

**LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES.
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO DIMENSIÓN ESENCIAL
DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO**

*THE RIGHTS OF OLDER PERSONS.
SOCIAL PARTICIPATION AS AN ESSENTIAL DIMENSION
OF ACTIVE AGING*

M^a DOLORES PÉREZ JARABA
Universidad de Jaén
<https://orcid.org/0000-0002-0549-2548>

Fecha de recepción: 15-9-25

Fecha de aceptación: 12-1-26

Resumen: *En la actualidad las personas mayores son un colectivo que sufre múltiples formas de discriminación. La libertad de las personas de edad para tomar el control sobre su propia vida y el derecho a participar en el trabajo, la educación, o en la política no están suficientemente protegidos. Aunque ya se ha desarrollado alguna normativa para proteger y fomentar la participación activa de las personas mayores en la sociedad, esta se ha revelado insuficiente y fragmentada, poniendo de manifiesto la necesidad de un enfoque integral que combine políticas públicas, leyes más concretas y un mayor compromiso por parte de la sociedad.*

Abstract: *Today, older adults are a group that faces multiple forms of discrimination. Their freedom to make decisions about their own lives, as well as their rights to participate in work, education, and politics, are not adequately protected. Although some regulations have been developed to safeguard and promote the active participation of older adults, these measures have proven to be insufficient and fragmented. This highlights the need for a comprehensive approach that includes more targeted public policies and legislation, along with a stronger commitment from society as a whole.*

Palabras clave: personas mayores, derechos humanos, envejecimiento activo, participación social

Keywords: older people, human right, active aging, social participation

1. INTRODUCCIÓN

La discriminación por razón de edad o edadismo (*ageism*)¹ se vincula estrechamente con aquellos estereotipos o prejuicios negativos hacia las personas mayores que son utilizados para poner en duda su capacidad y limitar muchos de sus derechos. Estas creencias peyorativas sobre la edad tienen consecuencias en todos los ámbitos de la vida de los mayores e influyen tanto en su calidad de vida como en su bienestar al cercenar su libertad de decisión en muchas de sus actividades cotidianas, en su salud o en sus relaciones afectando, además, al derecho que tiene cualquier persona a no ser excluida ni marginada y a tener las mismas oportunidades en el mundo laboral, en la educación, en la cultura o en la política².

La discriminación de las personas mayores desde su constatación formal en la primera mitad del siglo XX, se planteó a partir de un enfoque que concebía el envejecimiento más que como un éxito consecuencia del progreso científico y de los avances técnicos, como un problema asociado a la improductividad y a la dependencia, una realidad que, en vez de servir como aliciente para reconocerles sus derechos en términos de justicia, ha contribuido aún más si cabe al mantenimiento de los prejuicios y estereotipos que todavía sufren, agravando su situación en relación a su frágil economía, sus específicas necesidades médicas, la falta de redes de apoyo, el riesgo de su-

¹ BUTLER, Robert, "Ageism: another form of bigotry", *The Gerontologist*, vol. 9, 1969, pp. 243-246. Butler fue el primer autor en definir formalmente la discriminación por razón de edad. Utilizó el término *ageism* o "edadismo", que puede definirse como el proceso de estereotipación sistemática y de discriminación de las personas porque son mayores, al igual que el racismo o el sexismo lo hacen por el color de la piel o el género.

² Parlamento de Andalucía, *Informe del Defensor del Pueblo Andaluz*, 2023. BOPA. núm. 421, p.3. En este informe se constata que el grupo de personas mayores "...está en riesgo de encontrarse en situación de vulnerabilidad a consecuencia de inercias de comportamiento social, que son potencialmente generadoras de discriminación para con las mismas; de actitudes individuales discordes con su autonomía de la voluntad y de las limitaciones que, en el ejercicio de sus derechos, ocasionan las nuevas formas de gestión y organización públicas y privadas". También considera el informe que las personas mayores son "...un sector en el que el Estado tendría que responsabilizarse de quienes trabajaron para la riqueza nacional, pero en cambio, ha permitido un lucro cesante que, en demasiadas ocasiones, optimiza los ingresos, gracias a contratar profesionales en precario, sin una mínima preparación, comidas de rancho infecto y desdén administrativo".

frir maltrato, o a la limitación de algunos derechos tan importantes como la propia autonomía y a su participación en la sociedad³.

Si se compara la discriminación por razón de edad con otro tipo de discriminaciones como la raza o el género, la diversidad funcional o la orientación sexual, no ha sido hasta hace poco tiempo cuando la comunidad internacional ha empezado a mostrar su preocupación por esta cuestión. Además, no todas las iniciativas que se han llevado a cabo hasta la fecha son instrumentos vinculantes y muchos de ellos, tampoco han adoptado un enfoque de derechos humanos⁴. Estas deficiencias constituyen un obstáculo para el tratamiento de la universalidad de los derechos de las personas mayores, dificultando el abordaje de cuestiones transversales como el género, la cultura o la economía, tal y como se establece en el *Informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos para las personas de edad*⁵. Este documento considera el *derecho de la vejez o de la ancianidad* como una nueva especialidad transversal destinada a la protección jurídica de las personas mayores⁶ donde se trabaja por el reconocimiento de una vida plena, independiente y autónoma y la participación activa de este grupo de personas en las diferentes esferas de carácter económico, social, cultural y político de la sociedad a la que pertenecen.

La Organización de Naciones Unidas (ONU)⁷ toma como referencia la diferente esperanza de vida de las personas para establecer como edad de inicio de la vejez los 65 años en países desarrollados y los 60 años para aque-

³ CEBADA, Alicia, "Las personas de edad en el Derecho Internacional: hacia una convención de la ONU sobre los derechos de las personas de edad", en CARDONA, M.^a Belén *et al* (coords.), *Edad, discriminación y derechos*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2019, p. 53.

⁴ BARRANCO, M.^a Carmen *et al* "Los Derechos Humanos de las personas mayores" en RIVERA, José M.^a (coord.), *Tiempos de Paz. Los derechos de los mayores*, núm., 155, 2022, p. 11.

⁵ Asamblea General de Naciones Unidas: *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las personas mayores: Criterios normativos y obligaciones en virtud del derecho internacional respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas de edad* (A/HRC/49/70) de 28 de enero de 2022.

⁶ DAVODE, M.^a Isolina, "Los derechos humanos en el derecho de la vejez. Significado y alcance de la Convención Americana", *Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho*, núm. 28, 2015, p. 1.

⁷ Organización Mundial de la Salud, *Estadísticas Mundiales de Salud. Seguimiento de la salud para los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2023, disponible en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240074323> y en Cruz Roja Española, *Informe sobre vulnerabilidad social*, Madrid, 2018, Departamento de Estudios e innovación social, p. 75 y ss., disponible en <https://www2.cruzroja.es/web/cruzroja/-/informe-sobre-la-vulnerabilidad-social-2018>. Ambos concluyen que la esperanza de vida es uno de los indicadores principales que reflejan consecuencias de las políticas sanitarias, sociales y económicas de un país.

llos países en vías de desarrollo, denominando a las personas que entran en este intervalo de edad como “personas mayores”⁸. Sin embargo, debe señalarse que el envejecimiento es un proceso gradual que se desarrolla a lo largo de la vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psicosociales y funcionales de diversas consecuencias que se asocian a interacciones dinámicas y permanentes entre la persona mayor y el medio en el que esta vive⁹. En este sentido, puede considerarse que el aumento de la esperanza de vida ha traído consigo la aparición de distintas etapas que pueden encuadrarse dentro del periodo de la vejez. Una primera etapa plena de vitalidad, en la cual la persona sigue buscando su máximo desarrollo madurativo; una segunda, que viene marcada por el inicio de algunas situaciones de fragilidad; y otra tercera, que si bien, no tiene porqué darse obligatoriamente, puede conllevar y definirse por una posible dependencia y por la necesidad de cuidados por parte de terceros¹⁰. La Organización Mundial de la salud (OMS) ha determinado que estos cambios que conlleva la edad, son cambios que, en mayor o menor medida, sufren o sufrirán todas las personas, aunque no son cambios uniformes, ni lineales, ni pueden vincularse con una edad concreta de las personas fijada en años. Por el contrario, la edad siempre debe entenderse de forma relativa, pues mientras algunas personas pueden gozar de autonomía y buena salud durante toda su vida, otras personas sufren un mayor grado de dependencia a causa de alguna enfermedad crónica, bien por la pérdida de salud funcional, o por el abandono de familiares o instituciones encargadas de sus cuidados, y es en este caso y para estas personas con mayor grado de vulnerabilidad para quienes se hace necesaria una mayor protección por parte del Estado¹¹.

Las personas mayores tienen los mismos derechos que cualquier otra persona adulta, es decir, son titulares de todos los derechos reconocidos tanto en la Constitución española¹² como en los distintos instrumentos interna-

⁸ Entre otras denominaciones que, para las personas mayores, se usan con carácter peyorativo, como, por ejemplo, ancianos o viejos.

⁹ MIRANDA, Haideer, “Envejecimiento y Derechos Humanos”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 156, 2021, p. 4.

¹⁰ REGATO, Pilar *et al*, “La Sociedad de Medicina de Familia y Comunitaria quiere potenciar la investigación en el área del envejecimiento”, *Atención Primaria*, vol. 50, núm. 6, 2018, pp. 321-322.

¹¹ *Idem*. p. 323.

¹² En la *Constitución Española* de 1978 se hace referencia directa e indirecta a las personas mayores en tres artículos concretos: en el artículo 10 (dignidad), en el artículo 14 (igualdad), y en el artículo 50, que es el único artículo que hace referencia específica a las personas

cionales de protección de los Derechos Humanos¹³: en el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos o en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*¹⁴. Nada justifica su limitación de derechos por motivo alguno, y por supuesto, no deben verse sometidas a ningún tipo de violencia que vulnere su dignidad como seres humanos. De forma concreta y dentro de estos instrumentos de derechos humanos no encontramos derechos específicos para la vejez o ancianidad, ni una especificación especial para las personas mayores, si bien es cierto que los órganos encargados del control de estos tratados (tanto el Comité de Derechos Humanos¹⁵ como el anterior Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶) sí que han realizado algunas recomendaciones y observaciones de carácter general sobre esta cuestión. Estos pactos, a diferencia de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, no son una declaración de intenciones, sino que constituyen verdaderas obligaciones para los Estados, que son los encargados de proteger y garantizar los derechos recogidos en estas normas. En relación a ello, otros comités como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)¹⁷ o el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)¹⁸, aun no siendo específicos sobre la materia, también se han centrado en algunos aspectos concretos sobre derechos de las personas mayores, pero igualmen-

de la tercera edad, vinculando estos derechos a los principios rectores de la política social y económica, en relación a los derechos económicos, sociales y culturales.

¹³ *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 (art. 25).

¹⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, *Pacto de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

¹⁵ Asamblea General de Naciones Unidas, (A/RES/78/177) de 19 de diciembre de 2023 sobre el seguimiento de la *II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, donde se destaca su relación la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer*, la *Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad* y la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*.

¹⁶ *Observación del Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales* núm. 18 sobre *No discriminación* (E/C.12/GC/18) de 6 de febrero de 2006. También, de forma especial, en las *Observaciones Generales* de este comité, núm. 6, núm. 14, núm.19, núm. 20 y núm. 21.

¹⁷ Las referencias específicas a los derechos de las mujeres mayores, pueden encontrarse en la *Recomendación General* núm. 27 de 16 de diciembre de 2010 sobre *las mujeres de edad y la protección de sus derechos* (CEDAW/C/GC/2).

¹⁸ *Observaciones del Comité de derechos de las personas con discapacidad* núm. (en referencia a la vida independiente y la inclusión en la comunidad desde un enfoque personalizado que tenga en cuenta la edad y las circunstancias individuales), la núm. 7 (sobre la comprensión de la discapacidad dentro de la diversidad humana y la relevancia de la inclusión en la sociedad para los derechos de las personas mayores) y la núm. 1 (en relación a la capacidad jurídica y el derecho a decidir), disponibles en <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crpd/general-comments>.

te, y como ocurre en el caso de la Constitución Española, cuando dirigen su atención a los derechos de las personas mayores, suelen referirse, sobre todo, a cuestiones que conciernen casi exclusivamente a sus derechos económicos y sociales¹⁹. Esta cuestión es la que nos lleva a señalar esta carencia y a plantear desde el comienzo de este análisis la necesidad de contar con un instrumento específico de carácter internacional para los derechos de las personas mayores donde se plasmen unas directivas claras y concretas que sirvan de guía en la promoción y garantía de sus derechos con carácter universal²⁰.

El derecho a la participación de las personas mayores puede entenderse como el derecho a intervenir de forma efectiva, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en todos los asuntos que les afectan de forma individual y/o colectiva. Es un concepto bastante amplio que comprende ámbitos de distinta naturaleza, social y jurídica que se proyectan mediante una articulación compleja de garantías jurídico-formales y dinámicas sociales de inclusión. Así, desde una perspectiva jurídica, el derecho a la participación se circunscribe dentro del marco general de los derechos fundamentales y de ciudadanía a través de garantías normativas que permiten a las personas mayores intervenir en los procesos de decisión públicos o privados que les conciernen (participación política, sufragio activo o pasivo u otros mecanismos de democracia participativa; derecho a información y consulta, sobre todo en políticas sociales o sanitarias que les afecten, o el derecho a decidir sobre su propia vida: consentimiento informado, cuidados, capacidad jurídica, o acceso a servicios y recursos en condiciones de igualdad). Sin embargo, el enfoque social de este derecho se centra más en factores externos como el entorno y las oportunidades reales de interacción que afectan a su reconocimiento e inclusión y que contribuyen a la lucha contra el aislamiento y los prejuicios. Solo desde esta doble dimensión, puede hablarse realmente de una participación efectiva que refuerce su ciudadanía y bienestar.

¹⁹ DÍAZ-TENDERO, Aída *et al*, *Informe sobre las personas mayores y el Derecho de acceso a la Justicia a partir de las Reglas de Brasilia y otros instrumentos internacionales*, Fundación HelpAge Internacional España, octubre de 2024, disponible en https://www.observatoriodeledadismo.es/wp-content/uploads/2024/10/Reglas-de-Brasilia_MAQUETA-FINAL.pdf. p.23.

²⁰ No obstante, en los sistemas regionales americano y africano sí que se han llevado a cabo distintas iniciativas con enfoque universal de los derechos humanos: la *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores* de 15 de junio de 2015 el *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las personas mayores en África* de 2017.

Dada la amplitud del tema, y en la parte final de este trabajo, se realizará un breve análisis de esta segunda dimensión de la participación que constituye un pilar necesario e indispensable en la construcción de una sociedad más inclusiva y democrática. De esta forma y para llegar a esta consideración, en el primer apartado de este trabajo, se estudiará como el envejecimiento de la población se está consolidando como uno de los desafíos sociales más relevantes a nivel mundial, poniendo de manifiesto la necesidad de una especificación de los derechos de los mayores, un proceso que se está llevando a cabo por parte de los Estados de forma lenta, fragmentaria y en muchas ocasiones, subordinada a enfoque asistenciales sin el reconocimiento pleno de todos los derechos de este colectivo, derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos que también, como adultos les corresponden.

En el segundo apartado de este artículo, frente a una visión tradicional asistencial de los derechos de las personas mayores, se examinará como ha emergido un modelo social basado en el envejecimiento activo que promueve la autonomía, la participación y la integración plena de las y los mayores, un enfoque que, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, se está abriendo paso a través de nuevas políticas y estrategias, tanto en el ámbito internacional como nacional para poder construir sociedades más igualitarias e inclusivas para todas las edades.

Debe señalarse que si bien en el ámbito europeo y en España, ya se están comenzando a elaborar algunos instrumentos jurídicos de carácter especial, todavía no disponemos de un instrumento que, desde el enfoque del modelo social del envejecimiento activo unifique las políticas y leyes dirigidas a los mayores. Esta cuestión será tratada en el tercer epígrafe de este trabajo para posteriormente, en el último apartado, concretar el derecho a la participación social, un derecho que se manifiesta como dimensión esencial de un envejecimiento activo, digno e igualitario para las personas mayores, identificando para ello algunos de los aspectos más esenciales, donde se requiere una mayor especificidad y protección para este derecho.

2. EL LENTO PROCESO DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

La primera vez que se hace referencia a los derechos de este colectivo de forma diferenciada fue en 1948, cuando Argentina realizó una propues-

ta para redactar una declaración que recogiera los derechos de la vejez²¹. Sin embargo, no fue hasta 1973, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas tomó conciencia de la necesidad de proteger el bienestar de las personas mayores y garantizar sus derechos, convocándose con este objetivo, la *Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*, que se celebró en Viena en 1982. Esta concluyó con un *Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento*²² donde por primera vez se plasmaron una serie de recomendaciones dirigidas a la no discriminación de las personas mayores, la defensa de su dignidad, su salud y su independencia, destacándose la importancia de la solidaridad intergeneracional, la atención a su bienestar integral y resaltando la necesidad de promocionar su participación y su inclusión en la sociedad.

Unos años más tarde, en 1991, la Resolución 46/61 de la ONU adoptó los llamados *Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad*²³, un protocolo que recogía dieciocho principios que desarrollaban cinco derechos esenciales para las personas mayores²⁴: a) *derecho a la independencia*, por el cual debería garantizarse a las personas mayores el acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención sanitaria adecuada mediante ingresos suficientes; el apoyo de sus familias y de la comunidad, así como la promoción de su propia autosuficiencia. Este derecho también incluye el poder trabajar o la posibilidad de obtener ingresos; poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida se dejarán de desempeñar actividades laborales; acceder a programas educativos y de formación adecuados; poder vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y

²¹ Argentina fue el primer país que reconoció de forma específica los derechos de la vejez. En 1949, Eva Perón proclamó el "Decálogo de la Ancianidad" que contenía 10 derechos que fueron incorporados a la Constitución de 1949 y que se enfocaban en la protección de las personas mayores, su dignidad y su bienestar.

²² Asamblea General de las Naciones Unidas, *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento* (26-julio al 6 de agosto de 1982) (A.CONF./113/31).

²³ Estos principios se fundamentaron en una propuesta anterior, presentada en 1991 por la Federación Internacional de la Vejez junto con República Dominicana y que se denominó *Declaración sobre derechos y responsabilidades de las personas de edad*. En esta propuesta, que no prosperó, ya se declaraba que los derechos humanos no debían disminuir con la edad y plasmaban su convencimiento sobre la marginación y los impedimentos que sufrían las personas mayores para hacer efectivos sus derechos, debido a la discriminación y el rechazo de la sociedad.

²⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, *Protocolo Principios de Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, Anexo a la Resolución 46/91 de 16 de diciembre de 1991 (A/RES/46/91), en la Ejecución del *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas*, disponible en <https://docs.un.org/es/A/RES/46/91>.

a sus cambiantes necesidades, así como poder residir en su propio domicilio todo el tiempo que sea posible. *b) derecho a cuidados*, incluyendo no solo los cuidados personales, sino también la protección a la familia y la comunidad según los valores sociales imperantes en cada una de ellas; el acceso a la salud para un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional; acceso a servicios sociales y jurídicos que aseguren niveles suficientes de autonomía, protección y cuidado; atención institucional en la que se les proporcione protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro, y poder disfrutar de sus derechos y libertades fundamentales con pleno respeto a su dignidad, creencias y necesidades, además de garantizar su derecho a decidir sobre lo que les concierne cuando residan en instituciones de cuidados. *c) derecho a la autorrealización* para poder desarrollar su potencial, con acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos. *d) Derecho a poder vivir con dignidad y seguridad*; a recibir un trato digno, independientemente de su edad, sexo, raza, procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, así como, permanecer libres de maltrato y explotación. Y *e) derecho a la participación*, un derecho esencial para su integración en la sociedad y que promueve su aportación activa tanto en la formulación y aplicación de las políticas que les afectan, como en la posibilidad de poder prestar servicios a la comunidad, facilitando para ello, el que puedan formar parte de movimientos y asociaciones donde compartir con las generaciones más jóvenes sus conocimientos y habilidades.

En la misma línea anterior, en el año 2002 se celebró en Madrid la *II Asamblea Mundial sobre el envejecimiento*. Esta asamblea se convocó con el objetivo a ayudar a los Estados a desarrollar políticas de promoción y garantía de los derechos de las personas mayores. El informe que se derivó de esta asamblea recogió una declaración política en la que se concretaban una serie de acciones que se orientaban hacia los derechos de las y los mayores: a) la responsabilidad de los Estados y la colaboración entre instituciones locales, sociedad civil, asociaciones no gubernamentales, sector privado y voluntariado, asociaciones de mayores y las propias personas mayores y sus familias, con el objetivo de promover y prestar servicios sociales básicos y accesibles adaptados a las necesidades de las personas mayores²⁵. b) el reconocimiento al apoyo de la comunidad donde viven las y los mayores, sus familiares y a los grupos de voluntarios y otras organizaciones

²⁵ Artículo 13 del Informe de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, cit.

comunitarias²⁶ y c) la necesidad del fortalecimiento de la solidaridad entre generaciones, en atención a las diferentes necesidades de los mayores y los más jóvenes²⁷.

A parte de las anteriores acciones, de esta asamblea se derivó el *Plan de Acción Internacional sobre envejecimiento*, un documento que está sirviendo como texto de referencia a las actuales políticas de la ONU que se dirigen a las personas de edad. En este plan de acción se plasman una serie de objetivos y medidas orientados hacia tres acciones prioritarias. En primer lugar, se centra en asegurar el acceso universal de los y las mayores a los servicios básicos en las zonas rurales y más despobladas; en segundo término, al fomento de la salud y el bienestar en la edad avanzada, y por último, se dirige a la creación de entornos favorables para las personas mayores.

Sobre este Plan de Acción, el Secretario General de la ONU reflejó en su informe de 2011²⁸, aunque se habían conseguido logros importantes en la concienciación sobre derechos, en la etapa del envejecimiento, la promoción de los derechos de las personas mayores y las estrategias y acciones previstas en esta línea, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vía de desarrollo, todavía eran insuficientes; su causa se justificaba en los recortes en servicios sociales consecuencia de la crisis económica, por lo que todavía, los problemas asociados al envejecimiento a nivel mundial, seguían siendo un reto político, social y económico en la mayoría de los Estados²⁹. Debe reseñarse que, dentro del marco de las Naciones Unidas y a través del Consejo de Derechos Humanos³⁰, ha sido fundamental la creación de la figura de una

²⁶ Idem. Artículo 15.

²⁷ Idem. Artículo 16.

²⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del secretario general de Naciones Unidas sobre el Seguimiento de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* de 22 de julio de 2011 (A/66/173), disponible en <https://docs.un.org/es/A/66/173>.

²⁹ Naciones Unidas, *Informe sobre la percepción de la población mundial 2024*, disponible en https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2024/Jul/wpp2024_summary_of_results_final_web.pdf. p. X.

³⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones para los Derechos Humanos "Criterios normativos y obligaciones en virtud del Derecho internacional respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas de edad"* de 28 de enero de 2022 (A/HRC/49/70), disponible en <https://docs.un.org/es/A/HRC/49/70>. En su Considerando núm. 17 se establecía que: "Un aspecto asombroso del marco internacional de derechos humanos es que no incluye ninguna garantía expresa contra el tratamiento discriminatorio por edadismo ni ninguna obligación expresa para los Estados de adoptar medidas diligentes para eliminar el edadismo y sus consecuencias discriminatorias. Pese a esa laguna, parece lógico pensar que los Estados tienen la obligación de combatir el edadismo, puesto que

experta independiente que trabajase en colaboración y coordinación con el Grupo de composición abierta de la ONU sobre el envejecimiento (OEWG). En general, la función de esta experta consiste en evaluar, asesorar e informar de forma pública sobre la efectividad y garantía de los derechos humanos de las personas mayores a nivel mundial³¹. De forma concreta, se encarga de: a) la evaluación sobre la implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en relación a los derechos de las personas mayores; b) el examen de las opiniones de los Estados y de las partes interesadas, instituciones y mecanismos nacionales e internacionales de derechos humanos, así como las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, c) la concienciación y difusión de los problemas que enfrentan las personas de edad avanzada en el ejercicio de sus derechos, velando porque todas las personas reciban información sobre los mismos; d) la cooperación con Estados para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores; la integración de la perspectiva de género y la diversidad, prestando especial atención a la interseccionalidad; f) el diagnóstico y evaluación de las consecuencias en materia de derechos humanos, de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento; g) colaboración con el Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento mediante procedimientos especiales y con los órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas y con los encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados; y h) la elaboración de un informe detallado al final de cada mandato.

Dado lo anterior, puede comprobarse que la especificación de los derechos de las personas mayores está siendo un proceso lento. Al igual que ocurre con cualquier otro grupo de personas que requiera una mayor protección de derechos para un disfrute igualitario, la recopilación de información y datos que afectan al grupo de personas mayores es esencial para poder captar sus realidades y para poder adoptar políticas y medidas normativas eficaces. Esta cuestión se ponía de manifiesto en el informe que, en el año 2020, realizó la Experta independiente sobre el disfrute de los derechos humanos de las

equivale a discriminación por edad y porque algunos tratados les imponen la obligación de eliminar la discriminación de cualquier otra índole, lo que incluye la edad”.

³¹ Rosa Kornfeld-Matte fue designada en 2014 como la primera experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad. La función general de esta figura consiste en la de supervisar y diagnosticar la situación de los derechos de las personas mayores en el mundo mediante visitas a los Estados. Su mandato dura tres años y puede renovarse en una única ocasión.

personas de edad, donde se constataba que la falta de información cualitativa y cuantitativa sobre la autonomía, la accesibilidad de los entornos, la suficiencia de ingresos o la protección social, afectaba de forma determinante a la efectividad de sus derechos³².

Los datos recopilatorios sobre pobreza, enfermedades y vivienda entre otros, así como su desagregación en poblaciones específicas, distinguiendo por edad, género, raza, discapacidad y otras identidades, tienen gran importancia para permitir la comprensión de la vulnerabilidad de estos grupos y de sus necesidades, pero también porque sirven para medir el impacto y las lagunas que dejan las políticas y programas con las que se trata de abordar. Por ejemplo, en atención a la condición de vulnerabilidad de las personas mayores, las *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*³³, consideran la edad avanzada como una condición de especial vulnerabilidad³⁴, aunque a este respecto, podemos realizar dos cuestionamientos a esta afirmación. El primero, por cuanto las personas mayores no siempre se encuentran en condición de vulnerabilidad; y el segundo, porque existen otras muchas condiciones de vulnerabilidad, que no tienen que ver con la edad, pero que, en relación con la igualdad, la justicia y el disfrute de los derechos³⁵, afectan a determinados sujetos, cuyas particulares condiciones hacen que no puedan gozar y ejercer sus derechos en igualdad real respecto a otros miembros de la sociedad³⁶.

³² Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe de la Experta independiente sobre el disfrute de los derechos humanos por las personas de edad: los derechos humanos de las personas de edad. La falta de datos*, de 9 de julio de 2020 (A/HCR/45/14), disponible en <https://docs.un.org/es/A/HRC/45/14>.

³³ XIX Cumbre Judicial Interamericana (2018), *Reglas de Brasilia (actualizadas) sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, Quito, abril de 2018, disponible en <https://brasilia100r.com/wp-content/uploads/2020/07/Reglas-de-Brasilia-actualizaci%C3%B3n-2018.pdf>.

³⁴ En la Regla de Brasilia núm. 35 se establece que: "Se consideran en condición de vulnerabilidad, aquellas personas, quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, movilidad, o por circunstancias sociales, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

³⁵ DIAZ-TENDERO, Aída *et al*, *Informe sobre las personas mayores y el Derecho de acceso a la Justicia a partir de las Reglas de Brasilia y otros instrumentos internacionales*, cit. pp.18 y ss.

³⁶ De forma específica se hace referencia en la Regla de Brasilia núm. 6 al envejecimiento como circunstancia de vulnerabilidad: "El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades

Desde esta perspectiva, el trabajo de la Experta independiente está siendo de gran utilidad en los trabajos preparatorios de la futura Convención de derechos para las personas mayores³⁷. Como muestra, en 2022 publicó dos informes temáticos sobre los derechos humanos de las personas de edad privadas de libertad³⁸ y sobre los derechos humanos de las personas de edad en relación con el derecho a una vivienda adecuada³⁹, en 2023, un informe sobre cambio climático y personas de edad⁴⁰ y otro sobre violencia, maltrato y abandono de las personas de edad⁴¹; y en 2024, sobre capacidad jurídica y consentimiento informado⁴² y sobre el disfrute de los derechos humanos de las personas mayores⁴³. Por último y en el año 2025, también ha realizado distintas convocatorias y petición de aportaciones sobre temáticas tan diferentes como, conflictos armados y consolidación de la paz, sobre protección social y derecho al trabajo y sobre capacidad jurídica y consentimiento informado, iniciativas que a buen seguro tendrán un efecto positivo al reconocer y señalar las diferentes situaciones de fragilidad, vulnerabilidad y discrimi-

des, entendiéndolo a sus capacidades funcionales para ejercer sus derechos ante el sistema de justicia”.

³⁷ Vid. FUNDACIÓN HELPAGE INTERNACIONAL ESPAÑA, *Informe sobre Derechos de las personas mayores: hacia una Convención de Naciones Unidas en defensa de los derechos de las personas mayores*, (diciembre) 2023, coordinado por Martínez, Belén y disponible en <https://www.helpage.es/boletin-de-diciembre-de-2023/>

³⁸ Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, sobre las personas de edad privadas de libertad* (A/HCR/57/27) de 13 de septiembre de 2022, disponible en <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5127-older-persons-deprived-liberty-report-independent-expert>.

³⁹ Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, sobre las personas de edad y el derecho a una vivienda adecuada* (A/77/239) de 19 de julio de 2022, disponible en <https://docs.un.org/es/A/77/239>.

⁴⁰ Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, sobre las personas de edad y el cambio climático* (A/78/226) de 25 de julio de 2023, disponible en <https://docs.un.org/es/A/78/226>

⁴¹ Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, sobre violencia, maltrato y abandono que sufren las personas de edad* (A/HCR/54/26) de 7 de agosto de 2023, disponible en <https://docs.un.org/es/A/HRC/54/26>.

⁴² Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad sobre capacidad jurídica y consentimiento informado* (A/HRC/57/42) de 18 de julio de 2024, disponible en <https://docs.un.org/es/A/HRC/57/42>

⁴³ Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad* (A/79/167) de 17 de julio de 2024, disponible en <https://docs.un.org/es/A/79/167>.

nación a las que se enfrentan las personas mayores, y con las cuales se podrá obtener un análisis más claro para facilitar la búsqueda de nuevos instrumentos jurídicos que sirvan para la promoción y efectividad sus derechos⁴⁴. Por último en este apartado, debe señalarse que, gracias a estos trabajos de la Experta, hace unos meses, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en su 58^o sesión, se reunió en Ginebra para debatir las imprescindibles y necesarias medidas de garantía de los derechos humanos de los mayores en el marco internacional; las estrategias a seguir en relación a la discriminación por razón de edad y el edadismo, la violencia, el abuso y la negligencia; sobre el acceso limitado a la atención médica y protección social, así como, respecto a las barreras a la autonomía y a su capacidad para decidir.

3. EL MODELO SOCIAL DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y SU INCLUSIÓN EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030 DE LA ONU

El término *envejecimiento activo o envejecimiento saludable* fue adoptado por la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴⁵ a finales de los años noventa del siglo XX, con la finalidad de dar un enfoque de derechos humanos a las políticas e instrumentos internacionales y nacionales que debían llevarse a cabo en el futuro, en relación con los derechos de las personas mayores.

Este concepto estaba fundamentado en el más amplio reconocimiento de los derechos humanos y en los principios de independencia, participación, dignidad, asistencia y autorrealización que se habían establecido por la ONU para los mayores y para cuya implementación se requería un análisis específico y un diseño diferente en los programas y políticas para la protección de estos derechos.

Para un estudio concreto de la cuestión del envejecimiento se señaló la importancia del análisis de condicionantes personales y conductuales, como la biología, la genética, la inteligencia o las capacidades cognitivas; de otras cuestiones de carácter económico, como el trabajo o los ingresos; y de otro tipo de factores sanitarios, asistenciales y de protección social. También se

⁴⁴ Todos estos informes se encuentran disponibles en https://www.ohchr.org/es/calls-for-input-listing?deadline_status%5Bstate%5D=all&field_entity_target_id%5B1241%5D=1241

⁴⁵ Organización Mundial de la Salud, *Década del Envejecimiento saludable 2020-2030* (2020), disponible en https://www.who.int/es/publications/m/item/decade-of-healthy-ageing-plan-of-action?sforsn=b4b75ebc_25, p.3.

manifestaron como esenciales para este estudio los factores transversales, como el sexo, la cultura, la ruralidad, la discapacidad, la pobreza o la condición de migrante, pues estos, a su vez, interseccionan e influyen en todos los demás condicionantes que, de forma general, implican un mayor grado de vulnerabilidad⁴⁶. Por ejemplo, se ha comprobado que el género tiene un profundo efecto en el estatus social, en el acceso a la educación, en el trabajo e incluso en la alimentación y en la salud. También, que las tradiciones y los valores culturales pueden determinar los comportamientos personales, influyendo en la visión que de los mayores se proyecta en una sociedad determinada o en el modo en el que se desarrolla su convivencia y su relación con las demás generaciones⁴⁷.

Partiendo de estas premisas, el modelo social del envejecimiento activo surge como un nuevo paradigma que debe tenerse en cuenta por cualquier Estado que pretenda la promoción del bienestar de las personas y la justicia social⁴⁸. Es un concepto que permite afrontar los retos de envejecimiento a la vez que fomenta un equilibrio entre la responsabilidad personal del individuo, la del Estado y la sociedad; engloba tanto la capacidad de estar físicamente activo o insertarse en el mundo laboral, pero también la posibilidad de participar activamente en asuntos de naturaleza social, económica, cultural, espiritual y cívica de la comunidad. Estas acciones contribuirían a incrementar la calidad, la productividad y la esperanza de vida en esta etapa vital. Si bien es cierto que, tanto a nivel internacional como estatal, en muchos países ya se están desarrollando algunas estrategias en esta línea⁴⁹, las mismas tienen un carácter fragmentado e insuficiente, lo que pone de manifiesto la necesidad de buscar un enfoque diferente, más integral, más completo y detallado, donde se combinen las políticas públicas, a través de leyes concretas

⁴⁶ CORTÉS, José L, "Género, interseccionalidad y el enfoque diferencial y especializado en atención a las víctimas", *Revista Digital Universitaria*, núm. 21, vol. 4, Universidad de México, 2020, p. 5.

⁴⁷ RAMOS, Ana M.^a et al, "El envejecimiento activo: importancia para su promoción para sociedades envejecidas", *Revista Archivo Médico de Camagüey*, vol. 20, núm. 3, 2016, pp. 334-335.

⁴⁸ BERNARDINI, Diego, "Hacia el diseño sostenible de una nueva longevidad", *Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*, Cuaderno núm. 128, 2021-2022, p. 147.

⁴⁹ Por ejemplo, en España, con el III *Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de mujeres y hombres* (2022-2025) elaborado por el Ministerio de Igualdad, en relación a las mujeres de edad avanzada, se establecen medidas destinadas a mejorar el acceso a determinados recursos y mecanismos de equidad. Disponible en <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE1824.pdf>.

y medidas efectivas, con una mayor concienciación y compromiso por parte de las instituciones y de la sociedad civil⁵⁰. Por otro lado, también debe señalarse, que las personas de edad además de gozar de protección y garantías específicas, también tienen responsabilidades respecto a sí mismas, respecto a sus familias y a la sociedad; también tienen una responsabilidad con su entorno directo y con las generaciones futuras; y este también es un planteamiento original del nuevo modelo del envejecimiento activo.

El propósito que la OMS pretendía con la inclusión del término *envejecimiento activo* era el de dar un reconocimiento a los derechos de los mayores, sustituyendo un diseño “basado en necesidades”, donde las personas mayores eran tratadas como meros sujetos pasivos cuyas necesidades había que cubrir, por un modelo diferente, “basado en derechos humanos” y donde además de protección de carácter asistencial, se les reconoce una igualdad de trato y de oportunidades, haciendo responsables a los Estados de la participación autónoma de las y los mayores en la sociedad, en la política y en todos los demás aspectos de la vida comunitaria. Este modelo, además, está teniendo presente en su desarrollo la inclusión de la diversidad y la interseccionalidad, pues las personas mayores, son un grupo heterogéneo, con diferentes edades, características, necesidades y deseos, lo que dificulta aún más, el análisis y la búsqueda de instrumentos adecuados donde se les reconozca un estatus específico que obligue al Estado y al resto de la sociedad, y se adecúen a la protección de sus derechos.

En la misma línea promovida por el modelo del envejecimiento activo, se encuentran los *Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU*⁵¹. Esta es una iniciativa política que pretende el cumplimiento de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, vinculados a ciento sesenta y nueve metas, intentan coordinar las tres dimensiones del desarrollo sostenible, la dimensión económica, la social y la ambiental, centrándose especialmente en los sectores más vulnerables de la población, entre los que incluyen a las personas mayores⁵².

⁵⁰ Vid. BURITICA, Eduard *et al*, “Envejecimiento activo”, en GÓMEZ, Esperanza (coord.), *Salud, Vejez y Discapacidad*, Universidad de Cali, Colombia, 2021, pp.107 y ss.

⁵¹ Organización de naciones Unidas, *Resolución Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1), disponible en <https://docs.un.org/es/A/RES/70/1>.

⁵² Por ejemplo, en las metas: 2.2 (poner fin a la malnutrición, teniendo en cuenta también a las personas mayores), 11.2 (garantizar el acceso a sistemas de transporte seguros, accesibles, asequibles y sostenibles para todos, incluyendo a las personas mayores).

En este documento se establece el envejecimiento no solo como un problema de salud, sino también como un asunto de carácter social y de desarrollo del potencial de este grupo de personas para que puedan envejecer con dignidad pero también, teniendo en cuenta, el fuerte impacto que este propósito podría tener en sectores tan diversos como el laboral, o el financiero, la educación, la vivienda, los cuidados y la protección social, sobre todo, si las políticas y programas estatales se centraran en fomentar y proteger la capacidad de las y los mayores para participar activamente en la sociedad⁵³.

Los ODS, cuando afectan a las personas mayores, siguen la misma filosofía que los considerandos de la *Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030*. En los ODS se inserta el envejecimiento saludable como línea de acción transversal que sirve para mejorar la calidad de vida de las personas mayores, y para su efectividad, requieren de la necesaria colaboración de los gobiernos, los organismos internacionales, la sociedad civil, profesionales, instituciones académicas, medios de comunicación y del sector privado⁵⁴.

De forma concreta dentro de estos objetivos, podemos señalar el ODS 1, referido al fin de la pobreza, que, entre otras metas, fija en la meta 1.2, el que para el año 2030 se reduzca, al menos a la mitad, la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza⁵⁵. También se incluye la meta 1.4, por la que se debe garantizar el que todos los hombres y mujeres, en particular los más pobres y más vulnerables, tengan el mismo derecho a los recursos económicos, a los servicios básicos, a los recursos naturales, a las nuevas tecnologías o a los servicios financieros, incluida la micro financiación, pues con un mejor acceso al crédito, se incrementan las oportunidades, además de mejorar la calidad de vida de las personas y de sus hogares⁵⁶.

⁵³ Vid. FUNDACIÓN HELPAGE INTERNACIONAL, *Informe Agenda 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el envejecimiento global*, 2017, trad. de Ángela Sanabria González. Disponible en <https://www.helpage.org/silo/files/los-ods-y-el-envejecimiento-global.pdf>.

⁵⁴ GÓMEZ, Felipe, "Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): hacia un nuevo contrato social intra e inter-generacional", *Estudios Deusto*, Vol. 70/2, 2022, p.207-208.

⁵⁵ SEGURA, M.^a Carmen, "Las personas mayores en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fragilidad, desigualdad, y promoción del envejecimiento activo y saludable", en COTÁN, Almudena et al. (coords.), *Muros de discriminación y exclusión de identidades: La mirada de las Ciencias Sociales*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 1721 y ss.

⁵⁶ GUTIERREZ, Tamara, "Reto mundial: Decenio del Envejecimiento Saludable 2021-2030", *Análisis y Modificación de Conducta*, núm. 50, vol. 182, 2024, pp. 8-9.

El ODS 3 señala la promoción de la salud y el bienestar. Este objetivo se centra en la búsqueda de garantías para una vida saludable y la promoción del bienestar para todas las personas, incluidas las personas mayores. Con este propósito se buscan acciones que mejoren el acceso a algunos servicios de salud y de atención médica, reduciendo las desigualdades que puedan relacionarse con la edad. Además, también se promueve la creación de entornos físicos y sociales en los que las personas mayores pueden desenvolverse de manera segura e independiente, permitiéndoles participar en las distintas actividades sociales. En relación a las metas que se implican en este objetivo, es igualmente importante la capacitación de los profesionales de la salud y de otros servicios asistenciales sobre las específicas necesidades de las personas mayores para así poder evitar la discriminación y conseguir una atención más respetuosa y adecuada⁵⁷.

El ODS 5 pretende la consecución de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres de todas las edades. Este objetivo que tiene importantes implicaciones para las mujeres, pretende facilitar a las mujeres y a las niñas un acceso igualitario a la educación, a la atención médica y al trabajo, pero también se dirige a la promoción de su participación social, dándoles voz y representación en los procesos de adopción de decisiones de carácter político y económico. También entre las metas que conllevan este objetivo se prevén medidas dirigidas a su empoderamiento y a la eliminación de la discriminación y de la violencia que especialmente y de forma más grave, sufren las mujeres mayores al disponer, muchas de ellas, de menos preparación o menos recursos. Otras acciones están dirigidas a la garantía de su salud sexual y reproductiva; a facilitarles el acceso a un trabajo digno y a los recursos económicos necesarios; a reconocer su derecho a la propiedad y a tener el control de otros bienes materiales que, en base a normas jurídicas y culturales discriminatorias, todavía les son negados por algunos Estados. Por otro lado también se mencionan acciones dirigidas a reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados al que muchas mujeres mayores han dedicado su vida; o a la creación de sistemas institucionales de cuidados con perspectiva de género donde atender a estas mujeres cuando se encuentran solas o en situación de dependencia⁵⁸.

La reducción de las desigualdades prevista en el ODS 10 establece en su meta 10.2, la necesidad de potenciar y promover la inclusión social, eco-

⁵⁷ Idem. p. 10.

⁵⁸ HARRY, Jonathan *et al*, "Hacia la equidad de género: una revisión bibliográfica del compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", *Revista Científica en Ciencias Sociales*, núm. 6, 2024, pp. 16 y 17.

nómica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión, situación económica u otra condición. En la meta 10.3 se hace mención a la garantía de la igualdad de oportunidades y a la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias, y se señala la promoción de una legislación dirigida a un progresivo incremento de la igualdad. Estos propósitos deben ponerse en relación con el lema “no dejar a nadie atrás”, que es el objetivo central de la Agenda y que se refiere la incorporación del *principio de universalidad* a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En base a ello se deberán tener en cuenta las distintas realidades y niveles de desarrollo que existen en cada uno de los Estados y se utilizará este criterio para unificar los propósitos transversales, estableciendo la reducción de la desigualdad para los mayores y el enfoque de género, como dos de los principales ejes para la consecución de su inclusión en la sociedad⁵⁹.

En último lugar, el ODS 12 atiende a la acción por el clima, abordando el cambio climático como factor que puede afectar de forma desproporcionada a las personas mayores. Las y los mayores son más vulnerables a los efectos de la climatología y a otros fenómenos atmosféricos extremos, los cuales, añadidos a problemas de salud preexistentes, movilidad reducida o aislamiento social, provocan un mayor impacto y un agravamiento de su situación. También este objetivo afecta a la alimentación, al acceso al agua potable, a los desplazamientos y a la necesidad de viviendas e infraestructuras adecuadas, que en el caso de los mayores plantean más dificultades⁶⁰. En definitiva, todos estos objetivos están siendo fundamentales para el desarrollo de políticas y estrategias adecuadas en materia de derechos de las personas mayores.

4. AVANCES EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL MARCO EUROPEO Y EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Una vez analizados los progresos, que, sobre los derechos de las personas mayores, se están realizando en el plano internacional, en este apartado

⁵⁹ HERRERA, Lyda M.^a, “La igualdad en la Agenda 2030: un reto histórico del Estado”, *Administración y Desarrollo*, vol. 53, núm. 1, 2023, pp. 10 y 12.

⁶⁰ MARTINELL, Alfons *et al.* REDS. *Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas desde la perspectiva cultural. Una lectura transversal*, Ministerio de Asuntos sociales y Agenda 2030, Gobierno de España, 2023, pp. 94 y ss.

y en la misma línea, se estudiarán los progresos llevados a cabo en el ámbito europeo. En este marco, son dos los principios que surgieron de las decisiones del Consejo Europeo y de las comunicaciones de la Comisión y que son los que se aplican con carácter general a las políticas relacionadas con los derechos de las personas mayores⁶¹: el “principio de complementariedad, de la acción comunitaria”, como estándar complementario a la acción de los Estados, y el “principio de solidaridad intergeneracional” cuyo objetivo se centra en asistir y cubrir las necesidades de las personas mayores con la ayuda de otras generaciones más jóvenes. Sin embargo, si se examinan las disposiciones europeas vinculantes de mayor relevancia sobre este tema, la *Carta Social Europea*⁶², a diferencia de otros sistemas regionales como el interamericano o el africano⁶³, no consideró necesario especificar los derechos de este colectivo, ni tampoco de otros grupos vulnerables como pudieran ser la infancia, la juventud o las personas con discapacidad, razón por la cual no contamos con una estrategia concreta para su promoción o empoderamiento⁶⁴.

En la UE, la discriminación por razón de edad, entre otras, se encuentra prohibida en el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales⁶⁵. El artículo 25 de este mismo documento prohíbe específicamente la discriminación para las personas de edad, a pesar de ello, y al igual que ocurre en el plano internacional, las políticas europeas no siempre han adoptado este enfoque basado en derechos humanos. En este marco territorial, la preocupación por los derechos de las personas mayores es relativamente reciente, tal y como se constata en la Recomendación del Comité de ministros del Consejo de Europa del año 2014⁶⁶.

⁶¹ ALEMÁN, Carmen, “Políticas públicas para mayores”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva época, núm. 9, 2013, p. 13.

⁶² *Protocolo Adicional de la Carta Social Europea* de 5 de mayo de 1998, disponible en <https://www.refworld.org/es/leg/instcons/ue/1988/es/131389>

⁶³ En la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores* de 15 de junio de 2015, y el *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las personas de Edad en África* de 11 de julio de 2020.

⁶⁴ La explicación a este hecho podría encontrarse en las limitadas competencias que para la firma de tratados en asuntos sociales tiene la Unión Europea.

⁶⁵ Carta de Derechos Fundamentales de 14 de diciembre de 2007 (2010/C 83/02, disponible en <https://www.boe.es/doi/2007/303/Z00001-00016.pdf>

⁶⁶ Comité de ministros de la Unión Europea, *Recomendación CM/Rec (2014)2 a los Estados miembros sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores* de 19 de febrero de 2014, disponible en https://fiapam.org/wp-content/uploads/2014/05/cmrec_2014_2_es.pdf

En el año 2020, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, la *Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*⁶⁷. El documento se centraba en cuatro aspectos fundamentales; en primer lugar, en garantizar la aplicación efectiva del artículo 25 de la Carta Europea, implicando en esta cuestión el acceso a la justicia de todas las personas, con una especial incidencia en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En segundo lugar, se refería a la capacitación de la sociedad civil, los defensores de derechos y los profesionales de la justicia en general. En tercer término, se centraban en el fomento del uso de la Carta Europea de Derechos Fundamentales como referente para todas las instituciones de la UE; y, por último, se enfocaba en la concienciación sobre los derechos de la Carta y sus garantías.

El Consejo de Europa publicó en 2021 el primer informe en relación a la temática de las personas mayores: el *Informe contra el edadismo y hacia una ciudadanía social activa para las personas mayores. El uso actual y el potencial futuro de la Carta Social Europea*⁶⁸. Con este documento se comienza a demostrar una creciente preocupación por los derechos de este grupo cada vez más numeroso de personas. También en este año, se publica el *Libro Verde sobre el envejecimiento*, donde partiendo de un enfoque de la edad avanzada, en la que, en cierta medida, se relacionaba con en el declive, la pasividad y la vulnerabilidad, sin poner en valor todavía los posible beneficios sociales y económicos que podrían obtenerse de la una verdadera inclusión activa de las personas mayores⁶⁹.

⁶⁷ Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen Comunicación de la Comisión (SOC/671)* al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *La nueva Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. COM (2020)711 final, disponible en <https://www.coo.es/0681c9cde370fb38a91cebcbdb0ca0661000001.pdf>.

⁶⁸ En el Informe explicativo de la Carta Social Europea revisado en 1996 (apartado núm. 81) se reconoce que en la originaria de 1961 no se incluía un artículo específico sobre las personas mayores y hubo de esperarse a ese artículo 4 del Primer Protocolo Adicional para que, haciéndose eco de la especificación de los derechos de las personas mayores, se cubriera dicha laguna para mejorar las situaciones de fragilidad o vulnerabilidad de este colectivo.

⁶⁹ Comisión Europea, *Libro Verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones* de 27 de enero de 2021 COM (2021) 50 final, disponible https://commission.europa.eu/document/download/2d800530-4408-4291-a229-ebd08729d561_es?filename=com_2021_50_f1_green_paper_es.pdf.

A partir de los anteriores documentos, el Consejo Económico y Social Europeo ya comienza a advertir la carencia del enfoque de derechos en políticas de mayores, para centrarse en estrategias dirigidas al bienestar de este grupo y a su capacidad para contribuir a la sociedad, además de buscar medidas para luchar contra la discriminación y la perpetuación de los estereotipos y prejuicios del edadismo.

Sobre estos planteamientos, en 2022, la Comisión Europea presentó la *Estrategia europea de cuidados*⁷⁰ donde se hacía especial mención a los cuidados de larga duración a través de dos recomendaciones concretas que fueron emitidas por el Consejo. La primera de estas recomendaciones era la de revisar los *Objetivos de Barcelona sobre los servicios de educación y cuidados de la primera infancia*⁷¹ y la segunda, en relación al *Acceso a los cuidados de larga duración asequibles y de calidad*⁷². En el primer documento se recomendaba a los Estados miembros cómo dar cobertura y una mejor protección social a los cuidados de larga duración, de tal manera que estos fuesen oportunos, integrales y asequibles, pidiendo a la Comisión que durante su mandato (2025-2029) analizase y evaluase las intervenciones ya existentes, planificase líneas de acción eficaces e incorporase una orientación interseccional desde la prevención y sensibilización contra el estigma de la edad, articulando los procedimientos oportunos y el apoyo financiero necesario para aligerar la presión sobre los sistemas asistenciales y de salud. También se resaltaba en este documento, el importante papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la soledad.

En el 2023, el Comité Económico y Social Europeo emitió un dictamen para la creación de la *Estrategia europea para las personas mayores*⁷³, sin embar-

⁷⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la *Estrategia Europea de Cuidados* [COM (2022) 440 final] 7 de septiembre de 2022, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0440>.

⁷¹ Comisión Europea, Recomendación del Consejo relativa a la revisión de los objetivos de Barcelona sobre los servicios de educación y cuidados de la primera infancia de 9 de septiembre de 2022 [COM](2022)442 final 2022/0263 (NLE), disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0442>

⁷² Comisión Europea, Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles de 8 de diciembre de 2022, [2022/C 476/01], disponible en <https://www.boe.es/doue/2022/476/Z00001-00011.pdf>

⁷³ Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre la *Estrategia Europea para las personas mayores* (SOC/757) de 12 de julio de 2023 (ponente Miguel Cabra de Luna), disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52023AE0532>.

go, y aunque ya se haya reconocido formalmente la discriminación por razón de edad y la vulnerabilidad de este grupo de población, todavía y hasta el momento, ninguna de las políticas e instrumentos que se han aprobado, son jurídicamente vinculantes, ni tampoco existe un marco jurídico homogéneo dirigido a los derechos de los mayores ni en el marco europeo, ni tampoco a nivel estatal en España, dónde, a pesar de los avances que se están realizando, todavía no existe una legislación uniforme ni con suficiente protección para los derechos de las personas mayores⁷⁴.

Si nos centramos en el marco español, el artículo 50 de la Constitución Española, hace mención a las personas mayores y señala tres obligaciones respecto a las mismas: la primera obligación respecto a los familiares de estas personas, los cuales deberán asistirles y prestarles una atención adecuada; las otras dos obligaciones son respecto a los poderes públicos; la primera de ellas, por la que están obligados a establecer un sistema de pensiones adecuadas y actualizadas, y la segunda, por la que debe mantenerse un régimen específico de servicios sociales. Respecto a estas dos últimas obligaciones, fue el propio Tribunal Constitucional español el que en base al artículo 9.2 del propio texto constitucional, fundamenta la posibilidad de establecer medidas de discriminación positiva en favor de las personas mayores⁷⁵. No obstante, se observa la tendencia a tratar los derechos de los mayores desde el marco de los derechos económicos, sociales y culturales de forma exclusiva, por ello, debe seguir subrayándose que las personas mayores también ostentan el resto de derechos que se recogen en la Constitución, como la igualdad o la dignidad, aunque no se les atribuyan de forma explícita. Efectivamente, es este artículo 50 del texto constitucional, el único que se refiere a “los ciudadanos durante la tercera edad”, pero lo hace exclusivamente en relación a la suficiencia económica “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas” y a problemas de salud, vivienda, cultura y ocio, mientras se obvian otros derechos de gran importancia como la autonomía o la participación social.

Siguiendo en el marco español, a nivel autonómico, ya encontrábamos referencias específicas a los derechos de las personas mayores que se

⁷⁴ Vid. FUNDACIÓN HELPAGE INTERNACIONAL ESPAÑA, *Informe sobre la discriminación por razón de edad en España. Conclusiones y recomendaciones para el contexto español desde un enfoque basado en derechos*, 2020, realizado por BARRANCO M.^a Carmen et al, disponible en <https://www.helpage.org/silo/files/la-discriminacion-por-razon-de-edad-en-espana.pdf>.

⁷⁵ Por ejemplo, en STC 69/1991 de 8 de abril o en la STC 66/2015 de 13 de abril.

recogían en algunos Estatutos de autonomía, como el de Andalucía⁷⁶, el de Cataluña⁷⁷; el de Galicia⁷⁸ o el de Castilla-La Mancha (9/1982 de 10 de agosto⁷⁹), que si bien, no recogían derechos específicos de las personas mayores, sí que establecían un marco general para la protección social y el bienestar de toda la ciudadanía, incluyendo a las personas mayores. En la misma línea también encontramos algunas leyes autonómicas, como por ejemplo la ley andaluza 6/1999 de Atención y Protección de las Personas Mayores⁸⁰, donde se reconocen derechos de protección y de carácter asistencial y establecen criterios para la actuación de las Administraciones Públicas o la reciente Ley 15/2022 Integral para la Igualdad de trato y la no discriminación que establece igualdad de trato y no discriminación para todas las personas⁸¹, incluidas las mayores, con una protección que se extiende a todos los ámbitos de la sociedad y con la creación de una figura, que con carácter de autoridad, se encargará de promover y proteger la igualdad de trato tanto en el sector público como en el privado. Debe señalarse que, en cierta medida, esta ley ha supuesto un gran avance en cuanto a la protección de la igualdad y la prohibición de la discriminación del grupo de personas mayores, pues por primera vez en el ámbito estatal, se reconoce explícitamente y con autonomía propia, la discriminación por razón de edad y la necesidad de protección por parte de las administraciones públicas en el ámbito del trabajo, la salud, la política, la educación, los servicios públicos o la administración de justicia entre otros. A pesar de ello, en España todavía no se dispone una norma estatal única donde se plasmen de forma universal y completa la totalidad de derechos de las personas mayores, con especial referencia a los derechos civiles y políticos, cuestión que dificulta en mayor medida, una acción uniforme y coherente por parte del conjunto del Estado español.

⁷⁶ L.O. 6/1981 de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm.9 de 11 de enero de 1982).

⁷⁷ L.O. 6/2009 de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172 de 20 de julio de 2006).

⁷⁸ L.O. 1/1981 de 6 de abril de Estatuto de Autonomía de Galicia (BOE núm. 101 de 28 de abril de 1981).

⁷⁹ L.O. 9/1982 de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha. (BOE núm. 195 de 26 de agosto de 1982).

⁸⁰ Ley 6/1999 de 7 de julio de Atención y Protección a las personas mayores (BOE núm. 233 de 29 de septiembre de 1999).

⁸¹ Ley 15/2022 de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE núm. 167 de 13 de julio de 2022).

5. EL NECESARIO DESARROLLO DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL MODELO DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO.

Como se ha señalado en apartados anteriores, hasta no hace mucho tiempo, los estudios sobre el envejecimiento centraban su análisis en problemas demográficos o económicos que afectaban a las personas mayores y donde se las identificaba casi exclusivamente, con un colectivo demandante de cuidados, atención médica y servicios de ayuda. Se habían estado dejando de lado cuestiones referentes a su participación y su aportación a la sociedad, algo a lo que contribuyeron los prejuicios y estereotipos asociados a la edad y que todavía se mantenían, como la improductividad, falta de interés o flexibilidad, su limitada aptitud o la renuncia a su propia sexualidad, entre otras muchas causas⁸². Sin embargo, las nuevas teorías, asociadas al modelo social del envejecimiento activo, operan cambios en el imaginario de este colectivo y en las nuevas políticas y planes que se están diseñando⁸³.

El modelo social del envejecimiento activo obtiene su fundamento en la optimización de oportunidades, asentándose sobre tres pilares básicos que se instauran en este paradigma: la salud, la seguridad y la participación de las personas mayores⁸⁴.

El objeto de este epígrafe va a centrarse en el análisis de la integración y el derecho a la participación en la sociedad de las personas mayores, un derecho complejo que sustentado en el principio de igualdad y no discriminación implica el poder disfrutar de los mismos derechos que el resto de personas, incluido el derecho a intervenir activamente en la vida política, social, económica y cultural, englobando también su propia responsabilidad

⁸² *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona*, celebrado el 15 y 16 de marzo de 2002 SN 100/1/02 REV 1, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/20933/70829.pdf>. Entre sus objetivos se encuentra el fomento de la participación de las personas mayores en la sociedad y en el mercado laboral, buscando equilibrar el impulso liberalizador con la dimensión social de este modelo del envejecimiento donde no solo se aborda la sostenibilidad, sino también la inclusión de las personas mayores como un activo para la sociedad.

⁸³ ALONSO, José M., "Envejecimiento activo: contrastes y paradojas", *Panorama Social*, núm. 11, 2010, p. 61.

⁸⁴ MANUEL, Juan *et al.* (coords.), *La participación social de las personas mayores*, Ministerio de Educación, Política Social, Familias y Atención a la Dependencia u a la Discapacidad e Instituto de Mayores y Servicios Sociales (INSERSO), 2008, p.25.

y el reconocimiento que debe hacerse a su contribución a la sociedad por sus conocimientos y experiencia⁸⁵.

Según la OMS, la participación social de los mayores supone nuevos desafíos desde el enfoque de los derechos humanos y, además, requiere trabajar a partir de diferentes premisas. En primer lugar, es necesario un nuevo acercamiento conceptual a esta etapa de la vida que puede durar casi tres décadas y donde se pasa de la culminación del proceso de desarrollo madurativo de la persona, a la finalización de su vida. En segundo lugar, también se requiere la utilización de nuevos términos asociados a la vejez, como fragilidad o vulnerabilidad, que puedan ser utilizados con preferencia a otros como enfermedad o dependencia, pues muchas personas mayores están sanas y gozan de bastante autonomía durante gran parte de su vida. Además, para el diseño de políticas públicas desde este modelo social del envejecimiento activo y para abordar la participación social, es innegable la necesidad de incluir la interseccionalidad y la atención a diversos factores de carácter social, cultural o económicos, favoreciendo en todo caso y especialmente la inclusión de la perspectiva de género. Así, y desde este último eje, para poder tratar de la forma más óptima posible, las situaciones de desigualdad que afrontan las mujeres mayores en las distintas facetas de su vida, bien por su mayor implicación o carga en las labores domésticas o de cuidados, o en otros trabajos sin reconocimiento formal, así como por su mayor vulnerabilidad frente a situaciones de violencia⁸⁶.

La protección de este derecho a la participación social puede contribuir al mayor bienestar de las personas mayores⁸⁷, pues son varios los estudios

⁸⁵ Asamblea de las Naciones Unidas, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague*, 6-12 de marzo de 1995, (A/CONF.166/9) Capítulo IV: Integración social. En el punto 66 de este apartado se establece, que: "El propósito de la integración social es la creación de una "sociedad para todos" en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades tenga una función activa que desempeñar".

⁸⁶ REJARO, Pilar, "El envejecimiento activo como oportunidad para la participación comunitaria y la colaboración intersectorial", Editorial, Comunidad (marzo) 2020, núm. 22, vol. 1, p. 2, disponible en https://comunidad.semfyec.es/wp-content/uploads/Comunidad_-_Editorial.pdf

⁸⁷ El artículo 8 de la ya citada Convención Interamericana sobre protección de los Derechos humanos de las personas mayores, establece una serie de medidas para que las personas mayores tengan la oportunidad de participar activa y productivamente en la comunidad, pudiendo desarrollar sus capacidades y potencialidades. En el mismo sentido, también la participación activa de las personas mayores, también es un principio rector del Protocolo a la Carta Africana de Derechos humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las personas mayores, cit.

que evidencian cuales son los efectos positivos que algunas actividades de participación pueden conllevar en su vida, como el mantenerse activas y fortalecer sus redes sociales, pero también pueden servir para aprovechar su experiencia y conocimientos de forma muy positiva en la comunidad⁸⁸. En este sentido, también mencionar el reconocimiento al derecho al trabajo para todas las edades, siendo ya varios los Estados europeos que han introducido normas y buenas prácticas para fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral⁸⁹.

El movimiento asociativo puede configurarse como una herramienta esencial para el grupo de personas mayores al permitir su participación en actividades de diferentes temáticas y por facilitar, incluso, la creación de hogares o grupos con intereses variados y comunes. También puede servir para expresar necesidades de apoyo y dotar de reconocimiento a este grupo de personas, poniendo de manifiesto sus dificultades económicas o materiales, así como las diferentes y concretas discriminaciones a las siguen sometidas por los estereotipos y prejuicios que todavía les afectan⁹⁰.

Por otro lado, el voluntariado puede suponer una forma de ocupar el tiempo para las personas mayores a la vez que puede constituir una oportunidad de aprendizaje al incrementar el intercambio generacional de experiencias y conocimientos, y para dar un mayor reconocimiento al papel de las personas mayores en la sociedad.

De la misma forma, la actividad política también es una forma a través de la cual, las personas mayores pueden participar en la sociedad, de hecho, se considera fundamental el impulso a derechos constitucionales de contenido esencialmente participativo como el sufragio, reunión o asociación... pues se ha constatado las altas cuotas de participación en los procesos electorales, sobre todo de aquellas personas que tienen un mayor nivel de estudios o un mayor nivel socioeconómico, pero una participación mucho menor en

⁸⁸ REJARO, Pilar, "El envejecimiento activo como oportunidad para la participación comunitaria y la colaboración intersectorial", cit. p.3

⁸⁹ En Europa, el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen SOC/817 de 27 de febrero de 2025, sobre *Permanencia de las personas mayores en el empleo*, punto 4, establece una serie de normas y buenas prácticas para apoyar la prolongación voluntaria de la vida laboral en determinados Estados miembros, entre los que se encuentra España y donde se establece el régimen de "jubilación activa" que permite combinar un trabajo y mantener al mismo tiempo el derecho al 50% de la pensión de jubilación.

⁹⁰ MANUEL, Juan *et al.* (coords.), *La participación social de las personas mayores*, cit., p. 32.

otros tipos de participación política más convencionales como son las manifestaciones, huelgas, la afiliación a algún partido político o a un sindicato⁹¹.

Igualmente, dentro del derecho a la participación social, la educación de las personas mayores se constituye en un tema central del Espacio Europeo de Educación⁹², como así se hace referencia en la Resolución del Consejo de 26 de febrero de 2021, donde se define con la finalidad de brindar apoyo y refuerzo al desarrollo de algunas capacidades y competencias esenciales que toda persona necesita para su realización y desarrollo personal, incluidas las personas mayores.

Por último, las actividades de ocio también pueden ocupar un espacio importante en el derecho a participación de las personas mayores, configurándose como un elemento esencial en la prevención de la dependencia, ya que una vida con actividades deportivas, de ocio, el turismo, así como actividades religiosas y de culto, también contribuyen a la promoción de un envejecimiento activo de calidad⁹³.

Sobre esta cuestión de la participación en la sociedad, el artículo 10 de *Plan de acción Internacional sobre el envejecimiento de Madrid*⁹⁴, ya reconocía la trascendencia de este derecho para avanzar hacia una sociedad más inclusiva e igualitaria para todas las edades. Con este fin, en este documento se realizaban las siguientes recomendaciones⁹⁵: a) asegurar el pleno goce de todos los derechos y libertades en aplicación de convenios y tratados de derechos humanos; b) reconocer, alentar y apoyar la contribución de las personas de edad a la familia, la comunidad y la economía; c) ofrecer oportunidades, programas y apoyo a las personas de edad para que participen en la vida cultural, económica, política y social, así como fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida; d) proporcionar información y acceso a grupos comunitarios intergeneracionales y de ayuda mutua así como posibilitar a las y los mayores la realización de todo su potencial; e) crear un entorno que posibilite la

⁹¹ Idem. p.34.

⁹² Consejo de la Unión Europea, *Resolución relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030)*, DOUE, núm. 66 de 26 de febrero de 2021.

⁹³ MANUEL, Juan *et al.* (coords.), *La participación social de las personas mayores*, cit. p. 36.

⁹⁴ Naciones Unidas, *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento de la II Asamblea Mundial sobre el envejecimiento de 8-12 de abril de 2002*. Disponible en <https://docs.un.org/es/A/CONF.197/9>.

⁹⁵ Naciones Unidas, Recomendación núm. 19 del *Plan de acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento de la II Asamblea Mundial sobre el envejecimiento de 8-12 de abril de 2002*, cit.

prestación de servicios voluntarios en todas las edades, incluidas las personas mayores; f) promover una comprensión más amplia de contribución a la sociedad de las personas mayores incluyendo la del trabajo no remunerado; g) promover acciones para que las personas de edad reciban un trato digno y justo, independientemente de la discapacidad, contribución económica u otras circunstancias; h) tomar conciencia de las necesidades de las personas de edad, respetando su voluntad y el derecho a vivir dignamente en todas las etapas de la vida; i) promover entre los empleadores actitudes favorables al reconocimiento de la capacidad productiva y el valor de los trabajadores de edad avanzada; y j) promover la participación cívica y cultural como estrategia en la lucha contra el aislamiento social.

Como segundo objetivo del desarrollo de la participación social de las personas mayores, en el Plan de Acción, también se señalaba la necesidad de promover la contribución de las personas mayores en los procesos de toma de decisiones, para lo cual se recogían las siguientes medidas⁹⁶: a) incorporar las necesidades y preocupaciones de las personas de edad a los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles; b) estimular, en aquellos casos en los que todavía no existan, la creación de organizaciones de personas mayores con capacidad de representación para participar en los procesos decisivos; c) adoptar medidas que permitan la participación de las personas mayores, en particular de las mujeres de edad, en procesos decisivos a todos los niveles.

En el Plan de Acción, también se advertía de que la participación social de las personas mayores se encontraba afectada por diferentes determinantes que deberían conformar estrategias e intervenciones específicas para la consecución de una mayor satisfacción vital, una mayor calidad de vida y una mayor productividad⁹⁷. Como determinantes sociales fundamentales se destacan tanto el apoyo social, como las oportunidades en formación y educación para dar respuesta a las necesidades personales y socioculturales de cada persona. Como determinantes de activación personal también deben tenerse en cuenta la percepción de la libertad, la autonomía y el sentimiento de competencia; condicionantes que se ven afectados por los diferentes estilos de vida, la cultura y el género sirviendo además, para configurar programas y actividades concretas de participación real y efectiva para estas personas.

⁹⁶ Naciones Unidas, *Plan de acción Internacional de Madrid de 2002*, cit. Recomendación núm. 20.

⁹⁷ MANUEL, Juan *et al* (coords.), *La participación social de las personas mayores*, cit. p. 29.

A lo anterior, deberán añadirse los factores económicos, que son de suma importancia pues de la existencia de recursos suficientes y de la disponibilidad de asistencia y protección social, va a depender el verdadero disfrute en igualdad del resto de derechos. Por último y no por ello menos esenciales, debe contarse con los factores transversales donde encontramos el género y la cultura. Estos ejes son determinantes en el diseño y elaboración de estrategias de mejora en la participación social al existir diferencias de peso en la forma de envejecer, no solo entre hombres y mujeres, sino también por los roles que se les asignan en las diferentes culturas.

Respecto a este factor cultural, debe añadirse que las tradiciones culturales son las que, en gran medida, pueden determinar la visión y la consideración de las personas mayores y el proceso de envejecimiento. Son condicionantes claves en la convivencia con otras generaciones más jóvenes y en la configuración de los modelos de familia. Confieren a las personas un sentido de identidad y de pertenencia a la comunidad único que conforma y se manifiesta en todos los aspectos vitales: la alimentación, la percepción del cuerpo o los hábitos de salud; también en los mecanismos de adaptación y en las respuestas que se asume a lo largo de la vida ante los distintos sucesos vitales, pudiendo ofrecer un ámbito de protección frente a la injusticia o incluso, un empoderamiento frente a otros grupos culturales⁹⁸.

La complejidad y diversidad que supone el envejecimiento desde un punto de vista cultural respecto a la comunidad dominante de un país, también debe ser objeto de análisis en las políticas y los programas estatales desde un punto de vista crítico, y ello en relación a los valores y principios universales de los derechos humanos, pues es a través de los mismos, donde pueden revelarse informaciones erróneas o prejuicios y estereotipos discriminatorios que impiden la participación de los mayores y el pleno disfrute de sus derechos.

El otro determinante transversal a tener en cuenta, es el género. En diversos estudios, se ha evidenciado que, frente a los hombres mayores, las mujeres en la misma franja de edad tienen graves desventajas, reflejo de las desigualdades que existen en los demás aspectos de la vida diaria y que se manifiestan en relación a su salud física y mental y en sus hábitos cotidia-

⁹⁸ Organización Mundial de la Salud, *Envejecimiento Activo: Marco Político ante la revolución de la longevidad*, Centro internacional de la longevidad de Brasil, realizado por Kalache, Alexandre, 2015, p. 51, disponible en <http://envejecimiento.csic.es/documentos/blog/Envejecimiento-activo-un-marco-politico-ante-la-revolucion-de-la-longevidad.pdf>

nos, pero también por el mayor impacto y deterioro que sobre ellas suponen otros factores como el menor nivel de ingresos, el mayor analfabetismo, la soledad, y los peores entornos donde viven⁹⁹. Sobre esta cuestión, el *Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento*¹⁰⁰, ya propugnaba el derecho a disfrutar en plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres de una vida plena, con salud, seguridad y con la mayor participación posible en la vida económica social, cultural y política, y para ello establecía la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas y programas de derechos para las personas mayores¹⁰¹.

En igual sentido, debe analizarse el colectivo formado por personas mayores lesbianas, gais, bisexuales, transgénero y otros grupos, que también representa una comunidad con necesidades especiales a las que debe darse una concreta atención. La orientación y la identidad sexual son características fundamentales de la diversidad humana que repercuten en la autoestima, en el estatus social y en el bienestar físico y mental, por ello, la invisibilidad que sufren las personas mayores LGTBIQ+ agrava aún más su situación en la edad avanzada; debiendo sumarse a los problemas de salud y necesidad de apoyo y asistencia, un mayor riesgo de discapacidad física y enfermedad mental, cuestiones por las cuales el determinante transversal del género, debe seguir presente a la hora de promocionar y proteger la participación activa de las personas mayores.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, se ha destacado la necesidad de seguir trabajando en el reconocimiento y la promoción de los derechos fundamentales de las personas mayores; derechos como la capacidad decidir sobre su bienestar, su propia vida, la libertad para realizar actividades cotidianas, en cuestiones de salud, en las relaciones personales, pero también en el derecho a no ser excluidos o marginados o a tener igualdad de oportunidades en el trabajo, en la cultura o en la política, donde todavía sus derechos no están suficientemente protegidos.

⁹⁹ MUÑOZ, Francisca *et al.*, “Envejecimiento activo y desigualdades de género”, *Atención Primaria*, núm. 40 vol. 6, 2008, p.305 y ss.

¹⁰⁰ En los artículos 5 y 8 de *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento*.

¹⁰¹ FERNÁNDEZ, Gloria *et al.*, “El papel del género en el buen envejecer”, *Revista Prisma Social*, núm. 21, 2018, p.21.

La escasa visibilidad de la discriminación que sufren las personas mayores en relación con otros tipos de discriminación como, por ejemplo, pudieran suponer la raza o el género, además de la concepción del envejecimiento como un problema asistencial, ha contribuido a perpetuar la discriminación que todavía hoy sufren, limitando la efectividad de las políticas y medidas antidiscriminatorias que se han elaborado con este fin.

En relación a lo anterior, el reconocimiento formal de los derechos de las personas mayores como colectivo específico, está siendo un proceso lento, que aún en nuestros días carece de un marco normativo uniforme y universal. En este marco, el *envejecimiento activo o saludable* impulsado por la OMS, ha marcado un cambio de modelo en relación a la protección de este grupo de edad; la evolución desde un modelo asistencialista de protección hacia un nuevo enfoque, basado en derechos, centrado en reconocimiento de la igualdad de trato y oportunidades, así como la promoción de su independencia y su participación en la sociedad. Este modelo exige a los Estados políticas de impulso en áreas tan diversas como la sanidad, la economía, el trabajo, la justicia, la vivienda, o el transporte, resaltando especialmente la participación social, que, junto con la salud y la seguridad, se erige como uno de los tres pilares fundamentales de transformación de este nuevo paradigma de derechos. También las instituciones y la propia sociedad deben contribuir a ello, ya que el derecho a participar en la sociedad, abarca muchos más aspectos de la vida comunitaria donde puede servir para avanzar en la protección de los derechos de las personas mayores. En esta línea, la *Asamblea Internacional del Envejecimiento de Madrid* y la creación de una figura como la Experta Independiente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, han sido esenciales para realizar un diagnóstico fiable de las deficiencias que existen para dar efectividad a los derechos de las personas mayores, así como para impulsar la futura redacción de una convención internacional de derechos sobre esta materia, lo que supondría un importante progreso hacia su universalidad

En la misma línea, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU integran el envejecimiento como una cuestión transversal de desarrollo social permitiendo su incidencia en la mayoría de estos objetivos y afectando a materias tan relevantes para los y las mayores como la reducción de la pobreza, el acceso igualitario a los recursos y servicios básicos, su inclusión en la sociedad, la promoción de una vida saludable, así como, la protección por su mayor vulnerabilidad ante el cambio climático y la violen-

cia. Todos estos objetivos están siendo fundamentales para concienciar de la problemática a la que se enfrentan las personas mayores y para detectar cuáles son sus necesidades de protección a nivel normativo.

Por otro lado, a nivel europeo también se ha constatado que no todas las políticas que afectan a las personas mayores están adoptando un enfoque de derechos, y que, a diferencia de otros sistemas regionales, como el americano o el africano, se carece de un instrumento jurídicamente vinculante en materia de derechos para este grupo concreto. Tampoco en España ocurre algo distinto; los derechos de los mayores se siguen enfocando desde una perspectiva mayoritariamente económica y social, y aunque ya se están produciendo algunos avances en el reconocimiento de estos derechos y en la lucha contra la discriminación por razón de edad, todavía se carece de una norma estatal única donde se recoja de forma efectiva la garantía de los derechos de este grupo, especialmente y también, respecto de los derechos civiles y políticos. En relación a esta cuestión, se plantea la necesidad de promocionar y garantizar el derecho a la participación social de estos mayores; un derecho que hasta la fecha ha sido relegado por las políticas estatales en favor de otras cuestiones de carácter asistencial más centradas en la limitación de sus aptitudes o en sus problemas económicos. Las barreras a la participación que enfrentan las personas mayores en cualquier comunidad, ponen de manifiesto la necesidad de un nuevo acercamiento conceptual a esta etapa vital desde el prisma de la diversidad, nuevos conceptos como fragilidad o vulnerabilidad deberían ser utilizados, en lugar de enfermedad o dependencia, términos que contribuyen a perpetuar su discriminación y dificultan su participación en las diversas facetas de la vida cotidiana. Así, el diseño de políticas públicas desde el modelo social del envejecimiento requiere un abordaje integral de los derechos de este grupo de personas.

Los sistemas de cuidados deben configurarse para promover la dignidad, la autonomía y el bienestar de todas las personas mayores como individuos únicos y diferentes. Se vuelve esencial la inclusión de la interseccionalidad y la atención a diversos factores de carácter social, cultural y económico, donde se analicen de forma concreta las situaciones de desigualdad y vulnerabilidad de las personas mayores. Por ejemplo, las mujeres, debido a su mayor carga en las labores domésticas y de cuidados, así como y en general, por su menor nivel de ingresos, menor formación o mayor vulnerabilidad frente a la violencia. También en relación a otros colectivos vulnerables como el de las personas LGTBIQ+ mayores, quienes se encuentran invisibilizados,

sufriendo de forma agravada los problemas de salud, falta de cuidados y riesgo de discriminación.

En definitiva, para la promoción y garantía de los derechos de la personas mayores, incluidos los derechos derivados de la participación en la sociedad como un pilar fundamental del envejecimiento activo, se hace necesario un instrumento vinculante de carácter internacional, que no tendría el objetivo de crear nuevos derechos, sino el de garantizar y proteger los derechos ya existentes, adaptándolos a las particularidades de la vejez, pues a buen seguro, serviría en para avanzar hacia una sociedad más integradora e igualitaria en la que tengan cabida todas las personas.

M^a DOLORES PÉREZ JARABA
Area de Filosofía del Derecho
Universidad de Jaén
Campus Las Lagunillas, s/n.
23071 Jaén
e-mail: mdperez@ujaen.es