

1.1. El marco normativo de los derechos de las personas mayores

Es preciso tomar en consideración que el conformado por las personas mayores es un grupo heterogéneo de personas adultas, en principio capaces y autónomas, que presenta un especial riesgo de encontrarse en situación de vulnerabilidad por las mermas naturales de la evolución vital.

Al propio tiempo, por su sola edad, las personas que conforman este colectivo etario son más proclives a padecer la discriminación producto de ciertas inercias de comportamiento social, rayanas en el edadismo, con la consiguiente falta de respeto a su voluntad e individualidad.

Del mismo modo, ni el derecho, ni el diseño de procedimientos administrativos, ni la organización de los servicios públicos, adaptan su contenido y formas a las especiales características y habilidades de las personas mayores, lo que en ocasiones conduce a su exclusión a través de barreras limitativas del ejercicio de sus derechos y de su participación social.

Preguntarnos si las personas mayores, como adultas capaces, son libres o las limitaciones de la edad condicionan la autonomía de su voluntad; cuestionar si son respetadas o se falta a su dignidad; conocer qué trabas encuentran en el ejercicio de sus derechos, particularmente en los de protección social; o ahondar en la idoneidad de los cauces para ejercer estos derechos, hacía preciso conjugar las experiencias conocidas en esta Institución, con la visión de los responsables de las administraciones públicas sobre la suficiencia y efectividad de los instrumentos establecidos para ello.

En el año 2024 esta Institución determinó celebrar una jornada centrada en las personas mayores andaluzas como sujetos de derechos.

Bajo el significativo lema "[Personas mayores por derecho propio](#)", cuyo título ya lo dice todo, el Defensor del Pueblo Andaluz pretendió traer al debate público las necesidades de este grupo heterogéneo de andaluces y andaluzas cada vez más voluminoso demográficamente que, no solo por su número, sino también por su valor social, debería tener una presencia destacada en la orientación de las políticas públicas andaluzas y en la participación social.

Tras los años de experiencia acumulada y amainados los momentos más críticos vividos en lo que atañe al bienestar de las personas mayores, singularmente reflejados en el Informe "[Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia](#)", esta Institución consideró inaplazable acometer una reflexión centrada en las personas mayores de Andalucía, con serenidad pero también desde una posición de enérgica defensa de sus intereses, desde la convicción de que es preciso detectar y erradicar comportamientos vulneradores de sus derechos humanos.

Guiados por este objetivo, las jornadas se sustentaron sobre un pilar troncal, el de la visión ética, cuyo marco sentó Dña. Adela Cortina, Catedrática de Ética y Filosofía Política en la Universidad de Valencia, en su ponencia sobre "[El mundo de los mayores. Una perspectiva ética](#)".

La ética, esa cualidad rectora del comportamiento humano intersubjetivo que, como afirma Dña. Adela Cortina, forja el carácter y lo predispone hacia virtudes que sustentan y sirven de guía de un proceder justo y prudente, es el punto de partida que lo compendia todo. Impregnados de ética, los comportamientos individuales, los sociales y el proceder de las administraciones públicas arrojarían resultados muy diferentes y, desde luego, en consonancia con las normas y respetuosos de los derechos. Porque los

derechos, no lo olvidemos, no son configuraciones abstractas, sino la construcción creada y respaldada por el conjunto de la sociedad para salvaguardar la dignidad de la persona.

Efectivamente, como hemos tenido ocasión de expresar en anteriores informes de esta Institución, cuando de personas mayores se trata, el primer factor relevante es el factor cultural o de conformación de la conciencia social.

Los valores sociales influyen de manera decisiva en el trato que damos a nuestros mayores. La manera en que la sociedad concibe a las personas mayores tiene que ver con el respeto, la atención y el cuidado que les dispensamos y con la estima de su aportación a la colectividad. La mentalidad social, a su vez, se refleja claramente en la suficiencia y calidad de los instrumentos dedicados a su inclusión y protección, o en la falta de ellos.

Los casos de desprotección, exclusión, abuso o desconsideración hacia las personas mayores, tanto por el hecho objetivo de su edad como por la merma de sus facultades, colocándolas en situación de vulnerabilidad, deben ser concebidos sin duda como supuestos de falta de ética, de carencia de valores y de transgresión de derechos humanos individuales.

¿La falta de respeto, el abuso sobre las personas mayores en su entorno familiar o social, es producto de una concepción social que desmerece a las mismas?

¿Tiene la Administración pública instrumentos adecuados, ágiles y efectivos para garantizar el respeto a la dignidad de las personas mayores y proscribir el abuso sobre las mismas en el ámbito domiciliario y en el social, o carece de medios bastantes para detectar y erradicar situaciones de desvalimiento?

Y si no los tiene, o los dispuestos son ineficaces, ineficientes o insuficientes, ¿cuál es la razón que le impide disponer de medios mejores y más útiles?

El segundo factor de interés en relación con las personas mayores, es el factor tiempo, un elemento crucial cuando se trata de su protección jurídica y del acceso a los servicios, prestaciones y recursos oportunos. La diligencia o la falta de ella no solo delimitan la frontera entre una buena o una mala Administración, sino que suponen la diferencia entre una Administración ética y una Administración negligente o inepta.

La transgresión a estos derechos la vivimos a diario en el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que, como siempre reiteramos, no obstante tratarse de un Sistema dirigido a la protección de todas las personas con limitaciones para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria, tiene como peticionarias mayoritarias a personas mayores, de edades cada vez más avanzadas.

Finalmente, la coordinación sociosanitaria es otro de los ámbitos de interés para las personas mayores que aún pende de desarrollo normativo en Andalucía, con desatención entretanto de situaciones que demandan los beneficios más amables de un **enfoque humanizado**, como ocurre con la suerte de las personas mayores que concluido su proceso de hospitalización precisan de apoyo a la convalecencia para poder tener alguna oportunidad de retornar a su domicilio, en lugar de ser abocadas a una institucionalización residencial que no desean y que cambiará para siempre su proyecto de vida.

Como telón de fondo hemos desplegado la bandera de una cada vez más resonante reivindicación, cuya voz se alza desde diversas organizaciones e instituciones nacionales y supranacionales, que propugna la necesidad de promover los derechos de las personas mayores y de garantizarlos a través de un instrumento jurídico vinculante, una Convención Internacional, que contemple una regulación específica, un estatus jurídico diferenciado.

En el continente americano existe desde el año 2015 la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores.

Esta posibilidad se ha venido debatiendo largamente en el seno de las Naciones Unidas, culminando en la [Resolución aprobada por su Asamblea General el 13 de agosto de 2024](#), en la que se respaldan las recomendaciones adoptadas en la decisión 14/1 del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, (“Recomendaciones relativas a la determinación de posibles deficiencias en la protección de los derechos humanos de las personas de edad y la mejor forma de subsanarlas”), instando a los órganos competentes de las Naciones Unidas a su análisis y solicitando a dicho fin la reunión de la Presidencia de la Asamblea General, para definir las próximas medidas sobre los retos y las oportunidades en relación con los derechos y el bienestar de las personas de edad.

Con todo, ciertamente **en Andalucía existe un marco jurídico, estatutario y legal, que destaca específicamente los derechos de las personas mayores.**

Y así, el Estatuto de Autonomía para Andalucía dedica a las personas mayores su artículo 19, a tenor del cual: “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”.

Igualmente contamos con una ley singularizada de larga data, la [Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores en Andalucía](#), anterior en el tiempo al Estatuto de 2007, que se proyecta sobre todo el elenco de derechos y libertades de que pueden ser titulares las personas mayores.

La Ley de 1999 proscribde de forma expresa la discriminación por edad, deficiencia o enfermedad, impone a las administraciones públicas de Andalucía el deber de garantizar a las personas mayores el goce de todos los derechos y libertades constitucionales y reconocidos por el resto del ordenamiento jurídico y, regula, nada más y nada menos, que su derecho de participación, el de acceder a los servicios sociales comunitarios y especializados, los derechos de atención sanitaria y sociosanitaria, el derecho a actuaciones públicas en materia de vivienda y urbanismo, a la educación y la formación, la cultura, el ocio, el turismo y el deporte y a la protección económica y jurídica.

Su objeto es “regular y garantizar un sistema integral de atención y protección a las personas mayores, que cuente con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas de Andalucía así como de los propios sectores sociales a la que va dirigida y cuyas actuaciones respondan a una acción planificada, coordinada y global donde se contemplen medidas en todas las áreas que afectan a estas personas a fin de conseguir” los objetivos que declara la propia Ley 6/1999.

Sobre los fundamentos normativos expuestos y a pesar de los mismos, es oportuno que, como sociedad, nos cuestionemos si, efectivamente, las personas mayores lo son por derecho propio, esto es, si sus derechos singulares están garantizados, si pueden ejercerlos con autonomía, libertad e igualdad, si tales derechos tienen un auténtico reflejo en las políticas públicas, si existen puntos ciegos a la intervención de las instituciones de garantía de sus derechos, si nuestra sociedad reconoce el valor de las personas mayores y respeta su dignidad y, en suma, tanto la adecuación del marco jurídico que regula su atención y protección como su materialización en las políticas públicas y en la respuesta de los responsables públicos.

Los cambios legislativos de calado acaecidos a nivel estatal y autonómico en veintiséis años desde su vigencia, apuntan a la conveniencia de que la atención y protección a las personas mayores en Andalucía se funde sobre nuevas bases, debidamente actualizadas, que permitan tanto la armonización y actualización normativa, como su adaptación a la realidad social.

Al margen de esta oportunidad, por lo que a esta Institución compete, consideramos inexcusable que el objeto manifestado por la Ley tenga auténtico reflejo en las políticas públicas o, lo que es lo mismo, la suficiencia de las medidas y actuaciones de las administraciones públicas dirigidas a la efectividad de los derechos de las personas mayores, en todos los ámbitos que contempla.

Analizamos a continuación las dificultades que enfrentan algunas personas mayores en su entorno familiar y social cuando se encuentran en situación de desvalimiento por la edad, los retos que afrontan para acceder al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), los cuidados de atención social y sanitaria que se les dispensan en el ámbito residencial y los instrumentos para la coordinación sociosanitaria.

Es importante no perder de vista el reto demográfico que para los servicios públicos representa la pirámide poblacional en España y, particularmente, en Andalucía, dado que en el año 2029 las personas mayores supondrán el 29% de la población andaluza, con consecuencias en el ámbito sanitario y en el sociosanitario que requieren de medidas inaplazables en los servicios públicos sanitarios y sociales.