

# INFORMES PORTAL MAYORES

Número 79

## La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo

**Autor:** Paneque Sosa, Miguel

**Filiación:** Asesor del Diputado del Común

**Contacto:** [mpaneque@diputadodelcomun.com](mailto:mpaneque@diputadodelcomun.com)

**Fecha de creación:** 01-12-2007

**Para citar este documento:**

PANEQUE SOSA, Miguel (2007). “La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo”. Madrid, Portal Mayores, *Informes Portal Mayores*, nº 79 [Fecha de publicación: 04/02/2008].

<<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/paneque-proteccion-01.pdf>>

Una iniciativa del IMSERSO y del CSIC © 2003

ISSN: 1885-6780

# **La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo**

**La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo.**

**Autor: Miguel Paneque Sosa  
Asesor del Diputado del Común  
Máster en Gerontología Social Aplicada.  
([mpaneque@diputadodelcomun.com](mailto:mpaneque@diputadodelcomun.com))**

## **1. RESUMEN.**

La Carta Internacional de Derechos Humanos no incluye prohibición específica alguna de la discriminación por edad. Además, actualmente no existe una norma de carácter internacional vinculante para el Estado español que recoja un catálogo de derechos de las personas mayores por su condición de tales. La inexistencia de dicha norma internacional no implica la desprotección de las personas mayores en nuestro país aunque, desde diversos sectores, se aboga por que Naciones Unidas aborde la preparación de un tratado internacional que, al menos, se preocupe de la eliminación de toda forma de discriminación por razón de la edad.

La Constitución española configura el derecho de los mayores a la suficiencia económica, mediante un sistema de pensiones adecuado y actualizado, y el derecho a percibir prestaciones de servicios sociales para atender sus necesidades específicas de salud, vivienda, cultura y ocio. Por su parte, las Cortes Generales y las Comunidades Autónomas han aprobado diversas normas que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico algunos derechos destinados, entre otros, a las personas mayores.

Todos estos derechos son objeto de la protección de las instituciones de los defensores del pueblo en España, las cuales cumplen un papel capital en el entramado garantista que contempla nuestro ordenamiento jurídico. Los informes ordinarios y extraordinarios de las defensorías correspondientes a 2005 muestran una supervisión continua y exhaustiva de la actividad de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. No obstante, y sin perjuicio de que cada defensoría tiene como misión la protección de los derechos de las personas en su ámbito territorial de actuación, entendemos que la mejora de la coordinación entre dichas instituciones, en determinados aspectos, puede redundar en la mejora del servicio que prestan a las personas mayores.

## 2. INDICE Y PAGINACIÓN.

1. Resumen.....	3
2. Índice.....	4
3. Agradecimientos.....	5
4. Planteamiento del problema.....	6
5. Diseño del trabajo.....	10
6. Desarrollo del trabajo. Análisis del material.....	11
6.1. Derechos de las personas mayores. Perspectiva internacional.....	11
6.2. Derechos de las personas mayores. Perspectiva nacional española.....	17
6.3. Derechos de las personas mayores. Perspectiva autonómica.....	23
6.4. Los derechos de las personas mayores. Síntesis.....	35
6.5. Las instituciones de los defensores del pueblo en España.....	37
6.6. Análisis de la actividad de defensa de los derechos de las personas mayores desplegada por los defensores del pueblo en el ejercicio 2005.....	38
6.7. La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo. Recapitulación.....	49
7. Conclusiones.....	54
8. Recomendaciones.....	58
9. Bibliografía.....	60

### **3. AGRADECIMIENTOS.**

A los responsables del programa Máster en Gerontología Social Aplicada de la Universidad de Barcelona y miembros de IL3 que han intervenido de alguna manera en la elaboración de esta memoria:

- Dr. Ricardo Moragas Moragas.
- Dr. Ángel Bartolomé Puerto.
- Dña. Pilar Torres Egea.
- Dña. Susana Santillán Velázquez.

A los miembros de la institución del Diputado del Común que me han facilitado la elaboración de la memoria y han aportado sus sugerencias:

- Excmo. Sr. D. Manuel Alcaide Alonso.
- Ilmo. Sr. D. Carlos Manuel Rodríguez Álvarez.

#### 4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

La Constitución española de 1978 introdujo en nuestro ordenamiento jurídico una figura desconocida en la tradición institucional española, la del Defensor del Pueblo. Originaria de los países escandinavos bajo la denominación de Ombudsman, la institución del Defensor del Pueblo se define en el texto constitucional como un Alto Comisionado de las Cortes Generales, para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de dicha norma, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. El Título I de la Constitución, como es sabido, se denomina *De los derechos y deberes fundamentales*, y comprende cinco capítulos, de los que los tres primeros establecen un amplio elenco de derechos y libertades, distribuidos entre dichos capítulos en función del grado de protección que el constituyente decidió otorgarles.

Con posterioridad a la aprobación de la Constitución, la mayoría de las Comunidades Autónomas incluyeron en sus respectivos Estatutos de Autonomía instituciones similares a la del Defensor del Pueblo, si bien se diferenciaban de ésta en el nivel territorial e institucional en el que habían de desarrollar su tarea, atendiendo al reparto competencial diseñado en el llamado bloque de la constitucionalidad.

Sin detenernos en las particularidades de cada una de estas instituciones, podemos afirmar con carácter general que en la actualidad existe un Defensor del Pueblo, que protege los derechos de todos los ciudadanos en todo el territorio español, supervisando para ello a todas las administraciones públicas (estatal, autonómica y local). Junto a esta figura, existen defensores del pueblo autonómicos en 12 de las 17 comunidades autónomas que hay en España<sup>1</sup>, que igualmente se dedican con carácter primordial a la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos, si bien circunscriben su tarea al ámbito de la comunidad autónoma, y supervisan con carácter exclusivo a la administración autonómica y, en algunos casos a la administración local, dando cuenta de su actividad a las respectivas asambleas legislativas de las que son comisionados.

La actividad de garantía y defensa de los derechos y libertades constitucionales que despliegan estas instituciones tiene una especial relevancia para las personas mayores, que pueden encontrar en las mismas un cauce de satisfacción a sus demandas de protección frente a los abusos de los poderes públicos, la mala administración o incluso la inactividad administrativa a la hora de dotar de contenido a los derechos que corresponden a las personas mayores.

En definitiva, las instituciones de los defensores del pueblo son un referente fundamental en nuestro esquema institucional para la protección de los derechos de las personas mayores, y a conocer la extensión y límites de su actividad con respecto a los derechos de los mayores se dedicará una buena parte de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, Justicia de Aragón, Diputado del Común de Canarias, Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha, Procurador del Común de Castilla y León, Síndic de Greuges de Cataluña, Defensora del Pueblo de Navarra, Síndic de Greuges de Valencia, Valedor do Pobo de Galicia, Defensora del Pueblo de la Rioja, Ararteko del País Vasco y Procuradora General del Principado de Asturias.

No obstante, estimamos que es imprescindible, por cuestión metodológica, detenerse en primer lugar en el concepto de los derechos de las personas mayores. Es decir, si pretendemos estudiar el trabajo que despliegan unas instituciones que defienden los derechos de las personas mayores, sería necesario analizar previamente cuáles son los derechos de las personas mayores.

Sobre esta cuestión no parece existir en la doctrina y en la legislación un excesivo empeño de conceptualizar y categorizar dichos derechos, ello sin perjuicio de que en algunas comunidades autónomas se hayan aprobado leyes que incluyen catálogos de derechos, si bien éstos se refieren, como no podía ser de otra forma, a las materias que son de competencia de cada Comunidad Autónoma.

Es posible que la causa de esta “despreocupación” doctrinal se deba tanto a la inexistencia de referentes normativos internacionales, que tenga una fuerza vinculante como tienen, por ejemplo, la Convención sobre los derechos del niño y otros textos internacionales, con respecto a los menores de edad, como al carácter horizontal de la legislación, que regula derechos específicos de las personas mayores en sectores concretos (seguridad social, salud, participación, cultura, protección personal y patrimonial...), pero que no ha establecido un catálogo general de derechos con validez en todo el territorio nacional.

En cualquier caso, es necesario estudiar las clasificaciones existentes y tratar de definir con la máxima exactitud a qué hacemos referencia cuando hablamos de “derechos de las personas mayores”. Solo así podremos abordar con rigor la segunda parte de este trabajo, que es conocer la tarea de protección de los derechos de las personas mayores que realizan las instituciones de los defensores del pueblo en España.

Conviene recordar también que los defensores del pueblo no son las únicas instituciones o mecanismos de protección de los derechos de las personas mayores en España. En primer lugar porque todos los poderes públicos están vinculados a los derechos y deberes contenidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, y la actuación de éstos debe reconocer, respetar y proteger los principios reconocidos en el Capítulo III del mismo Título. En segundo lugar, porque existen diversos procedimientos para recabar la tutela de los jueces y tribunales frente a las vulneraciones de los referidos derechos. Y finalmente, porque tanto las distintas administraciones públicas como la propia sociedad civil han creado (y continúan creando), numerosas instituciones, entidades, organismos y figuras que tienen como finalidad proteger a las personas mayores en el ejercicio de sus derechos.

Para evitar un resultado heterogéneo y de difícil integración, creo conveniente acotar la investigación a las instituciones de los defensores del pueblo. También es aquí necesario aclarar que cuando hablamos de defensores del pueblo nos estamos refiriendo a una serie de instituciones con una naturaleza jurídica similar. Algunas de las características que comparten estas instituciones son:

- Son comisionados de las asambleas legislativas o de las Cortes Generales.
- Actúan con independencia, sin sujeción a mandato imperativo.

- Protegen todos los derechos y libertades constitucionales, sin quedar acotados a un sector o grupo de población determinado.
- Rinden cuenta de su trabajo al órgano que los comisionó.
- Pueden actuar de oficio o a instancia de parte.
- Sus resoluciones no tienen carácter ejecutivo.

Así pues, el estudio excluye la actividad de otros organismos que también defienden los derechos de los mayores, como podrían ser las comisiones de peticiones, los defensores ciudadanos y los defensores municipales, los organismos incardinados en las propias administraciones públicas e, incluso las fundaciones, asociaciones de mayores o personas individuales que también se dediquen a esta tarea.

En definitiva, en este trabajo se pretende definir qué podemos entender como derechos de las personas mayores y ofrecer una clasificación de los mismos, así como describir la actividad de protección de éstos derechos que llevan a cabo en España las instituciones de los defensores del pueblo.

Profundizando en la primera de estas cuestiones, señalaré en primer lugar que una aproximación no exhaustiva a la cuestión de los derechos de las personas mayores nos revela que cuando se hace referencia a los mismos, aparece un conjunto heterogéneo de derechos, que guardan poca relación sistemática entre sí. Así, se identifican como derechos de las personas mayores una serie de derechos universales que corresponden a cualquier persona por el mero de hecho de serlo, como por ejemplo los derechos a la vida, a la integridad física y psíquica, a la intimidad, a la libre expresión, etc.

Junto a dichos derechos, también se consideran derechos de las personas mayores otros que les corresponden de forma exclusiva, como el derecho a la jubilación (suficiencia económica de los ciudadanos de la tercera edad) o al bienestar de las personas mayores (mediante un sistema de servicios sociales que atenderán a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio), si bien estos ya no tienen el carácter universal de los anteriores, y su ejercicio está condicionado al contenido esencial de los mismos que establezcan sus leyes reguladoras.

También se referencian como derechos de las personas mayores otros en los que la condición básica para su ejercicio reside más en la situación de discapacidad o de dependencia de la persona que en su edad biológica.

Por todo ello, se hace necesaria una investigación en profundidad de las categorías existentes, a fin de analizar de forma crítica las mismas y, en su caso, aportar nuevas propuestas de clasificación.

Con respecto a la segunda fase de la investigación, relativa a la labor de defensa de los derechos de las personas mayores que realizan las instituciones de los defensores del pueblo, se plantea una hipótesis de trabajo, que es la posibilidad de que las personas mayores en España estén más o menos protegidas en el ejercicio de sus derechos en función del territorio en que residan.

De entrada, es claro que las personas que residen en aquellas comunidades autónomas en las que no existe un defensor del pueblo de carácter autonómico,



tienen menos posibilidades de acudir a dicho mecanismo garantista que aquellas que residen en las restantes comunidades autónomas. No es que la Constitución española haya preterido a dichas comunidades. Lo que ha ocurrido es que el desarrollo del estado autonómico ha sido (está siendo) asimétrico, y la consecuencia práctica para algunos ciudadanos es la menor disponibilidad de recursos de protección de sus derechos, ello sin perjuicio de que cualquiera de ellos puede acudir al defensor del pueblo estatal. Hay que observar aquí que no se trata de los diferentes niveles de trasposos de competencias, pues éstas en cualquier caso se ejercen. Se trata de que la coexistencia de estas instituciones, el defensor estatal y el autonómico, no ha alcanzado a todas las comunidades lo que va en detrimento de la protección de los derechos de los mayores.

Sin embargo, no es esta la cuestión que interesa investigar, pues para demostrarla basta con una búsqueda en un base de datos de legislación que demuestre la inexistencia de la figura del defensor del pueblo en las comunidades autónomas de Madrid, Cantabria, Extremadura, Murcia, o las Islas Baleares, así como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

El interés de la investigación se centra en conocer el trabajo de protección de los derechos que efectúan los defensores del pueblo existentes en España, a fin de verificar la hipótesis de la posible inexistencia de un trabajo coordinado ente la institución estatal y las diferentes instituciones autonómicas, así como en la diferente focalización e intensidad del trabajo en materia de mayores de las diferentes instituciones autonómicas, que trae como consecuencia un diferente intensidad en la protección de los derechos de los mayores en función del territorio de residencia, aunque en el mismo exista un defensor autonómico.

## **5. DISEÑO DEL TRABAJO.**

La metodología que se ha empleado para redactar esta memoria es esencialmente descriptiva, basada en un análisis documental de textos primarios y secundarios.

En una primera parte, nos detendremos en el análisis de las normas de protección de los derechos de las personas mayores, empleando para ello un triple enfoque. Así, analizaremos en primer lugar la normativa de carácter internacional, para después centrarnos en la normativa española en el nivel estatal y en las disposiciones legales de carácter autonómico. El análisis normativo se complementa con la opinión de algunos autores que han profundizado en los derechos de las personas mayores.

En la segunda parte realizamos una aproximación a la figura de los defensores del pueblo en España, para posteriormente detenernos en el análisis detallado de la actividad de dichas instituciones correspondiente a 2005, que es el último ejercicio finalizado del que se han publicado los informes de gestión de todos los defensores del pueblo, en el momento de redacción de esta memoria.

Finalizamos el trabajo con una recopilación de las conclusiones más significativas que extraemos del material analizado, así como una serie de recomendaciones que entendemos pueden ayudar a la mejora de la protección de los derechos de las personas mayores que realizan los defensores del pueblo.

## **6. DESARROLLO DEL TRABAJO. ANÁLISIS DEL MATERIAL.**

### **6.1. Derechos de las personas mayores. Perspectiva internacional.**

En 1982 tuvo lugar en Viena la primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, que supuso un hito en la toma de conciencia del fenómeno del envejecimiento y en el debate e impulso de las políticas sociales hacia las personas mayores.

Transcurridos 20 años desde aquella Asamblea Mundial, Naciones Unidas convocó la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, que se celebró en Madrid en el mes de abril de 2002, dando lugar a la aprobación del segundo Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento. En el artículo 5 de la Declaración Política aprobada por la Asamblea se expresa el compromiso de los participantes en la misma para la eliminación de todas las formas de discriminación, entre otras la discriminación por edad. Igualmente, en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, aprobado por la referida Asamblea, se expresa que el objetivo de dicho Plan consiste en garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos.

De forma paralela a la Asamblea Mundial, se celebró el Foro Mundial de Organizaciones no Gubernamentales. En el documento final de dicho Foro se señala que la Declaración Universal y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos no incluyen prohibición específica alguna a la discriminación por edad. Sin embargo, esta es una situación que padecen las personas mayores de todo el mundo en múltiples circunstancias: graves dificultades económicas, limitaciones en el acceso a los servicios de salud, ausencia de servicios sociales, graves carencias en vivienda y en condiciones de vida, exclusión de la cultura y educación, trato inadecuado, escasa participación en la vida social y política.

Según el documento de conclusiones de dicho Foro, los derechos humanos de las personas mayores no son reconocidos en muchos lugares del mundo y por ello en el mencionado documento se reclama la estricta e íntegra aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, recordando que ésta debe ser vigente para todos los ciudadanos, sin distinción de edad. La plena inclusión de las personas mayores en la vida social y económica de sus respectivas sociedades, el aprovechamiento de sus capacidades y experiencias y la defensa de sus derechos ante cualquier tipo de discriminación constituye una aspiración esencial del foro de envejecimiento.

Finalmente, señalaremos que entre sus conclusiones, el Foro Mundial de Organizaciones no Gubernamentales reclama “la redacción de una convención promovida por las Naciones Unidas para la eliminación de cualquier forma de discriminación hacia las personas mayores, como instrumento de rango superior que realmente protegería los derechos humanos de este grupo de población”.

Hasta aquí la opinión de las organizaciones de la sociedad civil reunidas en Madrid en el foro paralelo a la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, la cual, sin olvidar que proviene de un sector que juega un rol muy determinado y reconocible en esta materia, nos sitúa ante uno de las cuestiones que se debaten en el nivel internacional, la de la ausencia de un texto normativo (convención, acuerdo o

tratado) de carácter internacional dedicado a la protección de los derechos de las personas mayores, y la necesidad de que Naciones Unidas aborde en el largo plazo este asunto, siguiendo los pasos de las Convenciones sobre los Derechos del Niño y sobre los Trabajadores Migrantes<sup>2</sup>.

Si consideramos la vulnerabilidad como la falta de capacidades de un individuo o un grupo para satisfacer la mayoría de sus necesidades básicas<sup>3</sup>, y consideramos la discriminación por edad al conjunto de acciones u omisiones que tienden a tratar al individuo o a una colectividad con estándares inferiores en comparación con otros que no son miembros de esa colectividad definida en función de la edad<sup>4</sup>, podemos concluir que la comunidad internacional ha reconocido explícitamente los derechos humanos de grupos vulnerables específicos, tales como las mujeres o los niños, pero no ha hecho lo mismo con el grupo vulnerable de las personas de edad avanzada<sup>5</sup>.

No obstante, antes de continuar profundizando en esta cuestión, realizaremos una descripción general del panorama normativo a nivel internacional sobre las personas mayores. Estos documentos internacionales recogen un punto de vista más declarativo y político que jurídico, y perfilan un camino para que los diferentes estados implementen y desarrollen un tronco legislativo y jurídico a favor de los mayores de cada sociedad<sup>6</sup>.

En primer lugar, y aunque no se dedica de forma expresa a las personas mayores, hay que hacer mención a la Carta Internacional de los Derechos Humanos, que comprende la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los pactos son textos generales, auténticos tratados internacionales destinados a la protección de los derechos de todas las personas. La Declaración Universal es una Resolución, concretamente la 217 (III), votada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948. Su condición formal no es, en consecuencia, la de un tratado internacional, que para su incorporación al ordenamiento ha de celebrarse válidamente y publicarse con carácter oficial. Sin embargo, no resultaría adecuado a la realidad de la sociedad internacional contemporánea limitar pura y simplemente las características de aquella Declaración a las que definen cualquier otra resolución emanada de la Asamblea General<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Bridell, Danielle. *Qué deberían hacer las Naciones Unidas sobre el envejecimiento mundial*. Traducción no oficial del Centro de Información de las Naciones Unidas para Argentina y Uruguay, Buenos Aires, Argentina, del artículo que aparece en [UN Chronicle Vol. XXXIX No. 2 June-August 2002](http://www.un.org/spanish/envejecimiento/newpresskit/ageingBridel.htm). Disponible en URL: <http://www.un.org/spanish/envejecimiento/newpresskit/ageingBridel.htm>

<sup>3</sup> Ferrer Lues, M. y Peláez M., *Salud pública y los derechos humanos de los adultos mayores*. Acta Bioética, 2001, 7(1): 143-155.

<sup>4</sup> Ferrer Lues, M. y Peláez M., op. cit.

<sup>5</sup> Ferrer Lues, M. y Peláez M., op. cit.

<sup>6</sup> De la Cámara Martínez, Juan José. *Derechos de los usuarios de centros residenciales para mayores*. Ediciones AENOR, Madrid 2003.

<sup>7</sup> Saiz Arnaiz, Alejandro. *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1999

Estos textos tienen, como señalamos anteriormente, carácter general, por lo que no incorporan en su articulado relaciones de derechos que correspondan específicamente a los mayores. Sin embargo, comprenden derechos cuyo disfrute corresponde de forma exclusiva a los mayores, como el derecho a la protección en la vejez, o derechos que tienen gran importancia para los mayores, como el derecho a recibir servicios sociales o a disfrutar de un nivel de vida adecuado.

No obstante, la práctica totalidad de los derechos que se recogen en estos instrumentos tienen un destinatario general, las personas, con independencia de su sexo, edad, raza, confesión religiosa o afiliación política. Estos derechos, con mayor o menor grado de desarrollo, se han ido incorporando a las constituciones, entre ellas la española y han ido penetrando, en cascada, en muchos sectores del ordenamiento jurídico, incluidas las leyes dedicadas a los mayores de la mayoría de las comunidades autónomas existentes en España. Se trata, a nuestro juicio, de un error, pues la repetición en cascada de derechos ya proclamados no contribuye a hacer éstos más efectivos sino que, al contrario, diluye en un listado desproporcionado los derechos específicos que el ordenamiento jurídico reconoce a un colectivo determinado, y complica su aprehensión y conocimiento por parte de los destinatarios de los mismos. Volveremos sobre esta cuestión en posteriores epígrafes de este documento.

A continuación nos referimos a la Declaración de Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, aprobados por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1991, mediante la cual las Naciones Unidas alientan a los Gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales cada vez que sea posible los principios de Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> De la Cámara Martínez, Juan José. *Derechos de los usuarios de centros residenciales para mayores*. Ediciones AENOR, Madrid 2003, páginas 19 y sgts. Según este autor, la Declaración de Principios de las Naciones Unidas esboza los siguientes derechos de las personas mayores o de edad avanzada:

- Independencia:

\*Acceder a alimentación, agua, vivienda, ropa y atenciones de salud y sociales adecuadas, mediante ingresos suficientes, apoyo a las familias de los mayores y a la comunidad.

\*Trabajar hasta que decidan o se vean forzados a jubilarse.

\*Participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.

\*Acceder a programas educativos y de formación adecuados y permanentes.

\*Vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias y a sus posibilidades de cambio continuo.

\*Permanecer en su domicilio habitual tanto tiempo como les sea posible.

- Participación:

\*Mantenerse integrados en la sociedad.

\*Participar activamente en la formulación y en la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar.

\*Compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones futuras.

\*Buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicios a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.

\*Formar parte de movimientos y asociaciones de personas mayores y en cualquier otro ente de participación ciudadana.

En la II Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre Envejecimiento, celebrada en Madrid del 5 al 7 de abril de 2002, tanto en el Plan de Acción Internacional que se aprobó como en la declaración política de la misma se reitera la necesidad de que las personas de edad avanzada tengan cada día un mayor reconocimiento de sus derechos ciudadanos, en general, y de determinados derechos específicos, por su condición de mayores<sup>9</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea, la resolución del Parlamento Europeo sobre medidas a favor de las personas de edad avanzada, de 1994, recoge un interesante elenco de propuestas sobre los derechos de los mayores, entre las que cabría destacar la deseable tendencia a la convergencia progresiva de los regímenes nacionales de seguridad social, los controles al abuso de los mecanismos de jubilación anticipada, el apoyo a los cuidados informales o la solidaridad entre generaciones.

Finalmente nos referimos a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de marzo de 2002, como contribución de la Unión Europea a la citada II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en la que se pone

---

- Cuidados:

\*Disfrutar de los cuidados y la protección de sus familias y de la comunidad en conformidad con el sistema de valores de cada sociedad.

\*Acceder a los servicios de atención a la salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, psíquico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de procesos de enfermedad y las pérdidas y limitaciones que puedan acompañar al futuro envejecimiento.

\*Acceder a los servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidados.

\*Acceder a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación, y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

\*Disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados y tratamientos.

- Autorrealización:

\*Aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

\*Acceder a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

- Dignidad:

\*Vivir con dignidad y seguridad.

\*Verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

\*Recibir siempre un trato digno, independientemente de la edad, raza procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones.

\*Ser valorados independientemente de su contribución económica.

<sup>9</sup> De la Cámara Martínez, Juan José. Derechos de los usuarios de centros residenciales para mayores. Ediciones AENOR, Madrid 2003, páginas 21-22. El autor hace referencia a la eliminación de toda discriminación, abuso y violencia, vida plena con salud, seguridad económica, jurídica y ciudadana, sostenibilidad de los sistemas de apoyo, reconocimiento del envejecimiento como un éxito, consideración de la perspectiva de género con relación a las mujeres mayores, derecho a recibir servicios sociales básicos, garantía de independencia y apoyo complementario de las familias a los cuidados formales

el acento en la necesidad de integrar la perspectiva de edad en todas las esferas de la vida social y económica, en la necesidad de prever un contexto de longevidad cada vez mayor, en la importancia de la educación para promover estilos de vida saludables y la atención a la dependencia y a la discapacidad.

Realizada esta aproximación al panorama normativo internacional sobre las personas mayores, es el momento de abordar el alcance de dichos textos internacionales, y el grado de vinculación que los mismos suponen para el Estado español como miembro de la comunidad internacional.

Como punto de partida cabe recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución española, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

Sin embargo, ninguna de las disposiciones citadas anteriormente puede ser considerada como un tratado internacional, en el sentido contemplado en el Capítulo Tercero del Título III de la Constitución española<sup>10</sup>. En este sentido, como ya hemos indicado, ni los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, ni el Plan de Acción Internacional contra el Envejecimiento, ni la Resolución del Parlamento o la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, documentos a los que antes hicimos alusión, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico ni, en consecuencia, crean derechos en la esfera subjetiva de las personas mayores.

---

<sup>10</sup> **Constitución española:**

#### **Artículo 93**

Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

#### **Artículo 94**

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.
- c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificaciones o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

#### **Artículo 95**

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Tampoco en el plano de la interpretación podrían extraerse, en principio, conclusiones derivadas de lo dispuesto en los referidos documentos, ya que el artículo 10.2 de la Constitución española se limita a expresar que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la misma reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España.

Sin embargo, lo cierto es que en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional se ha servido para la exégesis de los derechos fundamentales no solo de los Tratados Internacionales en la materia, sino además de las decisiones emanadas de los órganos de garantía de éstos y, también, de otros textos o documentos producidos en el seno de organizaciones internacionales en las que España se encuentra integrada y carentes algunos de ellos de toda fuerza vinculante<sup>11</sup>.

Merece nuestra especial consideración la alusión que hace el Tribunal Constitucional en su sentencia 71/1990, de 5 de abril, a la Declaración universal de los derechos del niño, al igual que otras decisiones en las que llega a citar hasta cinco documentos distintos que no poseen la naturaleza jurídica predicable de las convenciones (auténticos tratados internacionales). Este texto es una Resolución aprobada en forma de Declaración por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959 y tales resoluciones no son decisiones obligatorias sin perjuicio de su trascendencia política, moral e incluso jurídica<sup>12</sup>.

No es caprichoso, traer aquí esta cuestión, pues nos planteamos que al igual que el Tribunal Constitucional ha utilizado en diversas ocasiones textos internacionales que no tienen la naturaleza de tratados como base sobre la cual justificar sus decisiones, bien podría dicho alto tribunal acudir a los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, para dirimir la interpretación de las normas sobre derechos humanos que se sometan a su jurisdicción. A título de ejemplo, la medida incardinada en el bloque de Independencia, en virtud de la cual las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuando y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales, podría entrar en contradicción con la normativa que establece edades obligatorias para la jubilación en nuestro país.

Como recapitulación de este epígrafe, podemos señalar que no existe actualmente una norma de carácter internacional vinculante para el Estado español, que recoja un catálogo de derechos de las personas mayores, por su condición de tales, a diferencia de lo que ocurre con otros grupos o colectivos vulnerables, como los

---

<sup>11</sup> Saiz Arnaiz, Alejandro. *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1999. El autor señala que sin perjuicio de lo que pueden considerarse como fuentes clásicas en el ámbito de los derechos humanos, a saber la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos de 1966 de Naciones Unidas y el Convenio Europeo, existen algunos supuestos que pueden considerarse atípicos en virtud del empleo que hace el Tribunal Constitucional de textos internacionales alejados de la categoría de tratados o acuerdos. Así, el autor cita, entre otros, la utilización por el alto tribunal, a efectos interpretativos, de Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -STC 38/1981, de 23 de noviembre- o de resoluciones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la referida organización -STC 37/1983-

<sup>12</sup> Saiz Arnaiz, Alejandro, op. cit., en este párrafo el autor cita a Díez de Velasco, M., *Las organizaciones internacionales*, Madrid 1996, pág. 130.



niños, o los trabajadores migrantes, con respecto de los cuales España es signataria de tratados internacionales que se integran en nuestro ordenamiento jurídico creando un conjunto de derechos para los destinatarios de los mismos y de deberes para los poderes públicos responsables de su garantía.

No obstante, la inexistencia de dicha norma internacional no implica la desprotección de las personas mayores en nuestro país, aunque desde diversos sectores, tanto en el plano nacional como en el internacional, se aboga por que Naciones Unidas aborde la preparación de un tratado internacional que, al menos, se preocupe de la eliminación de toda forma de discriminación por razón de la edad.

En cualquier caso, existen instrumentos internacionales que reconocen derechos a todas las personas, entre ellas a las personas mayores en España, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, o el Convenio Europeo de Derechos Humanos, si bien juzgamos críticamente la reiteración en cascada de todos estos derechos en las normas españolas dedicadas a los mayores, ya que lo único que se consigue con estas reiteraciones es diluir el contenido de otros derechos que sí corresponden o han de corresponder de manera específica a los mayores. Aunque, como ya hemos señalado, abordaremos esta cuestión con más detalle en próximos epígrafes, creemos innecesario que una ley autonómica insista, por ejemplo, en la garantía del secreto de las comunicaciones de los mayores, o en su derecho a la libertad de expresión, pues estos derechos ya están recogidos en la Constitución española y son directamente invocables ante cualquier poder público<sup>13</sup>.

## **6.2. Derechos de las personas mayores. Perspectiva nacional española.**

A la hora de abordar los derechos de las personas mayores en España, es necesario partir del diseño de la estructura política que se estableció tras la aprobación de la Constitución de 1978 y se ha ido desarrollando mediante la promulgación de los distintos Estatutos de Autonomía y las posteriores reformas de éstos, debiendo significarse que en la actualidad nos encontramos inmersos en otra

---

<sup>13</sup> **Constitución española, Artículo 53**

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios de preferencia y sumaria y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

oleada de reformas estatutarias<sup>14</sup>, que afecta, entre otras cuestiones, al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta cuestión, la del reparto competencial, es clave para analizar esta materia, pues con independencia de los derechos que la Constitución establece con carácter general para todas las personas o, según el caso, para todos los españoles, las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en numerosas materias que se asimilan con sectores funcionales de la actividad de la Administración Pública, en las que, en principio, nada impide que se creen nuevos derechos con un ámbito de influencia limitado al territorio de una autonomía, como de hecho sucede<sup>15</sup>.

El tratamiento autonómico de esta cuestión será objeto del siguiente epígrafe. En el presente nos limitaremos a analizar los derechos que recoge nuestra vigente Constitución y el ordenamiento jurídico en el nivel estatal para las personas mayores. En este sentido, como ya avanzamos en el apartado 4 de este estudio, resulta llamativa la despreocupación doctrinal a la hora de abordar la clasificación o las categorías de derechos de las personas mayores en España.

Para Seijas Villadongas<sup>16</sup>, la articulación de una relación de derechos cuyos titulares son las personas mayores encuentra su referente en la compleja estructura normativa española, consecuencia de nuestra forma territorial autonómica. El epicentro de este arco normativo lo hallamos en el artículo 50 de la Constitución de 1978:

---

<sup>14</sup> En la presente legislatura (VIII) se han aprobado leyes orgánicas que reforman los Estatutos de Autonomía de Valencia, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón y se encuentran en tramitación en las Cortes Generales proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias, Castilla León y Castilla-La Mancha.

<sup>15</sup> A título de ejemplo, es interesante la descripción que se hacía en el Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), con relación al tratamiento de la dependencia y los distintos niveles competenciales existentes en España:

“Esta diversidad de niveles competenciales configura un espacio de gran complejidad que dificulta el diseño de respuestas institucionales transversales dirigidas a la satisfacción de las necesidades generadas por la dependencia. Debe recordarse que la competencia implica la responsabilidad de garantizar los derechos reconocidos, incluyendo la financiación, total o parcial, de las prestaciones necesarias para su satisfacción.

A modo de resumen podemos señalar que en relación con las materias más directamente relacionadas con la dependencia, el Estado dispone de competencias sobre la legislación en materia laboral, la legislación básica en sanidad y seguridad social, y en este último caso también sobre el régimen económico. Las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en sus Estatutos de Autonomía y según la interpretación efectuada por las comisiones mixtas de traspasos, tienen competencia en la ejecución de la legislación en materia de trabajo y relaciones laborales, desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica sanitaria y de la seguridad social, salvo las normas que configuran el régimen económico de esta última. En relación con los servicios sociales, todas las Comunidades Autónomas han incluido en sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva sobre dicha materia, aunque con diversas denominaciones, a partir de la cual han promulgado leyes de servicios sociales y/o acción social.

<sup>16</sup> Seijas Villadongas, Esther. *Los derechos de las personas mayores*. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2004.

*“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a 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.”*

Siguiendo a dicha autora, cabe destacar que la eficacia jurídica de este precepto aparece determinada por su ubicación dentro del capítulo tercero del título primero, *De los principios rectores de la política social y económica*. Este capítulo presenta un contenido heterogéneo que dificulta su aplicación. Concretamente el artículo 50 integra, más allá de un deseable derecho subjetivo relativo a las personas mayores, una garantía institucional tendente a conseguir la suficiencia económica de los mayores a través de un sistema de pensiones, y la proclamación de un fin u objetivo del Estado a los efectos de alcanzar su bienestar integral mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. La garantía que la Constitución dispensa para dotar de efectividad a su contenido se traduce en el mandato del apartado tercero del artículo 53 donde se establece que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Es decir, por un lado, la vinculación, en los términos expresados, de todos los poderes públicos a su contenido, obligará a “tenerlo presente en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes” (STC 19/1982, FJ 6º) y, por otro, resulta necesaria la mediación de una ley para este precepto pueda ser alegado ante la jurisdicción ordinaria a los efectos del establecimiento de una acción procesal en su defensa.

A continuación, Seijas Villadongas expone lo que considera como derechos de las personas mayores, atendiendo a razones esencialmente prácticas y divulgativas, combinando diversas categorías de clasificación. Así, recoge un primer bloque de derechos fundamentales, atendiendo al nivel de garantía<sup>17</sup>. A continuación hace alusión a un segundo grupo de derechos, en función de su naturaleza prestacional, social o asistencial<sup>18</sup>, finalizando con la referencia a un tercer grupo en función del

---

<sup>17</sup> Para Seijas Villadongas en el primer grupo de derechos que se identifican por su nivel de garantía, se encuentran aquellos que se benefician del sistema privilegiado de protección que consiste en la posibilidad de recabar su tutela ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. La autora enumera el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE), el derecho a la integridad física, psíquica y moral de las personas mayores (art. 15 CE), el derecho a la intimidad, el honor y a la propia imagen de las personas mayores (art. 18), el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto de las personas mayores (art. 16 CE) y el derecho a la información y a la libertad de expresión de las personas mayores (art. 20 CE). Junto a estos, sitúa otros derechos que no están enunciados en el texto constitucional, aunque pueda establecerse un vínculo con aquél, como la incapacitación y la acogida familiar como manifestaciones del derecho a la protección de la persona mayor, al igual que el derecho a la protección patrimonial o el derecho de comunicación y visita de los nietos con los abuelos en los procesos de nulidad, separación y divorcio, manifestaciones todos del derecho a la protección de la persona mayor.

<sup>18</sup> En este segundo bloque la autora recoge el derecho a la salud, que se traduce en prestaciones sanitarias, farmacéuticas y sociosanitarias, y el derecho a un alojamiento adecuado, que comprende el disfrute de una vivienda y de condiciones urbanísticas adecuadas, y el acceso a viviendas protegidas, centros de día y centros residenciales.

momento de su surgimiento, esto es, siguiendo un criterio generacional<sup>19</sup>. Sin negar su utilidad divulgativa, consideramos que esta clasificación es poco funcional, pues como la propia autora reconoce, integra criterios heterogéneos de clasificación que limitan su utilidad desde una perspectiva sistemática.

Además, a nuestro juicio, estas clasificaciones reconocen como derechos de las personas mayores un amplio número de derechos que corresponden a cualquier persona, sin ser el hecho de tener una edad más avanzada motivo suficiente para establecer diferencias en cuanto al disfrute del derecho. Por ejemplo, consideramos que señalar la libertad de expresión como derecho de las personas mayores cuando dicho derecho aparece en la Constitución como derecho de todas las personas, añade poco valor a una clasificación de los derechos de los mayores. En otro nivel ocurriría lo mismo, por ejemplo, con el derecho a recibir asistencia sanitaria, que no es un derecho de las personas mayores sino de todas las personas. Sin embargo, el derecho a recibir atención sanitaria proporcionada por especialistas en geriatría sí se trataría, en su caso, de un derecho predicable de forma exclusiva del colectivo de personas mayores.

Se aproxima más De la Cámara Martínez a nuestra visión sobre esta cuestión, cuando afirma que los mayores son, como todo ciudadano, sujetos de todos los derechos reconocidos a los españoles por la Constitución, siendo su posición jurídica respecto a los preceptos recogidos en el título primero análoga a la del resto de la población<sup>20</sup>, sin perjuicio de que a la hora de asegurar el disfrute de estos derechos o de limitarlos, cuando ello se hace inevitable por la necesidad de proteger otros derechos constitucionalmente reconocidos, como son la vida, la integridad física y la salud, la situación en la que pueden encontrarse algunos mayores puede tener especificidades significativas.

De la Cámara Martínez fija su atención en el artículo 50 de la Constitución, y señala que éste forma parte de aquellos artículos cuya estructura responde a un mandato dirigido a los poderes públicos y no solo esto, sino que la lectura del mandato revela que, frente a otros en los que las vías para la consecución de los fines contemplados quedan indeterminadas, el artículo 50 concreta las vías a través de las que deben cumplirse los objetivos que proclama y garantiza. Por ello, es concreto al establecer el derecho a la suficiencia económica durante su etapa de mayores y la promoción del bienestar social de estos ciudadanos. La suficiencia económica, como garantía jurídica, está clara a través del sistema de pensiones contributivas o no contributivas, pero no lo está tanto la capacidad material para desenvolverse con suficiente bienestar en la vida diaria. La promoción del bienestar es más indefinida, aunque alude a un sistema de servicios sociales a través de prestaciones técnicas de alcance colectivo<sup>21</sup>.

Finalmente De la Cámara Martínez recuerda que, en todo caso, la plena eficacia de los derechos contemplados en el artículo 50 de la Constitución depende de las leyes que desarrollen este precepto y de la dotación presupuestaria que se asigne para su cobertura.

---

<sup>19</sup> En este grupo la autora como derechos de cuarta generación la sensibilización de la sociedad con las personas mayores, y los derechos de participación, asociación, cultura, ocio y deporte.

<sup>20</sup> De la Cámara Martínez, Juan José, op. cit., pág. 29.

<sup>21</sup> De la Cámara Martínez, Juan José, op. cit., pág. 30.

En definitiva, podemos concluir que en el nivel estatal la Constitución española configura el derecho de las personas mayores a la suficiencia económica, que se instrumentará mediante un sistema de pensiones adecuado y actualizado, así como el derecho a percibir prestaciones de servicios sociales para atender sus necesidades específicas de salud, vivienda, cultura y ocio, si bien el disfrute de estos derechos está condicionado a su desarrollo legal<sup>22</sup>.

No obstante, no se agota en el artículo 50 de la Constitución española el conjunto de derechos que el ordenamiento jurídico español, en el nivel estatal, reconoce a las personas mayores. La constitución crea derechos y libertades, pero no impide que el legislador incorpore al ordenamiento jurídico otros derechos de carácter subjetivo que beneficien de forma directa aunque no exclusiva a un colectivo determinado, como el de las personas mayores. Hacemos a continuación una revisión no exhaustiva de dichos derechos.

-El derecho a la protección personal y patrimonial. A través de diversas normas de carácter estatal, el legislador ha ido configurando lo que podríamos identificar como un derecho genérico a la protección de las personas con discapacidad y de las personas mayores, que se encuentra en disposiciones como el Código Civil, que regula la incapacitación de las personas, la acogida familiar y las figuras de la tutela y la curatela<sup>23</sup>, la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad<sup>24</sup>, la Ley 42/2003, de 21 de noviembre, que protege a los mayores dentro de la estructura familiar, impidiendo las restricciones sin justa causa de las comunicaciones entre abuelos y nietos<sup>25</sup>, e incluso el Código Penal, que tipifica el maltrato a los mayores dentro de los delitos de violencia doméstica<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Como principales normas de desarrollo de estos derechos podemos citar la Ley General de la Seguridad Social (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio), y las leyes de servicios sociales o de acción social que han aprobado todas las comunidades autónomas, a las que se alude extensamente en el epígrafe 6.3 de esta memoria.

<sup>23</sup> Artículo 200 y sgts. del Código Civil.

<sup>24</sup> Prevé la posibilidad de constituir un patrimonio especialmente protegido para una persona, mayor o no, con discapacidad, el establecimiento de un régimen de autotutela en previsión de una futura discapacidad y la incapacidad de suceder de aquellos interesados que no hayan prestado las atenciones debidas al testador.

<sup>25</sup> El artículo 160 del Código civil, tras la modificación operada por Ley 42/2003, de 21 de noviembre, señala "No podrán impedirse sin justa causa las relaciones personales del hijo con sus abuelos y otros parientes y allegados. En caso de oposición, el juez, a petición del menor, abuelos, parientes o allegados, resolverá atendidas las circunstancias. Especialmente deberá asegurar que las medidas que se puedan fijar para favorecer las relaciones entre abuelos y nietos, no faculten la infracción de las resoluciones judiciales que restrinjan o suspendan las relaciones de los menores con alguno de sus progenitores".

<sup>26</sup> Martínez Maroto, A. *Malos tratos y personas mayores. Un enfoque jurídico*. Revista Española de Geriátría y Gerontología 2003:38 (3):129-131. Para este autor, "el maltrato físico está suficientemente desarrollado en el Código Penal. A lo largo de su articulado existen delitos y faltas contra la integridad física dentro de las cuales están perfectamente tipificadas las acciones u omisiones constitutivas de maltrato físico. El maltrato psicológico ha entrado a formar parte del Código Penal dentro de la última de las reformas habidas, y está recogido expresamente en el artículo 153 del referenciado texto legal ("el que habitualmente ejerciere violencia psíquica sobre... ascendientes o incapaces que con él convivan o se hallen sujetos a su tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho..."). El problema fundamental de este tipo de maltrato, desde el punto de vista legal, es la prueba del mismo, que entraña en muchas ocasiones grandes dificultades. Además, el maltrato económico está recogido en su doble vertiente de delito y falta, y específicamente determinado en razón de su cuantía. El abandono de ascendientes y la falta o privación de los cuidados necesarios, así como las faltas de

- El derecho a ser atendido en situación de dependencia. Se trata de un derecho de reciente instauración en el nivel estatal (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia) que se incardina en nuestro sistema de servicios sociales, pero adquiere autonomía y sustantividad propia por su carácter de derecho subjetivo, cuyo cumplimiento es de carácter obligatorio para los poderes públicos, sin que quepan alusiones a la falta de disponibilidad presupuestaria, como ocurre con un gran número de prestaciones sociales que, por su carácter complementario, no gozan de dicha garantía<sup>27</sup>. Es un derecho cuyo destinatarios son las personas dependientes, no las personas mayores, aunque el incremento de la longevidad trae como consecuencia la existencia de un amplio número de mayores dependientes.

- El derecho a un entorno accesible. La Ley 51/2003, de de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad es una Ley que no está destinada al colectivo de mayores sino al de personas con discapacidad. No obstante, un gran número de mayores, particularmente en el segmento de edad de 80 años y más, padecen discapacidades en distinto grado, lo que los convierte en beneficiarios directos de los principios de no discriminación, acción positiva y accesibilidad universal, los cuales sirven de base para conseguir el objetivo de esta ley: garantizar y reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social<sup>28</sup>.

- El derecho a la atención sociosanitaria. La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud considera esta atención como el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social.

Como conclusión a este epígrafe, señalaremos que no son numerosos los intentos de clasificación o sistematización de los derechos de las personas mayores dentro de la doctrina española.

Tampoco existe un texto normativo dedicado con carácter exclusivo a definir o catalogar los derechos de los mayores. Para entender el alcance de esta cuestión,

---

respeto, tienen también su tipificación específica y referida a los ascendientes. (...) se puede observar que no es tan ajeno y tan disparejo el concierto legal del resto de los puntos de vista desde los que se puede contemplar el maltrato; por supuesto, con independencia de las medidas preventivas y de los planes de intervención, el recurso de la coercibilidad está siempre presente como forma clara y contundente de frenar y disuadir a los maltratadores.”

<sup>27</sup> Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Capítulo 1, pág. 14: “Todos los expertos que estudian las consecuencias que para las sociedades modernas tiene el fenómeno del envejecimiento coinciden en afirmar que el problema fundamental es cubrir las necesidades de cuidados y atención a las personas dependientes, cuyo número se está viendo enormemente incrementado como consecuencia del aumento de la población de avanzada edad”.

<sup>28</sup> Según la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud realizada en 1999, el 58.7% de las personas de 65 y más años padecían algún tipo de discapacidad (fuente, INE)

no podemos perder la perspectiva del tipo de organización política que existe en España desde 1978, esto es, el estado autonómico, en el que conviven la organización central del Estado y la de diecisiete comunidades autónomas, con base en el principio de reparto competencial, de forma que hay competencias que residen de forma exclusiva bien en el Estado, bien en las comunidades autónomas, y otras que se ejercen de forma concurrente por los dos niveles.

En el nivel estatal, la norma suprema, la Constitución de 1978, estableció en su artículo 50 algunos derechos que corresponde a las personas mayores, como el derecho a la suficiencia económica mediante un sistema de pensiones justo y actualizado, que tiene su fundamento en la pérdida de la capacidad laboral que se experimenta con el paso de los años, y el derecho a percibir prestaciones de servicios sociales para atender las necesidades específicas de los mayores en materia de salud, vivienda, cultura y ocio, si bien el disfrute de estos derechos está condicionado a su desarrollo legal.

Además de la Constitución, la Ley puede ser fuente de derechos y obligaciones para las personas y, en efecto, las Cortes Generales han aprobado diversas normas que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico algunos derechos, que aunque no se prediquen de forma exclusiva de las personas mayores, benefician especialmente a este colectivo. Sin querer dotar a esta relación de carácter exhaustivo, podemos señalar el derecho a la protección personal y patrimonial, el derecho a la atención en situación de dependencia, el derecho a un entorno accesible y el derecho a la atención sociosanitaria.

### **6.3. Derechos de las personas mayores. Perspectiva autonómica.**

En nuestro sistema político, las comunidades autónomas gozan de capacidad de autogobierno y tiene potestad legislativa en el marco de sus competencias, por lo que, a la hora de catalogar y definir los derechos de las personas mayores en España se hace necesario analizar la actividad legislativa desplegada por éstas. En este sentido, señalaremos que la totalidad de las comunidades autónomas españolas han asumido competencias en materia de servicios sociales, y han aprobado normas que, si bien en una primera etapa centraron sus esfuerzos en el campo de la prestación (generar servicios desde la iniciativa pública y regular los criterios de acceso), en una segunda etapa se han preocupado preferentemente de la reglamentación y el control de la prestación, a medida que la iniciativa privada ha ido entrando en el sector de los servicios sociales<sup>29</sup>. Finalmente, algunas de las más modernas leyes de servicios sociales han introducido avances en la protección de los mayores, configurando determinados derechos como auténticos derechos subjetivos, superando así el enfoque asistencial que ha predominado en nuestro sistema de atención social.

Desde algunos sectores se han criticado determinados efectos perversos que provoca la existencia de diferentes leyes de servicios sociales en cada comunidad autónoma, pues esta diversidad legislativa supone, en la práctica, una desigualdad

---

<sup>29</sup> De la Cámara Martínez, Juan José, op. cit., pág. 35-36. Para esta referencia el autor cita a J. de Martí (2002)

ante la ley en función del territorio de residencia<sup>30</sup>. Sin querer profundizar en este debate, aunque el mismo se acerca bastante a uno de los objetivos de este trabajo, cual es determinar la posible existencia de desigualdades con respecto al mecanismo de garantía y protección que supone en España la figura de los defensores del pueblo, consideramos que la propia configuración del estado de las autonomías hace difícil la homogeneización de los derechos, prestaciones y servicios que corresponden a los ciudadanos de cada comunidad autónoma. Es precisamente la capacidad de autogobierno lo que hace que cada territorio pueda decidir sus prioridades, y resulta complicado establecer un elenco de prestaciones común, lo que en cualquier caso no impediría la aprobación de unas prestaciones mínimas que quedaran garantizadas en todo el territorio del estado, como parece que va a ocurrir con el Sistema de Atención a la Dependencia.

Vamos a analizar, a continuación, las normas relativas a las personas mayores de cada comunidad autónoma, o las normas de servicios sociales de las mismas, a fin de conocer los catálogos de derechos que éstas contemplan<sup>31</sup>.

### **6.3.1. Andalucía.**

La legislación de referencia es la siguiente.

- Ley 5/2003, de 9 de octubre, de Declaración de Voluntad Vital Anticipada.
- Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores en Andalucía.
- Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.

La normativa andaluza contempla, en síntesis, los 10 siguientes derechos de las personas mayores:

- a) A la protección económica.
- b) A la asistencia sanitaria.
- c) A los servicios sociales.
- d) A la atención sociosanitaria.
- e) A la educación y a la formación.
- f) A la sensibilización de la sociedad con las personas mayores.
- g) A disfrutar de una vivienda y condiciones urbanísticas adecuadas.
- h) A disfrutar del ocio y cultura.
- i) A la participación.
- j) A la protección jurídica.

---

<sup>30</sup> Triadó, Carme. *Incapacitación y protección: los derechos de los mayores*. Revista Multidisciplinar de Gerontología, 2003, 13 (4):239-240. Entre las conclusiones de las VIII Jornadas de la AMG (Asociación Multidisciplinaria de Gerontología), la autora señala: "El hecho de que cada comunidad autónoma tenga su propia legislación en materia de servicios sociales tiene aspectos positivos y alguno perverso, pues fomenta la existencia de elementos diferenciadores que vulneran el derecho a la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Es necesario corregir este desajuste legislativo, sería necesaria una ley general de servicios sociales. (...).

<sup>31</sup> La enumeración que se realiza no tiene carácter exhaustivo. Existen leyes aprobadas por las comunidades autónomas, en materias como educación de adultos o supresión de barreras arquitectónicas que no se han recogido en este epígrafe. Tampoco se recogen materias específicas de personas mayores que no hayan sido aprobadas mediante normas con rango de Ley. Por último, recogemos como simple enumeración las normas con rango de Ley de aquellas autonomías que han regulado las manifestaciones anticipadas de voluntad o "testamentos vitales", pese a no estar destinadas exclusivamente a personas mayores.



Cada uno de estos derechos, lógicamente, está enunciado de una manera diferente, siendo también diferentes las prestaciones que se derivan de cada uno de estos derechos, los requisitos para el acceso a los mismos, el procedimiento de concesión y los sistemas de garantía.

### **6.3.2. Aragón.**

La legislación de referencia es la siguiente.

- Ley 6/2002, de 15 de abril 2002 , de Salud de Aragón (regula las voluntades anticipadas en su artículo 15).
- Ley 3/1990, de 4 de abril, del Consejo Aragonés de las Personas Mayores, modificada por Ley 22/2002, de 16 de octubre,
- Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social.

En la Comunidad Autónoma de Aragón la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social, contempla un marco necesitado de ulterior desarrollo, en el que se recogen derechos relativos a la percepción de atención social y de prestaciones económicas. Además, por Ley 3/1990, de 4 de abril, modificada por Ley 22/2002, de 16 de octubre, se crea el Consejo Aragonés de las Personas Mayores, como órgano de relación, asesoramiento y propuesta ante los poderes públicos en aquellas cuestiones que afecten a las personas mayores.

### **6.3.3. Asturias.**

La legislación de referencia es la siguiente.

- Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.
- Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano, modificada por Ley 2/1988, de 26 de noviembre.

La primera es una ley de servicios sociales, no dedicada específicamente a mayores, aunque éstos sean los principales destinatarios de una gran parte de los servicios que contempla. Reconoce, en primer lugar, un derecho genérico de acceso al sistema público de servicios sociales, que se complementa a continuación con una carta de derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.

Esta Ley además mandata al Gobierno del Principado para que en el plazo de 2 años desde su aprobación dicte un decreto comprensivo del catálogo de prestaciones del sistema público de servicios sociales, distinguiendo a estos efectos aquéllas que serán exigibles como derecho subjetivo.

La segunda Ley, se ocupa de organizar y regular el funcionamiento de los establecimientos residenciales para mayores en Asturias, recogiendo también una carta de los derechos de éstos, en cuanto usuarios de dichos centros residenciales (utilización de los servicios, participación, respeto). Esta Ley crea en Asturias la figura del Letrado Defensor del anciano, órgano administrativo encargado de ejercitar la acción pública en defensa del anciano y de ejercer la tutoría de los mayores incapacitados cuando ésta recaiga sobre el Principado de Asturias.

#### **6.3.4. Islas Baleares.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 1/2006 de 3 de marzo, de Voluntades Anticipadas.
- Ley 4/1999, de 4 de marzo, que regula la Función Inspectoral y Sancionadora en materia de Servicios Sociales.
- Ley 1/1993, de 20 de diciembre, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en materia de Servicios Sociales y de Acción Social.
- Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social.

La ley de acción social de Baleares hace referencia a las personas mayores únicamente en su condición de beneficiarios de los servicios sociales especializados, sin recoger una carta o catálogo de derechos de éstos. Por otro lado, la Ley 1/1993, de 20 de diciembre, tiene un contenido eminentemente organizativo, pues se dedica a atribuir a los consejos insulares determinadas competencias en materia de servicios sociales y la Ley 4/1999 completa el esquema, abriendo la puerta, por razones de eficacia, a la delegación de facultades propias de los servicios de inspección en los Consejos Insulares y los municipios de más de veinte mil habitantes.

#### **6.3.5. Canarias.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 3/1996, de 11 de julio, de Participación de las Personas Mayores y de Solidaridad entre Generaciones.
- Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales.

La normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias se centra en el desarrollo del bienestar personal de los mayores, sin recoger tampoco una carta o catálogo de derechos de éstos. Dicho bienestar personal se concreta en el derecho a la participación, el derecho a la protección de la salud, la educación para la salud, la promoción de la cultura y ocio de las personas mayores y el derecho a la atención sociosanitaria.

#### **6.3.6. Cantabria.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales.
- Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria (regula las manifestaciones anticipadas de voluntad en su artículo 34).
- [Ley 6/2001 de 20 de noviembre, de Atención y Protección a las Personas en Situación de Dependencia.](#)

La Ley de servicios sociales, pese a que no está dirigida específicamente al colectivo de personas mayores, por tratarse de una Ley reciente en el tiempo presenta una gran preocupación por describir los derechos que reconoce la comunidad autónoma en materia de servicios sociales. Así, esta Ley diferencia los derechos sociales básicos de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma, para después centrarse en los derechos de las personas en su cualidad de usuarios de

los servicios sociales y en los derechos específicos de las personas usuarias de centros y servicios de estancia diurna/nocturna y de carácter residencial.

Por su parte, la Ley de Dependencia de Cantabria, en su Título I delimita el conjunto de derechos y deberes de las personas con discapacidad, destacando aquellos que exigen una especial protección, mientras que su Título II aborda los instrumentos de planificación y coordinación de las políticas de atención sociosanitaria. Esta Ley diferencia unos derechos que corresponden a todas las personas acogidas al ámbito de dicha Ley (recibir información, recibir un trato correcto, respeto a la confidencialidad) y otros que corresponden, específicamente, a los usuarios de centros o servicios sociosanitarios (sistema de quejas, información sobre el funcionamiento del centro y las actividades que desarrolla, igualdad con las prestaciones que se reciben en el domicilio, continuidad en el servicio, asignación de médico y garantía de los derechos fundamentales de la persona).

### **6.3.7. Castilla-La Mancha.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 6/2005, de 7 de julio, de sobre la Declaración de Voluntades Anticipadas en materia de la propia salud.
- Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha.
- Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La Ley de servicios sociales no recoge una carta de derechos, sino que se dedica a describir y organizar el funcionamiento de los servicios sociales en esta comunidad. Podría decirse que recoge el derecho a recibir servicios sociales básicos o especializados si se está en alguna de las situaciones contempladas en la Ley.

Por otro lado, el capítulo II de la Ley 3/1994, de 3 de noviembre, enumera los derechos y los deberes de los usuarios de entidades, centros y servicios sociales en Castilla La Mancha. No se trata, por tanto, de un catálogo general de derechos de los mayores, sino de un listado de derechos de cualquier usuario, entre éstos las personas mayores, de centros de servicios sociales en dicha Comunidad Autónoma.

### **6.3.8. Castilla León.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en relación con la Salud (regula las manifestaciones anticipadas de voluntad en su artículo 30).
- Ley 5/2003, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla León.
- Ley 18/1998, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales.

La primera de estas disposiciones desarrolla ampliamente un catálogo de derechos de las personas mayores. Dichos derechos son los siguientes:

- a) A la igualdad.
- b) A la integridad física, psíquica y moral.

- c) Al honor, la intimidad y la propia imagen.
- d) A la libertad ideológica, religiosa y de culto.
- e) A la información y a la libertad de expresión.
- f) A la participación y asociación.
- g) A la protección de la salud.
- h) A la cultura, ocio y deporte.
- i) A un alojamiento adecuado.
- j) A la protección jurídica y económica.

La ley de acción social y servicios sociales establece los niveles de actuación del sistema de acción social en servicios básicos y específicos, haciendo referencia a la tercera edad como grupo destinatario de servicios sociales.

Finalmente, la ley de apoyo a las familias es una ley de carácter general, que aglutina un conjunto de medidas de apoyo a la familia en dicha Comunidad Autónoma. En este marco establece, entre otras muchas cuestiones, una clasificación y definición de los centros de atención a las personas mayores.

### **6.3.9. Cataluña.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales.
- Ley 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las Familias.
- Ley 11/2001, de 13 de julio, de Acogida Familiar de Personas Mayores.
- Ley 22/2000, de 29 de diciembre, de Acogida de Personas Mayores.
- Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los Derechos de Información concerniente a la Salud y la Autonomía del Paciente, y de la Documentación Clínica.

La Ley de Servicios Sociales define en su Título I el objeto, finalidad, objetivos y principios rectores del sistema público de servicios sociales. Establece el principio de universalidad, que no excluye, sin embargo, que el acceso pueda condicionarse al hecho de que los usuarios cumplan determinados requisitos y paguen una contraprestación económica para asegurar la corresponsabilidad entre usuarios y administraciones públicas y la sostenibilidad del sistema. Los servicios sociales se ofrecen a toda la población y tienen como destinatarios a las personas que necesitan información, valoración, diagnóstico, orientación, apoyo, intervención y asesoramiento individual, familiar o comunitario para hacer frente a situaciones de necesidad personal básica, de falta de cohesión social o familiar o de desigualdad y para su prevención.

Esta Ley establece cuales son las situaciones de necesidad especial y regula los derechos de los destinatarios de los servicios sociales, entre ellos las personas mayores (Disponer de un plan de atención social individual, familiar o convivencial, recibir servicios de calidad y conocer los estándares aplicables a tal fin, continuidad en las prestaciones, recibir una atención urgente o prioritaria en las situaciones que no puedan esperar al turno ordinario, tener asignado un profesional o una profesional de referencia, derecho de renuncia o de decisión entre las opciones que le sean presentadas y derecho a la confidencialidad).

La Ley de acogida de personas mayores, como indica su preámbulo, regula las situaciones de convivencia entre personas que, sin constituir una familia, comparten una misma vivienda habitual, unidas por vínculos de parentesco lejano en la línea colateral, o de simple amistad o compañerismo, y con la voluntad de ayuda al más débil y de permanencia. Concretamente, se regula la convivencia originada por la acogida que una persona o pareja ofrecen a una persona o pareja mayor, en condiciones parecidas a las relaciones que se producen entre ascendientes y descendientes. Posteriormente, la Ley 11/2001 ha regulado la acogida familiar de las personas mayores como servicio social, con la finalidad de conseguir un mayor grado de bienestar para las personas mayores que necesitan dicho servicio, manteniéndolas en un ambiente familiar y social, y evitándoles el internamiento en instituciones geriátricas cuando éste no sea la solución adecuada ni la que ellas desean e impidiendo que queden desarraigadas del núcleo de convivencia y solas.

Por su parte, la Ley de Apoyo a las Familias recoge medidas de ayuda para familias que tengan a su cargo personas dependientes.

#### **6.3.10. Extremadura.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 3/2005, de 8 de julio, de Información Sanitaria y Autonomía del Paciente
- Ley 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica.
- Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales.

La Ley 5/1987 es una ley de servicios sociales, y no una ley que regule de forma específica los derechos de las personas mayores, a las que se refiere la misma en su condición de potenciales usuarios de los servicios sociales, los cuales tendrán la finalidad de evitar la marginación del anciano, procurando su integración social.

Según su título preliminar, la ley de asistencia social geriátrica regula los derechos y sistemas de protección de la población anciana en la Comunidad Autónoma de Extremadura, las condiciones básicas a que deben someterse los centros y establecimientos residenciales para mayores situados en el territorio de la Comunidad Autónoma y las normas de organización de los mismos. No obstante, la ley solo contempla derechos de los mayores en su calidad de usuarios de los centros residenciales y hogares club de Extremadura:

- a) Alojamiento y, en su caso, manutención.
- b) Utilización de los servicios comunes en las condiciones que se establezcan en las normas de funcionamiento interno de cada uno de los establecimientos residenciales, de acuerdo con las características de los mismos.
- c) Recibir comunicación personal y privada con el exterior mediante la existencia de zonas específicas para visitas y teléfono público.
- d) Los usuarios de los hogares club con servicio de comedor poseerán iguales derechos que los usuarios residentes, excepto el de alojamiento.

#### **6.3.11. Galicia.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 3/2005, de 7 de marzo, de modificación de la Ley 3/2001, de 28 de mayo, reguladora del Consentimiento Informado y de la Historia Clínica de los Pacientes.
- Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales.

No existe una norma con rango de ley dedicada a la protección de los derechos de los mayores. La ley de servicios sociales de esta Comunidad recoge, en su Título Preliminar, un listado de derechos de los ciudadanos usuarios de los centros y servicios.

- a) A acceder a los mismos y recibir asistencia sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, ideología o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- b) A la consideración en el trato, debida a la dignidad de la persona, tanto por parte del personal del Centro o servicio como de los demás usuarios.
- c) Al sigilo profesional acerca de los datos de su historial sanitario y social.
- d) A realizar salidas al exterior.
- e) A mantener relaciones interpersonales, incluido el derecho a recibir visitas.
- f) A una asistencia individualizada acorde con sus necesidades específicas.
- g) A la intimidad personal en función de las condiciones estructurales de los Centros y servicios.
- h) A que se facilite el acceso a la atención social, sanitaria, educativa, cultural y, en general, a todas las necesidades personales que sean precisas para conseguir su desarrollo integral.
- i) A dejar de utilizar los servicios o a abandonar el Centro por voluntad propia.
- j) A asociarse al objeto de favorecer su participación en la programación y en el desarrollo de actividades.

### **6.3.12. La Rioja.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales.
- Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales.
- Ley 5/1998, de 16 de abril, de Derechos y Deberes de las Personas Usuarias, Autorizaciones Administrativas, Infracciones y Sanciones e Inspección en el ámbito de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

No existe una norma con rango de ley dedicada específicamente a la protección de los derechos de los mayores. La ley de servicios sociales proclama un derecho genérico a recibir éstos, y de acuerdo con la misma, los dirigidos a personas mayores irán encaminados a proporcionarles una mayor autonomía, incentivar su participación y facilitar su integración social. Cuando estos servicios no puedan ser prestados en su medio habitual, se hará a través de atención residencial.

En la ley de calidad de los servicios sociales figura una carta o decálogo de derechos de los usuarios de los servicios sociales, que perfecciona los términos de la carta de derechos que recogía la ley de 1998, al eliminar la referencia a derechos que ya figuran en otros textos normativos y concentrarse en la relación de dichos derechos con la prestación de los servicios sociales:

- a) A acceder a los centros o servicios sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, ideología o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- b) A acceder, permanecer y cesar en la utilización del servicio o centro por voluntad propia.

- c) A un programa de intervención individual definido y realizado con la participación y el conocimiento de la persona usuaria o, en su caso, su representante legal.
- d) A la máxima intimidad personal y a la protección de la propia imagen. Al secreto profesional de su historia sanitaria y social y a la protección de sus datos personales.
- e) A participar en las actividades que se desarrollen en el centro o servicio.
- f) A asociarse al objeto de favorecer su participación en la programación y desarrollo de las actividades y para la defensa de sus derechos.
- g) A presentar quejas y sugerencias.
- h) A la información contenida en su expediente personal, a conocer el precio de los servicios que recibirá y en general toda aquella información que requiera como persona usuaria.
- i) A mantener sus vínculos sociofamiliares en los centros en que esté ingresado.
- j). A disfrutar de las prestaciones del centro o servicio de acuerdo con su programa de intervención social, así como a una adecuada coordinación, cuando así sea necesario, con otros sistemas afines, como el socio-sanitario, educativo, de empleo, y aquellos otros que puedan confluir con los Servicios Sociales en áreas concretas de la intervención personalizada.

### **6.3.13. Madrid.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 3/2005, de 23 de mayo, por la que se regula el ejercicio del Derecho a Formular Instrucciones Previas en el Ámbito Sanitario y se crea el registro correspondiente
- Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Ley 11/2002 de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Ley 4/1995 de 21 de marzo, de creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.

No existe una norma con rango de ley dedicada a la protección de los derechos de los mayores. La ley de servicios sociales de esta Comunidad recoge, en su Título Preliminar, un listado de derechos de los ciudadanos en relación a los servicios sociales, entre los que destacamos los derechos:

- a) A una información suficiente y veraz, en términos comprensibles, sobre las prestaciones y recursos disponibles.
- b) A recibir atención social sin discriminación
- c) A ser protegidos por la ley, tanto ellos como sus bienes, cuando no posean la capacidad de decidir por sí mismos.
- d) A una atención individualizada que respete su identidad y dignidad.
- e) A la asignación de un profesional de referencia que asegure la coherencia y globalidad del proceso de atención.
- f) A participar en la toma de decisiones sobre el proceso de intervención social.

La Ley 11/2002, de 18 de diciembre tiene por objeto garantizar la adecuada actuación de los Centros de Servicios Sociales y Servicios de Acción Social desde un punto de vista de estricta legalidad, así como asegurar la adecuada prestación de

los servicios sociales por las Entidades autorizadas de acuerdo con parámetros de calidad previamente definidos y referidos, tanto a aspectos materiales y funcionales, como relativos a la formación o especialización del personal y a los procesos definidos para la prestación de los servicios.

Finalmente, la Ley 4/1995, de 21 de marzo, crea la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, como instrumento de protección para las personas incapacitadas.

#### **6.3.14. Murcia.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Como en otros casos que ya hemos comentado, se trata de una ley de servicios sociales de carácter general, que no recoge un catálogo específico de derechos de las personas mayores. No obstante, la ley establece los derechos de los usuarios de los servicios sociales y, de forma particularizada, los derechos de los usuarios de servicios de carácter residencial (derecho a no ser discriminado, a ser tratado con respeto y deferencia, a la atención personalizada, al sigilo profesional, a mantener relaciones interpersonales, a la participación, al acceso a los recursos y a la información sobre el sistema de protección social y a conocer en todo momento el precio de los servicios que se reciben y a que le sean comunicadas sus modificaciones).

#### **6.3.15. Navarra.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

- Ley 34/2002, de 10 de diciembre, de Acogimiento Familiar de Personas Mayores en Navarra.

- Ley 11/2002 de 6 de mayo, sobre los Derechos del Paciente a las Voluntades Anticipadas, a la Información y a la Documentación Clínica, modificada por Ley Foral 29/2003.

La ley navarra de servicios sociales es una de las que se ha aprobado más recientemente, y por ello incorpora a su articulado el concepto de universalidad de los derechos sociales, a los que otorga carácter de derecho subjetivo, superando el carácter asistencial de la legislación anterior y facilitando la reclamación de los mismos, incluso ante los tribunales de justicia.

Al tratarse de una ley de servicios sociales de carácter general, no recoge un catálogo específico de derechos de las personas mayores. No obstante, la ley establece los derechos de los usuarios de los servicios sociales y, de forma particularizada, los derechos de los usuarios de servicios de carácter residencial. Entre estos destaca, por su novedad, el derecho a conocer con carácter previo a su ingreso el informe público en el que se detallen los resultados de la evaluación periódica a la que están sometidos los servicios residenciales



La Ley 34/2002 regula la figura del acogimiento familiar de personas mayores en dicha Comunidad Foral, que queda configurado como un servicio social público de libre elección.

#### **6.3.16. País Vasco.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 7/2002, de 12 de diciembre, de las Voluntades Anticipadas en el ámbito de la Sanidad.
- Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.

La Ley 5/1996 es una ley de servicios sociales, y no una ley que regule de forma específica los derechos de las personas mayores, a las que se refiere la misma en su condición de potenciales usuarios de los servicios sociales.

A tenor de dicha Ley, el sistema de servicios sociales se regirá por los principios de responsabilidad de los poderes públicos (que constituye la garantía del derecho de la ciudadanía a dichos servicios), solidaridad (con especial apoyo al desarrollo del voluntariado y de la acción comunitaria), igualdad y universalidad (para la prevención y superación de las discriminaciones existentes se adoptarán medidas de acción positiva y políticas de igualdad de oportunidades y de trato), prevención, integración y normalización (se aplicarán, de forma prioritaria, a la prevención de las causas que producen la marginación; asimismo se orientarán a la integración de la ciudadanía en su entorno personal, familiar y social, procurando su reinserción social y se evitará la marginación asistencial de los destinatarios de los servicios sociales), participación de la sociedad (participación democrática a través de los cauces que se establecen en la Ley), planificación (el análisis de las necesidades, así como de la problemática social y de sus causas, determinará las actuaciones y servicios que deban ejecutarse de acuerdo con los recursos disponibles), coordinación y cooperación (cooperación entre administraciones y coordinación de la iniciativa privada concertada, con el fin de atender a las necesidades sociales en función de su demanda), descentralización (atendiendo al principio de proximidad) y atención personalizada (se procurará prestar los servicios, siempre que sea posible, a través de pequeñas unidades asistenciales).

#### **6.3.17. Valencia.**

La legislación de referencia es la siguiente:

- Ley 9/2004, de 7 de diciembre, del Consejo Valenciano de las Personas Mayores.
- Ley 1/2003 de 28 de enero, de Derechos e Información al Paciente de la Comunidad Valenciana.
- Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

No existe en la Comunidad de Valencia una ley específica para la protección de los derechos de los mayores. La ley de servicios sociales se ocupa de describir el objetivo de los servicios sociales de atención a la tercera edad.

Por su parte, la Ley 9/2004 está dedicada en exclusiva a la creación, composición y funcionamiento del Consejo Valenciano de las Personas Mayores, siendo por tanto un instrumento de canalización del derecho de participación.

### **6.3.18. Recapitulación.**

Todas las comunidades autónomas españolas han asumido competencias en materia de servicios sociales y han aprobado normas reguladoras de esta actividad y, en algunos casos, han aprobado normas dedicadas específicamente a la protección de los derechos de las personas mayores.

Del análisis de la normativa desarrollada por las diecisiete comunidades autónomas, podría señalarse la existencia de tres grupos diferentes de derechos. No todas las comunidades han aprobado los tres grupos de derechos aunque a nuestro entender, por vía interpretativa, cabría invocar la mayoría de esos derechos en cada comunidad. Así, un primer bloque comprende una serie de derechos de todas las personas mayores de cada comunidad. Se trata de los derechos a la protección económica y jurídica, a la asistencia sanitaria, a la educación y a la formación, a la sensibilización de la sociedad con las personas mayores, a disfrutar de una vivienda y condiciones urbanísticas adecuadas, a disfrutar del ocio y cultura y a la participación.

El segundo bloque integra el conjunto de derechos que corresponden a todos los usuarios de los servicios sociales. En este bloque se incorporan los derechos a la no discriminación en el acceso, a la utilización y cese voluntario de los servicios, a la participación en la gestión del sistema de servicios sociales y a la libre asociación de los usuarios del mismo para la defensa de sus intereses.

Finalmente, el tercer bloque tiene un carácter más específico, pues define los derechos que corresponden a los usuarios de los centros residenciales para personas mayores. Son los derechos a un programa de intervención individual definido y realizado con la participación y el conocimiento de la persona usuaria o, en su caso, su representante legal, a la máxima intimidad personal y a la protección de la propia imagen, al secreto profesional de su historia sanitaria y social y a la protección de sus datos personales, a participar en las actividades que se desarrollen en el centro o servicio, a presentar quejas, sugerencias o reclamaciones, a la información contenida en su expediente personal, a conocer el precio de los servicios que recibirá y en general toda aquella información que requiera como persona usuaria, a mantener sus vínculos sociofamiliares en los centros en que esté ingresado, y disfrutar de las prestaciones del centro o servicio de acuerdo con su programa de intervención social<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> De la Cámara Martínez, Juan José, op. cit., pág. 57-63. Este autor realiza una interesante clasificación de los derechos de los mayores ingresados en centros residenciales, partiendo del análisis de las diferentes normativas autonómicas, si bien con una forma de expresión, en sus propias palabras, "menos condicionada por el lenguaje jurídico". Para este autor, los residentes disfrutan de una serie de derechos "comunes" inalienables, como:

- *Privacidad e intimidad*. Derecho a estar solos sin ser molestados y sin que nadie se entrometa en sus asuntos, sin su consentimiento o por limitación de su capacidad legal.

#### 6.4. Los derechos de las personas mayores. Síntesis.

Como hemos señalado con anterioridad, en la actualidad no existe una norma de carácter internacional vinculante para el Estado español, que recoja un catálogo de derechos de las personas mayores, por su condición de tales, a diferencia de lo que ocurre con otros grupos o colectivos vulnerables, como los niños, o los trabajadores migrantes, con respecto de los cuales España es signataria de tratados internacionales que se integran en nuestro ordenamiento jurídico creando un conjunto de derechos para los destinatarios de los mismos y de deberes para los poderes públicos responsables de su garantía.

No obstante, la inexistencia de dicha norma internacional no implica la desprotección de las personas mayores en nuestro país, aunque desde diversos sectores, tanto en el plano nacional como en el internacional, se aboga por que Naciones Unidas aborde la preparación de un tratado internacional que, al menos, se preocupe de la eliminación de toda forma de discriminación por razón de la edad.

En cualquier caso, existen instrumentos internacionales que reconocen derechos a todas las personas, entre ellas a las personas mayores en España, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, o el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, existen otros instrumentos internacionales que aunque no tengan el carácter vinculante de los tratados internacionales, gozan de un valor político y moral considerable, como los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, aprobados por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1991.

En derecho español, nuestra vigente Constitución proclama el derecho de las personas mayores a la suficiencia económica, que se debe instrumentar mediante un sistema de pensiones justo y permanentemente actualizado, y el derecho a recibir servicios sociales que incidan en las necesidades de los mayores en materia

---

- *Dignidad*. Reconocimiento del valor intrínseco que tienen como personas, en toda circunstancia, trato, asistencia o atención que reciban en el centro.

- *Autonomía*. Derecho a llevar su vida hasta donde se lo permitan sus limitaciones y su condición de seres humanos; a ser objeto de todo tipo de atenciones humanas, asistenciales o especializadas, contando con su opinión o la de sus representantes.

- *Elección libre*. Dentro de un reglamento de régimen interior razonable, de una programación de atención personalizada y de las obligaciones que conlleva la convivencia con otras personas, el mayor debe poder elegir, hasta donde se lo consienta su grado de autonomía psíquica, física y social, sus amistades, forma de vestir, la participación en actividades programadas, la utilización de su tiempo, de sus bienes, de sus gustos y de los recursos del centro.

- *Satisfacción*. Entendida como:

\*Realización de las aspiraciones y capacidades personales en todos los aspectos de la vida diaria.

\*Derecho a mejorar su calidad de vida.

\*Facilidades para proporcionarle un entorno manejable, seguro y confortable.

\*Ayuda para maximizar y optimizar su capacidad física, emocional, intelectual y social.

\*Posibilidad de mantener y acrecentar la mayor autonomía personal y social.

\*Vivir el mayor grado posible de bienestar y de salud integral.

- *Estilo de vida propio*. Definido y escogido por la forma de pensar, creer, manifestarse y vivir de cada usuario como ser humano.

de sanidad, vivienda, cultura y ocio. Además, mediante la aprobación de diversas leyes las Cortes Generales han creado otros derechos que corresponden a todos los mayores en España, aunque algunos de estos derechos no estén destinados específicamente a este colectivo. Sin pretender ser exhaustivos citamos los derechos a la protección personal y patrimonial, a la atención en situación de dependencia, a disfrutar de un entorno accesible o a recibir asistencia sociosanitaria.

Las comunidades autónomas, en el ejercicio de su potestad de autogobierno, también han incorporado al ordenamiento jurídico determinados derechos que corresponden en gran medida a las personas mayores residentes en las mismas. En este sentido, se detecta la existencia de tres bloques de derechos; los que corresponderían a toda persona mayor que resida en una Comunidad Autónoma, los que corresponderían a las personas mayores que sean usuarias de los servicios sociales de una comunidad autónoma y, finalmente, los derechos que corresponderían a las personas mayores que sean usuarias de centros residenciales destinados a este colectivo.

Todos estos derechos son objeto de la protección de las instituciones de los defensores del pueblo en España, como analizaremos en el epígrafe siguiente, en el que trataremos de determinar si dicha protección es homogénea o plantea problemas de desigualdades entre los residentes en una u otra comunidad autónoma.

No obstante, antes de abordar dicha cuestión, queremos explicar nuestra postura en el debate acerca de la necesidad de abordar, mediante un acuerdo o tratado internacional, la aprobación de un catálogo de derechos de las personas mayores. Ya hemos dejado claro en las páginas precedentes que la reiteración en cascada de los derechos de las personas añade poco valor a los textos normativos que los incorporan, produciendo, más bien, una inflación legislativa que poco ayuda a la aprehensión de sus derechos por parte de los destinatarios de los mismos, en este caso, de las personas mayores. A nuestro entender, si la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce los derechos a la libre expresión, a la intimidad o a la libertad ideológica, de poco serviría que otro acuerdo internacional reiterara dichos derechos, aunque concretando sus beneficiarios en las personas mayores. Sin embargo, un acuerdo internacional que garantice a los mayores su derecho a la suficiencia económica, a no ser discriminados en el empleo, a recibir servicios sociales, a su protección personal y patrimonial, a no ser discriminados en el acceso a los servicios sanitarios, a ser atendidos en situación de dependencia o, incluso a poder morir con dignidad, siendo respetada su voluntad en cuanto al tratamiento, recibiendo los cuidados paliativos necesarios y evitando las situaciones de encarnizamiento terapéutico, representaría, a nuestro juicio, un importante avance en la protección de las personas mayores en todo el mundo.

También para los mayores de España la aprobación de dicho tratado podría suponer una mejora de su protección, ello pese a que la mayoría de los derechos aludidos están ya reconocidos, bien en la Constitución, bien en las disposiciones legales vigentes. Esta mejora de la protección se produciría en una doble vertiente. De un lado, porque se podrían incorporar a nuestro ordenamiento jurídico derechos que no están suficientemente reconocidos en todo el territorio español. Y de otro lado, porque dichos textos fruto del acuerdo internacional servirían de forma automática,

por la vía del artículo 10.2 de la Constitución, como pauta interpretativa de las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades.

### **6.5. Las instituciones de los defensores del pueblo en España.**

Tanto el Defensor del Pueblo de España como los defensores del pueblo autonómicos son instituciones públicas de defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos, cuya creación por Ley se prevé en la Constitución española, en el caso del primero, y en los diferentes Estatutos de Autonomía, en el caso de los segundos.

Es diferente la “densidad” de regulación que se desprende tanto del artículo 54 de la Constitución como de los respectivos artículos de los Estatutos de Autonomía, con relación a cada una de las instituciones aludidas, si bien se reconocen determinadas características comunes que conforman en cierta medida, ya desde el bloque de la constitucionalidad, las señas de identidad de la figura del Ombudsman que ha incorporado el ordenamiento jurídico español.

Las disposiciones legislativas autonómicas que han venido a desarrollar el régimen jurídico y de funcionamiento de las defensorías recogidas en los textos estatutarios se han hecho eco, en líneas generales, de la arquitectura diseñada por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, para ordenar la actividad del Defensor del Pueblo. De esta manera, el ordenamiento jurídico posconstitucional ha ido incorporando unas instituciones, cuyos perfiles y características se ha ocupado de definir ampliamente la doctrina, a la que nos remitimos.

En lo que respecta a las funciones que tienen los defensores, de acuerdo con sus respectivas Leyes reguladoras, señalaremos que a éstos se les encomienda una función esencial, la defensa de los derechos y libertades constitucionales, y, en la mayoría de los casos, una función instrumental de la anterior, la supervisión de la actividad de las diferentes administraciones públicas, todo ello sin entrar a considerar misiones específicas que desarrollan algunas de estas instituciones, como el caso del Justicia de Aragón, que tiene encomendada la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Para lograr que se activen, a instancia de parte, los mecanismos de tutela que representan los Ombudsman, las ya aludidas leyes reguladoras de estas instituciones han configurado un extenso “derecho de acceso”. En su virtud, el ejercicio del derecho de queja ante los diferentes Comisionados requiere, únicamente, la existencia de un interés legítimo, sin que puedan establecerse restricciones de ningún tipo por cuestiones relativas a la edad o capacidad del sujeto, vecindad, nacionalidad, relaciones especiales de sujeción (internamiento en centro penitenciario) o, en general, cualquier otra que se aparte de la exhibición de un interés legítimo.

Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos se basan en lo dispuesto en la Ley 36/1985, de 18 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Dicha Ley pretende, de un lado, dotar a los comisionados parlamentarios autonómicos de las prerrogativas y garantías

necesarias para el mejor ejercicio de sus funciones. De otro lado, establece las normas que desarrollan y concretan el modo de aplicación de los principios básicos de coordinación y cooperación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, previstos en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo<sup>33</sup>. Actualmente existe un convenio marco de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los defensores del pueblo autonómicos, que data de 2003.

Los cauces de relación entre los defensores del pueblo y las cámaras legislativas de las que son comisionados son diversos y se establecen en las respectivas leyes reguladoras. No obstante, todas estas instituciones comparten una característica común, como es la obligación de presentar a la respectiva cámara un informe anual sobre la gestión llevada a cabo por la institución en ejercicio de sus competencias, y la potestad de elaborar y presentar ante dicha cámara informes extraordinarios que estudian de forma monográfica un asunto concreto en su ámbito de gestión.

## **6.6. Análisis de la actividad de defensa de los derechos de las personas mayores desplegada por los defensores del pueblo en el ejercicio 2005.**

Como ya se ha explicado, nos vamos a centrar en la actividad de los defensores del pueblo en el ejercicio 2005<sup>34</sup>, ya que en el momento de cierre de esta memoria<sup>35</sup> disponemos de todos los informes correspondientes a 2005 publicados y, de esta manera, el trabajo goza de mayor actualidad. Incluso se ha tratado de contar con los informes anuales correspondientes a 2006, si bien algunas defensorías, por distintos motivos, aún no los han hecho públicos, por lo que nos vamos a centrar en el citado ejercicio 2005, lo que no excluirá algunas referencias a actuaciones posteriores de las citadas defensorías.

Para el análisis, de tipo cualitativo, hemos seleccionado una serie de ítems, que consideramos pueden ofrecer una visión comparativa lo suficientemente panorámica. No obstante, se podrían incorporar otras variables que no contemplamos en esta memoria, por razones de diversa índole, como el porcentaje de la actividad que suponen las quejas relacionadas con personas mayores con respecto al total de quejas en cada institución, el número de mayores atendidos, el número de asuntos relacionados con personas mayores que se han solucionado, los recursos presupuestarios destinados al área del mayor, etc.

Es importante subrayar que este análisis se circunscribe a lo que las propias instituciones desarrollan bajo los epígrafes de atención al mayor, al anciano o a la tercera edad, según la terminología empleada por cada defensoría. De esta forma, no se recogerían, por ejemplo, las quejas referidas a asistencia sanitaria a personas mayores, si en la estructura del informe no se han incluido en el epígrafe de personas mayores, o las quejas referidas a cultura, ocio o participación de las personas mayores, si en los correspondientes informes no se han incluido en el

---

<sup>33</sup> Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

<sup>34</sup> Las defensorías a las que se alude en este epígrafe son el Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Justicia de Aragón, el Diputado del Común de Canarias, la Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha, el Procurador del Común de Castilla y León, el Síndic de Greuges de Cataluña, la Defensora del Pueblo de Navarra, el Síndic de Greuges de Valencia, el Valedor do Pobo de Galicia y el Ararteko del País Vasco. No se alude a la Defensora del Pueblo de La Rioja y a la Procuradora General de Asturias pues en el ejercicio 2005 aún no habían iniciado su actividad.

<sup>35</sup> Mes de julio de 2007.

epígrafe de personas mayores. Tampoco se recogen las quejas referidas a prestaciones de jubilación, en su modalidad contributiva o no contributiva, si no figuran en el epígrafe de atención a personas mayores, con la excepción del informe del Defensor del Pueblo, del que hemos incluido expresamente en nuestro análisis las quejas referidas a jubilación, por ser dicha institución la competente para la supervisión de la actividad de los organismos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las variables seleccionadas, que desarrollaremos en los siguientes epígrafes son las siguientes:

- a) Metodología empleada para exponer la gestión en el informe anual de cada defensoría.
- b) Temas principales que tratan los informes anuales.
- c) ¿Recogen los informes el número de actuaciones sobre atención a las personas mayores?
- d) ¿Da cuenta el informe de la realización de acciones coordinadas con otras defensorías?
- e) ¿Han llevado a cabo las defensorías actuaciones de oficio sobre cuestiones referidas a los derechos de las personas mayores?
- f) Informes extraordinarios relativos a los derechos de las personas mayores realizados por cada institución.
- g) Propuestas de modificaciones o desarrollo normativo referidas a los derechos de las personas mayores que se realizan o de las que se da cuenta en los informes de cada institución.

Con carácter previo, cabe señalar que en el año 2004 las distintas defensorías existentes entonces en España<sup>36</sup> dedicaron sus XIX Jornadas de Coordinación a las personas mayores. En dichas Jornadas, que se celebraron en Santiago de Compostela, durante los días 28, 29 y 30 de Junio, se debatió con carácter monográfico, la situación de los derechos de las personas mayores en la sociedad actual.

Para abordar esta temática se desarrollaron diversas ponencias, agrupadas en las siguientes Mesas:

- "Los Mayores en la sociedad actual. Los equipamientos para Personas Mayores".
- "Sistemas de ayuda y atención a las personas mayores en su entorno. Consideración de problemas específicos".

Las ponencias que se presentaron en dichas Jornadas fueron las siguientes<sup>37</sup>:

- Las personas mayores en la sociedad actual (Síndic de Greuges de Valencia).
- Universalización de la atención a las personas mayores dependientes (Síndic de Greuges de Catalunya).
- Envejecimiento de la población gallega. Plazas residenciales para mayores en Galicia (Valedor do Pobo de Galicia).
- Derechos y deberes de los usuarios en las residencias de ancianos. Defensa de derechos y reglamento interno (Defensora del Pueblo de Navarra).

---

<sup>36</sup> Con posterioridad, ha iniciado su actividad la Procuradora General de Asturias y el Defensor del Pueblo Riojano.

<sup>37</sup> VVAA. *XIX Jornadas de coordinación de defensores del pueblo*. Santiago de Compostela, 2004.

- La permanencia de los mayores en su entorno: un derecho a proteger por la Administración pública (Procurador del Común de Castilla y León).
- La atención en el domicilio a las personas mayores en Canarias (Diputado del Común de Canarias).
- Personas mayores y vivienda (Defensor del Pueblo Andaluz).
- Discriminación de los trabajadores de “edad avanzada” en el ámbito laboral (Defensor del Pueblo).
- Los malos tratos a las personas de edad (Justicia de Aragón).
- Personas mayores desatendidas: una realidad (Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha).

### **6.6.1 Metodología empleada para exponer la gestión en el informe anual de cada defensoría.**

El Defensor del Pueblo divide el epígrafe noveno de su informe en Administración de la Seguridad y Acción Social, dedicando un subepígrafe de Acción Social a tercera edad y otros dos subepígrafes a las pensiones no contributivas y a las pensiones de jubilación, dentro de Administración de la Seguridad Social. Esta última cuestión, la de las pensiones de jubilación, es tratada de forma exclusiva por el Defensor del Pueblo, al tratarse de una materia de competencia de la Administración del Estado, lo que no impide su referencia en los informes de otros comisionados. El informe hace referencia a algunas de las quejas más significativas relativas a personas mayores.

El Defensor del Pueblo Andaluz hace una primera referencia a la protección social de las personas con dependencia, en una sección preliminar de su informe, dedicada a analizar la situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces a tenor de la actuación administrativa. Posteriormente, en el epígrafe 11, relativo a servicios sociales, se inserta un subepígrafe relativo al derecho a la protección social de las personas mayores.

El Justicia de Aragón divide el epígrafe duodécimo de su informe, Bienestar Social, en dos subepígrafes, personas mayores y personas con discapacidad. El informe hace referencia a algunas de las quejas más significativas relativas a personas mayores.

El Diputado del Común de Canarias, expone la gestión con respecto a mayores como un epígrafe dentro de las Áreas de investigación sobre el estado de los derechos humanos de los grupos de población más vulnerables. El epígrafe de mayores se divide en 7 subepígrafes, el primero introductorio, donde se hace referencia a la protección de las personas con dependencia, y los siguientes dedicados a la atención sociosanitaria, los servicios públicos y las personas mayores, el derecho a la protección personal, la vivienda y la educación, finalizando con el seguimiento anual del informe sobre centros y residencias para mayores en Canarias.

La Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha divide el epígrafe decimoquinto del capítulo II de su informe, servicios sociales, en ocho subepígrafes, una introducción, y los siguientes sobre los servicios de atención a la infancia y menores, los servicios de atención a las personas con discapacidad, los servicios de atención a personas



mayores, el movimiento asociativo, las ayudas económicas y subvenciones, los colectivos desfavorecidos y la organización y planificación de los servicios. El subepígrafe de los servicios de atención a personas mayores se divide a su vez en residencias de mayores, y servicios de atención diurna.

El Procurador del Común de Castilla y León divide el epígrafe I de su informe en tres aspectos, familia, igualdad de oportunidades y juventud. El epígrafe de familia se subdivide en personas mayores, menores, prestaciones a la familia y conciliación de la vida laboral y familiar, subdividiéndose el epígrafe de mayores en varios subepígrafes que veremos en el siguiente apartado.

El Síndic de Greuges de Catalunya, dentro del capítulo dedicado a la actividad de defensa de los derechos de las personas, dedica un epígrafe a servicios sociales, y dentro de éste se refiere a la gente de la tercera edad, personas con discapacidad, situaciones de exclusión y otras actuaciones.

La Defensora del Pueblo de Navarra se acerca a los derechos de las personas mayores en dos espacios diferentes de su informe. En primer lugar, en el epígrafe dedicado a la defensa transversal de los derechos de los ciudadanos, donde se hace referencia a la defensa de los derechos de las personas mayores, junto a menores, mujer, salud mental, discapacidad y pobreza y exclusión social. Posteriormente, en el análisis de las quejas, tercera edad se ubica en el epígrafe de bienestar social, junto a discapacidad y otros, en este ejercicio familias numerosas.

En el informe del Síndic de Greuges de Valencia hay un primer capítulo dedicado a la situación general de la protección de los derechos y libertades en la Comunidad de Valencia. En este capítulo se recoge un epígrafe sobre el derecho a la protección y asistencia sociales, en el que se describe la situación de los derechos de menores, mujeres, ancianos y discapacitados. Posteriormente, otro capítulo destinado al análisis de las quejas tramitadas se subdivide en dos epígrafes, uno en el que se recogen las quejas iniciadas de oficio y otro en el que se recogen las quejas tramitadas a instancia de parte. En ambos epígrafes hay un subepígrafe destinado al análisis de las quejas de los mayores.

En el informe del Valedor do Pobo de Galicia se dedica el capítulo segundo a realizar un resumen de las quejas por área. En este capítulo, en el epígrafe 7 se recogen las quejas correspondientes a servicios sociales y dentro de este epígrafe, se encuentra el subepígrafe 2, relativo a tercera edad, junto a los correspondientes a discapacidad y emergencia social.

En el informe del Ararteko del País Vasco, en la introducción del capítulo dedicado a bienestar social se hace una amplia referencia a los derechos de las personas mayores y, posteriormente, en la selección de quejas más significativas de esta materia se alude a una queja relativa al cierre de un centro residencial. A continuación, en el capítulo dedicado a la atención específica a la problemática de los colectivos de atención preferente, se dedica el segundo epígrafe a las personas mayores, y en él se da extensa cuenta del Informe extraordinario sobre la atención a las personas mayores en dicha Comunidad Autónoma, que fue presentado en el Parlamento Vasco en 2005.

### **6.6.2. Temas principales que tratan los informes anuales.**

En el informe del Defensor del Pueblo, en la parte referida a tercera edad no se establecen subdivisiones, y se alude a una serie de cuestiones que, además, suelen ser habituales en los informes de dicha institución. No obstante, previamente se realiza una breve reflexión sobre la atención a la dependencia y al anteproyecto de Ley de autonomía personal y atención a la dependencia.

Las cuestiones que trata el informe del Defensor del Pueblo son: Las demandas de atención residencial debido a la insuficiente oferta de plazas públicas, las dificultades para realizar cambio de residencia o permutas entre comunidades autónomas, al no estar esta posibilidad legalmente prevista, la inadecuada atención a los usuarios en algunas residencias, con particular énfasis en la cuestión dietética y, finalmente, la necesidad de incrementar el servicio de ayuda a domicilio.

En materia de jubilación el Defensor del Pueblo destaca, como en años anteriores, las quejas referidas a la aplicación de coeficientes reductores en el cálculo de la pensión. También se plantea la disconformidad de algunos interesados con el periodo de bases de cotización tomado en cuenta para el cálculo de la pensión, y quejas referidas a los efectos económicos derivados del derecho a pensiones de vejez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

En el epígrafe de pensiones no contributivas no se hace referencia a actuación alguna referida a la pensión no contributiva por jubilación.

En el informe del Defensor del Pueblo Andaluz, en la parte referida al derecho a la protección social de las personas mayores no se establecen subdivisiones por temas. Las cuestiones que aborda el informe son la tardanza en la resolución de las solicitudes del servicio de ayuda a domicilio, los problemas relativos al funcionamiento de algunos recursos para mayores, como centros residenciales y centros de día, y un problema concreto con respecto a una asociación de alzheimer, que denuncia la paralización de distintos asuntos administrativos por parte de un ayuntamiento. Finalmente en este informe se describe una actuación de oficio, iniciada ante la constatación de que las resoluciones de ingreso urgente de personas mayores y personas con discapacidad con graves y continuos trastornos de conducta no se ejecutan de forma inmediata, sino que se prolongan durante un tiempo excesivo.

En el informe del Justicia de Aragón se señala que la atención residencial sigue centrandose el mayor número de quejas, en aspectos tales como las listas de espera, los criterios y valoraciones de acceso, los precios de las plazas y el estado y funcionamiento de los centros. También han recibido las demandas de muchas familias en torno a las ayudas económicas que concede la Administración para sufragar el coste de los establecimientos residenciales privados, en el sentido de su posible extensión a los centros y servicios de estancias diurnas, así como quejas en las que se expresa la disconformidad de algunos ciudadanos con el sistema actual de traslado de centro, ya que de cada cuatro plazas solo una se destina al traslado de usuarios, quejas sobre la prestación del servicio de ayuda a domicilio y, finalmente, quejas sobre la atención a los enfermos de alzheimer y sus familias.

En el informe del Diputado del Común los temas principales en atención sociosanitaria son la insuficiencia de la oferta de plazas residenciales para mayores y los problemas en el funcionamiento de algunas residencias, la ineficacia de los mecanismos de ingreso en residencia en casos de urgente y extrema necesidad y la insuficiencia de las ayudas para el cuidado de personas mayores dependientes en su hogar. En servicios públicos se alude a la carencia de éstos en un núcleo de población rural habitado únicamente por personas mayores. Con respecto al derecho a la protección personal de los mayores se aborda el maltrato a mayores, con una investigación de oficio y el análisis de algunas quejas sobre esta cuestión. En vivienda se alude a la promoción pública de viviendas específicamente dirigidas a personas mayores. Y en educación a la extensión de los programas universitarios para mayores a determinadas islas en las que no se ofrecen estos cursos.

En el informe de la Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha, en lo que respecta a residencias de mayores se destacan algunas quejas alusivas a desacuerdo con los requisitos para el acceso a las residencias y al retraso en la tramitación de las solicitudes de ingreso. También se alude a defectos en el funcionamiento de algunas residencias, tanto por las condiciones de mantenimiento de las mismas como por el deficiente trato que denuncian los residentes en algunos casos y se referencian quejas relativas a la falta de plazas residenciales o a la necesidad de nuevas viviendas tuteladas para mayores. Con respecto al servicio de estancias diurnas solo se señalan los problemas administrativos en la tramitación de las solicitudes.

En el informe del Procurador del Común de Castilla y León, en el epígrafe de personas mayores, se trata en primer lugar las deficiencias en el funcionamiento de centros residenciales para mayores, tanto en centros residenciales de carácter privado, como en centros residenciales de carácter público, en los que se produce un desajuste en los parámetros de calidad debido al progresivo deterioro de un importante número de residentes que, en el momento de su ingreso, estaban considerados como válidos. Posteriormente se alude al régimen de precios aplicado en los centros residenciales privados, al funcionamiento de los centros de atención no residencial para mayores, a los criterios de calidad asistencial de los centros para mayores y, finalmente, al acceso y a las tarifas del servicio de ayuda a domicilio.

En el informe del Síndic de Greuges de Catalunya, se señala que el déficit de plazas residenciales continúa centrando una buena parte de las quejas de esta área de trabajo, destacándose la insuficiencia de las alternativas o propuestas, por parte de la Administración, que hagan posible el mantenimiento y la atención del anciano en el hogar. Se alude también a las dificultades para solicitar un cambio de recurso (de centro de día a residencia), cuando se modifican las circunstancias del solicitante, para lo que sería conveniente la previsión de un procedimiento simplificado de valoración. Igualmente se recogen las dificultades de los solicitantes que poseen rentas medias para acceder a plazas residenciales, la falta o insuficiente motivación de las resoluciones denegatorias de prestaciones sociales, y la insuficiente información o información poco clara que reciben los mayores al dirigirse a las administraciones. Finalmente, el informe del Síndic de Greuges de Catalunya refiere actuaciones relacionadas con el funcionamiento de los centros residenciales y los servicios que reciben las personas ingresadas en estos centros y hace una alusión a la cuestión de los malos tratos a la gente de la tercera edad.

La Defensora del Pueblo de Navarra, en el espacio dedicado a la defensa transversal de los derechos de los mayores, señala que los ámbitos principales de quejas que plantean los mayores son el reconocimiento del derecho a prestación, pensiones mínimas, pensiones asistenciales y de viudedad, atención domiciliaria, listas de espera en sanidad, atención médica, condiciones de estancia en residencias de la tercera edad y los procesos de declaración de incapacidades, si bien para conocer el desarrollo de cada uno de estos asuntos se reenvía al lector al apartado de análisis de las quejas, a fin de evitar reiteraciones. En dicho apartado, en el epígrafe de bienestar social, subepígrafe de tercera edad, se recoge una queja relativa a la insuficiencia del servicio de atención a domicilio. Señalaremos por último que en el espacio que se dedica a la defensa transversal de los derechos de los mayores se hace una extensa referencia a la presentación del informe extraordinario sobre la atención a la dependencia a las personas mayores en Navarra, y se da cuenta de las actuaciones que se están llevando a cabo para la preparación, con colectivos y asociaciones de mayores, de la Carta de Derechos del Mayor de dicha Comunidad Foral.

En el informe del Síndic de Greuges de Valencia, en lo concerniente a tercera edad, los aspectos que se destacan son los problemas derivados de la insuficiencia de presupuesto para las ayudas económicas para el cuidado de ancianos dependientes, los problemas de percibo de subvenciones para una asociación de jubilados, las reclamaciones de obtención de plazas públicas en residencias de la tercera edad, la situación de riesgo que presentaban algunas personas debido a su situación de incapacidad motivada por demencia senil y los conflictos de familiares y tutores respecto al derecho de visitas a una anciana en una residencia.

El informe del Valedor de Pobo de Galicia, en el subárea de tercera edad, se ocupa con carácter preferente del déficit de plazas residenciales y los consiguientes problemas que se generan para muchas personas que necesitan una plaza residencial pero que la puntuación no les alcanza para el ingreso. Se alude también a la escasez de medios económicos de muchos mayores, que además tienden a agotarse con el copago de las prestaciones de atención residencial o de atención a domicilio que reciben. Finalmente se recoge el aumento de precios en una residencia de mayores de titularidad privada, los problemas para acceder en determinados casos al servicio de ayuda en el hogar y el desacuerdo con algunos de los requisitos del programa de ayudas de apoyo a familias cuidadoras que tienen a su cargo a familiares mayores dependientes.

El informe del Ararteko del País Vasco dedica un amplio espacio de los capítulos sobre bienestar social a profundizar en las principales conclusiones y recomendaciones que se efectuaron por dicha institución en el Informe extraordinario "Atención a las personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Servicio de Asistencia Domiciliaria, Centros de Día y Centros Residenciales", al que ya hemos aludido con anterioridad. El Ararteko también hace referencia a la aprobación de una nueva normativa reguladora del servicio público de residencias para personas mayores dependientes en Vizcaya y a la aprobación del Plan estratégico sociosanitario 2005-2008 de dicho territorio, y expresa su desacuerdo con que dicha norma vuelva a condicionar el acceso a los centros residenciales de la red foral a la disponibilidad de un límite máximo de ingresos,

pues esta previsión contradice el principio de prestación de servicios en atención al nivel de necesidad. Finalmente, se refiere a la tramitación de una queja alusiva al cierre de una residencia para personas mayores, siendo ésta la única queja recogida en la selección de quejas más significativas de esta materia.

### **6.6.3. ¿Recogen los informes el número de actuaciones sobre atención a las personas mayores?**

En el informe del Defensor del Pueblo se recogen las quejas referentes a Sanidad, Seguridad Social y Consumo, dentro de un bloque denominado Sanidad y Política Social, pero no se especifican las quejas referidas a los derechos de las personas mayores.

En el informe del Defensor del Pueblo Andaluz se recogen las quejas referentes a servicios sociales (179), pero no se determina el número de éstas que corresponden a los derechos de las personas mayores.

En el informe del Justicia de Aragón se especifica la incoación de 70 expedientes en el área de Bienestar Social, de los que 30 corresponden a personas mayores y 40 a personas con discapacidad.

En el informe del Diputado del Común se especifica la incoación de 20 expedientes en el área de personas mayores.

En el informe de la Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha se recogen las quejas referentes a servicios sociales (36), pero no se determina el número de éstas que corresponden a los derechos de las personas mayores.

En el informe del Procurador del Común de Castilla y León se recoge el número de quejas correspondiente al área de familia, igualdad de oportunidades y juventud (251), pero no se especifica cuántas de éstas corresponden a familia y dentro de éstas a personas mayores.

En el informe del Síndic de Greuges de Catalunya se recoge el número de quejas correspondiente al área de servicios sociales (225), pero no se especifica cuántas de éstas corresponden a gente de la tercera edad.

El informe de la Defensora del Pueblo de Navarra señala de forma expresa que no puede cuantificar de forma óptima las quejas atendidas referentes al colectivo de mayores, debido a la transversalidad de estas quejas. En la valoración estadística figuran 14 quejas correspondientes a tercera edad, de las 30 de bienestar social.

En el informe del Síndic de Greuges de Valencia se recoge el número de quejas correspondiente al área de servicios sociales (182), pero no se especifica cuántas de éstas corresponden a personas mayores.

En el informe del Valedor do Pobo de Galicia se recoge el número de quejas correspondiente al área de servicios sociales (46), pero no se especifica cuántas de éstas corresponden a personas mayores.

En el informe del Ararteko del País Vasco se recoge el número de quejas correspondiente al área de bienestar social (93), y se especifica que de éstas 16 corresponden a asistencia a las personas mayores.

#### **6.6.4. ¿Da cuenta el informe de la realización de acciones coordinadas con otras defensorías?**

La práctica totalidad de los informes examinados da cuenta de la participación de las respectivas instituciones en las jornadas anuales de coordinación que celebran todas las defensorías, así como de la participación en reuniones y jornadas tanto en el nivel local (con defensorías municipales o sectoriales, como defensores universitarios, del paciente, del consumidor,...), como en el europeo (reuniones del Instituto Europeo del Ombudsman) y el iberoamericano (reuniones de la Federación Iberoamericana de Ombudsman).

No obstante, salvo las ya referidas jornadas anuales de coordinación, que cada año se dedican a un tema de forma prácticamente monográfica, los informes no refieren la existencia de mecanismos permanentes u ocasionales de coordinación relativas a las diferentes áreas de trabajo, entre ellas la de las personas mayores.

#### **6.6.5. ¿Han llevado a cabo las defensorías actuaciones de oficio sobre cuestiones referidas a los derechos de las personas mayores?**

El informe del Defensor del Pueblo no da cuenta de actuaciones de oficio sobre cuestiones referidas a los derechos de las personas mayores.

El informe del Defensor del Pueblo Andaluz da cuenta de la iniciación de 12 expedientes de oficio relativos a servicios sociales, si bien no determina cuántas de estas actuaciones corresponden a los derechos de las personas mayores. No obstante, en el desarrollo del informe se alude a una investigación de oficio referida a mayores.

El informe del Justicia de Aragón da cuenta de 13 expedientes iniciados de oficio, a raíz de las visitas que personal de la institución realiza a las residencias y centros de atención al mayor de Aragón.

El informe del Diputado del Común señala el número total de actuaciones de oficio que se han iniciado, pero no las distribuye por área de trabajo. No obstante, en el epígrafe de mayores se alude a 4 investigaciones de oficio.

El informe de la Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha señala el inicio de 5 actuaciones de oficio en 2005, pero no las distribuye por área de trabajo. En el epígrafe de mayores se alude a una actuación de oficio relativa a posibles irregularidades en la atención a los residentes en un centro.

El informe del Procurador del Común de Castilla y León no da cuenta de actuaciones de oficio sobre cuestiones referidas a los derechos de las personas mayores.

El informe del Síndic de Greuges de Catalunya da cuenta de la iniciación de 11 actuaciones de oficio en servicios sociales, aunque no detalla cuántas de éstas corresponden a tercera edad. No obstante, en el informe se alude a una actuación de oficio, que partiendo de la base del elevado número de quejas sobre el déficit de plazas residenciales para ancianos, pretende disponer de una mayor información sobre el nivel de cobertura de este servicio.

El informe de la Defensora del Pueblo de Navarra da cuenta de la iniciación de 2 expedientes de oficio relativos a bienestar social, si bien no determina cuántas de estas actuaciones corresponden a los derechos de las personas mayores.

El informe del Síndic de Greuges de Valencia da cuenta de la iniciación de 80 actuaciones de oficio, aunque no detalla cuántas de éstas corresponden a servicios sociales y, de éstas, cuántas corresponden a tercera edad. No obstante, en el informe se señala que, de oficio, se han abierto algunas quejas relacionadas con la situación de riesgo que presentaban algunas personas debido a su situación de incapacidad motivada por demencia senil y otra sobre un incendio con una víctima mortal acaecido en una residencia de dicha Comunidad Autónoma.

El informe del Valedor do Pobo de Galicia da cuenta de la iniciación de 22 actuaciones de oficio, aunque no detalla cuántas de éstas corresponden a servicios sociales y, de éstas, cuántas corresponden a tercera edad. No obstante, en el informe se señala que, de oficio, se ha abierto una queja relativa a la denegación durante seis años de la prestación del servicio de ayuda al hogar a una madre mayor con dos hijos discapacitados.

El informe del Ararteko del País Vasco señala el número total de actuaciones de oficio que se han iniciado (42), aunque no detalla cuántas de éstas corresponden a bienestar social y, de éstas, cuántas corresponden a asistencia a las personas mayores.

#### **6.6.6. Informes extraordinarios relativos a los derechos de las personas mayores realizados por cada institución.**

El Defensor del Pueblo ha realizado el informe “La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos (2001)” (en colaboración con la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología) y el informe “Residencias públicas y privadas de la tercera edad (1990)”.

El Defensor del Pueblo Andaluz ha realizado el informe “El servicio de ayuda a domicilio en las capitales andaluzas (1995)” y el informe “La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía (2005)”.

El Justicia de Aragón ha realizado el informe “Calidad de vida de las personas mayores. Un supuesto especial: el maltrato (2004)”.

El Diputado del Común ha realizado el informe “Centros y residencias para mayores en Canarias (2000)” y el informe “La prestación del servicio de ayuda a domicilio en Canarias (2001)”.

No nos consta la elaboración de informes extraordinarios sobre esta materia por parte de la Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha.

El Procurador del Común ha realizado el informe “La atención residencial de la tercera edad de Castilla y León (1988)”.

El Síndic de Greuges de Cataluña ha realizado un “Informe extraordinario sobre la atención a la gente mayor dependiente en Catalunya (2004)”.

La Defensora del Pueblo de Navarra ha realizado el informe “La accesibilidad física y sensorial en Navarra (2006)” y el informe “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra (2005)”.

No nos consta la elaboración de informes extraordinarios sobre esta materia por parte del Síndic de Greuges de Valencia.

El Valedor do Pobo de Galicia ha realizado el informe “Situación de los ancianos en Galicia (1994)”.

El Ararteko del País Vasco ha realizado el informe “Atención a las personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Servicio de Asistencia Domiciliaria, Centros de Día y Centros Residenciales (2005)”, el “Informe sobre las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994)” y el “Informe sobre la asistencia no residencial a los mayores la Comunidad Autónoma del País Vasco (1996)”.

6.6.7. Propuestas de modificaciones o desarrollo normativo referidas a los derechos de las personas mayores que se realizan o de las que se da cuenta en los informes de cada institución.

El Defensor del Pueblo, con relación al internamiento en centros geriátricos de personas de edad avanzada, recomendó al Ministerio de Justicia que el régimen de garantías que contempla actualmente –o que en el futuro pudiera contemplar- el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se haga extensivo, de manera expresa, a todas aquellas personas que padezcan enfermedades psíquicas de carácter crónico, degenerativo o de otro tipo que les impida gobernarse por sí mismas, garantizándose en todo caso la voluntad de la persona afectada a la hora de prestar su consentimiento, cuando tenga capacidad para ello y se pretenda su internamiento en un centro en el que se limitará su libertad.

La Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha, con relación a la seguridad jurídica en los procedimientos de solicitud de plazas residenciales, recomendó a la Consejería de Bienestar Social de dicha Comunidad Autónoma que procediese a adecuar los procedimientos para la tramitación de solicitudes de centros residenciales y de prestaciones económicas a favor de menores, mayores y discapacitados a las normas vigentes de procedimiento administrativo común.



El Procurador del Común de Castilla y León, con relación al servicio residencial que se presta en dicha Comunidad Autónoma, recomendó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que de conformidad con el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas Mayores, aprobado por Decreto 57/2005, de 14 de julio, se proceda a la elaboración de una norma que regule los criterios de calidad de los centros para personas mayores.

El Síndic de Greuges de Valencia, con relación al servicio residencial que se presta en dicha Comunidad Autónoma, recomendó a la Consellería de Bienestar Social que, a la mayor brevedad, promueva la redacción y aprobación de un reglamento que regle las condiciones de acceso y permanencia en centros residenciales públicos para la tercera edad.

El Valedor do Pobo de Galicia, con relación a las ayudas para cuidadores de personas dependientes, sugirió a la Dirección General del Mayor y de Personas con Discapacidad que se examine la conveniencia de que en la nueva orden para la concesión de ayudas de apoyo a familias cuidadoras que tengan a su cargo familiares mayores dependientes, no figure como requisito que deben reunir los cuidadores no superar los sesenta y cinco años de edad.

En el informe del Ararteko del País Vasco se contienen propuestas de modificación o desarrollo normativo, si bien estas figuran en el informe anual porque en el mismo se reiteran parte de las consideraciones efectuadas en el informe extraordinario "Atención a las personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Servicio de Asistencia Domiciliaria, Centros de Día y Centros Residenciales". Por tanto, no se incluyen dichas propuestas en este epígrafe, con el fin de mantener el mismo criterio metodológico seguido al analizar los informes de las restantes defensorías.

En los informes de los restantes comisionados parlamentarios autonómicos correspondientes al ejercicio 2005 no figuran propuestas de modificaciones o desarrollo normativo en el área de personas mayores. No obstante, como ya hemos señalado con anterioridad, hemos de recordar que este análisis se circunscribe a la actividad desarrollada en un solo ejercicio, por lo que cabe la posibilidad de que en ejercicios posteriores o anteriores se hayan formulado por parte de dichas instituciones propuestas en este sentido<sup>38</sup>.

## **6.7. La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo. Recapitulación.**

El Defensor del Pueblo español y los defensores del pueblo autonómicos cumplen un papel capital en el entramado garantista que contempla nuestro ordenamiento jurídico vigente, pues aunque la práctica totalidad de la actuación administrativa está sujeta al control de los tribunales de justicia, no por ello deja de tener importancia la función que llevan a cabo los defensores del pueblo. En primer lugar por la sencillez de su actuación, desprovista de formalismos y por su carácter gratuito, que supone una importante diferencia frente a la resolución de los conflictos ante la

---

<sup>38</sup> De hecho, es frecuente encontrar estas propuestas en los informes de los defensores del pueblo, tanto en el área de personas mayores como en otras áreas.

administración de justicia, pues en este caso la formalidad de los procedimientos, el coste de los mismos y el tiempo medio de resolución hace que muchas personas prefieran aceptar la supuesta vulneración de sus derechos antes que acudir a la vía judicial. Así pues, los defensores del pueblo representan una vía ágil, gratuita e informal para la resolución de los conflictos de los ciudadanos con la administración. Y en segundo lugar por la capacidad que tienen los defensores para iniciar actuaciones de oficio, para dirigir sugerencias o recomendaciones a las administraciones públicas y para proponer la adopción de modificaciones normativas en los casos en que éstas se revelen insuficientes para la eficaz protección de los derechos de los ciudadanos.

Este rol de instituciones garantistas que ejercen las defensorías del pueblo se complementa adecuadamente con las funciones que desarrollan, en otros niveles, las defensorías de carácter municipal o las defensorías de carácter sectorial.

Es obvio que la intervención de todos estos mecanismos garantistas ha incrementado de forma exponencial en los últimos años el nivel de protección de los derechos de las personas.

De los datos contenidos en los informes de los defensores del pueblo correspondientes al ejercicio 2005 se observa, en general, un alto grado de aceptación de las resoluciones de estas instituciones, lo que refuerza la tesis de la mejora de las garantías de los derechos que supone la existencia de las mismas.

Con respecto a las personas mayores, los informes de las defensorías correspondientes a 2005 muestran una supervisión continua y exhaustiva de la actividad de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. Las defensorías han constatado el déficit de plazas residenciales para mayores en la mayoría de las comunidades autónomas y han sugerido el incremento de las dotaciones presupuestarias para este fin; han revisado muchos procedimientos en los que se ha denegado el acceso a una plaza residencial o a un centro de estancia diurna, vigilando el estricto cumplimiento de la legalidad; han inspeccionado personalmente centros residenciales o han excitado la actividad inspectora de los servicios competentes de las comunidades autónomas; se han hecho eco de la dificultad que supone una permuta interautonómica de plaza residencial; han exigido la mejora de la calidad asistencial de las residencias de mayores; han propuesto el incremento de la dotación económica para el cuidado de personas dependientes en su hogar; han propuesto la extensión de los programas universitarios para mayores en lugares a los que no llega la oferta de éstos; han propuesto el incremento de las viviendas para mayores en la promoción pública de vivienda; se han hecho eco de la escasez de medios económicos de muchos mayores, han activado los mecanismos adecuados para que la fiscalía conozca la existencia de personas mayores en situación de riesgo por su incapacidad provocada por la demencia senil; han denunciado la insuficiencia de los programas de atención al mayor en su hogar y han reflexionado y aportado propuestas de trabajo para prevenir y luchar contra los malos tratos a las personas mayores.

La anterior es solo una relación no exhaustiva de las líneas de trabajo que vienen siguiendo las distintas defensorías con respecto a la protección de los derechos de

las personas mayores y creemos que da una idea del importante papel que desempeñan estas instituciones.

Además, lo largo de sus años de existencia, las defensorías han realizado y presentado antes las respectivas asambleas legislativas, o las Cortes Generales en el caso del Defensor del Pueblo, informes extraordinarios sobre cuestiones diversas que afectan a las personas mayores como la atención residencial, la atención no residencial, los servicios de atención en el hogar, la accesibilidad, la atención a la dependencia o el maltrato.

En este punto, debemos reiterar que el Defensor del Pueblo es una institución constitucional, con competencia en todo el Estado para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, supervisando la actuación de la administración pública en todos los niveles, estatal, autonómica y local. Por otro lado, los defensores del pueblo de las comunidades autónomas son instituciones creadas a partir de los respectivos Estatutos de Autonomía, con competencia para supervisar la respectiva administración autonómica y la local, en su territorio<sup>39</sup>. En definitiva, los intereses de los defensores autonómicos se centran en sus respectivas comunidades, mientras que los del Defensor del Pueblo tienen carácter general.

Pese a lo anterior, del análisis de los informes de los defensores del pueblo correspondientes al ejercicio 2005, efectuado de acuerdo con los ítems propuestos en el epígrafe 6.6., consideramos necesario destacar algunas cuestiones, pues a nuestro entender, sin perjuicio de que a cada defensor le preocupe la supervisión de la administración de su comunidad, la situación actual es mejorable en lo que concierne a la coordinación de la actividad de las distintas defensorías.

Con carácter previo y como punto de partida podemos destacar la inexistencia, a la que ya hemos hecho alusión, de defensores del pueblo autonómicos en varias comunidades autónomas. También señalamos oportunamente que la inexistencia de un defensor autonómico en una comunidad no significa la desprotección de los ciudadanos de la misma, pues la competencia sobre todo el territorio del Estado del Defensor del Pueblo hace que los derechos de cualquier persona estén protegidos por dicha institución. Sin embargo, es innegable que la cercanía e inmediatez que supone la tramitación de la queja correspondiente a la administración autonómica o local por parte del defensor autonómico, supone una diferencia material difícilmente soslayable hasta que, en su caso, las comunidades aludidas acuerden la instauración de esta institución en su territorio.

Entrando en el análisis de la coordinación, resulta complicado saber qué porcentaje de la actividad desarrollada por cada defensoría, en particular, y por el conjunto de todas ellas se dedica a la protección de los derechos de los mayores. En primer lugar porque la mayoría de las instituciones no contabiliza el número de quejas que corresponde a la atención de las personas mayores, resultando significativo que la práctica totalidad de éstas sí contabilice de forma independiente las quejas correspondientes a los menores. Y en segundo lugar porque aquellas que sí

---

<sup>39</sup> En este sentido, no hay unanimidad cortical a la hora de determinar el alcance supervisor de los defensores autonómicos sobre la administración local. Vid Embid Irujo, A. *El control de las Administraciones Públicas por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*. Ministerio de Administraciones Públicas: Madrid; 1991.

contabilizan de forma particularizada las quejas de los mayores, no comparten un mismo criterio de asignación de quejas a éste grupo. Es evidente que esto no deja de ser una cuestión estadística o numérica, y que lo importante es que las quejas, como suele ocurrir, se resuelvan. Pero en cualquier caso consideramos que sería de utilidad una homogeneización de los criterios de asignación de quejas a áreas funcionales, a efectos estadísticos, sin que ello deba suponer una merma de la idiosincrasia de cada institución, o de su estilo de trabajo. Así podrían obtenerse conclusiones fiables en el cruce de datos que, de esta manera, resulta imposible.

Tampoco en los informes se expone de manera homogénea la gestión de cada institución en la supervisión de la actividad administrativa relativa a mayores. Mientras que en unos informes se describe de forma detallada las diferentes quejas recibidas y los trámites llevados a cabo, en otros se presentan más bien conclusiones generales abstraídas de unas quejas de las que no se da apenas detalle. También observamos que en algunos informes, en el epígrafe de mayores, solo se tratan las actuaciones referidas al ámbito sociosanitario, mientras que en otros se recogen todo tipo de actuaciones referidas a mayores en otros ámbitos como vivienda, cultura, pensiones, etc. Al igual que señalamos en el párrafo anterior, lo verdaderamente importante es la resolución de las quejas, y no que se opte por una modalidad expositiva u otra e el informe, si bien consideramos que una cierta sintonía en la forma de exponer la gestión ayudaría a la comprensión del estado de la protección general de los derechos de los mayores en España. Entendemos, no obstante, que la preocupación de cada defensoría es la de exponer, de la forma más inteligible, la gestión llevada a cabo, y no la de presentar un panorama general de las protección, aunque, insistimos, aportaría utilidad a los gestores públicos y, en general, a cualquier persona interesada en esta materia, una presentación coordinada del estado de la protección de los derechos de los mayores.

Anteriormente hicimos una relación de asuntos en los que intervinieron los defensores del pueblo en 2005, destacando que dicha relación da una idea del importante papel que juegan estas instituciones. Sin embargo, hay que aclarar que no todos los defensores intervinieron en todos los asuntos ni todos lo hicieron con el mismo grado de intensidad. Esto es lógico, pues cada defensor debe adaptar su actividad a la demanda de protección de derechos de las personas mayores que se produzca en su comunidad autónoma o en su ámbito de actuación. Sin embargo, creemos que ello no tiene que ser óbice para el establecimiento de algunas prioridades comunes en el trabajo, y la determinación de líneas de investigación que permitan poner en común metodologías de análisis y, posteriormente, la presentación de resultados comunes. A título de ejemplo, observamos que en 2005 muchos defensores se hicieron eco del déficit de plazas residenciales para mayores. Tal vez una planificación conjunta de este trabajo podría haber llevado a la presentación de datos generales referidos al conjunto del Estado, en lugar de la presentación de determinados resultados en algunas comunidades. Insistimos en que entendemos que la prioridad de cada defensor sea su ámbito de actuación, pero ello no debe impedir obtener resultados generales que, por comparación, puedan reforzar los análisis que se realicen, así como la optimización de los recursos de las instituciones.

Otro ejemplo de lo que venimos señalando es la producción de informes extraordinarios por parte de las defensorías del pueblo. Sin dejar de reseñar, una

vez más, la calidad de dichos informes y el amplio abanico de asuntos estudiados, resulta llamativo que en muchas comunidades se haya estudiado la atención residencial y que, sin embargo, no se haya efectuado un estudio común sobre este asunto, o al menos en el mismo ejercicio. Lo mismo podemos señalar de la atención no residencial, del servicio de ayuda a domicilio o de la atención a la dependencia, al igual que podría señalarse de otras áreas de trabajo ajenas a la de mayores pero en las que igualmente se han realizado numerosos informes extraordinarios sobre los mismos asuntos sin establecer previamente unas bases de coordinación.

Tampoco revelan los informes de las defensorías la existencia de mecanismos de coordinación entre las instituciones, sin perjuicio de las jornadas anuales que suelen tener carácter monográfico. No existe una periodicidad en las reuniones de coordinación en materia de protección de los derechos de las personas mayores, aunque tampoco se detecta, a la vista de los informes, la existencia de mecanismos estables de coordinación –o simplemente de intercambio de información- en las diferentes áreas de trabajo de las instituciones.

En definitiva, consideramos que las instituciones de los defensores del pueblo juegan un papel esencial en la protección de los derechos de las personas mayores y que es lógico que cada una de las defensorías centre sus esfuerzos en aquellos asuntos de derechos de los mayores que en cada momento demande la realidad de su ámbito de actuación. Sin embargo, creemos que esta circunstancia no tiene por qué impedir el establecimiento de prioridades comunes de trabajo, la elaboración de informes en común sobre materias de interés general y la implantación de mecanismos sectoriales de intercambio periódico de información y de coordinación.

## 7. CONCLUSIONES.

1. La Carta Internacional de Derechos Humanos no incluye prohibición específica alguna a la discriminación por edad. Sin embargo, esta es una situación que padecen las personas mayores en muchas partes del mundo en múltiples circunstancias.

2. No existe actualmente una norma de carácter internacional vinculante para el Estado español, que recoja un catálogo de derechos de las personas mayores, por su condición de tales, a diferencia de lo que ocurre con otros grupos o colectivos vulnerables, como los niños, o los trabajadores migrantes, con respecto de los cuales España es signataria de tratados internacionales que se integran en nuestro ordenamiento jurídico creando un conjunto de derechos para los destinatarios de los mismos y de deberes para los poderes públicos responsables de su garantía.

3. La inexistencia de dicha norma internacional no implica la desprotección de las personas mayores en nuestro país, aunque desde diversos sectores, tanto en el plano nacional como en el internacional, se aboga por que Naciones Unidas aborde la preparación de un tratado internacional que, al menos, se preocupe de la eliminación de toda forma de discriminación por razón de la edad.

4. En cualquier caso, existen instrumentos internacionales que reconocen derechos a todas las personas, entre ellas a las personas mayores en España, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, o el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

5. En el nivel estatal, la Constitución española configura el derecho de las personas mayores a la suficiencia económica, que se instrumentará mediante un sistema de pensiones adecuado y actualizado, así como el derecho a percibir prestaciones de servicios sociales para atender sus necesidades específicas de salud, vivienda, cultura y ocio, si bien el disfrute de estos derechos está condicionado a su desarrollo legal.

6. Las Cortes Generales han aprobado diversas normas que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico algunos derechos, que aunque no se prediquen de forma exclusiva de las personas mayores, benefician especialmente a este colectivo. Sin querer dotar a esta relación de carácter exhaustivo, podemos señalar el derecho a la protección personal y patrimonial, el derecho a la atención en situación de dependencia, el derecho a un entorno accesible y el derecho a la atención sociosanitaria.

7. En España, las comunidades autónomas gozan de capacidad de autogobierno y tienen potestad legislativa en el marco de sus competencias, por lo que, a la hora de catalogar y definir los derechos de las personas mayores, se hace necesario analizar la actividad legislativa desplegada por éstas.

8. Del análisis de la normativa desarrollada por las diecisiete comunidades autónomas, podría señalarse la existencia de tres grupos diferentes de derechos. No todas las comunidades han aprobado los tres grupos de derechos aunque a nuestro

entender, por vía interpretativa, cabría invocar la mayoría de esos derechos en cada comunidad. Así, un primer bloque comprende una serie de derechos de todas las personas mayores de cada comunidad. Se trata de los derechos a la protección económica y jurídica, a la asistencia sanitaria, a la educación y a la formación, a la sensibilización de la sociedad con las personas mayores, a disfrutar de una vivienda y condiciones urbanísticas adecuadas, a disfrutar del ocio y cultura y a la participación.

El segundo bloque integra el conjunto de derechos que corresponden a todos los usuarios de los servicios sociales. En este bloque se incorporan los derechos a la no discriminación en el acceso, a la utilización y cese voluntario de los servicios, a la participación en la gestión del sistema de servicios sociales y a la libre asociación de los usuarios del mismo para la defensa de sus intereses.

Finalmente, el tercer bloque tiene un carácter más específico, pues define los derechos que corresponden a los usuarios de los centros residenciales para personas mayores. Son los derechos a un programa de intervención individual definido y realizado con la participación y el conocimiento de la persona usuaria o, en su caso, su representante legal, a la máxima intimidad personal y a la protección de la propia imagen, al secreto profesional de su historia sanitaria y social y a la protección de sus datos personales, a participar en las actividades que se desarrollen en el centro o servicio, a presentar quejas, sugerencias o reclamaciones, a la información contenida en su expediente personal, a conocer el precio de los servicios que recibirá y en general toda aquella información que requiera como persona usuaria, a mantener sus vínculos sociofamiliares en los centros en que esté ingresado, y disfrutar de las prestaciones del centro o servicio de acuerdo con su programa de intervención social.

9. Consideramos que mejoraría la situación de todas las personas mayores si se elaborara un acuerdo internacional que garantice a éstas su derecho a la suficiencia económica, a no ser discriminados en el empleo, a recibir servicios sociales, a su protección personal y patrimonial, a no ser discriminados en el acceso a los servicios sanitarios, a ser atendidos en situación de dependencia o, incluso a poder morir con dignidad, siendo respetada su voluntad en cuanto al tratamiento, recibiendo los cuidados paliativos necesarios y evitando las situaciones de encarnizamiento terapéutico.

También para los mayores de España la aprobación de dicho tratado podría suponer una mejora de su protección, ello pese a que la mayoría de los derechos aludidos están ya reconocidos, bien en la Constitución, bien en las disposiciones legales vigentes. Esta mejora de la protección se produciría en una doble vertiente. De un lado, porque se podrían incorporar a nuestro ordenamiento jurídico derechos que no están suficientemente reconocidos en todo el territorio español. Y de otro lado, porque dichos textos fruto del acuerdo internacional servirían de forma automática, por la vía del artículo 10.2 de la Constitución, como pauta interpretativa de las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades.

10. Todos estos derechos son objeto de la protección de las instituciones de los defensores del pueblo en España. Estas instituciones son el Defensor del Pueblo y

las siguientes defensorías autonómicas: Defensor del Pueblo Andaluz, Justicia de Aragón, Diputado del Común de Canarias, Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha, Procurador del Común de Castilla y León, Síndic de Greuges de Catalunya, Defensora del Pueblo de Navarra, Síndic de Greuges de Valencia, Valedor do Pobo de Galicia, Defensora del Pueblo de la Rioja, Ararteko del País Vasco y Procuradora General del Principado de Asturias.

11. El Defensor del Pueblo español y los defensores del pueblo autonómicos cumplen un papel capital en el entramado garantista que contempla nuestro ordenamiento jurídico, pues representan una vía ágil, gratuita e informal para la resolución de los conflictos de los ciudadanos con la administración. Además, es de destacar la capacidad que tienen los defensores para iniciar actuaciones de oficio, para dirigir sugerencias o recomendaciones a las administraciones públicas y para proponer la adopción de modificaciones normativas en los casos en que éstas se revelen insuficientes para la eficaz protección de los derechos de los ciudadanos.

12. Con respecto a las personas mayores, los informes de las defensorías correspondientes a 2005 muestran una supervisión continua y exhaustiva de la actividad de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. Además, a lo largo de sus años de existencia, las defensorías han realizado y presentado antes las respectivas asambleas legislativas, o las Cortes Generales en el caso del Defensor del Pueblo, informes extraordinarios sobre cuestiones diversas que afectan a las personas mayores como la atención residencial, la atención no residencial, los servicios de atención en el hogar, la accesibilidad, la atención a la dependencia o el maltrato.

13. Del análisis de los informes de los defensores del pueblo correspondientes al ejercicio 2005 y sin perjuicio de entender que, lógicamente, a cada defensor le preocupe la protección de los derechos y la supervisión de la administración pública en su ámbito territorial, concluimos que la situación actual es mejorable en lo que concierne a la coordinación de la actividad de las distintas defensorías.

14. Resulta difícil saber qué porcentaje de la actividad desarrollada por cada defensoría, en particular, y por el conjunto de todas ellas se dedica a la protección de los derechos de los mayores. Consideramos que sería de utilidad una homogeneización de los criterios de asignación de quejas a áreas funcionales, a efectos estadísticos, sin que ello deba suponer una merma de la idiosincrasia de cada institución, o de su estilo de trabajo. Así podrían obtenerse conclusiones fiables en el cruce de datos.

15. En los informes de las distintas defensorías no se expone de manera homogénea la gestión de cada institución en la supervisión de la actividad administrativa relativa a mayores. Consideramos que alcanzar una cierta sintonía en la forma de exponer la gestión ayudaría a la comprensión del estado de la protección general de los derechos de los mayores en España, ello sin perjuicio de que entendamos que la preocupación de cada defensoría es exponer, de la forma más inteligible, la gestión llevada a cabo.

16. Cada defensor del pueblo adapta su actividad a la demanda de protección de derechos de las personas mayores que se produce en su comunidad autónoma o en



su ámbito de actuación. Sin embargo, creemos que ello no tiene que ser óbice para el establecimiento de algunas prioridades comunes en el trabajo, y la determinación de líneas de investigación que permitan poner en común metodologías de análisis y, posteriormente, la presentación de resultados comunes, así como la elaboración conjunta de informes extraordinarios.

17. Los informes de las defensorías no revelan la existencia de mecanismos estables de coordinación entre las instituciones, sea con carácter general, sea con carácter sectorial, sin perjuicio de las jornadas anuales que suelen tener carácter monográfico.

## 8. RECOMENDACIONES.

Como ya se ha señalado anteriormente, la valoración de la actividad que llevan a cabo los defensores del pueblo en España, en defensa de los derechos de las personas mayores, tiene una importancia fundamental en el entramado garantista de nuestro ordenamiento jurídico. Estas instituciones están realizando un trabajo de gran calidad que está repercutiendo positivamente en la protección de los derechos de los mayores.

Pese a ello, y con el respeto que nos merecen el conjunto de estas instituciones, formularemos a continuación algunas sugerencias, algunas de carácter general y otras relacionadas específicamente con el trabajo de los defensores del pueblo, que consideramos que pueden contribuir a mejorar la protección de los derechos de los mayores.

1. Dada la diversidad de fuentes legales generadoras de derechos para las personas mayores, tanto por el nivel de la administración en el que se dictan, como por la materia que desarrollan, consideramos que sería de utilidad que las administraciones con competencias en el área de personas mayores promovieran, contando con la participación de los propios interesados, la redacción de cartas de derechos de los mayores, en términos claros y comprensibles.

2. Sin perjuicio de la participación de los mayores en la elaboración de estos documentos, se debe realizar un esfuerzo de difusión entre los mayores y sus colectivos, pues solo el conocimiento de los propios derechos posibilita la exigencia de su cumplimiento.

3. Nos parece necesario que se profundice en el debate, en el nivel técnico y científico, pero igualmente con la participación de las personas mayores, acerca de la conveniencia y utilidad de la aprobación de un instrumento de carácter internacional que proscriba la discriminación de las personas de edad avanzada y, en su caso, establezca una carta de derechos de las mismas, al igual que ocurre con otros colectivos vulnerables.

4. Con respecto a los informes anuales en los que los defensores del pueblo exponen sus respectivas gestiones a las cámaras legislativas de las que dependen, consideramos que sería de utilidad una homogeneización o normalización de la presentación de los datos estadísticos sobre personas mayores, sin que esto afecte a la idiosincrasia de cada una de las instituciones.

5. Igualmente, con respecto a los referidos informes anuales, podría estudiarse la utilización de una misma sistemática a la hora de exponer las gestiones llevadas a cabo por cada institución con relación a la protección de los derechos de las personas mayores siempre, insistimos, sin que esto suponga merma a la independencia de cada una de ellas.

6. Con respecto a los informes extraordinarios que realizan los defensores del pueblo, con independencia del tratamiento local de cuestiones que no afecten a otros ámbitos territoriales, entendemos que podría abordarse el tratamiento conjunto de cuestiones de interés general referidas a la protección de los derechos de las

personas mayores, mediante la elaboración de informes en los que participen todas las instituciones.

7. A nuestro juicio, es conveniente el establecimiento de mecanismos permanentes de intercambio de información y de coordinación entre las instituciones de los defensores del pueblo, en lo que respecta a la protección de los derechos de las personas mayores.

## 9. BIBLIOGRAFÍA.

Andrés Pizarro, J. de, *Desigualdades en los servicios de protección de la dependencia para personas mayores*. *Gac Sanit.* [online]. [citado 2007-10-08], pp. 126-131. Disponible en:

<[http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0213-91112004000400020&lng=es&nrm=iso](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112004000400020&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0213-9111.

Ararteko. *Informe al Parlamento Vasco 2005*. Vitoria; 2006.

Cámara Martínez, J. J. de la. *Derechos de los usuarios de los centros residenciales para mayores*. Madrid: AENOR; 2003.

Corral García, E. *Algunas consideraciones sobre la protección de las personas mayores por el derecho civil: en especial, el papel del notario como garante de la capacidad de los mayores*. *Revista Jurídica del Notariado*, 2003; (46).

Defensor del Pueblo. *Informe a las Cortes Generales 2005*. Madrid; 2006

Defensor del Pueblo Andaluz. *Informe al Parlamento de Andalucía 2005*. Sevilla; 2006.

Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha. *Informe al Parlamento de Castilla La Mancha 2005*. Toledo; 2006.

Defensora del Pueblo de Navarra. *Informe al Parlamento de Navarra 2005*. Pamplona; 2006.

Diez Picazo/Gullón Ballesteros. *Sistema de Derecho Civil*. Madrid: Tecnos; 1998.

Diputado del Común. *Informe al Parlamento de Canarias 2005*. Santa Cruz de La Palma; 2006.

Embid Irujo, A. *El control de las Administraciones Públicas por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*. Ministerio de Administraciones Públicas: Madrid; 1991.

Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*. Barcelona: Tecnos; 1993.

Fernández López, A., (coordinador). *Envejecimiento: Diálogos 2020, El futuro del envejecimiento*. Madrid: IMSERSO; 2002.

Ferrer Lues, M. y Peláez M., *Salud pública y los derechos humanos de los adultos mayores*. *Acta Bioética*, 2001, 7(1): 143-155

Garrido Falla, F. *Comentarios a la Constitución, 3ª Edición*. Madrid: Editorial Civitas; 2001.

Gonzalo González, B., *La jubilación forzosa de los trabajadores y sus derechos de ciudadanía*. [Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica](#), ISSN 0213-0556, 2003; (1): 583-586

Illana Conde, A.J., *Aspectos jurídicos de las personas mayores dependientes. Medidas de protección*. Geriátrica, Revista iberoamericana de Geriátrica y Gerontología, 2003; (19): 9-10.

Justicia de Aragón. *Informe al Parlamento de Aragón 2005*. Zaragoza; 2006.

Martínez Maroto A., VV.AA.. *Gerontología y derecho. Aspectos jurídicos y personas mayores*. Madrid: Editorial Médica Panamericana; 2001.

Mas Quintana, M., *Familia, guarda de hecho y derechos de las personas mayores*. Revista Multidisciplinar de Gerontología, 2003; (13): 249-252.

Muñoz Conde/García Arán, *Derecho Penal, Parte General*. Valencia: Tirant lo Blanch; 1996.

Muñoz Iranzo, J., VV.AA., *Las personas mayores y sus derechos*. Barcelona: Iniciativas sociosanitarias; 2000.

Procurador del Común. *Informe al Parlamento de Castilla y León 2005*. León; 2006.

Rey Vieites, A., VV.AA., *La protección constitucional de las personas mayores como fundamento de la gerontología jurídica*. [Gerokomos: Revista de la Sociedad Española de Enfermería Geriátrica y Gerontológica](#), ISSN 1134-928X, 2003; 14 (2): 66-73.

Rodríguez Cabrero, G., VV.AA., *La protección social de la dependencia*. Madrid: IMSERSO; 1999.

Saiz Arnaiz, A. *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*. Consejo General del Poder Judicial: Madrid; 1999.

Seijas Villadongos, E, *Los derechos de las personas mayores*. Madrid: Boletín Oficial del Estado; 2004.

Sindic de Greuges de Catalunya. *Informe a las Cortes Catalanas 2005*. Barcelona; 2006.

Sindic de Greuges de Valencia. *Informe a las Cortes Valencianas 2005*. Alicante; 2006.

Triadó, C., *Incapacitación y protección: los derechos de los mayores*. Revista Multidisciplinar de Gerontología, 2003; 13 (4): 239-240.

Valedor do Pobo. *Informe al Parlamento de Galicia 2005*. Santiago de Compostela; 2006.

Villa Gil, L.E. de la, *Derecho de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch; 2004.

VV.AA., *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*. Madrid: IMSERSO, 2004.

VV.AA. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*. Universidad Carlos III de Madrid: Madrid; 1992.

VV.AA., *XIX Jornadas de coordinación de defensores del pueblo*. Santiago de Compostela; 2004.

VV.AA. *Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales: Madrid; 1981.