

Marco jurídico en torno a la institucionalización de las personas mayores y propuestas hacia la desinstitucionalización

Seminario EDI: Marco jurídico para los procesos de desinstitucionalización y el desarrollo de alternativas

7 de noviembre de 2024

María Dalli Almiñana

Objetivo y estructura

- Presentación de los resultados del apartado jurídico del informe en relación con el grupo de personas mayores (Fernando Flores, Fabiola Meco y María Dalli).
- Situación actual: marco jurídico actual en relación con los cuidados y la institucionalización de las personas mayores.
 - Nivel internacional: universal, regional y comparado.
 - Nivel nacional.
 - Nivel autonómico y local.
- Propuestas y recomendaciones hacia la desinstitucionalización.

Naciones Unidas

- No existe un derecho expreso al cuidado de las personas mayores.
- No existe (todavía) una convención para los derechos de las personas mayores.
- Avances:
 - 2014: Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas mayores.
 - 2011: Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento de Naciones Unidas.

Unión Europea

- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
 - Artículo 25: derecho de las personas mayores a llevar una vida independiente.
 - Artículo 34: acceso a los servicios sociales.
- Estrategias e iniciativas que intentan promover el acceso a unos servicios sociales de calidad en de los Estados miembros de una forma coordinada.
 - Pilar Europeo de Derechos Sociales: principio 18 sobre cuidados a domicilio y servicios comunitarios (2017).
 - Estrategia Europea de cuidadores y de personas que reciben cuidados (2022).
 - Libro Verde sobre el envejecimiento (2021).
 - Carta europea de los derechos y de las responsabilidades de las personas mayores que necesitan atención y asistencia de larga duración. 'Proyecto Daphne III (2010).

Unión Europea

- Dictamen ‘Hacia un nuevo modelo asistencial para las personas mayores: aprender de la COVID-19’, aprobado por el Comité Económico y Social (2022).
 - 2.16. Responder a la demanda de desinstitucionalizar, en general, los cuidados de mayores en residencias implican promover la autonomía, la independencia, la capacidad de gobernarse y las relaciones sociales de las personas mayores con dependencia. Esto requiere poner a su disposición recursos sociosanitarios de proximidad, una ayuda a domicilio mucho más estructurada y eficiente, así como nuevas alternativas de alojamiento, tales como las viviendas tuteladas, supervisadas o en comunidad, las unidades de convivencia, u otras alternativas existentes en diversos países de la UE, en función de las necesidades y preferencias de las personas mayores afectadas por pérdida de autonomía. Para las personas más dependientes, es necesaria la reconversión de las residencias tradicionales, en la línea de «vivir como en casa». Y que las debilidades de los sistemas de cuidados expuestas por la pandemia sean abordadas a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión Europeos, así como del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el programa de la UE en el ámbito de la salud (EU4Health) mediante recomendaciones sobre financiación integradas dentro del Semestre Europeo.

Consejo de Europa

- Carta Social Europea de 1996.
 - Artículo 23, que contiene el derecho de las personas de edad avanzada a la protección social.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vulneración de los derechos de las personas mayores en un contexto de institucionalización.
 - Sentencia *Dodov c. Bulgaria* de 17 de enero de 2008: violación del derecho a la vida del artículo 2 del CEDH por la desaparición y muerte de una persona mayor con Alzheimer, consecuencia de la negligencia del personal de la residencia.

Derecho comparado

- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015).
- Por países en Europa.
 - Reino Unido, Países Bajos, Noruega, Suecia, Dinamarca, Suiza, Alemania, Portugal.
 - Experiencias exitosas en el Norte de Europa.
 - Noruega: servicios de cuidados a domicilio.
 - Suecia: viviendas con servicios o viviendas de grupo.
 - Dinamarca: servicios de cuidado a domicilio.
 - Suiza: flexibilidad laboral para el cuidado a domicilio.

Constitución española

- Prohibición de discriminación del artículo 14.
 - Edad como ‘otra condición o circunstancia personal o social’ prohibida de discriminación (STC 69/1991, de 8 de abril).
 - Se admiten algunas diferenciaciones por edad en base a una finalidad legítima, como la política laboral: despidos colectivos (STC 66/2015, de 13 de abril).
- Artículo 50:
 - Suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones actualizadas.
 - Sistema de servicios sociales para garantizar su bienestar atendiendo a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Legislación a nivel estatal

- No existe todavía una ley que reconozca los derechos de las personas mayores, obligando a los poderes públicos a hacerlos efectivos con un enfoque integral.
- Algunas normas de relevancia.
 - Artículo 249 de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica:
 - Reconoce las medidas de apoyo a las personas que las necesiten.
 - Artículo 2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación:
 - Prohibición de discriminación por una serie de circunstancias que incluye también la edad de forma expresa.

Legislación sobre dependencia

- Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y a las Familias (Ley 39/2006).
 - Crea el SAAD: servicios y prestaciones para las actividades de la vida diaria.
- De interés:
 - Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales)
 - Los servicios domiciliarios y residenciales deben ser definidos, personalizados, adaptables a cada persona y que aseguren el buen trato, el pleno respeto a su dignidad, autonomía, toma de decisiones y su participación social.
 - De proximidad y con un enfoque comunitario.
 - Unidades de convivencia en grupo reducido (15 personas).

Legislación sobre dependencia

- Limitaciones:
 - Configuración de la situación de dependencia como situación individual de la persona que sufre las limitaciones.
 - No se tienen en cuenta las barreras sociales.
 - Foco en las actividades básicas de la vida diaria y olvido de la dimensión personal del cuidado o las necesidades y preferencias personales.
 - Otros problemas: escasa financiación y cobertura; problemas administrativos (beneficiarios y receptores de ayudas); predominancia de las prestaciones económicas; descoordinación sociosanitaria.

Normativa autonómica

- Estatuto de Cataluña (2006):
 - Artículo 18 : “Derechos de las personas mayores. Las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación y de malos tratos, sin que puedan ser discriminadas debido a su edad”.
 - Artículo 40.6: “los poderes públicos deben garantizar la protección de las personas mayores para que puedan llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural. También deben procurar la plena integración de las personas mayores en la sociedad mediante políticas públicas basadas en el principio de solidaridad intergeneracional”

Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007):
 - Artículo 14: prohibición de discriminación por edad.
 - Artículo 19 “derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo...”.
 - Artículo 37.1.3º, principio rector de las políticas públicas: “el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad”.

Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León (2007):
 - Artículo 13.5: “Derechos de las personas mayores. Las Administraciones Públicas de Castilla y León velarán por que las personas mayores no sean discriminadas en ningún ámbito de su existencia y garantizarán sus derechos, en particular, la protección jurídica y de la salud, el acceso a un alojamiento adecuado, a la cultura y al ocio, y el derecho de participación pública y de asociación”.

Normativa autonómica

- Estatuto de Extremadura (2011):
 - Artículo 7.14: “igualdad efectiva de los extremeños pasa inexcusablemente por la adopción de políticas específicas para la infancia, los mayores y cualquier otro sector social con necesidades específicas”.

Normativa autonómica

- Andalucía:
 - Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores.
 - Libro Blanco de Envejecimiento Activo (2020).
 - I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020).
 - I Plan Estratégico integral para personas mayores 2020-2030.
- Castilla y León:
 - Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores.
 - Estrategia de Prevención de la Dependencia para Personas Mayores y Promoción del Envejecimiento Activo 2017-2021.
 - Programas como Convivencia, de alojamientos compartidos entre estudiantes universitarios y personas mayores.
 - Programa Integral de Envejecimiento Activo.
 - Plan de acción de Castilla y León contra la soledad no deseada y el aislamiento social 2022-2025.

Normativa autonómica

- Estrategias en Galicia, País Vasco, Navarra, Asturias, Madrid, Aragón, Extremadura, Comunidad Valenciana.
- También existe legislación avanzada de servicios sociales que incorporan principios basados en un enfoque de derechos y en la atención integral centrada en la persona.
 - Sin embargo: leyes principialistas que requieren de desarrollos reglamentarios para hacer efectivos los derechos que reconocen.

Administraciones locales

- Análisis de los casos de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Bilbao, y Pamplona, situados en diferentes Comunidades Autónomas.
- Portales webs municipales:
 - Envejecimiento activo.
 - catálogo de servicios de cuidados dirigidos a las personas mayores.
 - La información debería ser más accesible.

Alternativas y propuestas

- Naciones Unidas:
 - Ratificación del Convenio nº189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la OIT, con la finalidad de dignificar el trabajo de estas personas.
 - Apoyo a la aprobación de una Convención internacional de derechos de las personas mayores: mayor visibilidad, reconocimiento y justiciabilidad.
 - Incorporación al ordenamiento interno del valor jurídico de los pronunciamientos de los órganos de protección de los derechos humanos.

Alternativas y propuestas

- Unión Europea:
- En relación con el Dictamen «Hacia un nuevo modelo asistencial para las personas mayores: aprender de la COVID-19», aprobado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE), de 2022:
 - Utilizar los Fondos Estructurales y Fondos de Recuperación de la UE.
 - Promoción de la autonomía, la independencia, la capacidad de gobernarse y las relaciones sociales de las personas mayores.
 - Nuevas alternativas de alojamiento, tales como las viviendas tuteladas, supervisadas o en comunidad o las unidades de convivencia.

Alternativas y propuestas

- Reforma constitucional:
 - Artículo 14: añadir el factor ‘edad’ de modo expreso como motivo prohibido de discriminación.
 - Artículo 50: reforma encaminada a ‘abrir’ la mirada constitucional hacia las personas mayores, reclamando para ellas, más allá de pensiones y servicios sociales, la eficacia completa de sus derechos fundamentales.

Alternativas y propuestas

- Aprobación de una Ley Integral de Derechos de las Personas Mayores.
 - Primera ley de protección jurídica de las personas mayores en España.
- Aprobación de una Ley de Servicios Sociales a nivel estatal.
 - Establecer una red integrada de los distintos sistemas autonómicos de servicios sociales, un suelo mínimo común de atención en todo el territorio y un sistema común de información, desde el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos.

Alternativas y propuestas

- Reforma de la LAPAD:
 - Incorporación de la importancia de las barreras sociales como configuradoras de la situación de dependencia.
 - Incorporación de la importancia de la forma en que se realizan los cuidados.
 - Implementación del enfoque de derechos en la regulación del contenido de los servicios y prestaciones.
 - Promoción del plan individual de atención, más allá de los servicios y prestaciones que se desea recibir, extendiéndose a cuestiones como los horarios, las actividades, los cuidados que se reciben, etc.
 - Extender el reconocimiento del derecho a recibir prestaciones y servicios a las personas extranjeras con residencia en España.
 - Aumentar financiación, acabar con listas de espera, capacitación profesional..

Alternativas y propuestas

- **Ámbito autonómico y local:**
 - Aprobación de nuevas leyes de servicios sociales.
 - Aprobación de leyes integrales de los derechos de las personas mayores.
 - Revisión de la normativa que regula la acreditación, calidad y funcionamiento de los centros y servicios residenciales y a domicilio, incorporando en ella el modelo de atención centrada en la persona.
 - Diseño de estrategias locales en el marco de las leyes y estrategias autonómicas sobre derechos de las personas mayores.
 - Impulso de medidas de coordinación sociosanitaria, institucional, formativa y empresarial.
 - Generación de alianzas entre municipios, a fin de garantizar, especialmente en el ámbito rural, los derechos de las personas mayores.

Conclusiones y recomendaciones

- De forma más general, introducir en la normativa relevante lo siguiente:
 - Se debe incorporar un enfoque basado en derechos que llegue a todos los espacios de la atención y cuidados a las personas mayores, incorporando una perspectiva de edad.
 - Incorporar la formación continuada y la profesionalización de las personas cuidadoras.
 - Promover desde las decisiones normativas la sensibilización, formación y empoderamiento de las personas mayores en relación con sus derechos.
 - Promover desde las decisiones normativas la formación de las familias y la sensibilización de la sociedad sobre las personas mayores como sujeto de derechos.
 - Establecer claramente ratios adecuadas de personal de apoyo, tanto en los establecimientos residenciales como en los nuevos modelos de vida independiente desinstitucionalizados.
 - Establecer sistemas de evaluación e inspección, regulares y adecuados.
 - Necesidad de una financiación adecuada, con líneas presupuestarias claras.

Conclusiones y recomendaciones

- De forma más concreta (y a título ejemplificativo):
 - Reforzar los servicios de ayuda a domicilio y la teleasistencia.
 - Emplazamiento de los centros residenciales en el entorno urbano o con conexiones.
 - Garantizar el derecho a recibir visitas de las personas usuarias de las residencias.
 - Implementación de viviendas colectivas, viviendas tuteladas y otros tipos de viviendas.
 - Incorporación de sistemas sencillos para plantear reclamaciones administrativas y judiciales.
 - Establecer mecanismos eficaces de participación de las personas cuidadas.
 - Reconocimiento de la responsabilidad de la Administración Pública en la supervisión de los servicios sociales, tanto los centros públicos o privados.
 - Articular un sistema de ayuda social de emergencia, mientras se está a la espera de recibir la prestación o en caso de que se paralice por sanción.

- ¡Gracias por tu atención!