caso contrario, deberá facilitar dicha formación al trabajador, previamente a la prestación efectiva de servicios, siendo por cuenta de la empresa la misma, que la facilitará con medios propios o concertados, y durante el tiempo necesario, que formará parte de la duración del contrato de puesta a disposición (art. 12.3 Ley 14/94).

Manifestación particular del deber de formación que incumbe al empresario puede considerarse la formación necesaria que deben poseer los trabajadores (la Ley habla genéricamente del “personal”) que sean designados por el empresario para, en situaciones de emergencia, poner en marcha las medidas en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de trabajadores (art. 20). No dice nada la Ley en relación con quién debe asumir el coste de la formación de estos trabajadores. Parece que lo razonable es aplicar las mismas reglas del art. 19, de manera que correrá a cargo del empresario el coste de la formación que deberá recibirse durante el tiempo de trabajo con descuento de éste.

Por otra parte, al igual que sucede en la Directiva Marco, la formación aparece regulada como un elemento condicionante del cumplimiento de las obligaciones del trabajador en materia de prevención de riesgos laborales. El cumplimiento de las obligaciones generales y particulares que se establecen para el trabajador en el art. 29 LPRL, debe realizarse de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario. Se ha afirmado el carácter gradual de esta obligación, aplicándose mayor exigencia a quien tiene más formación, siendo importante a efectos de determinar el alcance del deber, el nivel jerárquico que el trabajador ocupe en el organigrama de la empresa, y su

cualificación o categoría profesional<sup>7</sup>. A nuestro juicio, es posible que la formación en este caso pueda interpretarse en el sentido de que alcance a la que tenga o deba tener el trabajador más allá de la que le deba proporcionar el empresario, como sucedería si el trabajador ha sido contratado porque posee una formación profesional con perfil prevencionista. Como se ha puesto de manifiesto por la doctrina, no se trata de una obligación absoluta, sino circunstanciada, de cuya responsabilidad en caso de incumplimiento cabría salvarse alegando la inexistencia de alguna de las circunstancias citadas<sup>8</sup>. Por ello, en el ejercicio de la potestad disciplinaria que pueda ejercer el empresario sobre el trabajador por el incumplimiento de esta obligación (art. 29.2), hay que tener en cuenta si el empresario ha cumplido con su deber de formación.

Dentro de este apartado puede también incluirse la formación de los representantes de los trabajadores, a la que aluden los arts. 1.2 y 12.3 de la Directiva Marco, y que la LPRL concreta en la formación de los Delegados de Prevención (art. 37.2). Por mandato de la Ley el empresario debe dar al Delegado de Prevención, la formación en materia preventiva que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones, formación que debe ser periódica para adaptarla a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos. En este caso, la formación está delimitada por la actividad productiva o funciones que desarrollan los trabajadores en el centro de trabajo o fuera de él. Pero junto a esta formación específica, el Delegado de Prevención debe alcanzar una formación más amplia, si se tiene en cuenta la totalidad de funciones o competencias que le encomienda la LPRL (vgr. arts. 21.3, 33, 36, entre otros). El límite de la formación que debe proporcionarse al Delegado de Prevención se corresponde con la que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones. Al igual que en el caso de los trabajadores, la formación de los Delegados de Prevención corre por cuenta del empresario,

7 Cfr. FERNÁNDEZ MARCOS, L., “Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos laborales (Salud Laboral)”, Dykinson, 1.996, pág. 140.

8 Cfr. SALA FRANCO, T., Y ARNAU NAVARRO, F., “Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, Tirant lo blanc, 1.996, pág. 117.



que la puede impartir con sus propios medios o mediante concierto con organismos o entidades especializadas, considerándose tiempo de trabajo el tiempo dedicado a la misma.

**Garantía del cumplimiento de deber de formación del empresario** es la consideración, conforme al Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE del 8) (TRLISOS), como infracción laboral en materia de prevención de riesgos laborales las acciones u omisiones de los empresarios, que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral sujetas a responsabilidad de conformidad con lo establecido en dicha norma (art. 5.2). Se tipifican como **infracciones graves** “*el incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente*” (art. 12.8) (esta remisión al artículo siguiente no tiene una plasmación concreta en la tipificación de las infracciones muy graves); y también “*no proporcionar la formación o los medios adecuados para el desarrollo de sus funciones a los trabajadores designados para las actividades de prevención y a los delegados de prevención*” (art. 12.12). Las sanciones se tipifican en base a la multa que se gradúa en niveles mínimo, medio y máximo, según establece el art. 42.2.b) TRLISOS.

## C) EL ÁMBITO DELIMITADO POR LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA

Este espacio formativo encuentra amparo en el art. 5.2, “in fine”, en donde se incluye como actividad promocional que deben desarrollar las Administraciones públicas “la adecuación de la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención de los riesgos laborales”. No obstante, la Ley se ocupa específicamente de este ámbito en el Capítulo IV, que regula los servicios de prevención, exigiendo una formación especiali-

zada a las personas que van a formar parte de los servicios de prevención, en cualquiera de las modalidades en que se pueden organizar los recursos necesarios para el desarrollo de la actividad preventiva. Esta puede ser asumida personalmente por el empresario (en empresas de menos de seis trabajadores), puede éste designar a uno o varios trabajadores, constituirá, en su caso, un servicio de prevención, o concertará el servicio con una entidad especializada (art. 30.1). En todos los casos es preciso que las personas encargadas de la actividad preventiva tengan una formación especializada que les capacite para el ejercicio de las respectivas funciones preventivas.

En los casos en los que el empresario asume personalmente la actividad preventiva o la realiza mediante designación de trabajadores, no hace el art. 30 expresa mención de la necesidad de formación, pero debe considerarse implícitamente contenida en la exigencia de tener la capacidad necesaria (art. 30.2 y 5), que debe corresponderse con las funciones preventivas que se vayan a desempeñar, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo VI RSP (art. 11.1, d) y art. 13 RSP.

Cuando la modalidad que corresponda sea un servicio de prevención propiamente dicho, encontramos en la Ley una específica referencia a la necesidad de que los componentes de los servicios, tengan una capacidad y formación adecuada y suficiente, en función del tamaño de la empresa, tipos de riesgos y su distribución (art. 31.5).

La definición de las distintas capacidades ha dado lugar a la aparición de unos perfiles profesionales específicos en la prevención de riesgos laborales, que atiende a la distribución por niveles formativos (básico, intermedio y superior) de las funciones que corresponda desempeñar en el desarrollo de la actividad preventiva. En todo caso, la denominación de “experto” debe quedar reservada, en nuestra opinión, a los que ostentan capacidad correspondiente al nivel superior, cuya presencia se exige para la constitución de servicios de prevención propios (art. 15.2 RSP) o ajenos (art. 18.2 RSP).

La formación tanto del especialista de nivel básico e intermedio como del experto adquiere una noto-



ria importancia, si se considera que su intervención se va a ubicar preferentemente en el ámbito del poder directivo y organizativo del empresario, para dar respuesta al deber de protección del trabajador frente a los riesgos laborales que sobre aquél recaen.

Este ámbito formativo –del que nos vamos a ocupar a continuación– viene propiciado por la Directiva 89/391 que remite a los Estados miembros la definición de la capacidad y aptitudes necesarias para el ejercicio de funciones preventivas. Mediante el RSP el legislador ha establecido los niveles formativos y las especialidades que ha considerado idóneas, que están sometidos a un principio de adaptación permanente a las necesidades de cada momento, lo que conlleva una revisión permanente de las enseñanzas, dejando emplazados para colaborar en estos cometidos en la Administración General del Estado, a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Educación y Ciencia, y Sanidad y Consumo y otros que puedan resultar competentes (art. 5.2, párrafo 2°).

## V. LA CAPACIDAD INDIVIDUAL PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES FORMATIVAS

Nos vamos a referir ahora a aquellos sujetos que conforme al RSP pueden ejercer funciones formativas. Para ello vamos a tener en cuenta la sistemática desarrollada en la exposición de los ámbitos formativos. La LPRL diseña los ámbitos formativos y el RSP regula parcialmente, la capacidad para el ejercicio de funciones formativas, pues ni se refiere a todos los ámbitos ni a todos los sujetos que pueden tener reconocida capacidad para formar. El RSP se ocupa fundamentalmente de establecer las funciones que corresponde a cada nivel formativo, que habilita para un determinado grado de capacidad, estableciéndose funciones de formación para los niveles intermedio y superior. Pero ni las posibilidades para ostentar capacidad formativa se agotan con lo establecido en el RSP, ni esta norma podía pretender establecer los requisitos

de capacidad para formar para todos los ámbitos formativos que se diseñan en la LPRL.

**A)** En el **ámbito delimitado por el sistema educativo**, la capacidad para ejercer funciones formativas en materia de prevención de riesgos laborales, no conoce hasta ahora ninguna regulación específica. Probablemente, vendrá determinada por las normas que regulan el ejercicio de la función docente en los distintos niveles del sistema educativo o, en su caso, por las normas que regulan el acceso a los distintos cuerpos de funcionarios docentes. Para las enseñanzas no universitarias habrá que estar a lo dispuesto en las disposiciones adicionales 10ª y siguientes de la Ley 1/90, de 3 de octubre (LOGSE); y para la enseñanza universitaria será la Ley 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), la que marque la superación de los requisitos de capacidad. Con independencia de que la prevención de riesgos laborales pueda tener un contenido autónomo o ser objeto de tratamiento transversal, atendiendo a la naturaleza de los estudios de que se trate. Parece claro, que aunque la LPRL mande introducir la formación en materia preventiva en todos los niveles de enseñanza, el RSP no podía entrar a regular este espacio formativo, condicionado por la normas que se aplican al sistema educativo.

Alternativamente, si se utilizan fórmulas más simples para el fomento de la cultura preventiva, como enseñanza complementaria a las obligatorias en los planes de estudio, la capacidad habría que medirla por la adquisición de los niveles de especialización regulados en el RSP.

**B)** En el **ámbito de la empresa**, la formación que a consecuencia de la relación laboral deben recibir los trabajadores en general, puede ser impartida por el empresario mediante medios propios o concertada con servicios ajenos, conforme a lo establecido en el art. 19.2. Una redacción similar se utiliza para los Delegados de Prevención en el art. 37.2, párrafo 2°. Se trata de un aspecto instrumental del deber de formación que faculta al empresario para optar por el recurso formativo que más le convenga, pero que en modo alguno determina la



capacidad para ejercer funciones formativas en el ámbito de la empresa, aspecto sobre el que la Ley no realiza especificación alguna.

Podrá el empresario utilizar medios propios o servicios ajenos pero, en todo caso, los sujetos que realicen directamente la actividad formativa deben tener la capacidad necesaria. Cuando la Ley habla de medios propios o servicios ajenos, se está refiriendo a las modalidades de organización de la actividad preventiva que se relacionan en el art. 30.1<sup>9</sup>, pero no debe entenderse que excluye a otros sujetos que sin estar integrados en servicios ajenos ostenten la capacidad necesaria. Tener la capacidad necesaria para desempeñar funciones formativas en este ámbito, implica haber alcanzado el nivel de especialización exigido para estar habilitado para ejercer tales funciones conforme al RSP. La manera de garantizar una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada (art. 19.1), es exigir dicho requisito para realizar la actividad formativa.

Significa ello que la capacidad para ejercer funciones formativas en el ámbito de la empresa la tienen quienes hayan alcanzado el nivel intermedio y el nivel superior de formación especializada (art. 34.b) y c) RSP). Según previene el art. 36.1, d) RSP es función que corresponde la nivel intermedio realizar actividades de información y formación básica de trabajadores (que, a nuestro juicio, no debe confundirse con la formación en el nivel básico de cualificación); y el art. 37 c) del mismo reglamento, atribuye al nivel superior la formación e información de carácter general, a todos los niveles, y en las materias propias de su área de especialización. Estas exigencias de capacidad formativa hay que entenderlas como un mínimo, que no excluye la posibilidad de que colaboren en la actividad formativa otros profesionales que tengan experiencia y conocimientos en materias de prevención de riesgos laborales.

Las mismas consideraciones anteriores son válidas para la formación de los Delegados de Prevención que se regula en el art. 37.2, párrafo 2º,

que debe facilitar el empresario por sus propios medios o mediante concierto con organismos o entidades especializadas en la materia. En este caso hay mayor explicitación de los servicios ajenos a los que puede acudir el empresario y se habla de la posibilidad de establecer un concierto con organismos o entidades especializadas. En este caso parece como si la norma estuviera posibilitando la utilización de la actividad formativa que puedan desarrollar las Administraciones Públicas y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo, conforme al art. 7.1.a) y art. 8 LPRL, respectivamente.

**C)** En el ámbito delimitado por la **formación especializada** la capacidad para ejercer la actividad formativa se contempla desde otra perspectiva. Debemos distinguir la capacidad que se exige a las entidades públicas o privadas que pretendan realizar las actividades de formación especializada, de la capacidad que se exige a las personas físicas individualmente. Es la O.M. de 27-6-97 la que establece los requisitos que deben reunirse en ambos casos. De los requisitos que se exigen a las entidades nos ocuparemos más adelante. Ahora le toca el turno a la capacidad que pueden tener la personas físicas a título individual para desempeñar la docencia en la formación especializada. Entre los requisitos mínimos que se establecen en el art. 7.1, d) para que las entidades públicas o privadas puedan impartir formación especializada está el de “disponer de una dotación de personal docente experto en las materias correspondientes a cada una de las disciplinas a impartir”. El perfil docente viene definido por ser experto en la materia a impartir. No dice la norma qué debe entenderse por experto en la materia a impartir. Lo que si determina es que estos expertos tienen que acreditar una experiencia profesional de tres años en la materia impartida. Es decir, el carácter de experto se declara de quien tiene una experiencia profesional de tres años en la materia que debe impartir, aunque esta experiencia no sea en

9 Recuérdese que el art. 31.3.c) LPRL los servicios de prevención deben proporcionar a la empresa el asesoramiento y

apoyo que precise en lo referente a información y formación de trabajadores.



una actividad docente previa. Este requisito, teniendo en cuenta lo que se establece en el art. 7.2 OM, es exigible para impartir formación al nivel intermedio.

Debe ponerse el acento en la exigencia de que la experiencia se predica de *las materias correspondientes a cada una de las disciplinas a impartir*, lo cual está indicando, por una parte, un alto nivel de conocimiento especializado que debe tener el personal docente, en las materias que componen los programas formativos (anexo V y anexo VI RSP); y, de otro, que el formador no precisa estar en posesión de nivel de cualificación alguno de los que se enumeran en el art. 34 RSP.

Igual criterio de determinación de la capacidad formativa se establece para el profesorado que se dedique a impartir docencia para el nivel superior. En este caso, sin embargo, el profesorado “deberá disponer de titulación universitaria y una experiencia profesional de cinco años en la materia impartida”. No parece que se exija una correspondencia entre la titulación universitaria y la materia que se imparte, siendo fundamental a la hora de reconocer capacidad formativa la experiencia profesional de cinco años, que tampoco se requiere haya sido en el ejercicio de funciones docentes.

Hay que hacer una última previsión en relación con la capacidad para impartir el nivel básico de especialización: la formación puede ser certificada –y, por tanto, impartida–, por una entidad pública o privada con capacidad para realizar actividades formativas como por un servicio de prevención; lo que explica la no exigencia de experiencia profesional adquirida para formar en este nivel.

En el ámbito de la Unión Europea la formación del experto, por lo general, no está tan regulada como en nuestro país, caracterizándose por la heterogeneidad de diseños curriculares y de niveles de titu-

lación otorgados y por la liberalización en cuanto a su impartición, dada la diversidad de centros que la pueden impartir<sup>10</sup>.

## SEGUNDA PARTE

### LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La Ley 31/95 (LPRL) se refiere a la necesidad de formación en materia preventiva en varios de sus preceptos: del ciudadano en general (art. 5.2), del trabajador (art. 19) y de los Delegados de Prevención (art. 37). Y al margen de estas referencias a la formación, se puede deducir la necesidad de una formación especializada, de una cualificación en el campo preventivo, cuando manda a las Administraciones Públicas promover la adecuación de la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención de los riesgos laborales (art. 5.2), o cuando impone la exigencia de tener “la capacidad necesaria” a los sujetos que vayan a encargarse de la actividad preventiva: trabajadores designados (art. 30.2), el propio empresario (art. 30.5), o los servicios de prevención propiamente dichos (art. 31.4). En el mismo sentido se pronuncia la Directiva 89/391 de la Unión Europea, que para los servicios de protección y de prevención exige “en todos los casos” tener la capacidad y aptitudes necesarias<sup>11</sup>. Es pues evidente, la necesidad de contar con personas que posean “capacidad necesaria”, formación específica, que posean “autoridad técnica” en la materia. La Directiva 89/391, sin embargo, no da ninguna indicación en orden al establecimiento de niveles formativos exigibles, sino que sienta la regla de que serán los Estados miembros los que definan la

10 Cfr. CHACÓN BLANCO, S, “La formación como técnica preventiva. Antecedentes. Situación actual y perspectivas profesionales del experto en prevención de riesgos laborales”, Ponencia presentada en la Jornadas sobre Prevención de Riesgos Laborales, celebradas en La Rábida, el 2 de agosto de 2.000, págs. 19 y sgts.

11 La Directiva 89/391 en su art. 7.5 establece que “en todos

los casos: los trabajadores designados deberán tener la *capacidad necesaria* y disponer de los medios necesarios; las personas o servicios exteriores consultados deben tener *aptitudes necesarias* y disponer de los medios personales y profesionales necesarios, y; los trabajadores designados y las personas o servicios exteriores consultados deberán constituir un número suficiente”.



capacidad y aptitudes necesarias que puedan exigirse a los sujetos que realicen funciones propias de los servicios de prevención y protección.

La formación especializada es un ámbito formativo que preocupa al legislador nacional, que tiene previsto no solo el establecimiento de niveles formativos y especializaciones idóneas, sino también la revisión permanente de estas enseñanzas, con el fin de adaptarlas a las necesidades de cada momento, a cuyo efecto establece un mandato de colaboración permanente en el ámbito de la Administración del Estado, entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Ministerios que correspondan, en particular los de Educación y Ciencia, y Sanidad y Consumo (art. 5.2, párrafo 2º LPRL).

## VI. LA ORGANIZACIÓN DE LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA: LOS NIVELES FORMATIVOS, CRITERIOS DE ORDENACIÓN Y CONTENIDO MÍNIMO DE LAS ENSEÑANZAS

La formación especializada se ha organizado estructurándola en distintos niveles de cualificación, diseñándose unos contenidos mínimos de las enseñanzas por cada nivel, en consonancia con las funciones atribuidas a cada nivel de cualificación. Al propio tiempo se formulan unas directrices generales de ordenación académica que deben regir en la confección de proyectos y programas formativos.

### 1. LOS NIVELES FORMATIVOS O DE CUALIFICACIÓN

La determinación de los niveles formativos o de cualificación se realiza, en el R.D. 39/97 (RSP), de 17 de enero. Las capacidades o aptitudes necesarias para el desarrollo de la actividad preventiva se agrupan en tres niveles –*básico, intermedio y superior*– (art. 34), y atendiendo a las funciones a desarrollar se dota a cada nivel de un contenido formativo mínimo. Sin embargo, lo que verdadera-

mente ha preocupado al legislador, como se desprende del propio RSP y de la OM de desarrollo, es la regulación de los niveles intermedio y superior.

#### 1.1. EL NIVEL BÁSICO

Para el ejercicio de las funciones de este nivel que se relacionan en el art. 35.1, que son funciones de carácter elemental, se precisa poseer la formación mínima que se contiene en el anexo IV del RSP. Este anexo estructura el contenido de la formación atendiendo a si las funciones deben desarrollarse en empresas cuyas actividades se relacionan en el anexo I, que son actividades que pueden calificarse de nocivas o peligrosas. En este caso, la formación debe tener un mínimo de 50 horas, y en caso contrario el tiempo de la formación debe alcanzar al menos las 30 horas. Las posibilidades de ejercer funciones de nivel básico se amplían por vía de las equivalencias, de manera que también podrán desempeñarlas quienes posean una formación profesional o académica que capacite para llevar a cabo responsabilidades equivalentes o similares, o acreditar una experiencia no inferior a dos años en una empresa, institución o Administración Pública, que comporte el desempeño de niveles profesionales de responsabilidad equivalentes o similares a los que corresponden al nivel básico. En ningún caso es preciso poseer titulación académica o profesional previa.

La formación mínima se acredita mediante certificación de formación específica en materia de prevención de riesgos laborales, expedida por un servicio de prevención o por una entidad pública o privada con capacidad para desarrollar actividades formativas específicas en esta materia.

#### 1.2. EL NIVEL INTERMEDIO

A este nivel se le encomiendan funciones de carácter general de cierta importancia. Aparece configurado como un nivel de apoyo y colaboración al nivel superior, pero dotado de autonomía y responsabilidad en el ejercicio de determinadas funciones. Para desempeñar las funciones correspondientes a este nivel es preciso poseer una formación mínima con el contenido especificado en el programa a que se refiere el anexo V, cuyo des-



arrollo debe tener una duración no inferior a 300 horas. Para cursar este nivel formativo no se requiere estar en posesión de titulación académica o profesional alguna. La importancia que el legislador le atribuye a este nivel se puede deducir de la regulación conjunta que ha realizado con el nivel superior.

### 1.3. EL NIVEL SUPERIOR

Las funciones de nivel superior se definen como “correspondientes a las especialidades y disciplinas preventivas” de medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicología aplicada. La formación en este nivel superior es la que debe reportar el calificativo de “experto”. Las funciones que se le atribuyen son del máximo nivel, comprendiendo también el ejercicio de las que corresponden al nivel intermedio.

La formación que se regula en el RSP para este nivel no incluye la correspondiente a la especialidad de medicina del trabajo a la que, como es sabido, se accede a través de la vía MIR.

En los demás casos, para desempeñar funciones de nivel superior es preciso estar en posesión de una titulación universitaria y poseer una formación mínima con el contenido especificado en el programa a que se refiere el anexo VI, cuyo desarrollo debe tener una duración no inferior a 600 horas. La titulación universitaria que se precisa puede ser cualquiera de las oficiales que tienen vigencia en todo el territorio nacional, ya sea de grado medio (Diplomado, Ingeniero Técnico o Arquitecto Técnico) o superior (Licenciado, Ingeniero Superior o Arquitecto Superior), sin que sea equiparable el haber finalizado los tres primeros cursos de carrera.

## 2. CRITERIOS DE ORDENACIÓN Y CONTENIDO MÍNIMO DE LAS ENSEÑANZAS

El anexo III del RSP establece unos criterios generales para el establecimiento de proyectos y programas formativos en los tres niveles expuestos. En todo caso, los proyectos y programas formativos

deben dirigirse a la adquisición de los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo de las funciones de cada nivel, y para conseguir este objetivo se establecen las siguientes directrices:

**A)** La Medicina del Trabajo, la Seguridad en el Trabajo, la Higiene Industrial y la Ergonomía y Psicología aplicada, serán las disciplinas preventivas que como mínimo sirvan de soporte técnico a los proyectos y programas que se establezcan. Quiere ello decir, que pueden incluirse otras materias para mejorar la formación que debe alcanzarse con los contenidos mínimos que se relacionan en los anexos IV, V y VI, lo cual debe conllevar un incremento del tiempo mínimo previsto para la formación en cada nivel.

**B)** Se señala el marco normativo que debe servir de referencia para establecer los contenidos de la formación. Abarcará toda la legislación general; internacional, comunitaria y española, así como la normativa derivada específica para la aplicación de técnicas preventivas, y su concreción y desarrollo en los convenios colectivos. Hay que destacar el acierto en la inclusión de este criterio, para que no pierdan los futuros especialistas la perspectiva de que en su actividad van a moverse en un marco jurídico. Como puede verse, se trata de un amplísimo marco normativo de referencia, difícilmente aplicable en alguno de sus aspectos, fundamentalmente en lo relativo al conocimiento de las regulaciones que puedan hacerse en los convenios colectivos.

**C)** La formación debe ser integradora, a cuyo efecto los programas deben tener características multidisciplinarias e interdisciplinarias.

**D)** Por último, se dan reglas para la realización de los proyectos y programas formativos. De éstas, llaman la atención, a nuestro modo de ver, dos aspectos. Uno, la adaptación de los proyectos formativos a las características del promotor: “los proyectos formativos se diseñarán con los criterios y la singularidad de cada promotor”; y otro, la ausencia de un criterio que ponga de relieve la exi-



gencia de una enseñanza práctica, con lo que cabe presumir que es suficiente para cumplir los criterios establecidos con contemplar en la metodología a utilizar la mera enseñanza teórica.

Por último, no queremos dejar de señalar que, en nuestra opinión, estos criterios están en buena medida formulados pensando más en el período transitorio que se diseña en la disposición transitoria 3ª RSP y del que nos vamos a ocupar a continuación, que en una enseñanza permanente que se refiera sobre todo a los niveles intermedio y superior.

## VII. LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN EL PERÍODO TRANSITORIO

Para atender las necesidades de personal especializado y dada la falta de las correspondientes titulaciones académicas o profesionales, el legislador facilita de manera transitoria **“la posibilidad de acreditación alternativa de la formación exigida”**, hasta que se determinen las titulaciones correspondientes por las autoridades competentes en materia educativa. Esta declaración que se incluye en la exposición de motivos del R.D. 39/97 (RSP), tiene su concreción normativa en la disposición transitoria tercera en la que se establece lo siguiente:

*“En tanto no se determinen por las autoridades competentes en materia educativa las titulaciones académicas y profesionales correspondientes a la formación mínima señalada en los artículos 36 y 37 de esta norma, esta formación podrá ser acreditada sin efectos académicos a través de la correspondiente certificación expedida por una entidad pública o privada que tenga capacidad para desarrollar actividades formativas en esta materia y cuente con autorización de la autoridad laboral competente.*

*La certificación acreditativa de la formación se expedirá previa comprobación de que se ha cursado un programa con el contenido establecido en los anexos V o VI de la presente disposición y se ha superado una prueba de evaluación sobre dicho*

*programa, o de que se cuente con una formación equivalente que haya sido legalmente exigida para el ejercicio de una actividad profesional”.*

El RSP no refiere en ningún momento el rango académico y profesional que puedan tener las titulaciones futuras. Lo que hace es posibilitar la formación alternativa para el ejercicio de las funciones de nivel intermedio (art. 36) y de nivel superior (art. 37). Esta formación la podrá impartir cualquier entidad pública o privada que justifique reunir un mínimo de condiciones para ser autorizada. Como garantía de calidad de la formación adquirida, el párrafo 2º de la disposición transitoria tercera establece los siguientes controles: a) comprobación, con carácter previo a la expedición de la certificación, de que se ha cursado el contenido reglamentario fijado para los respectivos niveles; b) comprobación, también con carácter previo a la expedición de la certificación, de que el aspirante ha superado una prueba de evaluación sobre el contenido del programa. Alternativamente, es posible expedir la certificación acreditativa, si se cuenta con formación equivalente que haya sido legalmente exigida para el ejercicio de una actividad profesional.

### 1. LA CAPACIDAD DE LAS ENTIDADES FORMATIVAS; REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIR PARA SER AUTORIZADAS

La disposición transitoria tercera del R.D. 39/97 (RSP) ha sido desarrollada por la Orden de 27 de junio de 1.997 (BOE del 3 de julio), cuyo capítulo III contiene las normas de autorización de entidades públicas o privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales, normas que establecen las condiciones mínimas para realizar actividades formativas en los niveles intermedio y superior. El reconocimiento de la capacidad formativa a las entidades que pretendan dedicarse a la formación especializada, se somete al cumplimiento de una serie de requisitos materiales y formales.



## 1.1 REQUISITOS DE ORDEN MATERIAL

El art. 7 de la referida OM regula los requisitos mínimos que han de reunir las entidades formativas públicas o privadas, para que puedan ser autorizadas para impartir y certificar la formación en materia preventiva especificada en los anexos V (nivel intermedio) y VI (nivel superior) del RSP, que son los siguientes:

- a)** Disponer de instalaciones y medios materiales y didácticos adecuados al número de alumnos que se pretendan formar,
- b)** Establecer un programa formativo con los contenidos del art. 8.2.a) de OM<sup>12</sup>.
- c)** Tener acceso a biblioteca y bases bibliográficas.
- d)** Disponer de una dotación de personal docente experto en las materias correspondientes a cada una de las disciplinas a impartir. Estos expertos tendrán que acreditar una experiencia profesional de tres años en la materia impartida.

En el caso de la formación para desarrollar funciones de nivel superior, el profesorado deberá disponer de titulación universitaria y una experiencia profesional de cinco años en la materia impartida. Pueden concertarse acuerdos entre varias entidades formativas a efectos de lograr una apropiada dotación de personal docente, siempre que quede garantizada una adecuada impartición de la formación que se pretende certificar. Esta es una facilidad que parece de poca efectividad. No se sabe muy bien cuál puede ser el fundamento de esta prescripción como no sea la escasez de personal docente con el perfil profesional que determina la OM, pues no parece que esté en la exigencia de dedicación exclusiva o incompatibilidad del personal docente, que son requisitos que no aparecen contemplados en la norma.

**e)** Necesidad de disponer de un concierto con empresas o entidades, cuando un programa formativo prevea la realización de actividades preventivas en un centro de trabajo.

**f)** Cuando la modalidad de formación sea a distancia, será requisito indispensable la existencia de tutorías, así como la realización de evaluaciones presenciales. Los tutores deben cumplir las mismas exigencias de titulación, requisitos y dedicación que en el resto de las modalidades formativas (art. 11.4).

## 1.2 REQUISITOS DE ORDEN FORMAL

Se concretan en la presentación, conforme al art. 8 OM, de una solicitud ante la autoridad laboral competente para obtener la autorización que faculta para formar y certificar el nivel formativo adquirido. Las entidades públicas o privadas que pretendan ser autorizadas para realizar acciones formativas en materia de prevención de riesgos laborales para ejercer funciones de nivel intermedio y superior, deben presentar solicitud de autorización ante la autoridad laboral competente del lugar donde pretendan desarrollar la actividad formativa. Si la entidad pretende realizar la formación mediante la modalidad a distancia, se considerará autoridad laboral competente la del lugar donde se ubiquen sus instalaciones principales. La solicitud deberá hacer constar datos relativos a la actividad formativa que se pretende desarrollar y certificar con especificación de niveles intermedio o superior y, en este último caso, a qué especialidades concretas, así como los relativos a su capacidad para desarrollarlas. A estos efectos, para cada una de las actividades formativas debe consignarse:

**a)** Programa formativo anual o plurianual establecido de acuerdo con los criterios del anexo III y los contenidos de los anexos V y VI RSP<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> El art. 8.2,a) de la OM establece que el <<programa formativo anual o plurianual establecido de acuerdo con los criterios del anexo III y los contenidos de los anexos V o VI del RSP, en particular lo siguiente: 1. Objetivos generales y específicos; 2. Programa de formación. Contenidos. Duración. Calendario; 3. Metodología. Actividades didácti-

cas; 4. Modalidades de evaluación previstas para constatar el aprovechamiento de la formación impartida; 5. En el caso de que se vayan a realizar actividades preventivas en un centro de trabajo, concreción de las mismas, así como de los centros previstos; 6. Sistema de evaluación interna de la calidad de docencia impartida>>.



**b)** Instalaciones y medios materiales para impartir la formación, con descripción de sus locales, ubicación y medios didácticos.

**c)** Dotación de personal docente, especificando de forma diferenciada las materias que componen las diferentes disciplinas a impartir por cada uno de ellos, su dedicación en la entidad formativa, su formación y experiencia profesional, adjuntando currículum detallado.

La solicitud puede presentarse también para certificar enseñanzas impartidas por ella misma con anterioridad a la autorización, en cuyo caso deberá especificarse en la solicitud, así como los alumnos afectados.

## 2. PROCEDIMIENTO Y ALCANCE DE LA AUTORIZACIÓN

El procedimiento para otorgar la autorización se establece en dos fases, pues se parte de la idea de que se solicita la realización de un proyecto formativo. Inicialmente se dicta resolución de autorización provisional, en el plazo de tres meses, –existiendo previsiones de silencio negativo–; autorización que queda condicionada en cuanto a su eficacia a la realización efectiva del proyecto, lo que debe ser comunicado a la autoridad laboral en el plazo de otros tres meses<sup>14</sup>. Recibida esta comunicación por la autoridad laboral, previos los informes que estime procedentes, debe dictar resolución de autorización definitiva en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales sin que se haya dictado resolución, se entenderá ratificada la autorización, en virtud de silencio positivo (art.9). No existe en el procedimiento ningún trámite de comprobación o informe previo preceptivo. Lo único que se determina, tanto para la autorización provisional como definitiva, es que la autoridad laboral dictará resolución *p revios los informes que considere oportunos*.

La autorización para certificar actividades formativas solamente puede referirse a actividades realizadas de forma total o parcial por la entidad, y su alcance se expresará detallando si las actividades en materia preventiva se refieren al niveles intermedio o superior y, en este último caso, las especialidades a las que se circunscribe. Si la autorización alcanza a actividades formativas realizadas con anterioridad por la entidad deberán estar expresamente contempladas (art. 10).

Por último, debe tenerse en cuenta, que las entidades públicas o privadas autorizadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales deberán hacer constar la resolución de autorización, en cualquier actividad de publicidad que realicen, referida a la actividad mencionada (DA 2ª OM).

## 3. EXCEPCIONES REGLAMENTARIAS

La disposición adicional tercera de la OM 27-6-97, considera autorizados a desarrollar y certificar la formación en materia preventiva en todas las modalidades previstas en el art.10 (referente al alcance de la autorización en los niveles intermedio y superior) y art. 11.3 (que regula supuestos de convalidación para la obtención de dichos niveles), a los órganos técnicos de la Administraciones públicas competentes en materia laboral y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, órganos administrativos que de acuerdo con los arts. 7.1.a) y 8.1 LPRL, respectivamente, están facultados para realizar actividades formativas. Por tanto, no será exigible a estos órganos administrativos los requisitos mínimos de capacidad que se establecen en el art. 7 de la OM para las entidades públicas y privadas, ni el sometimiento al procedimiento de autorización.

13 En particular deben consignarse los datos que constan en nota anterior.

14 Junto con la comunicación de realización del proyecto se debe remitir a la autoridad laboral la siguiente documentación: a) Número de identificación fiscal y código de

cuenta de cotización de la Seguridad Social, b) Situación de sus instalaciones y de sus medios materiales; c) Contratos o acuerdos de colaboración del personal con indicación de su cualificación profesional y grado de dedicación.



No obstante, pueden plantearse algunas dudas en cuanto al alcance de la excepción. Nos referimos a si la excepción también opera en el caso de la capacidad del personal docente. Para tener capacidad docente en el nivel intermedio, se exige al personal que vaya a impartir las enseñanzas, la acreditación de tres años de experiencia profesional en la materia impartida (art. 7.1.,d); y en caso de la formación de nivel superior la capacidad docente viene determinada por la posesión de un título universitario y una experiencia profesional de cinco años en la materia impartida (art. 7.2). En nuestra opinión, la exigencia de estos requisitos de capacidad del personal docente no deben quedar excepcionados en los supuestos que se regulan en la disposición adicional tercera de la OM, de manera que deben exigirse al personal de los referidos órganos administrativos que desempeñen funciones docentes para los niveles intermedio y superior.

## 4. LA CONVALIDACIÓN DE LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN EL PERÍODO TRANSITORIO

El RSP incorpora situaciones que podemos calificar como de convalidación de la formación especializada atendiendo a dos criterios. Por una parte, se atiende a la posibilidad de haber cursado estudios sobre materias relativas a la prevención de riesgos laborales; y, por otra, se tiene en cuenta la experiencia profesional.

### 4.1. CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS CURSADOS PREVIAMENTE

Dentro de este ámbito se pueden distinguir supuestos distintos: uno que se refiere a alumnos que hayan superado programas formativos parciales de los contenidos mínimos de los anexos V o VI (art. 11.3 OM); y otro, que engloba situaciones en las que el alumno o persona interesada en obtener certificación de habilitación ha cursado una formación equivalente (art. 12 OM).

**4.1.1. Adaptación o integración de estudios parciales de los contenidos mínimos.** Puede suceder que el alumno pretenda obtener certifi-

cación acreditativa que habilite para el ejercicio de funciones preventivas nivel intermedio o superior, y haya desarrollado y acredita la superación de programas formativos que de forma parcial cumplieren con los contenidos mínimos considerados en los anexos V o VI del RSP. Se trata de un supuesto de adaptación o incorporación al programa formativo que desarrolle una entidad autorizada para obtener la certificación acreditativa. Y se posibilita el paso de un nivel formativo a otro, cumpliendo los requisitos exigidos para obtener el correspondiente nivel, como sería el caso del acceso del nivel intermedio al superior si el alumno está en posesión de titulación universitaria.

En este caso, para que la entidad formativa pueda expedir la certificación deben cumplirse las siguientes condiciones: a) que el alumno supere una prueba de evaluación que demuestre que domina el contenido del programa cuyo desarrollo alega, requisito que no será necesario cumplimentar si la formación parcial la ha cursado en una entidad autorizada y posee certificación de la misma; b) que el alumno curse en una entidad formativa autorizada el resto del contenido del programa.

**4.1.2. Convalidación por haber cursado una formación equivalente.** Conforme a lo previsto en la disposición transitoria 4ª, párrafo 2º, “in fine”, RSP, el art. 12 OM bajo la rúbrica de certificación acreditativa de la formación de niveles intermedio o superior en supuestos especiales, regula el relativo al –por así decirlo– aprovechamiento formativo por haber cursado previamente una formación equivalente a la correspondiente a dichos niveles. Se considera que hay formación equivalente cuando se hayan adquirido los conocimientos establecidos en los anexos V o VI RSP, por exigirse legalmente para el ejercicio de una actividad profesional.

La norma distingue dos situaciones: la adquisición de los conocimientos por funcionarios de la Administraciones públicas porque se le exijan al acceder a dicha condición o en su actividad en la Función Pública; y la adquisición al haber cursado una titulación académica. En el primer caso, además, se exige además haber desarrollado la activi-



dad en materia de seguridad e higiene durante al menos cinco años, y la certificación la expide el órgano administrativo competente para la adquisición de la condición de funcionario público; en el segundo, la certificación la expide la autoridad laboral previa presentación de la titulación y el programa de la misma.

Así pues, la norma se refiere, por una parte, a los funcionarios a los que se exija el conocimiento de las materias incluidas en el anexo V o VI, bien porque fuera obligatorio para ingresar como funcionario, o porque la actividad que ejerza en la Administración pública, exija el conocimiento de dichas materias; y, en uno y otro caso, es necesario además cinco años de experiencia profesional en materia de seguridad e higiene.

Sin embargo, en el caso de que el interesado solicite la certificación por estar en posesión de una titulación académica, cuyas asignaturas incluyan los conocimientos de los anexos V o VI, no se precisa experiencia profesional alguna. Una cosa es tener una formación equivalente para el ejercicio de una actividad profesional y otra haber ejercido profesionalmente, y en este caso no es preciso haber ejercido.

Merece la pena destacar también otra cuestión. Para obtener la certificación correspondiente al nivel superior por esta vía, no hay mención alguna en la norma en la que se exija titulación universitaria. Cuando se refiere a funcionarios no indica Cuerpo o Escala de pertenencia y cuando se refiere al caso de titulaciones académicas no expresa que tengan que ser universitarias. A nuestro juicio, en ambos supuestos para poder obtener acreditación para el nivel superior es preciso estar en posesión de una titulación universitaria, pues la equivalencia formativa se establece con referencia al contenido de las materias que componen el anexo VI RSP, según se desprende de la disposición transitoria 4ª, párrafo 2º, RSP.

Las situaciones de formación equivalente se completan con la existencia de disposiciones para

supuestos de **equivalencia parcial**, cuando el acceso o las actividades en la Función Pública o las titulaciones académicas contemplen sólo parcialmente los conocimientos mínimos necesarios conforme a los anexos V o VI. En estos casos se puede cursar el resto de la formación correspondiente a dichos anexos en una entidad formativa autorizada, si bien a estos efectos, será la autoridad laboral la que determinará el alcance de la formación equivalente legalmente exigida (art. 12.3 OM).

Por último, puede incluirse en este apartado otro supuesto que puede considerarse de formación equivalente, que se regula en la disposición adicional 5ª OM, relativo a la obtención del certificado de profesionalidad de la ocupación de prevencionista de riesgos laborales que habilitará para el desarrollo de las funciones de nivel intermedio<sup>15</sup>.

## 4.2 CONVALIDACIÓN POR ACREDITAR EXPERIENCIA PROFESIONAL PREVIA A LA LPRL

La disposición adicional 5ª RSP regula dos supuestos de convalidación que se basan en la experiencia profesional adquirida previamente a la publicación de la LPRL: a) profesionales que vinieran desempeñando en la referida fecha las funciones del art. 36 (nivel intermedio) y del art. 37 (nivel superior) para una empresa o entidad; b) otros profesionales que en la referida fecha hayan adquirido conocimientos y tengan experiencia profesional que les cualifique para el desempeño de las funciones correspondientes a los niveles intermedio y superior. En los dos supuestos la convalidación podía solicitarse durante el año 1.998.-

En ambos casos hay que acreditar: a) una experiencia no inferior a tres años a partir de 1.985 en la realización de funciones del respectivo nivel; b) una formación específica en materia preventiva no inferior a cien horas, computándose tanto la formación recibida como la impartida, cursada en algún organismo público o privado de reconocido presti-

15 El RD 949/97, de 20 de junio (BOE de 11 de julio), estableció el certificado de profesionalidad de la ocupación de prevencionista de riesgos laborales.



gio; y c) contar con una titulación universitaria si se pretende la acreditación para el nivel superior. Inicialmente, la disposición adicional 5ª preveía solamente una convalidación de funciones de nivel intermedio y superior, para quienes vinieran desempeñando estas funciones en una empresa o entidad y no contaran con la formación mínima prevista. Fue el RD 780/1998, de 30 de abril (BOE del 1 de mayo), el que incluyó en esta disposición dos nuevos apartados con la finalidad de convalidar por la autoridad laboral, la acreditación de niveles formativos por el ejercicio de funciones o por poseer experiencia profesional.

## VIII. LAS GARANTÍAS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA

En este apartado vamos a exponer las medidas que contiene la normativa vigente, para garantizar el funcionamiento del sistema de formación especializada diseñado, más propio del vigente período transitorio, que el que pueda regir una vez que se hayan creado las titulaciones académicas y profesionales previstas por las autoridades educativas. Para garantizar el funcionamiento del sistema, existen disposiciones que permiten sancionar las conductas de las entidades formativas contrarias a la normativa específica vigente, que regula las autorizaciones en un doble plano: por un lado, se tipifican tanto las infracciones como las sanciones a imponer a las entidades especializadas; por otro, se posibilita la suspensión o extinción de la autorización de la entidad formativa.

**1.** El Real Decreto-Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE del 8), que aprueba el Texto Refundido sobre la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (TRLISOS), determina que *“son infracciones laborales las acciones u omisiones de...las entidades formativas en dicha materia...que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de convenios colectivos en materia de Seguridad y*

*Salud laboral sujetas a responsabilidad conforme a la presente Ley”* (art. 5.2).

No se tipifican infracciones leves que se refieran a las entidades formativas especializadas, realizándose la tipificación entre las infracciones graves y muy graves. Se tipifica como **infracciones graves**: *“Facilitar a la autoridad laboral competente...las entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia de prevención de riesgos laborales, datos de forma o con contenido inexactos, omitir los que hubiera debido consignar, así como no comunicar cualquier modificación de sus condiciones de acreditación o autorización”* (art. 12.21 TRLISOS).

Se tipifican como **infracciones muy graves**:

*“Ejercer sus actividades las entidades especializadas...que desarrollen y certifiquen la formación en materia de prevención de riesgos laborales, sin contar con la preceptiva acreditación o autorización, cuando ésta hubiera sido suspendida o extinguida, cuando hubiera caducado la autorización provisional, así como cuando se excedan en su actuación del alcance de la misma”* (art. 13.11 TRLISOS).

*“...certificar, las entidades que desarrollen o certifiquen la formación preventiva, actividades no desarrolladas en su totalidad”* (art. 13.12 TRLISOS).

El cuadro se completa con la tipificación de las correspondientes sanciones en el art. 40.2 TRLISOS, siendo la multa el instrumento sancionador, que para cada tipo de infracción se gradúa en tres niveles (mínimo, medio y máximo). Además existe previsión de que las infracciones por faltas graves y muy graves de las entidades especializadas que certifiquen la formación en materia de prevención de riesgos laborales, puedan dar lugar, además de las multas previstas, a la cancelación de la acreditación otorgada por la autoridad laboral.

**2.** Por su parte, el art. 13 OM 27-6-97 establece un procedimiento de garantía para cuando se comprueba alguna irregularidad que afectara sustancialmente a las condiciones de autorización o si no se cumplieran las medidas y plazos para la corrección de las desviaciones observadas. Para estos casos se prevé la iniciación de un expediente de suspensión o extinción de la autorización para



desarrollar y certificar actividades formativas. Este procedimiento de garantía es anterior al TRLISOS, pero que encaja con las previsiones que se establecen en el art. 43.2, párrafo 3º, “in fine” de dicha norma, referida a la cancelación de la autorización como medida compatible con la imposición de la multa.

Conforme al art. 13.2 OM, habrá causa de suspensión o extinción de la autorización cuando la entidad formativa incurra en alguno de los siguientes supuestos:

*“a) Cuando la entidad no mantenga las condiciones en que se basó la autorización.*

*b) Cuando las actividades de la entidad no se adecúen a los requerimientos de formación establecidos en el RSP. Esta circunstancia se comprobará mediante el seguimiento y valoración de los resultados de las acciones formativas desarrolladas por la entidad.*

*c) Cuando la entidad no cumpla con sus obligaciones relativas a la formación y experiencia de su personal docente, desarrollo de la actividad formativa, realización de pruebas de evaluación y remisión de copia de todas las certificaciones emitidas.”*

**3.** Las medidas coercitivas expuesta completan un panorama normativo que trata de garantizar el cumplimiento de las previsiones relativas a las entidades formativas. Se puede afirmar que se trata de una regulación severa, con independencia de los problemas interpretativos que pueda surgir en su aplicación. Y demuestra que el legislador es consciente de las dificultades que plantea un sistema formativo como el vigente, arroje resultados positivos. Es complicado controlar la actividad de la pluralidad de entidades formativas que están apareciendo y en las condiciones que se están autorizando. En todo caso, hay que tener en cuenta que ésta es una normativa ajustada a un período transitorio, en donde cualquier entidad pública o privada, cumpliendo unos requisitos mínimos, puede ser autorizada a desarrollar y certificar la formación especializada. Esta normativa necesariamente deberá ser modificada en el momento que las autoridades educativas proceda a la aprobación de las titulaciones correspondientes.

## IX. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA

Expuesto el marco normativo regulador de la formación especializada, procede ahora realizar algunas consideraciones críticas en relación con el mismo. Consideraciones que vamos a centrar fundamentalmente en la organización alternativa que se ha ideado para la formación especializada de los niveles intermedio y superior, para el período transitorio en el que nos encontramos.

**A)** En primer lugar, puede destacarse la **asunción por el legislador de la importancia de la función preventiva**. Esta voluntad se deduce con la estructura de las funciones preventivas, que ha establecido en tres niveles, intentando abarcar la totalidad de actividades y cometidos que pueden concurrir en la prevención de riesgos laborales. Y eso cabe deducir, también, cuando dota de un contenido mínimo apreciable el programa formativo de los distintos niveles; y sobre todo cuando, para el ejercicio de las funciones de nivel superior, exige estar en posesión de una titulación universitaria (art. 37.2). Ello es indicativo de que se está en la idea de que para ejercer las funciones de mayor importancia debe tener el sujeto, o al menos presumírsele, una sólida formación que garantice un adecuado ejercicio de las funciones.

Sin embargo, se plantean problemas de déficits formativos básicos para el acceso a la formación especializada que son más apreciables en relación con el nivel superior, dada la indiferenciada exigencia de titulaciones universitarias para acceder a la formación de nivel superior. Es esta una cuestión que afecta al diseño de las enseñanzas que no es exclusiva del régimen transitorio vigente. La titulación universitaria indistinta implica, obviamente, el acceso desde cualquier titulación universitaria a una formación multidisciplinar, caracterizada por la diversidad de materias que la componen. Esta estructura formativa plantea el problema de la existencia de serios déficits de formación de las distintas titulaciones en conocimientos básicos y, sin embargo, no existen previsiones



para el establecimiento de complementos formativos compensadores.

**B)** Consideración especial merece, sin embargo, el régimen actualmente vigente para la formación especializada. Regido por una regulación de carácter transitorio es presumible que tenga vigencia hasta que las autoridades educativas competentes aprueben las titulaciones académicas y profesionales correspondientes. En nuestra opinión, la regulación puede calificarse de *permissiva y flexible en exceso, y escasamente solvente para garantizar el cumplimiento de los objetivos que se propone alcanzar el legislador y, en consecuencia, insatisfactoria*. Para fundamentar esta opinión nos vamos a detener en algunos aspectos:

**1.** La atribución de las competencias para formar y certificar actividades formativas tanto a entidades públicas como privadas, sin distinción, con tal que cumplan determinados requisitos, que no son difíciles de reunir, como después veremos. Bien es verdad que se trata de formar y certificar sobre una formación sin efectos académicos, pero las facilidades para constituirse en entidad formativa autorizada para impartir estas enseñanzas, ha llevado a que ante la autoridad laboral, tengan el mismo trato entidades docentes de probada y presumible solvencia como las Universidades y cualquier academia o centro privados que solicite la autorización.

**2.** Las facilidades o escaso nivel de exigencia establecido para acceder a la situación de entidad formativa autorizada. Esta apreciación queda demostrada examinando algunos de los aspectos relativos a los requisitos necesarios para conseguir la autorización administrativa que se establecen en la OM de 27-6-97. Veamos:

- Art. 7.1,a). Requisito de “*disponer de instalaciones y medios materiales y didácticos adecuados al número de alumnos que se pretenda formar*”. Llama la atención que el requisito se refiera solamente al número de alumnos, sin que se den unas reglas o indi-

caciones mínimas de lo que debe entenderse por adecuado.

- Art. 7.1,c). Requisito de “tener acceso a biblioteca y bases bibliográficas”. Sorprende que la exigencia quede en la posibilidad de acceder y no en la disposición en el centro docente de una biblioteca y bases bibliográficas suficientes.

- Art. 7.1,d). No exigencia al personal docente experto de titulación académica alguna para impartir formación de nivel intermedio.

- Art. 7.3. Posibilidad de concierto entre entidades formativas para lograr una apropiada dotación de personal docente.

Como las anteriores se pueden mencionar otras facilidades incluidas entre los criterios generales del anexo III, como el diseño de proyectos formativos adaptados a los criterios y la singularidad de cada promotor; o la posibilidad de certificar enseñanza impartida con anterioridad a la autorización como entidad formativa (art. 8.3 OM).

**3. Defectos en control previo** a la autorización. La carencia de este control previo viene avalada por las inexistencia de comprobaciones o informes previos preceptivos para resolver sobre la autorización, tanto provisional como definitiva, que quedan suplidas por la discrecionalidad de la autoridad administrativa que podrá pedir los informes que estime oportunos. En relación con el art. 8.2,c) de la orden, que manda consignar la dotación de personal docente, sólo se exige adjuntar un currículum detallado del personal docente pero no que se unan los documentos justificativos de aquél. Esta es una cuestión importante si no hay un estricto control previo, pues puede llevar al reconocimiento de capacidad formativa a entidades que carecen de personal docente cualificado. Piénsese, por ejemplo, en los requisitos que se exigen para ejercer de docente en la formación de niveles intermedio y superior, para los que se precisa tener una experiencia profesional de tres y cinco años, respectivamente,



en las materias que componen cada una de las disciplinas a impartir. Probablemente sea la escasez de este tipo de especialistas el motivo de que se posibilite el concierto entre entidades educativas para utilizar el mismo personal docente. Este control, sin embargo, está previsto a posteriori, para cuando se está desarrollando el proyecto formativo autorizado.

#### 4. Defectos en el control posterior a la autorización.

En el art. 13.1 OM, se prevé un control de permanencia de las condiciones de autorización y del cumplimiento de los requisitos que se establecen relativos a la solicitud (art. 8 OM) y autorización (art. 10) del proyecto formativo (redacción que resulta ser reiterativa), así como comprobación de que el alumno ha cursado un programa con los contenidos de los anexo V o VI, y de que ha superado una prueba de evaluación (DT 3ª, párrafo 2º RSP y art. 11.1 OM). El TRLISOS regula las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales y las correspondientes sanciones; y el art. 13.2 OM establece un procedimiento de suspensión o extinción de la autorización, pero el sistema formativo diseñado dificulta las posibilidades de control. Piénsese, por ejemplo, en las dificultades de control que se puede producir con aquellas entidades formativas que realizan la formación por la modalidad a distancia, que autorizadas por la autoridad laboral donde radique sus instalaciones principales, pueden extender su actividad a todo el territorio nacional. Las dificultades de control se incrementan si tenemos en cuenta la escasez de efectivos que las Administraciones públicas destinan a estos menesteres.

Las carencias en el control a posteriori se pueden constatar en el procedimiento que regula el art. 13 OM sobre el mantenimiento de las condiciones de autorización, si se compara con otras situaciones similares que se regulan en la misma norma, para controlar el mantenimiento de las condiciones de los servicios de prevención ajenos o de las entidades auditoras. En el primer caso, en el de la enseñanza especializa-

da, la resolución de suspensión o extinción de la autorización no se somete a informe previo preceptivo de ninguna autoridad o servicio administrativo, mientras en el caso de los servicios de prevención ajenos (art. 3.3) y de las entidades auditoras (art.3), la resolución se dicta previo informe de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social y de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas. Hay un dato al respecto que es significativo: los artículos 3, 6 y 13 OM. se refieren al mantenimiento de las condiciones de autorización; en los dos primeros casos se incluye en la rúbrica del precepto el término “comprobación”, mientras que en el art. 13 referente a las entidades formativas no se incluye dicho término.

#### 5. Máxima extensión de las posibilidades de acreditación

formativa. Se manifiesta este aspecto principalmente en dos vertientes: de un lado, la disposición adicional quinta del RD 39/97 (RSP), modificada por R.D. 780/98, sobre convalidación de funciones y certificación de formación equivalente; de otro, los supuestos de complementariedad de formación parcial recibida con anterioridad regulados en los art. 11.3 y 12 de la Orden. Es decir, en los supuestos que aparecen desarrollados más arriba bajo el epígrafe de convalidación de la formación especializada.

Desde nuestro punto de vista, son criticables las posibilidades de acreditación abiertas por la disposición adicional 5ª RSP y el procedimiento probatorio establecido al efecto, que ha posibilitado la acreditación de situaciones poco claras. Entre otras razones, porque antes de la publicación de la LPRL era complicado encontrar profesionales que realizaran las funciones previstas en los arts. 36 y 37 RSP, –como no fueran los profesionales sanitarios– porque estas funciones se establecen con el RSP.

6. Por último, se puede señalar otro aspecto que ha incidido en el desarrollo y aplicación del régimen previsto para el período transitorio. La normativa actual propicia la **diversidad de cri-**



**terios en la autoridad laboral**, para proceder a resolver sobre las autorizaciones solicitadas. Se puede afirmar que se produce esta diversidad en la medida en que se hayan producido transferencias en materia laboral a las distintas Comunidades Autónomas. La flexibilidad o rigidez a la hora de aplicar las normas de autorización difiere de unas autoridades a otras. Esto ha contribuido a que produzca la preocupante situación en la que en la actualidad se encuentra la formación especializada.

**C) Consecuencias.** La regulación que hemos expuesto ha traído, a nuestro modo de ver, consecuencias que habría que calificar, como mínimo de no beneficiosas para la formación especializada y para la obtención de los objetivos que el legislador se ha propuesto. Por eso, al principio hemos calificado la normativa vigente, para el período transitorio como insatisfactoria por ser permisiva y flexible en exceso. Entre las consecuencias no beneficiosas se pueden enumerar:

**1.** La aparición de un “mercado formativo” bajo sospecha de insolvencia formativa. Basta consultar la prensa, especialmente la de los fines de semana, donde se puede comprobar la ingente oferta formativa de titulaciones de nivel intermedio y superior. A veces da la sensación de que se ha abierto la puerta a un “mercado de títulos”, cuando se consultan las condiciones económicas y formativas en que desarrollan la enseñanza algunas entidades autorizadas. En todo caso, la situación no es la adecuada para conseguir un sistema formativo de garantías. Esto es consecuencia, en nuestra opinión, de las facilidades que proporciona la normativa actualmente existente.

**2.** Se está produciendo una saturación de titulados en el mercado de trabajo que puede constituir un serio obstáculo para la implantación de los títulos académicos y profesionales permanentes previstos en el RSP. Téngase en cuenta, además, que la formación vigente en el período transitorio carece de efectos académicos, y

cuantos más titulados existan peor será la situación. La saturación que mencionamos no solamente deriva de la extraordinaria oferta formativa reseñada, sino también de las amplias posibilidades de convalidación que se regulan.

**3.** Relacionada con las anteriores y porque no puede ser de otra manera, hay que tener en cuenta el bajo nivel formativo con el que se están obteniendo en muchos casos las certificaciones acreditativas actualmente. No se puede negar la existencia de entidades formativas de escasa solvencia unas veces, el poco rigor en el desarrollo de los programas formativos en otros y, en general, la flexibilidad que suele acompañar las pruebas de evaluación cuando la enseñanza se organiza de la manera en que hemos visto. Esto puede tener repercusiones importantes a la hora de realizar una protección eficaz en materia de seguridad y salud de los trabajadores.

A la vista de la regulación que se ha realizado con la finalidad de contar con sujetos capacitados para realizar actividades preventivas, parece que se ha pretendido dotar cuanto antes, el ámbito laboral, de expertos que cubran la carencia de los mismos en nuestro país, aún a costa de que pueda haber insuficiencias o carencias en los contenidos y en las entidades formativas, dando por suficiente con adquirir o justificar una formación mínima para alcanzar la acreditación del nivel pretendido. A veces da la sensación de que estamos más ante una normativa de emergencia que no de carácter transitorio. Es una situación que, a nuestro juicio, requiere remedio cuanto antes, sobre todo en lo que se refiere al nivel superior.

## X. PROPUESTAS QUE SE REALIZAN

Las propuestas que se realizan están relacionadas con dos ámbitos formativos: el que afecta al sistema educativo y el que afecta a la formación especializada.



**1.** En el **ámbito del sistema educativo** es preciso que se desarrollen y pongan en prácticas las previsiones legales. Es la manera de avanzar sólidamente en la consecución de la cultura preventiva que desea el legislador. El conocimiento de la prevención de riesgos laborales debe ser incluido en los distintos niveles de enseñanzas, teniendo en cuenta la naturaleza de los estudios y niveles de enseñanza existentes. Se puede optar por diversas fórmulas: desde las que contemplen la inclusión de la prevención de riesgos laborales entre las materias correspondientes a los planes de estudio, hasta las que permiten su conocimiento mediante actividades formativas complementarias que pueden ser de carácter obligatorio.

**2.** En el **ámbito de la formación especializada**, se considera urgente acabar con el exceso de “mercantilización” que se ha producido. Para ello se consideran necesarias la adopción de, al menos, la siguientes medidas:

**2.1.** Establecer un mayor nivel de exigencia para poder constituir entidades formativas especializadas.

**2.2.** Establecimiento de reglas y criterios que permitan disminuir la indeterminación, ello permitiría la unificación de criterios a las autoridades competentes y la disminución de la discrecionalidad administrativa a la hora de resolver sobre las autorizaciones.

**2.3.** Establecimiento de medidas de control o comprobación, previas y posteriores a la autorización, en relación con los requisitos que deben reunir las entidades formativas.

**2.4.** Considerar dos especialidades distintas la Ergonomía y la Psicología, en la actualidad unidas en una misma especialidad sin mucha justificación.

**2.5.** La creación de una titulación universitaria, que puede ser de 2º ciclo, que sustituya al actual nivel superior de formación, que clarificaría enormemente la situación actual, dotaría a la enseñanza de una calidad que actualmente no se conoce, y, en definitiva, sería mucho más rentable socialmente. Lógicamente, las especialidades a las que afectaría serían las de Seguridad en el trabajo,

Higiene Industrial, Ergonomía y Psicología. Son múltiples y variadas las razones que pueden esgrimirse para la implantación de esta titulación. Algunas que, en nuestra opinión, pueden incidir en esta propuesta las exponemos seguidamente. Que la institución universitaria pueda asumir funciones formativas en materia de prevención de riesgos laborales es algo que parece no ofrece dudas. Pero no se trata de que la Universidad “pueda” ser entidad formativa como cualquier otra entidad pública o privada, sino de que “deba” ser la institución que centralice la formación, que sea el “*alma mater*”, la fuente de conocimiento a la que haya que acudir para adquirir la formación de mayor cualificación y/o, prevalentemente, la de otros niveles.

**A)** Conviene referirse previamente a un aspecto importante, puesto de manifiesto por el legislador -al que ya nos hemos referido- y que avala la presencia de la Universidad en la formación preventiva. Actualmente, para el ejercicio de funciones de nivel superior o, si se quiere, para cursar la formación de este nivel, se exige estar en posesión de una titulación universitaria. Esta exigencia es indicativa de la importancia de las funciones que corresponden al nivel superior en la actividad preventiva y del nivel de cualificación que debe adquirirse. Esta situación justificaría por sí misma que la formación de nivel superior se residenciara en la Universidad, que es la institución a la que el poder público tiene encargada la responsabilidad de la enseñanza en los niveles superiores.

**B)** Además pueden apuntarse otros argumentos relacionados con las funciones que a la Universidad le corresponde cumplir por mandato legal.

**1.-** El aprovechamiento de la labor investigadora de los Departamentos e Institutos Universitarios. No es ésta una cuestión banal. Debe tenerse en cuenta que esta faceta universitaria facilita el desarrollo de los mecanismos de prevención y la actualización de los conocimientos que debe asimilar el especialista. Al empresario le exige la Ley cumplir con un amplísimo deber de pro-



tección que le obliga no sólo a adoptar “*cuantas medidas sean necesarias*” para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, sino también a desarrollar “*una acción permanente*” con el fin de “*perfeccionar*” los niveles de protección existentes (art. 14 Ley 31/95)<sup>16</sup>. Por otro lado, la Ley impone a las Administraciones públicas afectadas la obligación de revisión permanente de estas enseñanzas, con el fin de adaptarlas a las necesidades existentes en cada momento (art. 5.2, párrafo 2). A estos efectos la investigación universitaria y su conocimiento actualizado en la formación del especialista puede desempeñar un importante papel. Una de las funciones de la Universidad al servicio de la sociedad es el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico (art. 1.2,c), Ley Orgánica 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria –LRU–).

La atribución de la competencia formativa a la Universidad ayudaría, sin duda, al desarrollo de la actividad investigadora en el campo de la prevención de riesgos laborales, que hasta ahora no parece que lo haya tenido en la medida deseable. Tomaría cuerpo una nueva vía en transmisión de los resultados de la investigación al ámbito empresarial.

**2.-** El legislador deja clara su voluntad de que el conocimiento especializado se acredite mediante la posesión de titulaciones académicas o profesionales, que van a perfilar un actividad profesional permanente en el ámbito laboral e incluso fuera de él. Entre las funciones que se encomiendan por el legislador a la Universidad al servicio de la sociedad está “la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos...” (art. 1.2,b) LRU).

Es un objetivo básico de la Universidad acercar la formación Universitaria a la realidad social y profesional de nuestro entorno. La Universidad, junto a la irrenunciable tarea de transmitir la ciencia y hacer investigación, debe realizar una oferta coherente de titulaciones académicas para dar respuesta a las nuevas demandas del mercado de trabajo. Así se declara en la exposición de motivos del R.D. 1.497/87. Las Universidades pueden impartir enseñanzas correspondientes a títulos oficiales, con validez en todo el territorio nacional y enseñanzas correspondientes a títulos propios, que pueden ofertar en base a su autonomía.

**C)** Dicho esto, a nuestro juicio, existen otras razones que pueden aconsejar o avalar un papel preponderante de la Universidad en la formación preventiva laboral, y más concretamente de la Universidad pública, -con lo que no queremos decir que se excluya de este cometido a las Universidades privadas-. La intervención de la Universidad encuentra también fundamento, en la existencia de derechos fundamentales protegidos en nuestra Constitución, que resultan implicados o afectados en el marco de prevención de riesgos laborales. Nos referimos, entre otros, al derecho a la salud y a la integridad física (art. 15), el derecho a la educación (art. 27) y el principio de igualdad (art.14).

**1. Derecho a la salud y a la integridad física.** La finalidad de la Ley es proteger este derecho fundamental en el marco de la relación laboral. Es el bien más preciado que tiene la persona, que debe ser objeto de protección especial en un ámbito en el que aumenta el riesgo de resultar afectado. La protección de la salud justifica por sí sola que los poderes públicos, en aplicación de una óptima política de seguridad e higiene, atribuyan a la institución universitaria la

<sup>16</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley se manifiesta que “la protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más

o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas”.



competencia, al menos, en la formación de nivel superior. Requiere la protección de la salud tal como la concibe la Ley, la adquisición de complejos conocimientos de diversas disciplinas que deben ser aplicados simultáneamente en el ejercicio de una actividad preventiva integral. Debe, por tanto, garantizarse la formación al máximo nivel institucional posible para que el experto tome la opción más adecuada en cada caso, para poder cumplir el fin protector de la salud.

**2. Derecho a la educación.** El derecho a la educación también resulta afectado en la formación de expertos en materia preventiva. La formación de estos expertos constituye una manifestación del derecho a la educación. Hay que tener en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico este derecho se construye sobre el principio de educación permanente, que ampara la posibilidad de readaptaciones, actualizaciones y nuevas cualificaciones, a que obligan la vertiginosa rapidez de los cambios culturales, tecnológicos y productivos que se vayan produciendo. Puede también tenerse en cuenta que el derecho a la educación es un derecho de carácter social de prestación, que obliga a los poderes públicos a que adopten las medidas necesarias para su efectivo disfrute. Ello está en consonancia con la prescripción del art. 40.2 CE (“los poderes públicos...velarán por la seguridad e higiene en el trabajo”), y con los objetivos de política preventiva que se formulan en el art. 5 Ley 31/95 (LPRL). Desde esta perspectiva del derecho a la educación, los poderes públicos deben disponer todos los medios a su alcance para garantizar un óptimo y efectivo disfrute del derecho.

**3. El principio de igualdad.** Estando en juego derechos fundamentales como los antes señalados, el acceso a la educación en

materia preventiva y a la formación especializada debe realizarse en condiciones de igualdad, lo que debe ser garantizado por los poderes públicos.

En la actualidad la observancia de este principio se encuentra en entredicho. El acceso a la formación especializada está fuertemente condicionado por la capacidad económica de los aspirantes. Hay una excesiva mercantilización donde se oferta la adquisición de la formación y la acreditación del nivel formativo alcanzado, a precios difícilmente compatibles con las posibilidades de acceso a los estudios de todos los que reúnan los requisitos y tengan mérito y capacidad suficientes; y ello con independencia de que se pueda estar ofertando la enseñanza especializada en programas de formación ocupacional y continua. En la situación actual, aquellos que tenga mayor capacidad económica, serán los que tengan más posibilidades de formarse. La presencia del derecho a la educación, en cuanto derecho de carácter social de prestación, obliga a arbitrar las medidas necesarias para que se respete este principio en la formación de especialistas. La participación de la Universidad pública, ofertando titulaciones oficiales corregiría la mercantilización existente y contribuiría a garantizar el respeto a este principio.

En relación con esta propuesta de creación de una titulación universitaria de 2º ciclo para el nivel superior, hay agregar también que en la actualidad existen movimientos en diversas Universidades del país tendentes a articular propuestas, para que las autoridades competentes acuerden su implantación. En esta iniciativa están trabajando coordinadamente al menos dos grupos de trabajo que se localizan en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña.

