

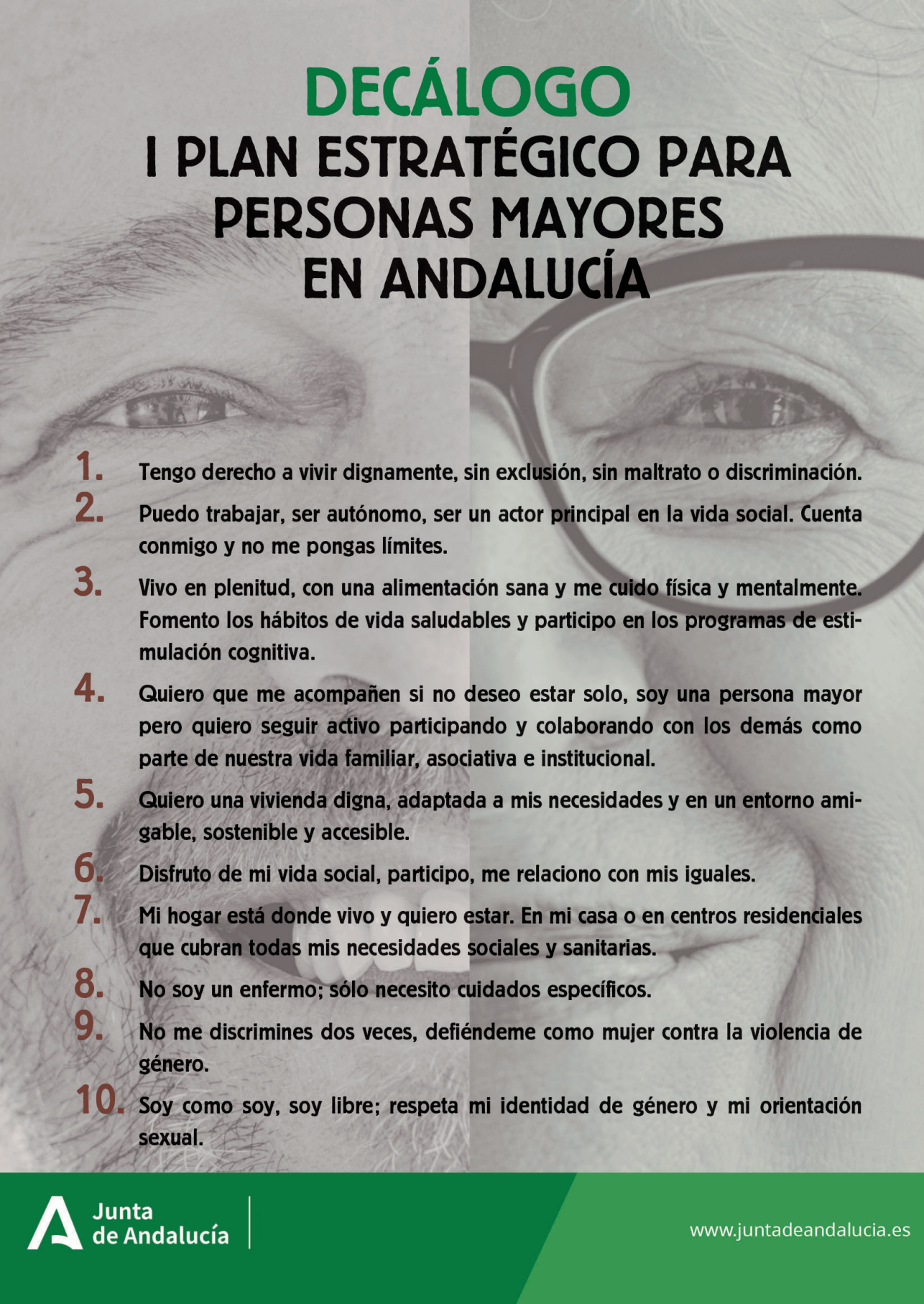
A photograph of an elderly couple embracing outdoors. The woman, on the right, has short white hair, wears glasses, a purple scarf, and a white knit sweater. She is smiling broadly. The man, on the left, has a white beard and is wearing a dark red patterned sweater. He is also smiling. They are surrounded by autumn foliage in shades of yellow and orange.

GUÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS MAYORES

GUÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS MAYORES

Juan Manuel López Ulla
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

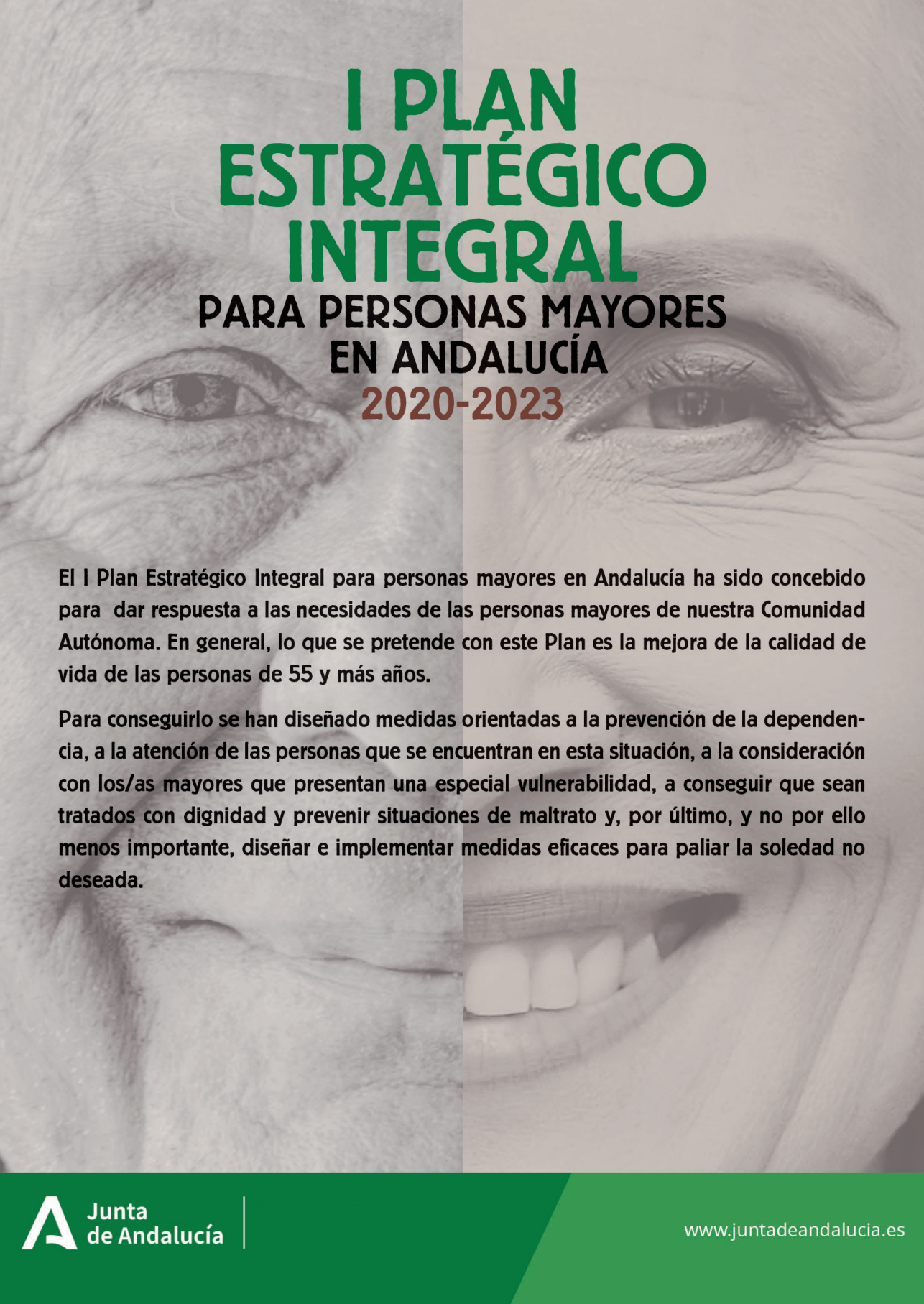
Autor: Juan Manuel López Ulla
Diseño e impresión: Mailing Andalucía
Depósito Legal: SE 246-2022



DECÁLOGO

I PLAN ESTRATÉGICO PARA PERSONAS MAYORES EN ANDALUCÍA

1. Tengo derecho a vivir dignamente, sin exclusión, sin maltrato o discriminación.
2. Puedo trabajar, ser autónomo, ser un actor principal en la vida social. Cuenta conmigo y no me pongas límites.
3. Vivo en plenitud, con una alimentación sana y me cuido física y mentalmente. Fomento los hábitos de vida saludables y participo en los programas de estimulación cognitiva.
4. Quiero que me acompañen si no deseo estar solo, soy una persona mayor pero quiero seguir activo participando y colaborando con los demás como parte de nuestra vida familiar, asociativa e institucional.
5. Quiero una vivienda digna, adaptada a mis necesidades y en un entorno amigable, sostenible y accesible.
6. Disfruto de mi vida social, participo, me relaciono con mis iguales.
7. Mi hogar está donde vivo y quiero estar. En mi casa o en centros residenciales que cubran todas mis necesidades sociales y sanitarias.
8. No soy un enfermo; sólo necesito cuidados específicos.
9. No me discrimines dos veces, defiéndeme como mujer contra la violencia de género.
10. Soy como soy, soy libre; respeta mi identidad de género y mi orientación sexual.



I PLAN ESTRATÉGICO INTEGRAL

PARA PERSONAS MAYORES EN ANDALUCÍA

2020-2023

El I Plan Estratégico Integral para personas mayores en Andalucía ha sido concebido para dar respuesta a las necesidades de las personas mayores de nuestra Comunidad Autónoma. En general, lo que se pretende con este Plan es la mejora de la calidad de vida de las personas de 55 y más años.

Para conseguirlo se han diseñado medidas orientadas a la prevención de la dependencia, a la atención de las personas que se encuentran en esta situación, a la consideración con los/as mayores que presentan una especial vulnerabilidad, a conseguir que sean tratados con dignidad y prevenir situaciones de maltrato y, por último, y no por ello menos importante, diseñar e implementar medidas eficaces para paliar la soledad no deseada.

Índice

1.- PARTE INTRODUCTORIA.....	7
1. Planteamiento	8
2. Sobre el envejecimiento de la población	9
3. Acerca del envejecimiento activo	12
4. El marco jurídico	13
2.- SEGUNDA PARTE: UNA GUÍA DE DERECHOS.....	16
1. INDEPENDENCIA.....	18
1. Respeto a la autonomía de la voluntad	19
1.2. Vivienda	20
3. Derecho a salir de casa: libertad deambulatoria	21
4. Derecho a la suficiencia económica	22
5. Derechos en relación con el patrimonio	24
5.1. Contrato de alimentos, renta vitalicia e hipoteca inversa.....	24
5.1.1. Contrato de alimentos.....	24
5.1.2. Contrato de renta vitalicia.....	25
5.1.3. Hipoteca inversa	25
5.2. Testamento	26
5.3. Poderes	27
2. PARTICIPACIÓN	28
1. El derecho a ser un miembro activo de la sociedad.....	29
2. El derecho de asociación de los consumidores.....	31
3. CUIDADOS	33
1. El sistema público de servicios sociales de Andalucía	34
1.1. Servicios Sociales Comunitarios.....	35
1.2. Servicios Sociales Especializados.....	36
1.3. Tarjeta Andalucía Junta 65	38
2. El derecho a la salud en Andalucía	38
2.1. Derecho a la atención sanitaria.....	38
2.2. Consentimiento libre e informado	41
3. Dignidad ante el proceso de la muerte.....	42
4. Documento de voluntades anticipadas.....	44
5. Dependencia y atención a la discapacidad	45
5.1. Servicio de Teleasistencia	46

5.2. Servicio de Ayuda a Domicilio.....	47
5.3. Servicio de Centro de Día y de Noche.....	47
5.4. El Servicio de Atención Residencial.....	47
5.5. Servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal	48
6. Derecho a ser atendido por profesionales con las competencias adecuadas, entre las que debe destacar un perfil humanizado	49
7. Derecho a la protección de la familia.....	50
8. Protección jurídica.....	51

4 AUTORREALIZACIÓN54

1. Derecho a la información.....	55
2. Derecho a la educación y a la formación	56
2.1. Educación permanente	57
2.2. Aulas Universitarias de Formación Abierta para Mayores de 55 Años	57
2.3. Formación Profesional.....	58
3. La soledad no deseada.....	58
4. Derecho a participar en actividades recreativas	59
5. Medio Ambiente.....	60

5. DIGNIDAD61

1. La discriminación por razón de edad.....	62
1.1. Derecho a la seguridad y a una vida sin violencia: el maltrato entre las personas mayores.....	63
1.2. Teléfono de Atención a las Personas Mayores	65
1.3. Igualdad de género.....	66
1.4. Violencia de género.....	67
1.5. Orientación sexual.....	67
2. Derecho a la intimidad	68
3. Protección de datos.....	69

BIBLIOGRAFÍA71

PARTE INTRODUCTORIA



1. Planteamiento

Esta Guía de derechos fundamentales de las personas mayores tiene una doble finalidad. La primera, recordar que los derechos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen lo son también de las personas mayores, destacando, de entre ellos, los de mayor relevancia para este grupo de personas que identificamos por la edad. La segunda, tomar conciencia sobre el incremento del número de personas mayores, sobre el envejecimiento progresivo de la población, y sobre la necesidad de afrontar esta realidad con un enfoque basado en los derechos humanos.

El reconocimiento de los derechos en normas jurídicas comporta no solo obligaciones para los poderes públicos, que habrán de garantizarlos, sino también para el conjunto de la población, que tendrá que respetarlos. Se trata de la máxima “mi derecho termina donde comienza el de los demás”, que en 1789 se constitucionaliza por primera vez en el artículo 4 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano¹.

Además de este límite, que podríamos llamar genérico, existen otros, que podríamos considerar específicos, que igualmente nos transmiten la idea de que los derechos no son absolutos. Algunos vienen establecidos por la Constitución, como, por ejemplo, cuando reconoce la libertad ideológica, religiosa o de culto pero respetando el orden público, que sería el límite específico que ahora estamos comentando (artículo 16.1). Y en otras ocasiones, los límites los establece la ley reguladora del derecho de que se trate. Así por ejemplo, la Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía, al dar cumplimiento al mandato constitucional de que los poderes públicos se ocupen del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad (artículo 50), delimita el acceso al conjunto de servicios, recursos y prestaciones que tratan de garantizar la efectividad de tal derecho. Dicho esto, en esta materia rige el principio *pro libertate*. Esto es, en cuanto que “fundamento del

1 Artículo 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo tiene como límites los que garantizan a los demás Miembros de la Sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la Ley”.

orden político y de la paz social que son” (artículo 10.1 de la Constitución), los límites a los derechos han de ser siempre interpretados con criterios restrictivos². El respeto hacia los derechos de las personas mayores es un deber que tenemos ciudadanos y poderes públicos, pues todos estamos sujetos a la Constitución (artículo 9.1). Pero estos últimos tienen un deber añadido, “la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos”³ proporcionando protección y removiendo los obstáculos que lo impidan. Una manera de hacerlo es, sin duda, sensibilizando a la población sobre los obstáculos que las personas de edad avanzada tienen para ejercer y disfrutar efectivamente sus derechos, y combatiendo narrativas negativas y estereotipos que debilitan la última etapa de la vida⁴.

Las personas mayores son las fuentes en las que un día bebimos, a quienes tuvimos como punto de referencia conforme íbamos haciéndonos como personas. A ellas probablemente nos agarramos en algún momento cuando anduvimos confusos, y siguen siendo el espejo en el que nos miramos cuando queremos comprender quiénes somos. Representan el eslabón que nos une a la cadena de transmisión que es la vida. La historia, las tradiciones, la idiosincrasia de un pueblo, lo que lo hace ser como es, es el resultado de una suma en la que todos participamos y en la que el orden de los factores determina el producto.

2. Sobre el envejecimiento de la población

En esta Guía hablamos de personas mayores porque este es el término que utilizan el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023⁵. Otros textos hablan de ciudadanos de la “tercera edad”⁶, “persona mayor”⁷, “personas de edad”⁸, “personas de edad avanzada”, “personas de más edad”, “ancianos” o “personas de la cuarta edad”, término este último que suele reservarse para los mayores de 80 años⁹. Con independencia del término que utilicemos, no es fácil decidir a partir de qué edad la persona encaja en esta categoría. Adelantaremos que el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, en su afán de ofrecer la mayor protección posible, considera que hay que comprender en este grupo a la población mayor de 55 años que resida en la Comunidad

2 Por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985, Fundamento Jurídico 4.

3 Por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 254/1988, Fundamento Jurídico 6.

4 En relación con la necesidad de sensibilizar a la sociedad sobre la realidad que la vejez representa, recomendamos la lectura del Capítulo V de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, que lleva por epígrafe “Toma de conciencia” (esta Convención fue aprobada el 15 de junio de 2015 por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el marco de su Asamblea General).

5 Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 4 de noviembre de 2020, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n. 221, de 16 de noviembre de 2021, p. 78.

6 Artículo 50 de la Constitución.

7 El concepto de “persona mayor” es el utilizado en la Observación General n. 6 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que lleva el título “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores: 08/12/95”, término que también utilizan las resoluciones 47/5 y 8/98 de la Asamblea General; y también, en la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores.

8 *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, Resolución 46/91, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991.

9 A esta variedad de términos se refiere el parágrafo 9 de la Observación General n. 6 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit..

Autónoma.¹⁰ Si reparamos en que la mayoría de los documentos internacionales consideran que la persona es mayor cuando supera los 60 o 65 años, resulta evidente el enfoque preventivo que el Gobierno andaluz ha querido dar a la política relacionada con la autonomía personal y el envejecimiento activo de su población¹¹. En un documento de 1995, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos constataba que la población mundial estaba “envejeciendo a un ritmo progresivo verdaderamente espectacular”, advirtiendo que esta realidad afectaría de manera decisiva “a las estructuras económicas y sociales de la sociedad, a escala mundial y en el ámbito interno de los países”¹². Según la Organización Mundial de la Salud, en 2019 un billón de personas tenía en el planeta más de 60 años, siendo la previsión que este número aumente hasta los 1.4 billones en 2030 y hasta los 2.1 billones en 2050¹³. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el 9.6% de la población mundial tenía más de 65 años en 2021¹⁴.

El envejecimiento de la población es una realidad a escala planetaria. Según la Organización Panamericana de la Salud, en 2017 residían en las Américas 106 millones de personas mayores de 60 años, calculándose que en 2050 la cifra aumentaría hasta los 310 millones, de los cuales 190 millones residirán en América Latina y el Caribe. En relación con este fenómeno, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) afirma que alrededor del año 2040 en América Latina y el Caribe habrá más personas mayores que niños¹⁵.

Andalucía no es ajena a este fenómeno. Según el Padrón Municipal de Habitantes, de los 8.414.240 habitantes, 2.506.002 tienen 55 o más años, lo que supone el 29,78% del total. A partir de 65 años, son 1.440.102 personas; y el grupo de 80 y más años lo conforman 412.305 personas. Todos ellos

-
- 10 El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, cit., justifica la elección de la edad de 55 años para referirse a las personas mayores aludiendo a la vocación preventiva que el documento tiene, y recordando que esta es la edad que se toma en consideración en “uno de los principales indicadores aceptados y más extendidos para describir la situación de las personas mayores”, que es el Índice de Envejecimiento Activo [UNECE, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa].
 - 11 La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoce que los servicios estadísticos de las Naciones Unidas aplican este concepto de personas mayor (o similar) a quienes tienen 60 años y más [en Eurostat, el servicio estadístico de la Unión Europea, se consideran personas mayores las de 65 años y más, ya que los 65 años es la edad más común de jubilación, con tendencia a retrasarla]. Véase al respecto el parágrafo 9 de la Observación General n. 6 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit.. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores entiende que “persona mayor” es “aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor” [artículo 2].
 - 12 Observación General n. 6 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit., párrafos 1 y 2.
 - 13 https://www.who.int/health-topics/ageing#tab=tab_1
 - 14 Informe sobre el “Estado de la población mundial”. <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>
 - 15 Informe sobre el “Estado de la población mundial”. <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard> ROJAS DÁVILA, Roberto, “Introducción a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores: un aporte jurídico de las Américas para el mundo”, TELLO GILARDI, Janet, y CALDERÓN PUERTAS, Caros, (compiladores) *Reglas de Brasilia. Por una justicia sin barreras*, Poder Judicial del Perú. Fondo Editorial, Lima, 2019, pp. 159-168, concretamente, p. 159.

conforman un colectivo “heterogéneo y diverso, que incluye un rango de edad de más de treinta años, y por lo tanto, con diferentes necesidades, inquietudes y problemas”¹⁶.

Si a partir de los 55 años hablamos de una persona mayor, hoy ya no podemos identificar este concepto con la ancianidad. Quizás alguna vez sí se correspondieron, pero la horquilla de edades que acabamos de indicar y los extraordinarios avances de la medicina, y, en general, de la calidad de vida que proporciona el Estado del bienestar, no permite afirmar que a partir de esa edad comience el declive físico e intelectual al que nos traslada este concepto que apela al final de la vida¹⁷. Es evidente que hoy, en Andalucía, y por lo general, una persona mayor de 55 años no es una persona frágil, necesitada de atención, con problemas de comprensión o de movilidad, ni improductiva. De las que así se encuentran, con independencia de la edad, los poderes públicos y la sociedad habrán de ocuparse con especial mimo, movilizándolo al efecto los recursos necesarios que garanticen el cuidado que merecen. Lo que ahora queremos subrayar es que lo habitual es que las personas de más de 55 años no reúnan ese perfil. Afortunadamente, además, son muchas las que llegan a una edad notablemente avanzada manteniendo altamente sus capacidades.

Otra conclusión extraíble del análisis sociodemográfico, por lo que se refiere al envejecimiento de la población, es que conforme aumenta la edad, la diferencia cuantitativa entre hombres y mujeres se agranda. En el grupo de edad de 55 y más años, las mujeres representan el 54,16%; y en el grupo de 80 y más años, el 63,27%. Por tanto, hay más mujeres mayores que hombres. La esperanza de vida de las primeras es de 84,24 años de media, frente a los 78,86 años de los hombres¹⁸. También merece ser destacado que el envejecimiento de la población es más pronunciado en el mundo rural que en ámbito urbano: las personas mayores de 65 años suponen el 25% de la población en el primero, frente al 16% del segundo, siendo este envejecimiento más acusado en Andalucía oriental¹⁹. Nos enfrentamos a una realidad compleja no solo por el espectacular aumento de la esperanza de vida y el descenso simultáneo de la tasa de natalidad. El cambio de un estilo de vida rural a otro urbano, caracterizado por la reducción de las redes de apoyo social, o la incorporación de la mujer al mercado laboral son otras realidades a tener presentes a la hora de articular recursos y medidas capaces de atender las necesidades de este grupo heterogéneo que son las personas mayores.

Las políticas relacionadas con el envejecimiento de la población no son solo las de orden social que tratan de atender las necesidades de estas personas. El Estado del bienestar, que proporciona estos servicios se mantiene gracias a las cotizaciones a la Seguridad Social y al sistema de

16 Así lo reconoce el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, cit., p. 128. Este documento utiliza datos del Padrón Municipal de 2019. De acuerdo con los datos disponibles en noviembre de 2021, el padrón suma 8.465.236, por lo que la situación no es muy diferente. Información de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades accesible en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/padron/index.htm>

17 La definición de “envejecimiento” que proporciona la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores hace referencia exclusivamente al proceso biológico que comienza desde el mismo momento de nacer, por lo que no tiene ninguna acepción peyorativa. Dice así: se trata del “proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psico-sociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio”.

18 Datos extraídos del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, cit., p. 128.

19 Información que ofrece el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, cit., p. 128.

impuestos que nutren las arcas públicas. Esos recursos son fundamentales para que las Administraciones Públicas puedan continuar ofreciendo los servicios que hoy disfrutamos, mejorándolos e incrementándolos²⁰. Y esto nos lleva a la necesidad de atacar la raíz del problema: hacen falta políticas que estimulen el crecimiento vegetativo de la población, y mientras tanto, otras que vean en la inmigración una posibilidad de seguir manteniendo este modelo de Estado tal y como hoy lo conocemos. El inexorable envejecimiento de la población representa uno de los retos más serios a los que ha de enfrentarse la sociedad. En una guía de derechos fundamentales de las personas mayores no está mal recordarlo.

3. Acerca del envejecimiento activo

Buena parte de los documentos que hemos consultado para la elaboración de esta Guía subrayan que la vejez y el envejecimiento es una realidad que debe ser abordada desde una perspectiva o con un enfoque basado en los derechos humanos²¹, lo que en buena medida implica ofrecer a los mayores una atención integral que pivote sobre los derechos que son inherentes a la persona.

De acuerdo con esta visión, la sociedad no solo debe velar por que sus mayores envejezcan saludablemente. Hay que dar un paso más que consiste en no prescindir de ellos, o si se quiere, por expresarlo en positivo, los poderes públicos han de articular políticas que promuevan la participación de las personas mayores en todos los ámbitos de la vida. A esto nos referimos cuando hablamos de “envejecimiento activo”²², término adoptado por la Organización Mundial de la Salud en la segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento, celebrada en Madrid en 2002, para hacer referencia al “proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen”²³. La definición que proporciona el artículo 2 de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores precisa más la idea: se trata del “proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comunidades y naciones. El concepto de envejecimiento activo y saludable se aplica tanto a individuos como a grupos de población”. El Estatuto de Autonomía de Andalucía recurre a este concepto en las dos ocasiones en las que expresamente se refiere a las personas mayores, esto es, en los artículos 19 y 37.1.3º. De ambos se deriva que la necesidad de abandonar la idea de la

20 El Preámbulo de la Ley 6/1999 reflexiona al respecto.

21 Entre otros, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

22 Organización Mundial de la Salud, Grupo Orgánico de Enfermedades No Transmisibles y Salud Mental, Departamento de Prevención de las Enfermedades No Transmisibles y Promoción de la Salud Envejecimiento y Ciclo Vital “Envejecimiento activo: un marco político”, *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, vol. 37, n. S2, pp. 74 a 105 (agosto 2002), accesible en <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-espanola-geriatria-gerontologia-124-pdf-13035694>; Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*, 2015, accesible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf. Véase también Libro Blanco del Envejecimiento Activo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011, p. 81, accesible en https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/8088_8089libroblancoenv.pdf

23 Véase el “Estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, Anand Grover, A/HRC/18/37, de 4 de julio de 2011; y *Libro Blanco del Envejecimiento Activo*, cit., p. 500.

“vejez” como etapa residual de la vida para reformularla, poniendo el acento en la participación continua de las personas mayores en los ámbitos social, económico, cultural y cívico, así como en sus aportaciones continuas a la sociedad, lo que implica la obligación que los poderes públicos tienen de crear las condiciones para que esto sea posible.

En esta dirección, el I Plan Estratégico Integral para las personas mayores en Andalucía 2020-2023 subraya la necesidad de crear entornos y servicios que promuevan y faciliten un envejecimiento activo y saludable²⁴. En la medida en que son una pieza fundamental de nuestra sociedad, las políticas que procuran mantenerlas activas física, política, social y económicamente no solo repercuten en ellas sino también en el bienestar del conjunto de la sociedad²⁵.

Para subrayar la importancia de las política que llevan “a un envejecimiento activo, sano y a una vida independiente”, la Unión Europea declaró 2012 como el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional²⁶.

4. El marco jurídico

Lo primero que hay que advertir en una guía de derechos fundamentales de las personas mayores es que no existe un catálogo específico para ellas, esto es, que todos compartimos el mismo catálogo de derechos, lo que significa que ellas tienen tanto derecho como cualquier otra persona a disfrutar o ejercer los derechos allí reconocidos. La edad no puede poner a una persona en una situación de inferioridad por lo que al ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales se refiere. Al contrario, los poderes públicos tienen la obligación de procurar que la igualdad y la libertad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas. Si por razón de la edad no fuera así, remover los obstáculos que impidan o dificulten su participación en la vida política, económica, cultural o social es un mandato constitucional²⁷.

En relación con las personas mayores, el artículo 50 de la Constitución es otro de los preceptos importantes, en cuanto que ordena a los poderes públicos garantizar “la suficiencia económica

24 En esta dirección, por ejemplo, el Proyecto Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, anima a los Ayuntamientos a incorporar esta perspectiva en la planificación municipal https://ciudadesamigables.imsero.es/ccaa_01/index.htm

25 Artículo 1 de la Ley 6/1999: “La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar un sistema integral de atención y protección a las personas mayores [...]”.

26 La Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional [2012], subraya la importancia del “fomento de la salud, la prevención y el diagnóstico precoz de enfermedades a lo largo de todo el ciclo vital, así como la rehabilitación, que lleven a un envejecimiento activo, sano y a una vida independiente, al tiempo que se tienen en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres en relación con los servicios respectivos y la investigación futura” [Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 7 de diciembre de 2012 (10.12), doc. 17468/12 SOC 992 SAN 322, epígrafe 3].

27 Así lo ordena el artículo 9.2 de la Constitución española: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. También, el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: “La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”.

de los ciudadanos durante la tercera edad” mediante un sistema de “pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”, así como la promoción del bienestar de estas personas “mediante un sistema de servicios sociales que atiende] sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”²⁸. Es importante saber que los derechos reconocidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución (artículos 39 a 52), que lleva por rúbrica *De los principios rectores de la política social y económica* “solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (artículo 53.3 de la Constitución). Por tanto, si se tratara de reclamar una pensión suficiente y/ o el derecho a uno servicios sociales adecuados, habrá que hacerlo de conformidad con la ley que el Parlamento hubiese dictado en la materia. Esto es, invocar el artículo 50 de la Constitución no sería suficiente²⁹. El Estatuto de Autonomía para Andalucía fue reformado en 2007. El nuevo texto incorpora en el Título I un catálogo de “derechos sociales, deberes y políticas públicas”³⁰. Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, señala el artículo 12. Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título podrá ser invocado para limitar o reducir los derechos y principios reconocidos en la Constitución o en los tratados y convenios internacionales ratificados por España³¹. El Estatuto de Autonomía se refiere expresamente a las “personas mayores” en dos preceptos, el 19 y el 37.1.3º. El primero sentencia que “las personas mayores tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes”.

Este precepto obliga a los poderes públicos a articular un conjunto de servicios eficientes y bien coordinados que se ocupe de la protección del bienestar general de los mayores, lo que comprende no solo el cuidado de la salud, que obviamente es fundamental, sino también la promoción de políticas que permitan, en lo posible, que la persona pueda permanecer en su hogar, si así lo desea, manteniendo su independencia, y garantizando el respeto a la autonomía de la voluntad.

El segundo de los preceptos citados, el artículo 37.1.3º, señala que este cuidado de las personas mayores, que el artículo 19 del Estatuto reconoce como un derecho, representa también un principio rector de las políticas públicas en Andalucía, lo que significa que la Administración

28 El artículo 50 de la Constitución española señala que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. En la materia también es importante el artículo 41 de la Constitución, que ordena que los poderes públicos mantengan “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

29 Por ejemplo, a la hora de reclamar una pensión de jubilación o una ayuda a la dependencia tendremos necesariamente que fundamentar nuestra solicitud en lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, o en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. No podremos fundamentar nuestra demanda tan sólo en el artículo 50 de la Constitución.

30 La reforma fue aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Entró en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que sucedió el 20 de marzo de 2007 (n. 68).

31 Así lo advierte el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

autonómica y las Administraciones locales tienen la obligación de garantizar el bienestar de las personas mayores mediante un sistema integral de cuidados, para lo cual los servicios sociales que a este propósito se establezcan habrán de estar suficientemente dotados³². Esto es, no basta con establecer en el Estatuto de Autonomía un catálogo de derechos, además deben estar efectivamente garantizados. Con el objetivo de dar cumplimiento al mandato constitucional que ordena a los poderes públicos promover las políticas necesarias para articular “un sistema de servicios sociales que atiendan sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio” (artículo 50), antes de la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007, el Parlamento andaluz había aprobado la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, que trata de articular “un sistema integral de atención y protección a las personas mayores”, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas de Andalucía³³.

Otra norma principal en el marco normativo de los derechos de las personas mayores en la Comunidad Autónoma es la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, que ordena y regula el acceso a las prestaciones garantizadas por este sistema público de protección social, con la finalidad de prevenir, atender y dar cobertura a “las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar”³⁴.

Estas dos normas no son, lógicamente, las únicas que en relación con los derechos de las personas mayores en Andalucía hay que tomar en consideración. Otras, también importantes, serán citada conforme vayamos avanzando en esta Guía de derechos. Ahora, para terminar esta parte introductoria, lo que más nos interesa subrayar es el valor que tiene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como herramienta hermenéutica.

Efectivamente, por mandato constitucional (artículo 10.2) los derechos y las libertades que la Constitución reconoce han de ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁵ y con los tratados y acuerdos internacionales que España haya ratificado en esta materia. Estos textos internacionales son fundamentales para configurar el sentido y alcance de los derechos recogidos en la Constitución. De ahí la extraordinaria importancia que tiene, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por la finalidad divulgativa que esta Guía tiene, solo citaremos alguna sentencia del Tribunal Constitucional, pero el lector que quiera profundizar en este terreno de los derechos tiene que saber que la jurisprudencia de estos órganos vincula a todos los poderes públicos, el Tribunal Constitucional incluido³⁶.

32 El artículo 37.1.3º del Estatuto de Autonomía advierte que “el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad” debe ser un principio rector de las administraciones públicas andaluzas. A la especial atención que merecen las personas en situación de dependencia se refiere el apartado 4º de este artículo 37.1.

33 Artículo 1 de la Ley, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, n. 87, de 29 de julio de 1999.

34 Exposición de Motivos de la Ley 9/2016.

35 Resolución 217 A (III).

36 En la materia que ahora nos ocupa, algunos de los textos internacionales más relevantes son: el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950); la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000); el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991); la Observación General n. 6 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit. (1995); la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002); la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015).

UNA GUÍA DE DERECHOS



Esta Guía de los derechos fundamentales de las personas mayores parte del catálogo de derechos que encontramos en la Constitución española, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en algunos textos internacionales que oportunamente irán siendo citados. Puntualmente también haremos referencia a la legislación de desarrollo que los ha ido configurando.

Para ordenar de alguna manera la exposición, hemos recurrido a la clasificación que utiliza el documento *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*¹, donde se reconocen una serie de derechos que derivan de cinco principios, los de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. Cada uno de ellos encabezará cada uno de los cinco bloques en los que hemos dividido esta segunda parte del trabajo.

La razón por la que hemos recurrido a este documento es doble: por un lado, porque entendemos que se trata del texto que alumbra a nivel planetario el camino que las políticas relacionadas con las personas mayores deben seguir, y por otro, porque utilizándolo como punto de referencia subrayamos el valor que tiene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como herramienta hermenéutica imprescindible en materia de derechos, idea con la que hemos cerrado la parte introductoria de esta Guía.

En *De senectute* (en el año 44 a.C), Marco Tulio Cicerón elogia esta etapa de la existencia que es la vejez, ensalzando la experiencia y la lucidez que los años vividos aportan. El documento de Naciones Unidas sobre el que pivotará esta Guía subraya de continuo esta idea. Obviamente, hacen falta políticas públicas que modulen las derivas *sociosanitarias* que el paso del tiempo va provocando, pero también son necesarias otras que pongan en valor el capital humano que para la sociedad las personas mayores representan.

1 Resolución 46/91 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 con el título *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*.

INDEPENDENCIA



1. Respeto a la autonomía de la voluntad

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea subraya en el artículo 25 que “la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”¹. Por su parte, en el ámbito del Consejo de Europa, organización internacional distinta a la anterior, la Carta Social Europea (revisada) también reconoce el derecho de las personas de edad avanzada a “elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo”². Ambos, por tanto, reconocen el derecho a la independencia, a decidir con autonomía sobre cualquier cuestión que le concierna, el derecho, en definitiva, a autodeterminar la voluntad.

Podemos definir el concepto de autonomía personal como “la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria”³. Promover la autonomía de las personas adultas con discapacidad es la idea motriz de la reforma del Título XI del Libro Primero del Código Civil, operada por la Ley 8/2021, de 2 de junio, a la que nos referiremos en el epígrafe III.9 de esta Guía. De acuerdo con el nuevo sistema, la autorización para que una persona pueda tomar decisiones en nombre de otra solo cabrá cuando las medidas de apoyo que el Código Civil contempla no sean suficientes.

Este derecho a la autonomía de la voluntad, esto es, a ser dueños de las decisiones sobre las vicisitudes que presenta la vida ordinaria (domicilio, salud, comunicaciones, etc), es uno de uno de los más vulnerados entre las personas mayores, especialmente cuando se encuentran en una situación de dependencia⁴. En no pocas ocasiones, y aún con la mejor de las intenciones, los cuidadores (familiares o no) toman decisiones sin contar con ellos. La citada reforma del Código Civil trata de revertir esta situación ordenando que las medidas de apoyo que la persona pudiera necesitar se ajusten siempre a los principios de necesidad y proporcionalidad. En ocasiones, el respeto a la autonomía personal debe ser atemperado cuando la persona presenta un cierto grado de deterioro cognitivo. Es entonces cuando puede surgir una cierta tensión entre el derecho a la autodeterminación consciente de la propia voluntad y la obligación de velar por la seguridad de quienes no pueden gobernarse por sí mismos, ya sea por el inexorable paso del tiempo, que progresivamente va mermando las capacidades del ser humano, o por razón de una enfermedad o un accidente⁵. Se trata de la vertiente pasiva de este derecho a la independencia: si la activa reconoce la facultad que la persona tiene a regir su vida conforme a su voluntad, esta otra subraya el derecho a ser ayudada cuando por sí misma sea

1 El artículo 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea lleva por epígrafe “Derechos de las personas mayores”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30.3.2010 (2010/C 83/02).

2 Artículo 23 de la Carta Social Europea (revisada).

3 Artículo 3.3 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Exactamente igual define el concepto de “autonomía” la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (artículo 2.1).

4 Así se deriva del estudio que se puede consultar en *Derechos y deberes de las personas mayores en situación de dependencia y su ejercicio en la vida cotidiana*, VILÀ I MANCEBO, Antoni, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar y, Víctor Omar (Coordinadores), Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal n. 6, 2019, p. 120.

5 Entre otras, véase en este sentido las SSTC 53/1985 y 98/1986. Al respecto, véase el artículo de GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, “Dignidad y autodeterminación física como fundamento del estatuto del paciente”, *Acta bioeth*, vol.17 n.1, 2011, pp. 37-46 (<http://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2011000100005>).

incapaz de tomar decisiones. La reforma del Código Civil trata precisamente de garantizar esta otra dimensión, contemplando la posibilidad de una serie de medidas de apoyo a la capacidad jurídica de la persona en función de las circunstancias concretas de cada caso, como veremos más adelante⁶.

I.2. Vivienda⁷.

Recordaremos al lector que hemos decidido clasificar los derechos en torno a los cinco principios reconocidos en el texto que lleva el título *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*⁸, y que hemos comenzado por el de independencia, en el que vamos ubicar el derecho a la vivienda. Así lo hacemos porque al describir el alcance de este principio, el documento de Naciones Unidas subraya que la persona de edad ha de tener acceso a una vivienda (parágrafo 1), debe de poder “vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio” (parágrafo 5) y debe de poder “residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible” (parágrafo 6). El artículo 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos y el artículo 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales reconocen el derecho de las personas a un nivel de vida suficiente que les asegure, entre otros beneficios, una vivienda adecuada. Al respecto, lo primero que hemos de saber es que “tales preceptos no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna”⁹. En la misma dirección, el artículo 34.3 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una ayuda social y una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su auto de 16 de julio de 2015, asunto C-539/14, § 49, corrobora que esta disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda, sino el “derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda”, en el marco de las políticas sociales basadas en el artículo 153 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea¹⁰. En este ámbito regional, pero no en el marco de la Unión Europea sino en el del Consejo de Europa, la Carta Social Europea (revisada), en orden a garantizar la independencia y autonomía de las personas de edad avanzada, reconoce el derecho que estas tienen a “elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo, mediante: a) la disponibilidad de viviendas adaptadas a sus necesidades y a su estado de salud o de ayudas adecuadas para la adaptación de su vivienda; b) la asistencia sanitaria y los servicios que requiera su estado”¹¹.

Ese mandato a los Estados de promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada ha sido asumido de manera expresa por el Estado español en el artículo 47 de la

6 Véase el epígrafe III.9 de esta Guía.

7 Icit., Tratamos el principio de “cuidados” en nuestro epígrafe III.

8 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 [Resolución 46/91].

9 Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, Fundamento Jurídico 6.

10 Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, Fundamento Jurídico 6

11 . Parte II, artículo 23. El Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, Véase. Se publica en el Boletín Oficial del Estado n. 139, de 11 de junio de 2021,

Constitución y en diversos Estatutos de Autonomía¹². El precepto citado reconoce que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. Añadiendo que “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (...)”. Y, por su parte, el Estatuto andaluz reconoce en el artículo 25 que “para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda”, añadiendo, igual que la Constitución, que el acceso a las mismas se determinará por ley, en condiciones de igualdad, así como las ayudas que al efecto se destinen¹³. El Tribunal Constitucional ha recordado que las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (artículos 9.2 y 47) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (artículo 39.1), la juventud (artículo 48), la tercera edad (artículo 50), las personas con discapacidad (artículo 49) y los emigrantes retornados (artículo 42) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (artículo 40.1)¹⁴. Una vivienda digna es aquella que permite llevar una vida independiente y autónoma, con seguridad, privacidad, intimidad, temperatura adecuada y suministro de energía y agua. A tal fin, la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos deben implementar políticas para que también este derecho pueda ser efectivamente disfrutado por las personas con menos recursos económicos, entre las que también se encuentran las personas mayores¹⁵. Por ejemplo, la población más vulnerable debe estar protegida frente a una ola de calor o de frío. Y a esa necesidad obedece, por ejemplo, el Bono Social Térmico gestionado anualmente por la Agencia de Servicios Sociales de Andalucía (ASSDA), dependiente de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. De una encuesta realizada a profesionales que trabajan en el ámbito de la asistencia a la dependencia se deriva que el derecho a permanecer en el domicilio propio, con el apoyo y los servicios necesarios, es uno de los más difíciles de ejercitar por parte de las personas mayores con dificultades para valerse por sí mismas¹⁶. En la medida en que los recursos comunitarios lo permitan, profundizar en la manera de ofrecer una mejor atención domiciliaria es una medida estratégica integrada en el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía¹⁷.

Por lo que a la posibilidad de residir en una vivienda tutelada o en centros residenciales para mayores, remitimos al lector al epígrafe donde nos ocupamos de los Servicios Sociales Especializados.

3. Derecho a salir de casa: libertad deambulatoria

Las personas mayores tienen derecho a que las limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales no sean un obstáculo para que puedan salir de casa y disfrutar de un entorno amable que les per-

12 Sentencias del Tribunal Constitucional 32/2019, Fundamento Jurídico 6, y 93/2015, Fundamento Jurídico 14.

13 La Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, establece los requisitos para acceder a una vivienda protegida.

14 Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2015, Fundamento Jurídico 7.

15 El Defensor del Pueblo Andaluz así lo subraya en su Guía de los derechos de las personas mayores (2016). Accesible en: <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/guia-de-los-derechos-de-las-personas-mayores>

16 VILÀ I MANCEBO, Antoni, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar y, Víctor Omar (Coordinadores), ob., cit., p. 120.

17 I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía, cit. Véase en concreto, la medida 2-4-4, dentro del programa 2-4.

mita ejercer derechos tan esenciales como pasear, utilizar los servicios públicos de transporte, acceder a edificios, públicos o privados, o disfrutar del entorno sin obstáculos innecesarios.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo Andalúz, en 2014, advertía que los espacios públicos presentaban una gran cantidad de obstáculos peatonales, que se tornaban más peligrosos aún para las personas de edad o con dificultades de movilidad. En su Informe denuncia una extralimitación en la colocación de veladores en los negocios de hostelería, abusos en los reclamos publicitarios, lugares compartidos donde se generan riesgos para ciclistas y peatones (y patinetes, añadiríamos hoy), y la peligrosidad de una multitud de obstáculos en la vía pública que representan una amenaza para la integridad física o complican sobremanera el derecho a la libertad deambulatoria (vehículos mal aparcados encima de la acera, aceras sin altura rebasada para cruzar calles, boquetes, desniveles en la solería, registros sin tapaderas, restos de instalaciones ya no utilizadas, como señales, protectores, farolas, etc)¹⁸. En relación con estas dificultades, el Defensor del Pueblo andalúz aconseja presentar una queja ante la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión, de la Junta de Andalucía¹⁹, o ante el propio Defensor del Pueblo Andalúz, si la barrera de accesibilidad para la persona mayor se encuentra dentro del ámbito territorial de Andalucía²⁰. En cuanto al ejercicio de la libertad de circulación por el territorio nacional, que reconoce en artículo 19 de la Constitución hemos de destacar el Programa de Transporte interurbano, que promueve la autonomía de las personas facilitando económicamente que puedan desplazarse de una localidad a otra²¹.

4. Derecho a la suficiencia económica

Al reconocer que el principio de independencia ha de orientar las políticas públicas en relación con los derechos de la personas de edad, la Asamblea General de las Naciones Unidas subraya la necesidad de que estas puedan disfrutar de unos ingresos suficientes que les permitan vivir con dignidad y de manera autosuficiente²². Según datos de 2016, el 41,3% de los hogares de personas mayores de 65 años en Andalucía tenían unos ingresos anuales de hasta 14.000 euros. De ellas, el 11,9% se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social. A esta situación hay que añadir que, según datos de ese año, en Andalucía había 246 mil hogares que dependían exclusivamente de los ingresos de personas mayores de 55 años, lo que afectaba a más de 767 mil

18 Véase en este sentido el Informe anual del Defensor del Pueblo Andalúz de 2014, donde se incluye el "Informe especial al Parlamento de Andalucía sobre seguridad, accesibilidad y calidad ambiental en los espacios urbanos peatonales de las ciudades andaluzas". Accesible en <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-anual-2014/pdf-a4/informe-completo.pdf>

19 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/consejeria/sgpsvc/dgpd.html>

20 <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/>

21 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/servicios-transporte/transporte-publico/paginas/servicios-transporte-publico-interurbano.html>. El artículo 15.3 de la Carta Social Europea (revisada) recuerda expresamente que las personas discapacitadas tienen derecho a la movilidad y a acceder a los transportes.

22 Resolución 46/91, adoptada por la Asamblea General el 16 de noviembre de 1991, por la que se aprueban los *Principios de las Naciones Unidas* en favor de las personas de edad.

personas²³. La erradicación de la pobreza es una obligación de cualquier sociedad desarrollada. Prevenir y atender esta situación entre las personas mayores es una obligación desde cualquier punto de vista. El artículo 50 de la Constitución española ordena que los poderes públicos garanticen “la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad” mediante un sistema de “pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, reconoce que “todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley”, y concretamente en relación con las personas mayores, reconoce el derecho que tienen a vivir con dignidad e independencia y la consecuente obligación de los poderes públicos de articular políticas públicas para que eso sea así (artículos 19 y 37.1.3º).

Por lo que a esto último se refiere, para las personas mayores hay numerosas ayudas y prestaciones sociales. Unas las proporciona la Administración central del Estado y otras la Comunidad Autónoma²⁴. Por razones de claridad expositiva, el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023²⁵ se refiere a las prestaciones económicas a las que pueden acceder las personas mayores en Andalucía distinguiendo si dependen del Sistema de Servicios Sociales o del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Dentro de las prestaciones económicas del Sistema de Servicios Sociales cabe distinguir la Renta Mínima de Inserción Social²⁶ de las “otras prestaciones”²⁷. En esta segunda categoría se ubican: las Pensiones no Contributivas de jubilación e invalidez; las Pensiones asistenciales (FAS): ancia-

23 I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 151.

24 Sin ánimo de exactitud, sino tan sólo para ofrecer una imagen de la situación, a fecha 1 de julio de 2020, el total de pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social en Andalucía es de 1.581.630, con una pensión media de 905,79 €/mes. Según el régimen, las más numerosas son las pensiones de jubilación (903.560), seguida de las pensiones de viudedad (391.329) y las pensiones de incapacidad permanente (206.203). La pensión media de jubilación en Andalucía supera el umbral de los mil euros, 1.048,99 €/mes, frente a los 1.162,97 €/mes de la media Estatal. En relación con las pensiones no contributivas, en Andalucía hay 100.462 personas beneficiarias, siendo la cifra superior en la modalidad de jubilación con 55.070 beneficiarias, frente a las 45.392 beneficiarias de la modalidad de invalidez. El número de mujeres beneficiarias de pensión no contributiva de jubilación es muy superior al de hombres, ascendiendo las mujeres a un total de 43.473 frente al número de hombres (11.597). Por lo que a la pensión de jubilación no contributiva se refiere, esta la perciben las personas mayores que llegan a la edad de jubilación sin haber cotizado a la Seguridad Social, o sin haberlo hecho el número de años que exigen las leyes para poder optar a una pensión de jubilación contributiva. Con ella se asegura una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementario. En el siguiente enlace podrán acceder a una *Guía Práctica* y actualizada en relación con las pensiones no contributivas elaborada en 2021 por la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía en el siguiente enlace: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/guiapnc_2021.pdf. Más antigua (de 2012), pero interesante también, es la *Guía de Prestaciones para Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Personas en Situación de Dependencia*, editada por el IMSERSO, que recoge una detallada relación de dichas prestaciones y ayudas y de la forma de acceder a las mismas (<https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/guiapresta2012.pdf>).

25 *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 81.

26 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/inclusion/rmi.html>

27 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/pensiones.html>

nidad y enfermedad (residuales); las Prestaciones sociales y económicas de la LISMI²⁸ (residuales)²⁹; y las Ayudas sociales de carácter extraordinario³⁰.

En cuanto a las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia³¹ destacamos: la Prestación Económica vinculada al Servicio; la Prestación Económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales; y la Prestación Económica de asistencia personal.

5. Derechos en relación con el patrimonio

5.1. Contrato de alimentos, renta vitalicia e hipoteca inversa

Si la persona mayor no tuviera liquidez pero sí patrimonio, para sufragar los gastos que se derivaran de su propia manutención o asistencia, o los que generara la necesidad de vivir en una residencia o centro social especializado, existen varias posibilidades, como el contrato de alimentos, la renta vitalicia o la hipoteca inversa.

5.1.1. Contrato de alimentos

Por el contrato de alimentos una de las partes se obliga a proporcionar vivienda, manutención y asistencia de todo tipo a otra persona (en este caso, el mayor) durante su vida, a cambio de la transmisión de cualquier clase de bienes o derechos. Si el obligado muriera o concurriera alguna circunstancia grave que impidiera la pacífica convivencia entre las partes, cualquiera de ellas podría pedir que la prestación de alimentos convenida se pagara mediante una pensión actualizable a satisfacer por pagos anticipados para hacer frente a los gastos que se hubieran contemplado en el contrato o que, en su defecto, se fije judicialmente³². En caso de que el obligado a satisfacer los alimentos no atendiera el compromiso asumido, la personas con derecho a percibirlos podrá optar entre exigir el cumplimiento, incluyendo el abono de lo devengado con anterioridad a la demanda, o la resolución del contrato, en cuyo caso, el deudor habrá de restituir inmediatamente los bienes que recibió por el contrato.

Si el obligado falleciera, sus herederos asumirían la obligación por él contraída, por lo que la situación del mayor quedaría garantizada.

28 Son las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad (PSPD), anteriormente denominada LISMI.

29 Esta categoría comprende el: subsidio de garantía de ingresos mínimos; el subsidio por ayuda de tercera persona; el Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte; y la asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.

30 Esta categoría comprende: la Ayuda Económica de carácter extraordinario para beneficiarios del Fondo de Asistencia Social (F.A.S.) y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (S.G.I.M.) (residuales); y la Ayuda Social de carácter extraordinario para personas beneficiarias de Pensiones no contributivas por Jubilación e Invalidez.

31 https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependenciaes/programas/atendep_catalogo/atendep_catalogo_info/atendep_catalogo/atendep_catalogo_prestaciones/atendep_catalogo_prestaciones_info/wfprogramitem_view_pub

32 Artículos 1791 a 1797 del Código Civil.

En relación con el contrato de renta vitalicia, que vamos a ver seguidamente, advertimos dos diferencias importantes: la primera es que en el contrato de alimentos se puede ceder un derecho que no sea la total propiedad (por ejemplo, el mayor se puede reservar el derecho a vivir en su casa), y la segunda es que la obligación que tiene quien recibe el bien es más amplia, pues consiste en proporcionar vivienda y manutención y asistencia de todo tipo, esto es, cuidar de que la persona mayor pueda cubrir las necesidades que estuvieron en el origen de la celebración de ese contrato.

Tanto en la renta vitalicia como en el contrato de alimentos, el obligado puede ser una o varias personas, ya sean físicas o jurídicas, públicas o privadas.

El contrato de alimentos se formaliza en escritura pública ante Notario.

5.1.2. Contrato de renta vitalicia

Mediante este contrato, el perceptor de la renta vitalicia transfiere la propiedad de uno o varios bienes, que pueden ser muebles (joyas, por ejemplo) o inmuebles (pisos o fincas), a otra u otras personas (el deudor) a cambio de una cantidad de dinero o pensión durante la vida de las personas (una o varias) que se estipulen y con la periodicidad (semanal, mensual, semestral, anual) que se pacte en el contrato. El pago puede ser en dinero o en especie (esto es, mediante algo diferente al dinero: bienes, servicios o derechos)³³. Este contrato es frecuente entre padres mayores (perceptor de la renta) e hijos que les asisten u otras personas que les presten asistencia. El deudor puede ser una o varias personas, ya sean físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Es aconsejable establecer algún tipo de garantía para asegurar que quien recibe el bien cumpla con la obligación contraída (el pago de la pensión, por ejemplo). Establecer en el contrato una condición resolutoria puede ser una forma de hacerlo (como, por ejemplo, que el deudor se obligue a devolver el bien en caso de incumplimiento). Otra forma puede ser constituir una hipoteca sobre el bien que se transfiera al objeto de que la persona mayor pudiera ser indemnizada en caso de incumplimiento.

Se formaliza en escritura pública ante Notario.

5.1.3. Hipoteca inversa

La hipoteca inversa es otra manera de obtener de una entidad financiera o aseguradora (prestataria o acreedor) una renta mensual que permita al solicitante (deudor hipotecario) o a los bene-

33 Hay que tener presente que la falta de pago de las pensiones convenidas no autoriza al perceptor de la renta vitalicia a exigir la devolución de los bienes (muebles o inmuebles) que se hayan transmitido. Sólo tendrá derecho a reclamar judicialmente el pago de las rentas atrasadas y el aseguramiento de las futuras (véanse los artículos 1802 a 1808 del Código Civil).

ficiarios que este designe atender los gastos a los que deban de hacer frente³⁴.

Se trata de una operación financiera especialmente interesante para personas de la tercera edad que consiste en convertir a dinero el valor que representa su vivienda, sin perder la titularidad sobre la misma. Esto es, sin perder la titularidad ni el uso y disfrute sobre la vivienda, el dueño constituye una hipoteca sobre la misma como garantía de la devolución del préstamo que las partes hayan acordado. Cuando el titular de la vivienda fallece (deudor hipotecario) o el último de los beneficiarios, si así se hubiese estipulado en el contrato, sus herederos pueden optar entre pagar la deuda hipotecaria y recibir el inmueble o bien consentir la venta del inmueble y obtener la diferencia entre el precio de venta y el préstamo debido.

También es posible la cancelación anticipada de la hipoteca inversa. En este caso, el solicitante (deudor hipotecario) habrá de devolver la cantidad que hubiera percibido hasta esa fecha con los intereses que correspondan.

Si los herederos del deudor hipotecario decidieran no reembolsar los débitos vencidos, el acreedor sólo podrá obtener el recobro hasta donde alcancen los bienes de la herencia.

Uno de los requisitos de este producto financiero es precisamente que la hipoteca responda a una necesidad. De tal forma, que el solicitante habrá de disponer efectivamente (hacer uso) de ese importe.

El solicitante y los beneficiarios que éste pueda designar deben ser personas de edad igual o superior a los 65 años o afectadas de dependencia o personas a las que se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

La renta que la entidad prestamista pudiera haber satisfecho al deudor solo podrá ser exigible una vez que este (el prestatario o deudor hipotecario) fallezca, o cuando fallezca el último de los beneficiarios, cuando así se hubiese estipulado en el contrato.

Este contrato se formaliza en escritura pública ante Notario.

5.2. Testamento

“El acto por el cual una persona dispone para después de su muerte de todos sus bienes o de parte de ellos, se llama testamento”³⁵.

Cuando una persona fallece (el causante) y no ha hecho testamento sus bienes son heredados por las personas que determina la ley. Son los llamados herederos legales, que por este orden son:

34 La disposición adicional primera, apartado segundo, de la ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria aclara que estas hipotecas “sólo podrán ser concedidas por las entidades de crédito, los establecimientos financieros de crédito y por las entidades aseguradoras autorizadas para operar en España, sin perjuicio de los límites, requisitos o condiciones que a las entidades aseguradoras imponga su normativa sectorial”.

35 Artículo 667 del Código Civil.

los hijos (o sus descendientes), los padres, el viudo o viuda en la forma y medida que establece el Código Civil, los familiares colaterales y, en caso de que no existieran los anteriores, el Estado.

En algunos casos, la persona que hace testamento puede desheredar a sus herederos forzosos. Por ejemplo, cuando se haya negado sin motivo alimento a la madre o al padre, cuando se haya maltratado al padre o a la madre, o cuando se haya amenazado al padre o a la madre para obligarlos a hacer testamento.

El testamento se puede otorgar, modificar y revocar en cualquier momento, aunque hay que tener capacidad jurídica para ello.

Hay diversas formas de otorgar testamento, algunas ante Notario y otras no, y todas ellas son válidas, si bien el procedimiento para que el testamento sea eficaz es diferente.

5.3. Poderes

Si una persona con plena capacidad de obrar contempla la posibilidad de que en el futuro precise apoyo para administrar sus bienes o disponer de ellos, podrá conferir a una o más personas el poder de actuar en su nombre. En este caso, para acreditar que se ha producido la situación de necesidad de apoyo se estará a las previsiones del poderdante. Esto es, la persona que confiere el poder, decidirá el alcance del mismo, que podría ser para conceder plenas facultades o para el ámbito o actuación que él determine.

Este poder preventivo, que se concibe como una medida de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica se otorgará en escritura pública ante Notario, que lo comunicará de oficio y sin dilación al Registro Civil³⁶.

36 Artículos 256 a 262 del Código Civil. En caso de mandato sin poder, estos preceptos serán igualmente de aplicación. Véase también el epígrafe III.9 de esta Guía

PARTICIPACIÓN

2

1. El derecho a ser un miembro activo de la sociedad

La riqueza de la sabiduría que atesoran las personas mayores, fruto de una vida llena de experiencias, debiera estar mejor valorada. Prescindir, de la noche a la mañana, de las capacidades, del conocimiento, del talento de una persona porque ha llegado a la edad de jubilación parece un auténtico despropósito. La jubilación por razón de la edad no convierte a la persona en un ser pasivo. La sociedad civil y las administraciones debieran abrir puertas para seguir contando, de una u otra manera, con todos aquellos que en plenas facultades quisieran continuar ofreciendo lo mejor de sí mismos. En este sentido, los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, al explicar el principio de participación, reconocen que estas deben de “poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes” (parágrafo 7), así como “poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades (parágrafo 8)¹. De esta manera se ayuda a combatir el aislamiento. Es una realidad que con frecuencia las personas mayores son consideradas como un colectivo objeto de atención más que como sujetos dotados de autonomía capaces de ejercitarla críticamente. Este segundo enfoque debemos potenciarlo. Las personas mayores son miembros activos de nuestra sociedad, “miembros plenos” que tienen el derecho a seguir siéndolo “durante el mayor tiempo posible”, esto es, mientras su “capacidad física, psicológica e intelectual” lo permitan. A tales efectos, los Estados deben articular los recursos que permitan esta participación activa “en la vida pública, social y cultural”. En el ámbito del Consejo de Europa, así lo reconoce la Carta Social Europea Revisada², y en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, igualmente lo hace la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, que anima a crear y fortalecer mecanismos de participación e inclusión social que permitan erradicar los prejuicios y estereotipos de la vejez que obstaculizan que las personas de edad puedan disfrutar plenamente de sus derechos; a promover actividades intergeneracionales que fortalezcan la solidaridad y el apoyo mutuo como elementos claves del desarrollo social; y a asegurar que las instalaciones y servicios comunitarios estén acondicionados sin olvidar las necesidades de las personas mayores³.

El Estatuto de Autonomía alude en varios preceptos al derecho de participación de los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. Aunque ninguno de ellos se refiere específicamente a las personas mayores, en todos, ellos también están comprendidos, pues los destina-

1 A este respecto, véase el programa de voluntariado de la Junta en el siguiente enlace: https://www.enbuenaedad.es/inicio/actividades/eL_voluntariado

2 Parte II, artículo 23, y también, artículo 23 del Anexo de la Carta.

3 En un sentido similar a lo dispuesto en la Carta Social Europea (revisada), esto es, reconociendo el derecho de las personas mayores a la participación e integración comunitaria, el Preámbulo de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores reconoce que a medida que envejece, la persona “debe seguir disfrutando de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultural y política de sus sociedades”; y el artículo 8 reconoce el “derecho a la participación e integración comunitaria”.

rios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes reconocidos son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía⁴.

Si acaso, la edad podría ser un motivo para adoptar medidas de acción positiva cuando objetivamente resultara justificado. Esto es, si los poderes públicos advierten que la participación en estos ámbitos se torna difícil por razón de la edad, debieran implementarse políticas para salvar, en la medida de lo posible, tales obstáculos (artículo 10.1 *in fine* del Estatuto de Autonomía). Y si, además de por esa razón, se advierte que la participación de la mujer de edad en estos ámbitos es menor que la del hombre, los poderes públicos igualmente habrían de implementar las políticas necesarias que corrijan esa deriva (artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía).

En este artículo 10, el derecho de participación social se identifica además como un objetivo básico de la Comunidad Autónoma: “en aras de una democracia social avanzada y participativa”, los ciudadanos han de poder intervenir “en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas”, y de participar de manera “individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político” (artículo 10.3.19º). En consecuencia, en el desarrollo de los programas de sensibilización sobre los derechos de las personas mayores, éstas tienen el derecho y la obligación de participar.

Al describir el principio de “participación”, los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* advierten que para que permanezcan integradas en la sociedad, las personas de edad han de participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar⁵. En el Estatuto de Autonomía, la participación específica de las personas mayores en “la vida social, educativa y cultural de la comunidad” se contempla en el artículo 37.1.3º como un principio rector de las políticas públicas. Sobre esta materia, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, trata de fomentar la participación social de las personas mayores [artículo 2, f)].

El derecho a la participación política se reconoce específicamente en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que no establece ninguna diferencia por razón de la edad más allá de los dieciocho años.. Pero el apartado e) del párrafo primero, ordena que, para que efectivamente sea posible “participar activamente en la vida pública andaluza” se establezcan “los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas”. Se trata de un precepto en el que poder fundamentar el establecimiento de fórmulas que faciliten a las personas de más edad el ejercicio de este derecho. Al efecto, uno de estos procedimientos, ya previsto en el ordenamiento, es la posibilidad que tienen todas las personas -también los mayores- de votar por correo⁶. Por último, el artículo 31 del Estatuto de Autonomía también se refiere al derecho de participación cuando garantiza “el derecho a una buena administración”, en referencia al que todos tienen ante las Administraciones Públicas -los mayores también- “a participar plena-

4 Artículo 12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

5 Principios aprobados por la Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

6 Artículo 34 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía: “Los electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallarán en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto, o que no puedan personarse, pueden emitir su voto por correo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley orgánica del Régimen Electoral General”. Esta última se refiere al voto por correspondencia en los artículos 72 a 75.

mente en las decisiones que les afecten (...), así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”.

2. El derecho de asociación de los consumidores

La Resolución 46/91, que aprueba los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*⁷, al hacer referencia al principio de participación advierte que “las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada”. La regulación de los aspectos fundamentales o nucleares del derecho de asociación es una materia que la Constitución (artículos 22 y 81.1) reserva al Estado, que al efecto ha dictado la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación. Sobre la materia, el artículo 79.1 del Estatuto de Autonomía ha reservado a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica que acabamos de recordar. La Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía no contempla ninguna previsión específica en relación con posibles asociaciones de personas mayores.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el artículo 27, “garantiza a los consumidores y usuarios de los bienes y servicios el derecho a asociarse, así como a la información, formación y protección en los términos que establezca la ley”. Añade el precepto que “asimismo, la ley regulará los mecanismos de participación y el catálogo de derechos del consumidor”.

En relación con las personas mayores se trata de un derecho importante, pues siempre han estado en el punto de mira de quienes tratan de aprovecharse de los más indefensos. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han multiplicado exponencialmente este riesgo.

Conviene recordar a este respecto que, si alguien llama por teléfono para ofrecer un producto o servicio, tiene la obligación de comenzar la conversación revelando la identidad de la empresa y la finalidad comercial de la llamada, que en todo caso están prohibidas antes de las 9 horas o más tarde de las 21 horas, así como en festivos o fines de semana.

Si la persona que recibe la llamada considera que se ha vulnerado alguno de sus derechos puede recurrir a la Agencia Española de Protección de Datos⁸, poner una queja ante el Consejo de

7 Resolución 46/91 de la Asamblea General.

8 <https://sedeagpd.gob.es/sede-electronica-web/vistas/infoSede/tramitesCiudadano.jsf>

Transparencia y Protección de Datos de Andalucía⁹ o ante el Servicio de Consumo de la Junta de Andalucía, directamente o a través de alguna organización de consumidores¹⁰.

Otra opción para la persona mayor es la de registrarse en la Lista Robinson, que es un fichero de exclusión publicitaria. La inscripción en la lista sirve para evitar la publicidad de entidades con las que no se mantiene o no se ha mantenido ningún tipo de relación, aunque no resuelve el problema de las ofertas de entidades a las que sí se ha consentido que realice ofertas publicitarias, aunque el consumidor o la consumidora no sea consciente de haberlo hecho¹¹.

9 <https://www.ctpdandalucia.es/area-de-proteccion-de-datos/reclamaciones-ante-el-consejo-por-vulneracion-la-normativa-proteccion-datos-personales>

10 <https://sedeagpd.gob.es/sede-electronica-web/vistas/formReclamacionDerechos/reclamacionDerechos.jsf>; <http://www.consumoresponde.es/>; http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdesalud/principal/documentosAcc.asp?pagina=pr_asoc_consumidores

11 <http://www.listarobinson.es>; <https://www.aepd.es/es/areas-de-actuacion/publicidad-no-deseada>



CUIDADOS

3

La idea de que las personas mayores tienen derecho a recibir de los poderes públicos una protección y una atención integral se reconoce expresamente en los artículos 19 y 37.1.3º y 4º del Estatuto de Autonomía. La Constitución no tiene un precepto igual, esto es, que expresamente ordene esa protección y atención integral, pero del artículo 50, que compele a los poderes a promover el bienestar de “los ciudadanos durante la tercera edad (...) mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”, se deriva la misma obligación¹.

1. El sistema público de servicios sociales de Andalucía

“Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales (...) que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado”. Este mandato, que los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad* (1991) subrayan al describir el principio “cuidados”², recibe cumplido tratamiento en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, donde se reconocen una serie de derechos relacionados con las políticas sociales: el derecho a la igualdad de género (artículo 15), a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17), de personas menores (artículo 18), de personas mayores (artículo 19), de personas con discapacidad o dependencia (artículo 24), al acceso de todas las personas en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1) y a una renta básica que garantice unas condiciones de vida dignas (artículo 23.2). Todos ellos serán exigibles en la medida en que vengan determinados por su propia regulación.

El reconocimiento de estos derechos obliga a fortalecer los mecanismos de cooperación entre las Administraciones Públicas, la estatal, la autonómica y la local. Cada una, en el marco de sus respectivas competencias, habrá de contribuir a garantizar una prestación de servicios sociales integral, continua, de alta calidad y de acceso universal³.

En relación con los Servicios Sociales de Andalucía, la ley de referencia es la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, que lleva ese mismo título, que define los servicios sociales como “el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a garantizar el derecho de todas las personas a la protección social en los términos recogidos en las leyes que tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar”⁴.

Entre los objetivos de esta ley, en relación con el colectivo que ahora nos ocupa, el artículo 5 subraya la importancia de “promover y garantizar la autonomía personal, familiar y de los grupos, y

1 Así lo reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y los artículos 13 a 17 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

2 Parágrafo 12 de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cit.

3 Así lo ordena la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, sobre la base de lo definido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

4 Así es como comienza su Exposición de Motivos.

atender las necesidades derivadas de las situaciones de dependencia” [apartado d)]; “garantizar la cobertura de la necesidad básica de integración social y prevenir y atender adecuadamente las situaciones de vulnerabilidad de las personas, de las unidades familiares y de los grupos en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, y promover su inclusión social [apartado h)]”; “l) Garantizar e implementar una atención social territorializada, sostenible, equilibrada y de proximidad, de forma que el acceso a los servicios sea equitativo para todas las personas y facilite la integración de las personas en su entorno habitual” [apartado l)]; “Promover la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones o estigmas por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género, origen de las personas, discapacidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social” [apartado ñ)], entre otros.

Entre las prestaciones garantizadas que el artículo 42 de la Ley 9/2016 reconoce, y que son de particular interés para las personas mayores, destacamos: el servicio de teleasistencia; la protección jurídica y social de las personas con capacidad limitada; las prestaciones contempladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y en su normativa de desarrollo; el servicio de ayuda a domicilio de los servicios sociales comunitarios no vinculados a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y la atención a personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar.

1.1. Servicios Sociales Comunitarios

“El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se articula funcionalmente en una red de prestaciones, servicios y recursos, estructurada en dos niveles de atención coordinados y complementarios entre sí: a) nivel primario de servicios sociales; b) nivel especializado de servicios sociales”⁵.

“En el nivel primario de servicios sociales se ubican los servicios sociales comunitarios, que se prestan a la población desde los centros de servicios sociales comunitarios y mediante los equipos profesionales de los mismos”⁶; y “en el nivel especializado de servicios sociales se ubican los servicios sociales especializados, que integran todos aquellos centros y servicios sociales que sobre la base de criterios de mayor complejidad requieren una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinada”⁷.

“Los servicios sociales comunitarios, de titularidad y gestión pública, constituyen la estructura básica del nivel primario de servicios sociales”⁸, y “se configuran como el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, segui-

5 Artículo 26.1 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía

6 Artículo 26.2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía

7 Artículo 26.2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía

8 Artículo 26.2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía

miento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”⁹.

Las funciones de los servicios sociales comunitarios se relacionan en el artículo 28 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía

1.2. Servicios Sociales Especializados

Los Servicios Sociales Especializados constituyen la estructura del nivel especializado de servicios sociales. Integran todos aquellos centros y servicios sociales que configuran el nivel de intervención específico para el desarrollo de aquellas actuaciones que, atendiendo a su mayor complejidad, requieran una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinados¹⁰.

En el ámbito de las personas mayores, los Servicios Sociales Especializados “en cuanto instrumentos para la atención a las personas mayores dirigidos a posibilitar su integración social, habrán de procurar estructurarse en los ámbitos más próximos a la ciudadanía, evitando situaciones de desarraigo, y se estructurarán a través de: a) Centros de participación activa; b) Centros de día para mayores; c) Viviendas tuteladas; d) Centros residenciales para mayores; e) Otras alternativas”¹¹.

“Los centros de participación activa se configuran como centros de promoción de bienestar de las personas mayores, tendentes al fomento de la convivencia, la integración, la participación, la solidaridad y la relación con el medio social, pudiendo servir, sin detrimento de su finalidad esencial, de apoyo para la prestación de servicios sociales a otros sectores de la población”¹².

El régimen de organización y funcionamiento de estos centros se regula en el Decreto 72/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de los Centros de Participación Activa para personas mayores, que es de aplicación a los centros de participación activa de titularidad de la Junta de Andalucía o de las Entidades Locales Andaluzas.

La Comunidad Autónoma tiene una red de centros de participación activa de titularidad de la Junta de Andalucía conformada por un total de 168 centros repartidos por todas las provincias, que, junto a los cerca de seiscientos centros de participación activa de titularidad municipal o privada, desarrollan a nivel local programas fundamentales en la promoción del envejecimiento activo y saludable. Son Centros gratuitos, aunque algunas actividades están sujetas a participación económica del usuario.

Pueden ser socios de un centro de participación activa todos los residentes en Andalucía mayores de 60 años; sus cónyuges o parejas de hecho, con independencia de la edad que tengan; y,

9 Artículo 27.2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

10 Artículo 32.1 y 2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

11 Artículo 14 de la Ley 6/1999 en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

12 Artículo 15 de la Ley 6/1999.

excepcionalmente aquellos que sin cumplir el requisito de la edad sean pensionistas, o reúnan determinadas circunstancias personales que deberán ser recogidas en el Reglamento de Régimen Interior del centro.

Los socios de cada Centro de Participación Activa solo podrán pertenecer a un centro, que será el de la zona donde residan. No obstante, se puede admitir excepcionalmente a una persona que no cumpla este requisito.

“Los centros de día para mayores están destinados a prestar una atención integral durante parte del día a personas mayores con un grado variable de dependencia física o psíquica. Su objetivo es mejorar o mantener el nivel de autonomía personal de los usuarios y apoyar a las familias o cuidadores que afrontan la tarea de atenderlos”¹³.

Las viviendas tuteladas son “aquellas destinadas a personas mayores que posean un grado suficiente de autonomía personal y se configuran como pequeñas unidades de alojamiento y convivencia ubicadas en edificios o zonas de viviendas normalizadas, sometidas al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sobre centros de servicios sociales, y supervisadas por una entidad de servicios sociales, tanto de carácter público como privado”¹⁴. En Andalucía hay 65 viviendas de este tipo, con un total de 476 plazas autorizadas¹⁵.

Los centros residenciales para mayores “son centros de alojamiento y de convivencia que tienen una función sustitutoria del hogar familiar, ya sea de forma temporal o permanente, donde se presta a la persona mayor una atención integral”¹⁶. En Andalucía hay 647 centros de este tipo (públicos y privados), con un total de 44.941 plazas¹⁷.

Cabe también hacer referencia a la posibilidad de ingresar en un centro residencial de personas mayores en situación de exclusión social. Este servicio está destinado a las personas mayores con residencia en Andalucía de más de un año de antigüedad y las personas oriundas de Andalucía que residan actualmente en el extranjero¹⁸.

Y bajo el epígrafe “otras alternativas” se contemplan una serie de programas que las Administraciones Públicas habrán de fomentar con la finalidad de “favorecer la permanencia de la persona mayor en su entorno, tales como: a) Integración familiar, destinado a fomentar la integración del mayor en su propia familia u otras familias, en caso de que la persona mayor se encuentre solo y

13 Artículo 16 de la Ley 6/1999.

14 Artículo 17 de la Ley 6/1999.

15 En el siguiente enlace se puede consultar las viviendas tuteladas en Andalucía a fecha de octubre de 2019. Algunas de ellas están gestionadas por los ayuntamientos y otras por entidades privadas, bien ONGs bien cooperativas o empresas del sector: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/viviendas_tuteladas_para_personas_mayores_octubre_2019.pdf

16 Artículo 18 de la Ley 6/1999.

17 El listado de centros residenciales, a fecha 1 de febrero de 2016, gestionados por la Junta de Andalucía, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, entidades privadas, ONGs, cooperativas o empresas del sector puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/personas_mayores_centros_residenciales_febrero_2016.pdf.

18 Véase la Orden de 11 de febrero de 2008 por la que se regula el procedimiento y requisitos para el ingreso en Centro Residencial de Personas Mayores en situación de exclusión social: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/mayores/exclusion.html>

existan familias que deseen atenderlos e integrarlos en su propia unidad familiar; b) Alojamiento de jóvenes con personas mayores, dirigido a promover la estancia de jóvenes con personas mayores que, por sus circunstancias, se encuentren solos y deseen dar alojamiento a estas personas; c) Viviendas compartidas, destinadas a dar alojamiento a varias personas ya sean mayores o a jóvenes y mayores indistintamente, siempre que su grado de autonomía les permita esta convivencia; d) Otros análogos”.

Las funciones de los servicios sociales especializados se relacionan en el artículo 33 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

1.3. Tarjeta Andalucía Junta 65

Por último, conviene recordar que los mayores de 65 años que sean titulares de la Tarjeta Andalucía Junta 65¹⁹ podrán recibir las prestaciones que reglamentariamente se determinen, dentro de lo previsto en la Ley 6/1999, de 7 de julio, en materia de atención y protección de personas mayores.

Esta tarjeta se entrega gratuitamente a cualquier persona que tenga más de sesenta y cinco años y resida en cualquier municipio de Andalucía. Actualmente cuentan con ella 999.880 de personas residentes en Andalucía (más del 80% de las personas mayores de 65 años).

Existen dos modalidades, la tarjeta normal y la tarjeta oro, ésta última para las personas que en el año anterior a la solicitud de la tarjeta hayan tenido ingresos inferiores al 75% del IPREM²⁰.

2. El derecho a la salud en Andalucía

2.1. Derecho a la atención sanitaria

Los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* subrayan que “las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o re-

19 <https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/index.php/m-tarjeta-andalucia-junta-sesentaycinco>

20 La tarjeta Andalucía Junta 65 da derecho a un descuento del 50% en los transportes interurbanos en autobús por Andalucía. Igualmente permite la adquisición de gafas y audífonos, así como el disfrute de numerosos servicios como hoteles, cines, monumentos, ..., todo ello con diferentes descuentos en función del servicio y del tipo de tarjeta que se posea. La tarjeta también conlleva descuentos en el Servicio de Teleasistencia, la posibilidad de acceder a asistencia jurídica y a descuentos en el servicio de comedor en los Centros de Participación Activa para Personas Mayores y, la posibilidad de solicitar una subvención para la adecuación funcional de la vivienda. No obstante, todas estas cuestiones se tratan en los correspondientes apartados de esta Guía de derechos (Reconocimiento de la dependencia, Centros de Participación Activa para Personas Mayores y Derecho a la Vivienda). Más información sobre esta tarjeta en: <https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/index.php/m-tarjeta-andalucia-junta-sesentaycinco/m-ofertas>

cuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad”²¹.

La Organización Mundial de la Salud define el envejecimiento como “la consecuencia de la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales, un aumento del riesgo de enfermedad, y finalmente a la muerte”.

Conforme la persona va cumpliendo años, los servicios de atención a la salud van ganando en importancia. Esta afirmación, empero, es susceptible de múltiples excepciones, pues la relación entre envejecimiento y enfermedad no es uniforme, ni lineal. Esto es, hay personas mayores que gozan de una salud extraordinaria, mientras que otras presentan una gran fragilidad o ya han perdido su autonomía. La propia biología, la alimentación adecuada, la práctica de ejercicio físico, o las relaciones sociales positivas son a este respecto determinantes. Sea como fuere, el deterioro es inevitable conforme el tiempo va pasando.

El artículo 43 de la Constitución reconoce, en el párrafo primero, “el derecho a la protección de la salud”. El párrafo segundo ordena a los poderes públicos “organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (...)”²².

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, específicamente en relación con las personas mayores, reconoce, en el artículo 19, el derecho a “acceder a una atención gerontológica adecuada en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes”. En el artículo 22 “garantiza el derecho constitucional previsto en el artículo 43 de la Constitución Española a la protección de la salud mediante un sistema sanitario público de carácter universal” (párrafo primero), el derecho a una “asistencia geriátrica especializada” (párrafo segundo, apartado k), y para “las personas que padezcan enfermedades crónicas e invalidantes y las que pertenezcan a grupos específicos reconocidos sanitariamente como de riesgo, [el] derecho a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes” (párrafo tercero).

En este ámbito autonómico, la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, dispone que las actuaciones sobre protección de la salud se inspirarán en los principios de “concepción integral de la salud” y “mejora continua de la calidad de los servicios, con un enfoque especial a la atención personal y a la confortabilidad del paciente y sus familiares”²³. Las actuaciones que en materia de salud pública esta ley promueve²⁴ sirvieron de marco general para la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, que se aprueba con el principal objetivo de profundizar en los mismos, modernizando la cartera de servicios y diseñando al efecto una ade-

21 Parágrafo 11 de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad [Resolución 46/91, de 16 de diciembre de 1991].

22 En relación con el derecho a la salud, véase el Código sanitario editado por el Boletín Oficial del Estado, que recopila y sistematiza la normativa más relevante. Accesible en el siguiente enlace: (https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=84&modo=2¬a=0&tab=2). En materia de salud pública, hay tres leyes a tener en cuenta: la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

23 Artículo 2, apartados 3 y 11.

24 En los Capítulos I y IV del Título IV de la Ley 2/1998, cit

cuada arquitectura organizativa. En esta segunda, el legislador califica a las personas mayores como un colectivo de especial vulnerabilidad, les reconoce el derecho a que se implementen para ellas programas específicos o adaptados a sus necesidades, ordenando a los poderes públicos fomentar políticas de envejecimiento activo y que incidan en las patologías prevalentes crónicas y degenerativas entre este colectivo²⁵. La atención primaria a la salud es el nivel básico e inicial de atención para todas las personas. Esta asistencia se dispensa tanto en el centro de salud como en el domicilio, en el caso de personas encamadas o con dificultades para desplazarse a la consulta, lo que es más habitual entre las personas mayores. La atención domiciliaria comprende también la información, consejo sanitario, asesoramiento y apoyo a las personas que están al cuidado del paciente.

La atención especializada se presta una vez superadas las posibilidades de la atención primaria y hasta que el paciente pueda ser de nuevo atendido en dicho nivel de atención primaria. Puede realizarse en consulta, en hospital de día o en hospitalización en régimen de internamiento. También puede llevarse a cabo mediante el apoyo en la hospitalización a domicilio. Uno de los servicios de atención especializada que tiene especial incidencia entre las personas mayores es el de atención paliativa a enfermos terminales²⁶, y el de rehabilitación de pacientes con déficit funcional recuperable²⁷.

Una de las preocupaciones más habituales entre las personas mayores son los retrasos en las intervenciones quirúrgicas o en las citas con los médicos especialistas. Sobre esta cuestión es importante saber que la normativa andaluza establece unos plazos máximos para determinadas prestaciones sanitarias, transcurrido el cual, se podría solicitar la atención en un centro privado con cargo a la Administración pública²⁸.

En Andalucía, se reconoce de forma específica el derecho a un examen de salud anual para las personas mayores de sesenta y cinco años, que consiste en una valoración integral del estado de salud, que incluirá aquellas actuaciones sanitarias dirigidas a un diagnóstico precoz de enfermedades, así como aquellas intervenciones precisas, destinadas a la protección de la salud y a la promoción de hábitos de vida saludable. Este examen se solicita en el Centro de Atención Primaria que corresponde a cada persona mayor²⁹. En cuanto a la prestación farmacéutica, todas las personas deben abonar un porcentaje del precio del medicamento, salvo aquellas que están

25 Sobre esta cuestión, el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023 reconoce que el hecho de que aún no esté incluida la especialidad de Geriátrica en el Sistema de Salud andaluz, limita la capacidad de esa atención especializada” (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n. 221, de 16 de noviembre, p. 109).

26 Este servicio comprende, entre otras cuestiones, la identificación de los enfermos en situación terminal, la valoración integral de las necesidades de pacientes y cuidadores, el establecimiento de un plan de cuidados y la valoración frecuente y el control de síntomas físicos y psíquicos. Véase al respecto: <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/prestacionesSanitarias/CarteraDeServicios/ContenidoCS/3AtencionEspecializada/AE-6-AtencionPaliativa.htm>

27 Este servicio comprende los procedimientos de diagnóstico, evaluación, prevención y tratamiento de pacientes con déficit funcional, encaminados a facilitar, mantener o devolver el mayor grado de capacidad funcional e independencia posible al paciente, con el fin de reintegrarlo en su medio habitual.

28 Sobre las listas de espera y los plazos de atención garantizados, consúltase la Guía elaborada por el Defensor del Pueblo Andaluz: <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/listas-de-espera-plazos-garantizados-para-la-atencion-sanitaria#a1>

29 Programa accesible en: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/examen-salud-mayores-65_230518.pdf

exentas de abonar copago (en el caso de personas mayores, generalmente aquellas que perciben pensiones no contributivas y personas mayores con discapacidad en determinados supuestos)³⁰.

Por último, terminaremos indicando que las enfermedades que conllevan una mayor tasa de mortalidad entre las personas mayores de 65 años tienen origen circulatorio, relacionadas a su vez con la obesidad, el sedentarismo y el tabaquismo. Los datos al respecto no son muy halagüeños: la práctica de ejercicio físico es muy baja (apenas el 9% de la población de 65 y más años en 2017; y el 75,8% no practica ningún deporte); el nivel de sobrepeso y obesidad es muy alto (casi un 80% para el grupo entre 65 y 74 años, datos de 2016); y prácticamente un tercio de la población entre 45 y 64 años (el 32,3% del total) fuma a diario (según datos de 2017).

A la vista de estos datos, parece oportuno recordar que el portal “En buena Edad”, dedicado al envejecimiento activo para mejorar la calidad de vida de las personas mayores, recoge consejos sobre actividad física, rutas saludables y excursiones o paseos de interés³¹. De igual modo, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación ha publicado la Guía de alimentación saludable para las personas mayores y la Guía de información y sensibilización sobre la práctica de actividad física en personas mayores en cumplimiento de lo dispuesto en el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía.

2.2. Consentimiento libre e informado

Entendemos por consentimiento informado “la conformidad libre, voluntaria y consciente de un paciente, manifestada en pleno uso de sus facultades después de recibir la información adecuada, para que tenga lugar una actuación que afecta a su salud”³².

En relación con el grupo que nos ocupa, significa que la persona mayor tiene derecho a que se le expliquen las opciones de tratamiento existentes, sus riesgos y beneficios de manera que pueda comprender lo que se le está preguntando y el alcance de su consentimiento, en caso de que lo conceda.

Se trata de un derecho irrenunciable que comprende también el de modificar o revocar el consentimiento que anteriormente pudiera haberse otorgado.

En caso de una situación de emergencia con riesgo para la vida o de que el consentimiento

30 La tarjeta sanitaria andaluza incorpora la información del nivel de renta de cada persona y al dispensarse el medicamento nunca se le cobrará más de lo que le corresponde al mes. Sin embargo, si el paciente tiene que adquirir medicamentos en otra Comunidad Autónoma y abona cantidades superiores a las máximas (8,23€ o 18,52€) deberá solicitar el reintegro de las cantidades abonadas de más, mediante la presentación de un formulario en su centro de salud. (<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdesalud/library/plantillas/externa.asp?pag=/contenidos/gestioncalidad/gasistencial/medicamentos/./farmacia/normativa/msreintegroap.pdf>). Puede ocurrir que la persona mayor no esté de acuerdo con el nivel de renta que se le ha asignado en su tarjeta sanitaria. En tal caso debe que reclamar ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En este enlace se accede a una guía de preguntas frecuentes sobre el copago farmacéutico. (http://www.juntadeandalucia.es/salud/sites/cs salud/contenidos/Informacion_General/c_3_c_9_preguntas_frecuentes/copago_medicamentos)

31 https://www.enbuenaedad.es/inicio/salud/actividad_fisica/rutas

32 Así se define en la Ley andaluza 2/2010, de 8 de abril, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

informado fuera imposible de recabar por alguna razón justificada, serían de aplicación las excepciones que prevea la legislación aplicable en la materia³³.

3. Dignidad ante el proceso de la muerte

La dignidad de la persona representa un valor sobre el que se asienta nuestro sistema político. Tratar a la persona con la dignidad que merece es una obligación que todos tenemos, ciudadanos y poderes públicos.

El derecho de acceso de las personas mayores a los cuidados integrales incluye los paliativos que eviten el dolor y/o el sufrimiento innecesario. La mayor edad de la persona no puede condicionar este tipo de tratamiento. El Estatuto de Autonomía para Andalucía lo reconoce expresamente en el artículo 20.2: “todas las personas tienen derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a la plena dignidad en el proceso de su muerte”. Por cuidados paliativos entendemos el “conjunto coordinado de intervenciones sanitarias dirigidas, desde un enfoque integral, a la mejora de la calidad de vida de los pacientes y de sus familias, afrontando los problemas asociados con una enfermedad terminal mediante la prevención y el alivio del sufrimiento, así como la identificación, valoración y tratamiento del dolor y otros síntomas físicos y/o psíquicos”, así los define la Ley estatal 2/2010, de 8 de abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte³⁴. La Exposición de Motivos de esta Ley reconoce que las cuestiones relacionadas con el proceso de la muerte han adquirido gran importancia en nuestra sociedad, y recuerda que la muerte forma parte también de la vida en la medida que representa el acto final de la biografía personal de cada ser humano, por lo que el imperativo de garantizar y proteger la dignidad de la vida comprende este último momento³⁵. Uno de los contenidos claves del ideal de muerte digna es el derecho de las personas a redactar un documento escrito en el que hagan constar sus deseos y preferencias de tratamiento para el caso eventual en el que no puedan decidir por sí mismas, así como a designar mediante dicho documento a quien tomará decisiones en su lugar. Este derecho fue regulado en la Comunidad Autónoma de Andalucía por la Ley 5/2003, de 9 de octubre, de declaración de voluntad vital anticipada.

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2010 quiere dar un paso más en esta dirección cuidando de que en el tránsito de la persona hacia la muerte su dignidad quede salvaguardada. Una forma de hacerlo, señala el legislador, es garantizando “el derecho de la persona a la información clínica, al consentimiento informado y a la toma de decisiones”; y otra, reconociendo “el derecho de la

33 Sobre la importancia del consentimiento informado, véase el “Estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, cit..

34 Se trata del artículo 5.c) de la Ley 2/2010, de 8 de abril. De manera muy parecida, la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores entiende por “cuidados paliativos” “la atención y cuidado activo, integral e interdisciplinario de pacientes cuya enfermedad no responde a un tratamiento curativo o sufren dolores evitables, a fin de mejorar su calidad de vida hasta el fin de sus días. Implica una atención primordial al control del dolor, de otros síntomas y de los problemas sociales, psicológicos y espirituales de la persona mayor. Abarcan al paciente, su entorno y su familia. Afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal; no la aceleran ni retrasan [artículo 2].

35 Dice la Exposición de Motivos de la Ley 2/2010: “El derecho a una vida humana digna no se puede truncar con una muerte indigna. El ordenamiento jurídico está, por tanto, llamado también a concretar y proteger este ideal de la muerte digna”.

persona a realizar la declaración de voluntad vital anticipada y a que sea respetada la misma”. Ambos derechos tienen como presupuesto común el principio de autonomía de la voluntad, “si bien en el consentimiento informado dicha voluntad se manifiesta de presente, es decir, en el momento mismo en que surge la necesidad de la intervención sanitaria, mientras que, en la declaración de voluntad vital anticipada, se anticipa el consentimiento para el caso de que surja esa necesidad”.

Al objeto de asegurar de manera efectiva la plena dignidad en el proceso de la muerte, la Ley no solo establece y desarrolla los derechos que asisten a las personas en ese trance, sino que también determina los deberes del personal sanitario que atiende a los pacientes en el proceso de muerte y atribuye un conjunto de obligaciones para instituciones sanitarias, públicas o privadas, en orden a garantizar los derechos de los pacientes.

Los principios básicos que inspiran esta ley son los siguientes (artículo 4):

- “a) La garantía del pleno respeto del derecho a la plena dignidad de la persona en el proceso de la muerte.
- b) La promoción de la libertad, la autonomía y la voluntad de la persona, de acuerdo con sus deseos, preferencias, creencias o valores, así como la preservación de su intimidad y confidencialidad.
- c) La garantía de que el rechazo de un tratamiento por voluntad de la persona, o la interrupción del mismo, no suponga el menoscabo de una atención sanitaria integral y del derecho a la plena dignidad de la persona en el proceso de su muerte.
- d) La garantía del derecho de todas las personas a recibir cuidados paliativos integrales y un adecuado tratamiento del dolor en el proceso de su muerte.
- e) La igualdad efectiva y la ausencia de discriminación en el acceso a los servicios sanitarios en el proceso de la muerte.”

Ante el proceso de la muerte, la ley reconoce los derechos “a la información asistencial” (artículo 6); “a la toma de decisiones y al consentimiento informado” (artículo 7); “al rechazo y a la retirada de una intervención” (artículo 8); “a realizar la declaración de voluntad vital anticipada” (artículo 9); “a recibir cuidados paliativos integrales y a la elección del domicilio para recibirlos” (artículo 12); “al tratamiento del dolor” (artículo 13); “a la administración de sedación paliativa” (artículo 14); “a la intimidad personal y familiar y a la confidencialidad” de los datos de carácter personal relacionados con la atención sanitaria (artículo 15); y “al acompañamiento” familiar y a recibir, cuando así lo soliciten, auxilio espiritual de acuerdo con sus convicciones y creencias (artículo 16). Para preservar la intimidad, los centros e instituciones sanitarias garantizarán a los pacientes en situación terminal, que deban ser atendidos en régimen de hospitalización, una habitación individual durante su estancia, con el nivel de confort e intimidad que requiere su estado de salud,

pudiendo estar acompañados permanentemente por una persona familiar o allegada³⁶. Por lo que al auxilio espiritual se refiere, se ha constatado que algunos Centros de mayores dejan a las personas sin la debida atención espiritual o religiosa. Esta, sin embargo, forma parte del derecho que todas las personas tienen a la realización personal³⁷, por lo que dicho acompañamiento no debe quedar desatendido.

La Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia³⁸ reconoce “el derecho que corresponde a toda persona que cumpla las condiciones exigidas a solicitar y recibir la ayuda necesaria para morir, el procedimiento que ha de seguirse y las garantías que han de observarse”³⁹. El artículo 17 del texto ordena la creación de Comisiones de Garantías y Evaluación en todas las Comunidades Autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla, que tendrán las funciones que se relacionan en este precepto. La Comunidad Autónoma de Andalucía ha constituido esta comisión el 10 de noviembre de 2021, adscribiéndola a la Viceconsejería de Salud⁴⁰.

4. Documento de voluntades anticipadas

La Ley 41/2002 de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica reguló a nivel estatal, por primera vez, las Instrucciones previas, Declaración de Voluntad Vital Anticipada o Testamento vital, que de todas estas maneras se llama⁴¹. El artículo 11 de esta ley define este concepto de la siguiente manera: “es el documento realizado por una persona mayor de edad, capaz y libre, por el que manifiesta anticipadamente su voluntad, con objeto de que ésta se cumpla en el momento en que llegue a situaciones en cuyas circunstancias no sea capaz de expresarla personalmente, sobre los cuidados y el tratamiento de su salud o, una vez llegado el fallecimiento, sobre el destino de su cuerpo o de los órganos del mismo”.

36 Defensor del Pueblo Andaluz, *Guía de los derechos de las personas mayores*. Accesible en: <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/guia-de-los-derechos-de-las-personas-mayores>

37 *Derechos y deberes de las personas mayores en situación de dependencia y su ejercicio en la vida cotidiana*, VILÀ I MANCEBO, Antoni, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar y, Víctor Omar (Coordinadores), Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal nº 6, 2019, p. 60.

38 *Boletín Oficial del Estado* n. 72, de 25 de marzo.

39 Artículo 1 de la Ley, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* n. 72, de 25 de marzo.

40 Decreto 236/2021, de 19 de octubre, por el que se crea y regula el Registro de Profesionales Sanitarios Objetores de Conciencia a la prestación de ayuda para morir en Andalucía y la Comisión de Garantía y Evaluación para la prestación de ayuda para morir de la Comunidad Autónoma de Andalucía [*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 86 (extraordinario), de 20 de octubre de 2021, p. 4].

41 Al definir conceptos, el artículo 5. p) de la Ley 2/2010 señala que “Testamento vital” es “un sinónimo de declaración de voluntad vital anticipada”.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce en el artículo 20.1 “el derecho a declarar la voluntad vital anticipada que deberá respetarse”⁴².

La Ley andaluza 5/2003, de 9 de octubre, de declaración de voluntad vital anticipada señala que este es el “cauce” a través del cual la persona puede ejercer “su derecho a decidir sobre las actuaciones sanitarias de que pueda ser objeto en el futuro, en el supuesto de que llegado el momento no goce de capacidad para consentir por sí misma” (artículo 1).

Se trata, pues, de un documento escrito en el que la persona, capaz, consciente y de manera absolutamente libre, expresa las opciones e instrucciones que deben respetarse en la asistencia sanitaria que reciba en el caso de que concurran circunstancias clínicas en las cuales no pueda expresar personalmente su voluntad” (artículo 2 de la Ley 5/2003). Al efecto, el titular del derecho designará a un interlocutor válido entre su persona, cuando no sea capaz de tomar decisiones, y el equipo sanitario o asistencial. Si el titular estuviera en condiciones de decidir, su voluntad prevalecerá sobre las instrucciones que con anterioridad pudiera haber dado. A las Instrucciones previas habrá que atender exclusivamente en los casos en los que el titular no pueda tomar decisiones por sí mismo.

Para que la declaración de voluntad vital anticipada sea considerada válidamente emitida, habrá de estar inscrita en el Registros de Voluntades Anticipadas de Andalucía. Esta declaración podrá ser modificada por su autor en cualquier momento, cumpliendo los requisitos establecidos para su otorgamiento.

5. Dependencia y atención a la discapacidad

La situación de dependencia es “el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”⁴³.

42 La reforma de 2007 del Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoció en el artículo 20.1 el derecho a declarar la voluntad vital anticipada. Antes de esa fecha, la Ley 5/2003, de 9 de octubre, de declaración de voluntad vital anticipada ya lo había reconocido en los siguientes términos: Artículo 1: “La presente Ley tiene por objeto regular, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la declaración de voluntad vital anticipada, como cauce del ejercicio por la persona de su derecho a decidir sobre las actuaciones sanitarias de que pueda ser objeto en el futuro, en el supuesto de que llegado el momento no goce de capacidad para consentir por sí misma”. Artículo 2: “A los efectos de esta Ley, se entiende por declaración de voluntad vital anticipada la manifestación escrita hecha para ser incorporada al Registro que esta Ley crea, por una persona capaz que, consciente y libremente, expresa las opciones e instrucciones que deben respetarse en la asistencia sanitaria que reciba en el caso de que concurran circunstancias clínicas en las cuales no pueda expresar personalmente su voluntad”.

43 Artículo 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Véase también el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Como se describe en la *Guía de los derechos de las personas mayores* del Defensor del Pueblo Andaluz⁴⁴, el primer paso que tiene que dar la persona afectada es solicitar el reconocimiento de la situación de dependencia. En función de la intensidad de la misma, a la persona le será reconocida una dependencia moderada, una dependencia severa o una gran dependencia.

Tras el reconocimiento de la dependencia se elabora el Programa Individual de Atención. En este programa se determina cual es la prestación o servicio que va a disfrutar la persona dependiente, la intensidad del mismo y su grado de participación en el coste del servicio. Todas estas variables dependen del grado de dependencia reconocido y de la situación económica de la persona dependiente.

La puesta en funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, creado al amparo de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se desarrolla en Andalucía a través del Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración⁴⁵.

Forman parte del Catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia⁴⁶:

- Servicio de Teleasistencia.
- Servicio de Ayuda a domicilio.
- Servicio de Centro de Día y de Noche.
- Servicio de Atención Residencial.
- Servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal.

5.1. Servicio de Teleasistencia⁴⁷

El Servicio de Teleasistencia consiste en un dispositivo conectado a la línea telefónica que, a través de un pulsador permite contactar directamente con este servicio desde cualquier lugar del domicilio. La finalidad del mismo es ofrecer a personas en situación de dependencia una respuesta rápida y personalizada frente a una situación de emergencia, inseguridad, soledad o aislamiento.

44 <http://www.defensordelmenordealandalucia.es/guia-de-los-derechos-de-las-personas-mayores>

45 Boletín Oficial de la Junta de Andalucía n. 119 de 18 de junio de 2007.

46 Artículo 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Véase el enlace: http://www.assda.junta-andalucia.es/es/canales/atencion_dependencia/wfchannel_view_pub

47 Enlace al servicio de teleasistencia: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/dependencia/prestaciones/paginas/servicio-teleasistencia.html>

Pueden ser beneficiarias de este servicio: las personas mayores de 65 años residentes en Andalucía con el único requisito de ser titular de la Tarjeta Andalucía Juntas 65, aunque no esté reconocida como persona en situación de dependencia; las personas en situación de dependencia que tengan prescrita la prestación de teleasistencia en su Programa Individual de Atención; y las personas con más del 65% de discapacidad y edad comprendida entre los 16 y los 65 años y que estén empadronadas en cualquier municipio de Andalucía.

Con datos de noviembre de 2019, en Andalucía hay 244.343 personas que han recibido la prestación del Servicio de Teleasistencia (50.843 hombres y 193.500 mujeres).

5.2. Servicio de Ayuda a Domicilio⁴⁸

El Servicio de Ayuda a Domicilio se articula como el conjunto de actuaciones preventivas, formativas, rehabilitadoras y de atención a las personas en situación de dependencia y a sus unidades de convivencia que presentan dificultades para permanecer o desenvolverse en su medio habitual. Dichas actuaciones se desarrollan por profesionales cualificados preferentemente en el domicilio de la persona en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria.

5.3. Servicio de Centro de Día y de Noche⁴⁹

Ofrece una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o personas cuidadoras.

El Servicio de Centro de Día es compatible con el Servicio de Teleasistencia y con el SAD o Prestación económica vinculada al mismo, en los casos que se determine y con carácter complementario.

Este servicio se destina a personas en situación de dependencia mayores de 65 años en cualquiera de sus grados, siempre que no precisen permanecer en cama y dispongan de apoyo familiar suficiente que garantice su permanencia en el entorno habitual.

5.4. El Servicio de Atención Residencial⁵⁰

Dos modalidades diferenciadas: el Servicio de Atención Residencial para personas con discapacidad en situación de dependencia y el Servicio de Atención Residencial para personas mayores en situación de dependencia.

48 Enlace al servicio de Ayuda a domicilio: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/dependencia/prestaciones/paginas/ayuda-domicilio.html>

49 Enlace al servicio de Centro de Día y de Noche: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/dependencia/prestaciones/paginas/servicios-centros-dia.html>

50 Enlace al servicio de Atención Residencial: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/dependencia/prestaciones/paginas/atencion-residencial.html>

5.5. Servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal⁵¹

La finalidad de este Servicio es prevenir la aparición o el agravamiento de enfermedades o discapacidades y de sus secuelas, mediante el desarrollo coordinado, entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a personas en situación de dependencia, preferentemente personas reconocidas con una dependencia moderada (grado I).

Con datos de julio de 2020, en Andalucía hay 402.114 solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia de personas de 65 y más años (252.334 corresponden a mujeres y 149.780 son de hombres). Por otra parte, hay 257.227 personas mayores de 65 años tienen reconocida la situación de dependencia en Andalucía. Esto implica que el 21% de las personas andaluzas mayores de 65 años tienen reconocida la situación de dependencia. Atendiendo a la variable género, hay 1,68 mujeres en situación de dependencia por cada hombre en dicha situación.

El volumen de mujeres mayores de 65 años en adelante que tiene reconocida una prestación en Andalucía es tres veces mayor con una diferencia muy notable frente a los hombres, representando las mujeres el 75%.

El porcentaje de mayores que tienen reconocida la situación de dependencia se incrementa conforme aumentan los tramos de edad, por lo que el envejecimiento demográfico hace prever que va a producirse una mayor demanda de recursos.

Las prestaciones principales reconocidas en mayor medida entre las personas mayores son el Servicio de Ayuda a Domicilio (129.060) y la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (78.485) y la Teleasistencia (107.699); todas ellas prestaciones orientadas a la permanencia de la persona mayor en su propio entorno.

En junio de 2020 están registradas 79.496 personas cuidadoras de personas en situación de dependencia, de las cuales, 66.410 son mujeres, suponiendo un 83,53%, frente a los 13.086 hombres que representan un 16,46%.

Las personas con discapacidad son aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás⁵².

Una persona mayor puede padecer una discapacidad y sin embargo no ser dependiente. O también cabe la posibilidad que se den ambas circunstancias, discapacidad y dependencia, pues la discapacidad alude a barreras que impiden la participación en igualdad de condiciones y la de-

51 Enlace al servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasysociasyconciliacion/areas/dependencia/prestaciones/paginas/prevencion-dependencia.html>

52 Real Decreto 1771/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

pendencia a la necesidad de ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria.

El grado de discapacidad se expresa en un porcentaje tras la emisión de un dictamen técnico por el Equipo de Valoración y Orientación.

Para acceder a medidas de acción positiva, prestaciones o servicios destinados a las personas con discapacidad, la normativa puede exigir la acreditación oficial de un determinado grado de discapacidad. Estas medidas son muy variadas, desde beneficios fiscales en los principales impuestos, hasta tarjetas de aparcamiento, subvenciones individuales en concepto de adaptación de vehículos a motor, adquisición, renovación y reparación de ayudas técnicas, prótesis y órtesis, gastos de desplazamiento y muchas otras.

Según los datos del Sistema de Información de Servicios Sociales, a fecha de diciembre de 2021, en Andalucía hay 363.588 personas de 55 y más años con discapacidad. (172.489 hombres y 191.0998 mujeres)⁵³.

6. Derecho a ser atendido por profesionales con las competencias adecuadas, entre las que debe destacar un perfil humanizado

Los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* subrayan la importancia de que las personas de edad tengan “acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro”⁵⁴, lo que exige, como mínimo, que en todo momento los mayores sean atendidos por personas capacitadas.

Esto que acabamos de indicar no apela exclusivamente a las competencias o habilidades técnicas, que obviamente se presuponen. Existen otras, que atañen a la empatía, la ética, la cultura o la espiritualidad que también son necesarias para atender adecuadamente a quienes sienten la fragilidad propia del deterioro físico y emocional.

Este perfil humanizado del profesional no puede minusvalorarse. El profesional habrá de estar preparado para gestionar emocionalmente situaciones no solo difíciles sino también complejas, como cuando tienen que hacer frente a conductas desafiantes por quienes precisamente requieren de la ayuda del profesional.

53 En relación con el procedimiento para solicitar el reconocimiento del grado de discapacidad y las prestaciones, beneficios y servicios para las personas con discapacidad, véase: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/discapacidad/cvo.html>

54 Resolución 46/91, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991. Su párrafo 13 reza de la siguiente manera: “Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro”.

7. Derecho a la protección de la familia

Los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, al ocuparse del principio relativo a los “cuidados” señalan que “las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad” (párrafo 10). La importancia de este apoyo también se subraya cuando a la luz del principio de “independencia” el documento advierte que las personas de edad deben de sentir el “apoyo de sus familias y de la comunidad” (párrafo 1).

Esta obligación de proteger a las familias se reconoce en una pluralidad de textos nacionales e internacionales en materia de derechos⁵⁵. Sin ánimo de exhaustividad, en el ámbito de las Naciones Unidas, el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que, a la familia, como “elemento natural y fundamental de la sociedad” se le debe conceder “la más amplia protección y asistencia posibles”. Al respecto el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha recordado que, de conformidad con las Recomendaciones ns. 25 y 29 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, “los Estados Partes deberán desplegar todos los esfuerzos necesarios para apoyar, proteger y fortalecer a las familias y ayudarlas, de acuerdo con los valores culturales de cada sociedad, a atender a sus familiares mayores dependientes o a su cargo”, especialmente “a las familias con bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a familiares de edad con tales características”, añadiendo que tales ayudas debieran “también otorgarse a las personas que vivan solas y a las parejas de personas mayores que deseen permanecer en sus hogares”⁵⁶.

En el marco de la Unión Europea, el artículo 33.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea garantiza “la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social”. Y en el del Consejo de Europa, esta protección está reconocida en el artículo 16 de la Carta Social Europea (revisada), además del reconocimiento general que a la protección de la vida privada y familiar realiza el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

A nivel interno, el artículo 39.1 de la Constitución ordena que los poderes públicos aseguren “la protección social, económica y jurídica de la familia”⁵⁷, y el artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia, señalando que por ley habrá que regular el acceso a las ayudas públicas que atiendan las situaciones de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil.

55 Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cit.. El párrafo 10 lo hemos reproducido en texto; el párrafo 1 dice así: “Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia”.

56 Observación General n. 6 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit., párrafo 31.

57 El artículo 39.1 de la Constitución española y el artículo 33.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea son prácticamente idénticos.

8. Protección jurídica

El párrafo 10 de los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* señala que “las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado”.

Por lo que a la protección jurídica se refiere, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce que “en el ámbito de sus competencias, la Comunidad garantiza la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, la atención de las víctimas y el acceso a la justicia gratuita”.

El Decreto 23/2004, de 3 de febrero, por el que se regula la protección jurídica a las personas mayores, desarrolla reglamentariamente las medidas y los procedimientos en los que ha de sustanciarse el régimen de protección para las personas mayores establecido por la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores. III.9. De las medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica

El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023 recuerda que “cuando una persona mayor sufre alguna disminución en su capacidad cognoscitiva y en sus facultades para ejercer derechos y cumplir obligaciones, se encuentra en una situación de desprotección, que debe abordarse con las medidas previstas en el Código Civil”.

En relación con estas medidas, es preciso tener en cuenta que la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica⁵⁸ ha modificado el Título XI del Libro Primero del Código Civil, que pasa a rubricarse «De las medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica». La idea motriz de esta reforma es la necesidad de fortalecer el derecho a que las personas con discapacidad puedan, aún con ayuda, tomar sus propias decisiones.

El Preámbulo (apartado III) de la ley citada subraya que “el elemento sobre el que pivota la nueva regulación no va a ser ni la incapacitación de quien no se considera suficientemente capaz, ni la modificación de una capacidad que resulta inherente a la condición de persona humana y, por ello, no puede modificarse. Muy al contrario, la idea central del nuevo sistema es la de apoyo a la persona que lo precise”, que podrá consistir en medidas de diverso tipo, según las circunstancias concretas de caso.

El artículo 249 del Código Civil advierte que estas medidas de apoyo “deberán estar inspiradas en el respeto a la dignidad de la persona y en la tutela de sus derechos fundamentales. Las de origen legal o judicial solo procederán en defecto o insuficiencia de la voluntad de la persona de que se trate. Todas ellas deberán ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad”⁵⁹. El mismo precepto continúa señalando, en el párrafo segundo, que “las personas que presten apoyo deberán actuar atendiendo a la voluntad, deseos y preferencias de quien lo requiera. Igualmente

58 Boletín Oficial del Estado n. 132, de 3 de junio de 2021.

59 Artículo 249.1 del Código Civil.

procurarán que la persona con discapacidad pueda desarrollar su propio proceso de toma de decisiones, informándola, ayudándola en su comprensión y razonamiento y facilitando que pueda expresar sus preferencias. Asimismo, fomentarán que la persona con discapacidad pueda ejercer su capacidad jurídica con menos apoyo en el futuro”.

El párrafo tercero advierte que “en casos excepcionales, cuando, pese a haberse hecho un esfuerzo considerable, no sea posible determinar la voluntad, deseos y preferencias de la persona, las medidas de apoyo podrán incluir funciones representativas. En este caso, en el ejercicio de esas funciones se deberá tener en cuenta la trayectoria vital de la persona con discapacidad, sus creencias y valores, así como los factores que ella hubiera tomado en consideración, con el fin de tomar la decisión que habría adoptado la persona en caso de no requerir representación”⁶⁰.

A la hora de concretar esos apoyos, la nueva regulación otorga preferencia a las medidas voluntarias, esto es, a las que puede tomar la propia persona cuando prevea o aprecie “la concurrencia de circunstancias que puedan dificultarle el ejercicio de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con los demás”. Estas se acordarán en escritura pública, con las indicaciones que se estimen oportunas en orden al “régimen de actuación, el alcance de las facultades de la persona o personas que le hayan de prestar apoyo, o la forma de ejercicio del apoyo (...). Asimismo, podrá prever las medidas u órganos de control que estime oportuno, las salvaguardas necesarias para evitar abusos, conflicto de intereses o influencia indebida y los mecanismos y plazos de revisión de las medidas de apoyo, con el fin de garantizar el respeto de su voluntad, deseos y preferencias. El Notario autorizante comunicará de oficio y sin dilación el documento público que contenga las medidas de apoyo al Registro Civil para su constancia en el registro individual del otorgante. Solo en defecto o por insuficiencia de estas medidas de naturaleza voluntaria, y a falta de guarda de hecho que suponga apoyo suficiente, podrá la autoridad judicial adoptar otras supletorias o complementarias”⁶¹.

Entre estas medidas voluntarias adquieren especial importancia los poderes y mandatos preventivos⁶², así como la posibilidad de la autocuratela⁶³. También destaca la guarda de hecho, “medida informal de apoyo que puede existir cuando no haya medidas voluntarias o judiciales que se estén aplicando eficazmente”⁶⁴. Para prestar ese apoyo, el guardador no precisará la investidura judicial formal salvo en los casos en que deba realizar una actuación representativa, para lo cual sí habrá que obtener una autorización judicial *ad hoc*, esto es, para la actuación concreta de que se trate⁶⁵. La institución que en esta reforma es objeto de una regulación más detenida es la curatela, principal medida de apoyo de origen judicial para quienes precisan ser apoyados de modo continuado. “Su extensión vendrá determinada en la correspondiente resolución judicial en

60 El último párrafo del artículo 249 del Código Civil señala que “la autoridad judicial podrá dictar las salvaguardas que considere oportunas a fin de asegurar que el ejercicio de las medidas de apoyo se ajuste a los criterios resultantes de este precepto y, en particular, atienda a la voluntad, deseos y preferencias de la persona que las requiera”.

61 Artículo 255 del Código Civil (hemos sustituido los “puntos y aparte” por “puntos seguidos”). Véase también el artículo 250.3 del mismo cuerpo legal.

62 Artículos 256 a 262 del Código Civil. Véase nuestro epígrafe I.5.3.

63 Artículos 271 a 274 del Código Civil.

64 Artículo 250.4 del Código Civil.

65 Artículos 263 a 267 del Código Civil.

armonía con la situación y circunstancias de la persona con discapacidad y con sus necesidades de apoyo”⁶⁶. Sólo en los casos en los que sea preciso podrá atribuirse al curador funciones representativas⁶⁷.

Por último, la figura del defensor judicial es una “medida formal de apoyo [que] procederá cuando la necesidad de apoyo se precise de forma ocasional, aunque sea recurrente”⁶⁸. Está “especialmente prevista para cierto tipo de situaciones, como aquella en que exista conflicto de intereses entre la figura de apoyo y la persona con discapacidad, o aquella en que exista imposibilidad coyuntural de que la figura de apoyo habitual lo ejerza”⁶⁹.

⁶⁶ Artículo 250.5 del Código Civil.

⁶⁷ Artículos 268 a 270 del Código Civil.

⁶⁸ Artículo 250.6 del Código Civil. Véanse también los artículos 295 a 298 del mismo texto legal.

⁶⁹ Preámbulo de la Ley 8/2021, apartado III.



AUTOREALIZACIÓN

4

1. Derecho a la información

Al describir el principio de autorrealización, el párrafo 15 de los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* comienza subrayando que “las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial”. Para que las personas de edad puedan seguir siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible, los poderes públicos han de garantizar eficazmente este derecho de acceso a la información, y una manera de hacerlo es mediante una correcta difusión de los servicios y facilidades a disposición de este colectivo y de las posibilidades que tienen de hacer uso de los mismos. Así lo advierte la Carta Social Europea (revisada)¹. Son muchos los temas cuya correcta gestión depende de una buena comprensión de la información recibida. Y en este sentido, es cierto que las personas mayores, sobre todo las que están en situación de dependencia, no siempre la reciben de la manera comprensible para ellas. Que todas estén bien asesoradas sería el reto². El artículo 34 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce “el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca”. En esta Comunidad Autónoma, según datos de 2018, el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) entre las personas mayores estaba por debajo de la media nacional: en la franja de 55 a 64 años era de un 73%, y en el tramo de 65 a 74 años era del 43,1%, porcentajes que han mejorado notablemente los de 2015, aunque todavía quede mucho por hacer, como el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023 reconoce³. Las oportunidades de socialización que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación se ven condicionadas por la brecha digital todavía existente, pero el problema viene cuando estas se exigen para acceder a determinadas prestaciones o servicios públicos.

La obligatoriedad de usar las nuevas tecnologías para cumplir con trámites administrativos o acceder a determinados servicios exige recursos, conocimientos y habilidades que no todas las personas tienen. La transformación digital ha de ser inclusiva. Imponerla sin tomar en consideración las dificultades a las que se enfrentan determinados colectivos, como las personas mayores, es una manera de discriminar. Para concienciar, en general, de esta realidad, la Organización de las Naciones Unidas utilizó el lema “equidad digital para todas las edades” para celebrar el día internacional de las personas mayores en 2021⁴. El artículo 34 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, antes citado, obliga a implementar políticas que hagan posible “el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías”. La Administración, consciente de que ante esta nueva realidad no todo el mundo se encuentra en la misma situación, ha de corregir esos desniveles. Una forma de hacerlo será facilitando el acceso a estas tecnologías. La Aulas de Informática de los Centros de Participación Activa tienen como objetivo acercar las nuevas tecnologías a sus usuarios⁵. Si, por lo general, los avances trepidantes de la tecnología son de difícil comprensión para buena

1 Artículo 23 b).

2 Véase el estudio coordinado por VILÀ I MANCEBO, Antoni, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar y, Víctor Omar, ob., cit., p. 130.

3 I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía n. 221, de 16 de noviembre de 2021, p. 144.

4 <https://www.un.org/es/observances/older-persons-day>

5 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/mayores/envejecimiento-activo/paginas/centros-dia.html>

parte de la población, las complicaciones se multiplican exponencialmente para las personas mayores, que a menudo en este terreno se ven superadas por una realidad que no entienden, y a la que sienten que no pertenecen. Conviene recordar a este respecto que, de acuerdo con la Constitución, “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2).

2. Derecho a la educación y a la formación

Los *Principios de Naciones Unidas en favor de las personas de edad* reconocen el derecho a formación y educación en la parte dedicada al principio de independencia [“las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados” (parágrafo 4)]; y en la parte dedicada al principio de autorrealización [“las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad” (parágrafo 16)].

En relación con este último principio, el de autorrealización, y al hilo de este derecho a la educación y a la formación, nos parece relevante recordar la llamada de atención que en 1995 hizo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuando advirtió que “en los años anteriores a la jubilación, deberían ponerse en práctica programas de preparación para hacer frente a esta nueva situación, con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados”⁶; y que “tales programas deberían, en particular, proporcionar información sobre sus derechos y obligaciones como pensionistas, posibilidades y condiciones de continuación de una actividad profesional, o de emprender actividades con carácter voluntario, medios de combatir los efectos perjudiciales del envejecimiento, facilidades para participar en actividades educativas y culturales y sobre la utilización del tiempo libre”⁷.

El derecho de toda persona a la educación está reconocido en el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. En el caso de las personas mayores, este derecho debiera contemplarse en dos direcciones distintas y complementarias: como el derecho de acceso a programas educativos que estas personas deben tener; y como el derecho a que los conocimientos y la experiencia que atesoran las personas mayores pueda ser compartido con las generaciones más jóvenes⁸. En puridad, este segundo enfoque comporta un derecho tanto para la persona mayor, a ser concebida en este sentido como una fuente de conocimiento, como para la sociedad en general, que tiene derecho a no perder todo ese caudal de experiencia.

El derecho a la educación está reconocido en el artículo 27 de la Constitución. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía identifica “el acceso de todos los andaluces a una educación

6

7 Observación General n. 6 Generales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit., parágrafo 24.

8 Observación General n. 6 Generales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit., parágrafo 5.

permanente y de calidad que les permita su realización personal y social” como un objetivo básico de la Comunidad Autónoma en el artículo 10.3.2º, además de garantizar el derecho a la educación en el artículo 21, que garantiza “el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio”.

2.1. Educación permanente

Recuerda el I Plan Estratégico Integral para personas mayores en Andalucía 2120-2023 que “la Educación Permanente⁹ engloba toda una serie de acciones educativas dirigidas a la formación de la población adulta que permiten el crecimiento personal o la vuelta al sistema educativo como una opción de segunda oportunidad. En Andalucía está estructurada de modo que posibilite cubrir las diferentes necesidades del alumnado adulto según su formación o conocimientos previos y los objetivos que quiera alcanzar”. Añade que “en los centros de Educación Permanente se realiza una amplia oferta educativa que comprende tanto enseñanzas formales como no formales (conducentes o no a titulación oficial). Se trata de enseñanzas y planes educativos dirigidos a la población adulta, cuya finalidad se centra en la formación básica de estas personas o en la preparación de las mismas para la obtención de una titulación o el acceso a otros niveles del sistema educativo”¹⁰. En el curso 2018-2019 se matricularon en Educación Permanente 66 mil personas mayores de 55 años se han formalizado 66 mil matrículas para personas de 55, siendo los Planes Educativos más demandados los que sirven para acceder a otros niveles y enseñanzas, o el Fomento de la Ciudadanía, seguidos a gran distancia por la Formación Básica y los idiomas¹¹.

2.2. Aulas Universitarias de Formación Abierta para Mayores de 55 Años

Las Aulas Universitarias de Mayores son un espacio de formación, participación, encuentro y convivencia dirigido a hombres y mujeres mayores de 55 años, con o sin titulación académica previa. Este servicio proporciona la oportunidad de incorporarse a programas de formación científica, cultural, tecnológica y social después de la finalización de la etapa laboral, por intereses o inquietudes personales. Entre sus actividades incluye módulos y cursos formativos, jornadas, talleres, conferencias y visitas culturales programadas. Para matricularse basta haber cumplido los 55 años o cumplirlos antes del día 1 de enero del año en que se matricula el/la solicitante¹².

En el curso 2021-2022 se matricularon 8.283 (provisionalmente) personas en las Aulas Universitarias de Personas Mayores (5707 mujeres y 2576 hombres), observándose un incremento de matrículas con respecto a 2014 de casi dos mil alumnos. También destaca este documento que casi el 70% son mujeres¹³.

9 <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/educacion-permanente/inicio>

10 *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 121.

11 I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 143.

12 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/mayores/envejecimiento-activo/>

13 I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 123.

2.3. Formación Profesional

La **Formación Profesional para personas adultas** se imparte en la modalidad presencial, semipresencial y a distancia, permitiéndose la matriculación parcial para facilitar la conciliación familiar, laboral y formativa¹⁴. En el curso 2018-2019 se matricularon 1.165 personas de 55 y más años en las diferentes modalidades y etapas de Formación Profesional, siendo las Familias con mayor alumnado matriculado las de Sanidad (451), Servicios socioculturales y a la comunidad (367) y Hostelería y turismo (133). Por Modalidad, destacan la Atención a personas en situación de dependencia (233), los Cuidados Auxiliares de Enfermería (174) y Emergencias Sanitarias (139). En cuanto a Formación Profesional para el Empleo, ese año se beneficiaron de las actividades programadas, un total de 706 personas de 55 y más años, de las que 376 fueron mujeres¹⁵.

3. La soledad no deseada

En las sociedades occidentales aumentan el número de hogares unipersonales¹⁶. En relación con la población mayor de 55 años en Andalucía, un reciente estudio encargado por la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no contributivas a la Universidad Pablo de Olavide advierte que el 47% de ellas se encuentra en situación de soledad, de las cuales, un 15% ha quedado socialmente arrinconada. Aunque esta situación afecta a todas las edades, el 66% de los mayores de 80 años así se sienten.

Siempre en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, entre mujeres y hombres mayores de 55 años, el sentimiento de haber quedado solos es mayor entre las primeras¹⁷. Entre la población mayor de 65 años, el número de mujeres que viven solas es mayor que el de hombres, concretamente, de acuerdo con el censo de población de 2018, de las 798.447 mujeres mayores de 65 años que residían en Andalucía, el 28,63% vivían solas. La mayor mortalidad masculina explica en buena parte esta circunstancia. Son ellas las que más sufren la soledad.

El derecho a huir de la soledad, a no quedarse aislado o separado de la sociedad debiera existir y ser demandado. Hemos comenzado a reflexionar sobre esta realidad inapelable, pero no hay nada parecido a una reivindicación social estructurada en este sentido. Probablemente porque la soportamos en silencio. Por lo general no pedimos ayuda cuando nos sentimos solos. Las personas mayores, tampoco.

14 <https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/educacion-permanente/fp-personas-adultas>

15 I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 143.

16 Para un estudio de esta evolución en la población mayor de 65 años Andalucía desde 1991 hasta 2010, véase el estudio de LÓPEZ DOBLAS, Juan (dir.) y DÍAZ CONDE, María del Pilar, "El aumento de personas mayores solas en Andalucía y España. Informe cuantitativo", *Actualidad*, n. 95, marzo de 2021 (Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía).

17 Obtenemos la referencia del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, donde se indica que se trata de un estudio pendiente aún de publicación, que ha sido coordinado por Juan Manuel García González, profesor de la Universidad Pablo de Olavide, y que se ha llevado a cabo mediante la entrevista a 2000 personas de 55 y más años residentes en todo el territorio andaluz [*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 145]. A la biología como factor del declive individual y del deterioro psicosocial y a la emergencia de la soledad se refiere también el *Libro Blanco del Envejecimiento Activo*, cit., pp. 113 y 63, respectivamente.

No debiera ser así. Al menos, esta realidad habría que minimizarla en lo posible. El artículo 9.2 de la Constitución y el artículo 14 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que expresamente señala la edad como un posible motivo de discriminación, obligan a actuar, a remover los obstáculos que colocan a las personas y a los grupos en inferioridad de condiciones. La soledad no deseada es devastadora para la salud física y mental de la quien la sufre. Existe una soterrada demanda de auxilio que los poderes públicos no deben ignorar.

En este sentido, y en el marco del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía, la Junta de Andalucía ha diseñado un Protocolo para la Detección de la Soledad No Deseada en Personas Mayores. Este protocolo, cuya implantación ha comenzado a partir de enero del año 2022, facilitará la detección de casos mediante la colaboración con agentes sociales de detección (como las oficinas de farmacia) y la de estos con las mesas radares locales que se crearán sobre la base del mapa de servicios sociales comunitarios. Una vez detectado y valorado el caso, las mesas radares locales elaborarán un Plan Individualizado de Intervención de común acuerdo con la persona mayor para ofrecerte aquel recurso de la Junta de Andalucía o de cualquier otra entidad que mejor pueda adaptarse a sus necesidades y circunstancias personales¹⁸.

En definitiva, una manera de combatir la soledad entre las personas mayores es desarrollando sus capacidades creativas, individuales y colectivas, incentivando su participación en toda clase de actividades políticas, culturales, sociales o recreativas, y a ello se dirige el citado protocolo. Ocupar tiempo y mente en estos quehaceres elevará el espíritu. A ello anima el artículo 33 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que genéricamente reconoce el derecho a la cultura¹⁹.

4. Derecho a participar en actividades recreativas

Al hilo de este último epígrafe, el que acabamos de tratar, el Programa de Encuentros de Personas Mayores oferta paquetes turísticos completos, individuales o para grupos, que incluyen alojamiento de varios días y noches en régimen de pensión completa en albergues andaluces, así como actividades de ocio y turismo²⁰. Además, existe el programa de turismo del IMSERSO que ofrece distintas modalidades para que las personas mayores puedan disfrutar de unas vacaciones en el periodo comprendido entre los meses de octubre y junio²¹. La plataforma, “en buena edad”, de la Consejería de Sanidad y familias de la Junta de Andalucía ofrece otras posibilidades²².

18 Consúltase en la dirección: https://www.enbuenaedad.es/inicio/quienes_somos

19 El artículo 33 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce que “todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz”.

20 La mayoría de los viajes están pensados para grupos de personas mayores, aunque hay también algunas opciones para viajes individuales. Véase el siguiente enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/temas/familias-igualdad/mayores/turismo-social.html>

21 http://www.imsero.es/imsero_01/envejecimiento_activo/vacaciones/index.htm

22 <https://www.enbuenaedad.es/inicio/actividades>

5. Medio Ambiente

El artículo 28.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce que “todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes”. Como todos los ciudadanos, las personas mayores necesitan políticas públicas que faciliten el ejercicio de este derecho.

El programa Mayores por el Medio Ambiente, que gestiona la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, pretende “impulsar la incorporación del sector de las personas mayores a la conservación y mejora de la biodiversidad, el medio natural y la Red Natura 2000 en Andalucía”²³.

²³ https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/programa-de-mayores-por-el-medio-ambiente.-red-natura-2000/20151



DIGNIDAD

“Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales”, así como “recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica”. Así lo subrayan los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* cuando el documento se refiere al último de los principios en él relacionados, el de dignidad¹. La edad no puede ser un factor que impida o dificulte el pleno disfrute de este derecho, y los poderes públicos han de garantizar que así sea².

1. La discriminación por razón de edad

A veces las personas mayores son discriminadas no solo por la edad sino también por el género, la raza, la orientación sexual, la identidad de género, una situación de discapacidad, la condición de migrante, o cualquier otra circunstancia personal o social. Cuando esto sucede hablamos de discriminación múltiple³. Los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* también hacen referencia a esas otras circunstancias incompatibles con el trato digno que merece cualquier ser humano.

Por “discriminación” podemos entender “cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”. Y por “discriminación por edad en la vejez”, “cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”⁴.

Al prohibir el trato discriminatorio, el artículo 14 de la Constitución española se refiere a cualquier trato diferenciado no justificado “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Como vemos, el tenor literal del precepto no reconoce la edad como un motivo de discriminación, pero sin ningún género de dudas esta razón hay que entenderla implícita en la cláusula abierta con la que termina el precepto.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía sí prohíbe expresamente la discriminación por razón de edad en el artículo 14, precepto que también compele a los poderes públicos a implementar políticas que remuevan los obstáculos que impidan la igualdad real y efectiva entre las personas

1 Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de noviembre de 1991, párrafos 17 y 18.

2 El artículo 6 de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, cit., reconoce el derecho a la vida y a la dignidad en la vejez.

3 La Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores define el concepto “Discriminación múltiple” como “cualquier distinción, exclusión o restricción hacia la persona mayor fundada en dos o más factores de discriminación” [artículo 2].

4 Así define estos conceptos el artículo 5 de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores prohíbe la discriminación por razón de edad.

y entre los grupos en las que estas se integran, como la Constitución ordena en el artículo 9.2⁵. Esto es, si razones objetivas lo justifican, el Estado -la Comunidad Autónoma también es Estado- debe ayudar a quienes encuentran dificultades para ejercer sus derechos, porque tratar igual al que no lo es puede perpetuar una posición de inferioridad, y, por ende, ser discriminatorio.

El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023 reconoce que las necesidades y expectativas de la población mayor se ve afectada de manera diferente, no solo por la edad, sino por otras múltiples circunstancias. A continuación nos vamos a referir al trato discriminatorio del que a veces las personas de edad son objeto por razón de su género o de la orientación sexual, pero hay otros motivos que merecerían un estudio aparte, como las dificultades que para el uso y disfrute de los recursos y servicios la persona mayor encuentra en función de si vive en un entorno rural o urbano⁶.

1.1. Derecho a la seguridad y a una vida sin violencia: el maltrato entre las personas mayores

Maltrato es la “acción u omisión, única o repetida, contra una persona mayor que produce daño a su integridad física, psíquica y moral y que vulnera el goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, independientemente de que ocurra en una relación de confianza”⁷. El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023⁸ distingue los siguientes tipos de maltrato: físico⁹, sexual¹⁰, emocional¹¹, económico¹², negligencia¹³, autonegli-

5 Artículo 14 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: “Prohibición de discriminación.- Se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este Título, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas”.

6 Las personas mayores de 65 años suponen el 25% de la población rural, frente al 16% del ámbito urbano (I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, n. 221, pp. 150 y 154).

7 Artículo 2 de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores.

8 Boletín Oficial de la Junta de Andalucía n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 66.

9 Zorandear, golpear, abofetear, quemar, encerrar a una persona mayor, uso inapropiado de medicación, etc., que tienen como consecuencia un daño o una lesión física.

10 Cualquier tipo de contacto de carácter sexual no querido por el mayor (incluida la exposición a pornografía)

11 Agresiones verbales, intimidación, amenazas, insultos, humillaciones y acoso que causan angustia, sufrimiento o dolor emocional, no considerando explícitamente comportamientos de control, como en el caso de la violencia de género.

12 Uso indebido del patrimonio del mayor por parte de personas de su entorno, como apropiarse de su dinero u otros bienes valiosos, forzarle a firmar documentos (por ejemplo, modificar el testamento o ceder la firma en cuentas corrientes), forzar ventas de patrimonio, etc.

13 Falta de cuidado adecuado, y requiere, por tanto, la necesidad de recibir ayuda por parte de alguna persona. Dentro de esta categoría, algunos autores distinguen entre negligencia física y emocional o psicológica.

gencia¹⁴, abandono¹⁵, y violencia de derechos fundamentales¹⁶. Aunque el este documento¹⁷, reconoce que “es necesario recabar más información sobre el maltrato hacia las personas mayores”, ofrece algunos interesantes datos sobre la situación en la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, según las fuentes del Servicio de Asistencia a las Víctimas de Andalucía, de los 6.500 expedientes que anualmente se suelen abrir, entre 200 y 220 tienen más de 64 años (en 2018 fueron 253). Otro dato importante para tener una idea de la realidad son las 2.257 llamadas en el Teléfono de Atención a las Personas Mayores atendidas en 2018 para denunciar situaciones de riesgo de maltrato o abandono. El 48,21% de ellas fueron por maltrato o abandono, de las cuales, el 84,58% se refirieron a situaciones de riesgo en el entorno social o familiar (ámbito privado), mientras que el 15,42% tuvieron lugar en centros de atención especializada a personas mayores (ámbito institucional)¹⁸. También se observa que el número de llamadas que denuncian una situación de maltrato aumenta conforme más edad tiene el afectado. Por ejemplo, en 2018, el 57,20% de las llamadas denunciando una situación de riesgo fue de personas con 80 o más años fue del 57,20%, mientras que el 14% lo fueron de personas entre 75-79 años, y el 5,67% correspondió a personas entre 65-69 años.

La realidad que dibujan estas cifras es tan preocupante que resulta evidente la urgencia de implementar políticas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar cualquier clase de violencia contra la persona mayor, fortaleciendo los servicios de apoyo para atender toda clase de violencia, maltrato, abuso, explotación o abandono, e informando a las personas de mayor edad de sus derechos y de los servicios que a tales efectos tienen a su disposición¹⁹.

A tales efectos, en el marco del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía está previsto:

Informar y sensibilizar a la sociedad sobre las diversas formas de violencia contra la persona mayor.

- Desarrollar programas de capacitación y sensibilización del personal encargado de la atención y el cuidado de las personas mayores, tanto en el ámbito público como el privado, al objeto de fortalecer sus competencias profesionales y de que puedan advertir

14 Comportamientos por parte del propio mayor que afectan a su bienestar y su salud o, incluso, a su seguridad. Es decir, la negación del propio mayor a proveer lo necesario para su adecuado bienestar y salud.

15 Cuando la persona que ha asumido la responsabilidad del cuidado o que posee la custodia de una persona mayor la abandona físicamente.

16 Como Derecho a la autodeterminación en el ámbito de la salud, Derecho a la soledad deseada, Derecho a la integridad física y moral, Derecho a la libertad y seguridad, Derecho a la intimidad y la propia imagen, con especial atención al ámbito de la institucionalización

17 I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 67.

18 Información institucional sobre este servicio: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/mayores/telefono.html#toc-tel-fono-de-atenci-n-a-las-personas-mayores-900-85-83-81>

19 En este sentido se expresa el artículo 4.a) de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, cuyo artículo 9 reconoce el derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia. En el artículo 2, este texto define el “abandono” como “la falta de acción deliberada o no para atender de manera integral las necesidades de una persona mayor que ponga en peligro su vida o su integridad física, psíquica o moral”.

cualquier clase de violencia, prevenir negligencias o prácticas inadecuadas²⁰. Entre los destinatarios de estos programas deben estar los familiares y las personas que ejerzan las tareas de cuidado domiciliario en el hogar o en la unidad doméstica²¹.

- Articular procedimientos adecuados y eficaces de denuncia de casos de violencia contra la persona mayor, dotando a las unidades competentes de los recursos necesarios que garanticen la eficacia del servicio.

En este sentido, el Instituto Andaluz de la Mujer ha puesto en marcha un Protocolo de atención específica a mujeres mayores víctimas de violencia de género dirigido a todo tipo de profesionales que puedan conocer del problema.

1.2. Teléfono de Atención a las Personas Mayores

El Teléfono de Atención a las Personas Mayores es un servicio gratuito gestionado por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a través de la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no contributivas, en el marco de las políticas de promoción de la autonomía personal y prevención de posibles situaciones de riesgo que puedan sufrir las personas mayores en Andalucía.

El objetivo principal de este servicio es la detección de posibles situaciones de riesgo de maltrato hacia las personas mayores, tanto en los ámbitos familiar y social, como institucional, y el establecimiento de los mecanismos de intervención que se estimen necesarios, facilitando asimismo la información específica sobre los recursos sociales que precise la persona usuaria.

Además de detectar situaciones de riesgo o maltrato que puedan sufrir las personas mayores, ya sean de carácter físico, psicológico, económico, o de cualquier tipo, este servicio también recoge quejas sobre el funcionamiento de centros de atención especializada y facilita información sobre los servicios y recursos existentes en Andalucía para personas mayores. Así mismo, el teléfono se constituye también en una herramienta adecuada para comunicar la existencia de posibles casos de soledad no deseada y activar la aplicación del protocolo anteriormente mencionado.

A él puede acceder cualquier persona que resida en Andalucía. Funciona las 24 horas del día (número de teléfono 900-85-83-81)²².

20 Acudiendo de nuevo al glosario que proporciona el artículo 2 de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, por "negligencia" entendemos el "error involuntario o falta no deliberada, incluido entre otros, el descuido, omisión, desamparo e indefensión que le causa un daño o sufrimiento a una persona mayor, tanto en el ámbito público como privado, cuando no se hayan tomado las precauciones normales necesarias de conformidad con las circunstancias".

21 Por "Unidad doméstica u hogar" podemos entender "el grupo de personas que viven en una misma vivienda, comparten las comidas principales y atienden en común las necesidades básicas, sin que sea necesario que existan lazos de parentesco entre ellos" (así lo define el artículo 2 de la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores).

22 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/mayores/telefono.html>

1.3. Igualdad de género

Con frecuencia, los mayores son discriminados no solo por razón de su edad sino también por razón de género, hasta el punto de que esta situación ha merecido la atención de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en la Observación General n. 6 (1995) advierte que los Estados deberían prestar una atención especial a las mujeres de edad avanzada que por haberse dedicado al cuidado de la familia se encuentren en una situación crítica de desamparo por no haber cotizado o no tener derecho a una pensión de viudedad²³. Con anterioridad, la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) ya había advertido sobre la necesidad de incorporar la perspectiva de género en los programas dirigidos a este colectivo, dedicando una especial atención a la necesidad de eliminar toda forma de discriminación²⁴.

De conformidad con el artículo 15 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que “garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, señala que entre sus objetivos está “promover la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones o estigmas por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género, origen de las personas, discapacidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social” [artículo 5, ñ]. Y en esta dirección, el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023 reconoce la necesidad de corregir esta realidad que representa la posición de inferioridad de la mujer en relación con el hombre, que también se da entre las personas mayores. Por ello, el documento ordena que se atienda a la variable del género en los programas diseñados por el Comité Técnico para conseguir los objetivos del Plan.

23 Este comentario se vierte en los párrafos 20 y 21 de la Observación General n. 6 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cit., al hilo del artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se reconoce el derecho a la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer “20.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Pacto, en el que se destaca el compromiso de los Estados Partes en “asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales”, el Comité considera que los Estados Partes deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo.” 21.- Para hacer frente a tales situaciones y cumplir plenamente lo establecido en el artículo 9 del Pacto y en el párrafo 2 h) de la Proclamación sobre el Envejecimiento, los Estados Partes deberían establecer prestaciones de vejez no contributivas, u otras ayudas, para todas las personas, sin distinción de sexo, que al cumplir una edad prescrita, fijada en la legislación nacional, carezcan de recursos. Por la elevada esperanza de vida de las mujeres y por ser éstas las que, con mayor frecuencia, carecen de pensiones contributivas, serían ellas las principales beneficiarias”.

24 Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1249, n. 20378.

1.4. Violencia de género

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce que “las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas”.

Según las fuentes del Servicio de Asistencia a las Víctimas de Andalucía, de los 6.500 expedientes que anualmente se suelen abrir, la víctima es mujer en el 85% aproximadamente de los casos.

El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023 se hace eco de un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas según el cual, la media en los últimos cinco años (2014-2018) de víctimas a partir de 65 años de violencia de género con orden de protección y medidas cautelares en Andalucía es de 140 víctimas/año, y la media en los últimos cinco años de víctimas a partir de 65 años de violencia doméstica con orden de protección y medidas cautelares en Andalucía es de 305 víctimas/año, de las que 195 fueron mujeres”²⁵. Otro dato que nos puede aproximar a la realidad es que, en 2018, el 67% de las llamadas al Teléfono de Atención a las Personas Mayores fueron de mujeres.

Los poderes públicos tienen la obligación de implementar políticas que eduquen en valores que fomenten la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad, combatiendo, particularmente, el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo²⁶. Después de conocer que la mujer mayor es un colectivo que especialmente padece violencia por razón de edad y de género, este principio adquiere una especial relevancia y a ello responde la creación e implementación del protocolo anteriormente mencionado. Reducir estas cifras es uno de los objetivos estratégico de este Plan²⁷.

1.5. Orientación sexual

En relación con las personas mayores también es bueno recordar que el artículo 35 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce el derecho de toda persona “a que se respete su orientación sexual y su identidad de género”, ordenando a los poderes públicos que promuevan “políticas para garantizar el ejercicio de este derecho”. En consecuencia, hay que evitar que las personas mayores pudieran verse obligadas a “entrar de nuevo en el armario” si tuvieran que ser ingresadas en una residencia o centro de mayores donde su orientación sexual no fuera tomada en consideración. Expresamente así lo ordena el artículo 21 de la Ley 8/2017, de 28 de diciembre,

25 En este estudio el Instituto Nacional de Estadísticas entiende por violencia de género, todo acto de violencia física o psicológica (incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad) que se ejerza contra una mujer por parte del hombre que sea o haya sido su cónyuge o esté o haya estado ligado a ella por una relación similar de afectividad aún sin convivencia. Mientras que entiende por Violencia Doméstica todo acto de violencia física o psicológica ejercido tanto por un hombre como por una mujer, sobre cualquiera de las personas enumeradas en el artículo 173.2 del Código Penal (descendientes, ascendientes, cónyuges, hermanos, etc.) a excepción de los casos considerados de violencia de género. Véase el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 148.

26 Así lo ordena el artículo 37.1.2º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

27 *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, p. 75.

para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI²⁸ y sus familiares en Andalucía²⁹

Sobre la falta de visibilidad del colectivo de personas mayores LGTBI, el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023 recuerda que el día del Orgullo Gay 2019 tuvo como lema “Mayores sin armario: ¡Historia, Lucha y Memoria!” para “dignificar el papel de las personas mayores LGTBI que, con su esfuerzo y visibilidad, impulsaron el movimiento por la igualdad de la diversidad sexual, de género y familiar”³⁰.

Por lo demás, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación ha elaborado y difundido en todos los centros residenciales de personas mayores de Andalucía el *Protocolo de Prevención y Actuación ante Situaciones de Discriminación a Personas LGTBI en Recursos de Atención a Personas Mayores*³¹.

2. Derecho a la intimidad

El derecho a la intimidad (artículo 18.1 de la Constitución), estrechamente vinculado con el respeto a la dignidad de la persona (artículo 10.1), “implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana”³².

28 “LGTBI: Siglas que designan a las personas que se definen a sí mismas como lesbianas, gais, trans, bisexuales y/o intersexuales” [artículo 3.a) de la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía]. El I Plan define esta sigla de manera parecida pero no idéntica: “LGTBI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, personas Transgénero e Intersexuales)”, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2021, p. 150.

29 Artículo 21 “1. La Comunidad Autónoma velará por que no se produzcan situaciones de discriminación de las personas LGTBI especialmente vulnerables por razón de edad, fomentando el respeto a la diversidad en lo relativo a la orientación sexual y la identidad de género entre las personas usuarias de los servicios sociales. 2. Los centros residenciales y los centros de día para personas mayores, tanto públicos como privados, así como los centros de participación activa, garantizarán el derecho a la no discriminación de personas LGTBI, ya sea tanto en su individualidad como en su relación sentimental. Los centros, residencias y servicios de atención a estas personas, públicos o privados, adoptarán las medidas necesarias para que los espacios puedan utilizarse sin que se produzca ningún tipo de discriminación”.

30 *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre de 2020, pp. 98 y 153.

31 Junta de Andalucía, Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, 2021. Accesible en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-07/PROTOCOLO-LGBTI%20mayores.pdf>

32 Así lo recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2009, Fundamento Jurídico 2, que añade: “[...] el artículo 18.1 CE confiere a la persona el poder jurídico de imponer a terceros, sean éstos poderes públicos o simples particulares (STC 85/2003, de 8 de mayo, Fundamento Jurídico 21), el deber de abstenerse de toda intromisión en la esfera íntima y la prohibición de hacer uso de lo así conocido, y de ello se deduce que el derecho fundamental a la intimidad personal otorga cuando menos una facultad negativa o de exclusión, que impone a terceros el deber de abstención de intromisiones salvo que estén fundadas en una previsión legal que tenga justificación constitucional y que sea proporcionada, o que exista un consentimiento eficaz que lo autorice, pues corresponde a cada persona acotar el ámbito de intimidad personal y familiar que reserva al conocimiento ajeno (STC 206/2007, de 24 de septiembre, F. 5, por todas). De lo que se deriva que se vulnerará el derecho a la intimidad personal cuando la penetración en el ámbito propio y reservado del sujeto no sea acorde con la Ley, no sea eficazmente consentida o, aún autorizada, subverta los términos y el alcance para el que se otorgó el consentimiento, quebrando la conexión entre la información personal que se recaba y el objetivo tolerado para el que fue recogida (STC 196/2004, de 15 de noviembre, F. 2, y jurisprudencia allí citada)”.

En los centros residenciales o de mayores es bueno recordar este significado, pues son muchas las situaciones en las que este derecho puede ser vulnerado. Por ejemplo, cuando el personal que allí trabaja entra en la habitación, abre armarios o trastea con la ropa o los enseres sin pedir permiso; cuando en las tareas relacionadas con el aseo personal no se le pregunta a la persona atendida si tiene algún inconveniente en relación con el género del profesional que la va a atender; o cuando en habitaciones compartidas no se colocan cortinas o mamparas que permitan preservar una cierta intimidad.

Es cierto que a veces las propias instalaciones del centro o la escasez de personal explica estas violaciones, pero no son razones que las justifiquen. Consciente de la realidad de esta situación, la Carta Social Europea (revisada) reconoce el derecho de las personas de edad avanzada que vivan en instituciones a “la asistencia apropiada, respetando su vida privada, y la participación en las decisiones que afecten a sus condiciones de vida en la institución”³³.

3. Protección de datos

El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal no está expresamente reconocido en la Constitución, sino que ha sido derivado por el Tribunal Constitucional del artículo 18.4, donde se establece que “la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”³⁴. De este precepto, el Alto Tribunal deriva el derecho fundamental a tener el control sobre los datos relativos a la propia persona³⁵, siguiendo la estela que antes había marcado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁶.

El artículo 32 del Estatuto de Autonomía para Andalucía “garantiza el derecho de todas las personas al acceso, corrección y cancelación de sus datos personales en poder de las Administra-

33 En el “Programa modelo de atención en centros para personas mayores” que se recoge en el I Plan Estratégico, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n. 221, de 16 de noviembre, p. 106, se advierte la necesidad de cuidar en estos centros la “intimidad y privacidad en la higiene y cuidados sociales y sanitarios”.

34 El derecho reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución ha sido desarrollado en la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*.

35 “La garantía de la vida privada de la persona y de su reputación poseen hoy una dimensión positiva que excede el ámbito propio del derecho fundamental a la intimidad (artículo 18.1 de la Constitución) y que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada ‘libertad informática’ es así derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (habeas data) y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención” (STC 58/2018, FJ. 5. Se trata de una doctrina muy consolidada. Entre otras, véanse las SSTC 254/1993, FJ. 6; 143/1994, FJ. 7; 11/1998, FFJJ. 4 y 5; 94/1998, FJ. 4; 202/1999, FJ. 2; 290/2000, FJ. 7; 292/2000, FJ. 5; 153/2004, FJ. 5; 96/2012, FJ. 5; 17/2013, FJ. 3).

36 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha derivado el derecho fundamental a la protección de los datos personales, o *habeas data* del artículo 8 del Convenio, donde se reconoce el derecho a la protección de la vida privada y familiar (entre otras, *S. y Marper c. el Reino Unido*, cit., §8 41 y; 67 *Flinkkilä y otros c. Finlandia*, n. 25576/04, de 6 de abril de 2010, § 75.)

ciones públicas andaluzas”³⁷. Y en relación con el derecho a la salud, el artículo 22.2.j) del mismo texto reconoce el derecho a “la confidencialidad de los datos relativos a su salud y sus características genéticas, así como el acceso a su historial clínico”. Las personas mayores, como cualquier otro ciudadano, tienen derecho, pues, a la confidencialidad de sus datos personales, entendiendo por tales “toda información sobre una persona física identificada o identificable”. Cualquier tratamiento de los mismos necesitará el previo consentimiento de su titular³⁸.

37 Hemos tenido la oportunidad de comentar este precepto en: LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, “Comentario al artículo 32 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Protección de datos”, en CRUZ VILLALÓN / MEDINA GUERRERO, Comentarios. Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía, vol. I, pp. 516 a 526, 2012. También en LÓPEZ ULLA, Juan Manuel: “Alcance del reconocimiento autonómico del derecho a la protección de datos de carácter personal”, *La ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Homenaje a Lucio Pegoraro*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, pp. 925 a 961, 2017. Y también hemos tratado este derecho en el ámbito de la salud en: LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, “La protección de datos relativos a la salud frente a las nuevas tecnologías”, *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI Secolo*, a cura di Luca Mezzetti e Elena Ferioli, Bonomo Editore, pp. 1323 a 1338, 2017.

38 Por “tratamiento” hay que entender “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción” (artículo 4.2 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE).

BIBLIOGRAFÍA

3

- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, Guía de los derechos de las personas mayores, 2016.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, “Dignidad y autodeterminación física como fundamento del estatuto del paciente”, *Acta bioeth*, vol.17 n.1, 2011, pp. 37-46.
- IMSERSO, Libro Blanco de Envejecimiento Activo, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad Secretaría General de Política Social y Consumo Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Madrid, 2011
- LÓPEZ DOBLAS, Juan (dir.) y DÍAZ CONDE, María del Pilar, “El aumento de personas mayores solas en Andalucía y España. Informe cuantitativo”, *Actualidad*, n. 95, marzo de 2021 (Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía).
- LÓPEZ ULLA, Juan Manuel: “Alcance del reconocimiento autonómico del derecho a la protección de datos de carácter personal”, *La ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Homenaje a Lucio Pegoraro*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, pp. 925 a 961, 2017.
- LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, “Comentario al artículo 32 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Protección de datos”, en CRUZ VILLALÓN / MEDINA GUERRERO, *Comentarios. Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, vol. I, pp. 516 a 526, 2012.
- LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, “La protección de datos relativos a la salud frente a las nuevas tecnologías”, *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI Secolo*, a cura di Luca Mezzetti e Elena Ferioli, Bonomo Editore, pp. 1323 a 1338, 2017.
- ROJAS DÁVILA, Roberto, “Introducción a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores: un aporte jurídico de las Américas para el mundo”, TELLO GILARDI, Janet, y CALDERÓN PUERTAS, Carlos, (compiladores) *Reglas de Brasilia. Por una justicia sin barreras*, Poder Judicial del Perú. Fondo Editorial, Lima, 2019, pp. 159-168.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar y, Víctor Omar, *Derechos y deberes de las personas mayores en situación de dependencia y su ejercicio en la vida cotidiana*, Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal n. 6, 2019.

GUÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS MAYORES

Juan Manuel López Ulla
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz



