

Introducción

El 18 de marzo de 2021 se aprobaba en el Congreso de los Diputados la Ley Orgánica de Regulación de la Eutanasia, culminando un proceso que ha sido durante las últimas décadas un tema recurrente, dentro y fuera de España. Para algunas personas un asunto que afecta a un número tan reducido de personas que quizás no debiese ser de tan prolífico y vigoroso debate. Sin embargo, para otras supone la necesidad de afrontar un derecho humano sustentado sobre la libertad individual y la autonomía de los sujetos, que debe ser abordado por el sistema político.

La eutanasia es un tema polémico caracterizado por la existencia de polos opuestos que se repelen y entre los que parece difícil construir consensos. Por ello, este trabajo ha tenido como objetivo analizar con detenimiento, qué ha ocurrido en España, cómo se ha abordado en el ámbito político y su evolución en el debate social y político, así como su presencia en los medios de comunicación. En definitiva, se dará cuenta del rol de los diferentes actores a favor o en contra y sus posiciones una vez son interpelados.

Estas fueron las preguntas de investigación que inspiraron el marco de este trabajo y que sirvieron para definir las tres principales hipótesis de investigación sobre las que se construye y desarrolla este estudio. Hipótesis relacionadas con los marcos teóricos escogidos que han servido para operacionalizar los conceptos, definir la metodología y el trabajo de campo.

La primera hipótesis de este estudio presupone que los problemas intratables constituyen uno de los principales retos para las políticas públicas. La eutanasia es un problema intratable sobre el que se han construido coaliciones promotoras con posiciones polarizadas cuyos actores (con diferentes perfiles) han sido los principales protagonistas y responsables de su introducción en la agenda social y el debate político.

La segunda hipótesis de esta investigación establece la relación entre las agendas políticas, sociales y de los medios de comunicación. Además, en torno al asunto de la eutanasia surgen elementos o perturbaciones externas (Weible *et al.*, 2011), como los cambios en la opinión pública o el impacto de la eutanasia en los medios, que han

sido necesarios, pero no suficientes hasta hace escasos meses, para el cambio político conducente a su regulación.

La tercera y última hipótesis presupone que la confluencia en un momento determinado de algunos políticos, determinadas políticas pendientes en la agenda institucional y unas demandas concretas por parte de ciertos grupos generan nuevas oportunidades para abordar la eutanasia. Los nuevos partidos han abierto un debate legislativo sobre este asunto, estableciendo una competencia electoral frente a partidos tradicionales que se han visto obligados a redefinir su postura sobre la eutanasia.

Para estudiar qué ha ocurrido en estas casi tres décadas con este asunto, y conocer mejor cómo se han producido los cambios en la política pública actual se identifican principalmente tres marcos analíticos que proporcionan las herramientas conceptuales más idóneas para explicar la evolución del debate sobre la eutanasia en España. En primer lugar la premisa de partida que asume esta investigación es que la eutanasia es un problema intratable¹ dada la cantidad de elementos subjetivos, y principios morales que fundamentan los discursos dicotómicos sobre los que se debate la eutanasia y por los que también se considera un problema moral. Por definición, los problemas intratables (Rittel y Webber, 1973), son aquellos que por su complejidad, dificultad de identificación, la polarización de los posicionamientos que suscita y su interdependencia con otros problemas en los que pueden desembocar, se convierten en muy difíciles de abordar. A esto se añade la propia carga ideológica y de valores individuales de cada persona, lo cual dificulta el acercamiento de posiciones y en última instancia el consenso sobre el problema.

A priori, se puede presuponer que si la eutanasia es un problema intratable no tendría solución en la política pública y poco podría aportar a este estudio de caso. También se podría concluir lo contrario, y es que problemas intratables en la política pública podrían ser casi todos, dada la complejidad y las interdependencias que enfrentan cuando analizamos numerosos problemas sociales. Sin embargo, la identificación de la eutanasia como problema intratable siguiendo las premisas y características asignadas por Rittel y Weber, sumado al comportamiento de este asunto durante un periodo de tiempo, permiten afirmar que las dificultades, incluidas las más subjetivas, dentro de un marco temporal amplio, pueden ir encontrando ciertos espacios de consenso y acuerdo, superar algunas discusiones, así como una solución, si no total, al menos parcial. Una solución que encuentra un espacio en la política pública aunque nunca será la más válida para todos los grupos y siempre contará con detractores.

Este estudio demuestra que la etiqueta de intratabilidad no hace menos soluble un problema, al contrario, presenta una forma de análisis más holística donde entran en juego elementos, muchos de ellos muy sensibles que se aprecian tanto en los dis-

¹ Traducción al español del término *Wicked Problem* acuñado por Rittel, y Webber en 1973. Otros autores lo han traducido como *problemas retorcidos*, pero para este estudio siempre se traducirá como *problema intratable*.

cursos a favor y en contra, a nivel macro y micro, que son necesarios tener en cuenta en la política pública. Además otros aspectos como su abordaje en el tiempo, el acotamiento y la claridad en las definiciones del problema, y su debate público y político, contribuyen de manera significativa a encontrar su lugar y una posible respuesta en la política pública. Todo ello, combinado con la irrupción de determinados acontecimientos externos que van definiendo un contexto más proclive a asumir dicha demanda, en un espacio social y político diverso, en el que conviven grupos y personas a favor y en contra de la eutanasia.

Respecto a la correlación entre las hipótesis de esta investigación, y los marcos teóricos elegidos, ha resultado ser un ejercicio fruto de una reflexión posterior al repaso tanto de los principales marcos de análisis en políticas públicas, como de conocer con cierta profundidad el ecosistema de la eutanasia. El objetivo con ello, era escoger un marco útil que permitiera explicar la evolución y los cambios que se producían en un espacio temporal determinado teniendo en cuenta dos elementos que parecían muy relevantes. En primer lugar la presencia de un espacio civil muy diverso y polarizado que participaba de forma activa en los debates públicos, y en segundo lugar la frecuencia de su debate político en sede parlamentaria. Acompañando este hecho, se identificó desde el inicio el gran interés que despertaba la eutanasia en los medios de comunicación, lo que terminó de cerrar el círculo teórico entre las coaliciones promotoras y la teoría del establecimiento de la agenda. A esto es importante añadir la línea temporal en la que se circunscribe esta investigación cuyos primeros trabajos arrancaron en 2007 y continuaron en 2015 hasta la actualidad. Aunque todas las hipótesis se definieron con antelación a la regulación de la eutanasia en 2021, esta investigación ha sido testigo en primera persona de un cambio en una política pública que pasó de ser casi inimaginable en 2007 a acelerarse en 2018.

Pero continuando con los marcos teóricos, puede ser que no sean estos los únicos que sirvan para explicar los acontecimientos ocurridos durante las últimas tres décadas y tampoco es esa la ambición de este estudio. La política pública en España cuenta con diversos grupos de investigación que han hecho grandes aportes partiendo de otros modelos como la teoría del equilibrio interrumpido,² el análisis comparado, o el análisis a partir de la red de actores que podrían enriquecer este trabajo. Sin embargo, se han escogido las *Coaliciones Promotoras*³ (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988) por las siguientes razones. Por una parte permite explicar los cambios que se pueden producir en un subsistema de políticas teniendo en cuenta tanto los acontecimientos o perturbaciones (Weible *et al.*, 2011), que se producen dentro como fuera de este. En segundo lugar, permite explicar cómo se crean a su vez subsistemas

² Son conocidos los trabajos llevados a cabo por el Q-Dem., grupo de investigación de la Universidad de Barcelona y el IBEI que tiene como objetivo desarrollar análisis y crear datos para comprender mejor la calidad de la democracia. Disponible en: <https://q-dem.com/es/>

³ Traducido al español del término inglés *Advocacy Coalitions*.

de ideas en un ecosistema polarizado donde los actores tejen de manera informal una cohesión basada en las principales creencias que constituyen su discurso identificativo. Por último, este modelo permite profundizar en las posiciones a favor y en contra de regular la eutanasia en España, así como en los argumentos y bastiones ideológicos que sostienen una y otra postura, y la trayectoria que han tenido durante las últimas tres décadas. Estos elementos se relacionan directamente con la primera y segunda hipótesis de esta investigación.

Relacionado con la tercera hipótesis de este trabajo y para complementar este marco analítico, se recurrirá a la teoría del establecimiento de la agenda⁴ (McCombs y Shaw, 1972), que permite conocer la conexión entre las agendas políticas y sociales con la agenda de los medios de comunicación y cómo han reaccionado e informado los medios durante este periodo a los diferentes hitos y acontecimientos sobre este debate.

Todos estos instrumentos teóricos encajan entre ellos en tanto que, para este estudio, la eutanasia como problema intratable, también es compatible a su vez con otra aproximación teórica que encuadraría la eutanasia dentro del corpus de problemas morales en la política pública (Knill, 2013). El enfoque de los problemas intratables se ha utilizado para el estudio de un amplio espectro de temas como, por ejemplo, la economía, el medioambiente, la política social, la política sanitaria o la política educativa. Algunos ejemplos más concretos son el cambio climático (FitzGibbon y Mensah, 2012), la reforma de los sistemas sanitarios (Periyakoil, 2007), el tratamiento de las pandemias (Comfort, Bert y Jee, 2016), el abordaje de la salud mental (Hannigan y Coffey, 2011), las políticas de control del alcohol (Pennay, 2012), la seguridad nuclear (Hutchinson, English y Mughal, 2002) o la pobreza (McKay, 2013) entre otros.

La eutanasia ha sido un asunto presente en la agenda pública española de manera cíclica y con altibajos por el interés que ha suscitado a la opinión pública, legisladores y medios de comunicación. Este trayecto en el tiempo no ha sido en vano y de ahí la confirmación sobre una evolución positiva respecto a una intratabilidad soluble en el tiempo. El resultado ha supuesto avances implícitos en la semántica; en la reflexión y la maduración de los argumentos de los diferentes agentes interpelados a favor y en contra; el análisis de lo que ocurre en otros países y, más importante todavía, el desarrollo de otras políticas sobre los procesos al final de la vida que mejoren el tránsito a la muerte.

Por otra parte, la intratabilidad se puede relacionar con las políticas morales, entendidas estas como aquellas que generan conflicto porque descansan sobre principios en los que se asientan valores de primer orden, y que responden a preguntas tan primarias como el momento en el que empieza o acaba la vida, o porqué el aborto o la eutanasia están bien o mal, etc. (Knill, 2013). Es decir, los conflictos que puedan

⁴ Traducido al español del término *Agenda Setting*.

llegar a provocar estas preguntas en sí mismas serían más importantes que los instrumentos que pudiesen llegar a definir dicha política. Asumidos por tanto, cuáles son los valores con los que se relaciona el asunto concreto resultaría más sencillo realizar la aproximación más técnica de la política pública. Por último, los problemas morales, cuanto más participación exista en su formulación y cuanto más se reduzca su complejidad más técnica, más posibilidades de encontrar soluciones en la política pública. Sin embargo, el concepto de *eutanasia* ha sido un término considerado polisémico y complejo, resultando necesario circunscribirlo a unos parámetros medibles y observables que han permitido identificarlo, analizarlo y explicarlo como paso previo a su análisis.

Hasta el mes de marzo de 2021, la regulación de la eutanasia en España se limitaba al artículo 143.4 del Código Penal⁵ actual, que establece que:

El que causare o cooperare activamente con actos necesarios y directos a la muerte de otro, por la petición expresa, seria e inequívoca de este, en el caso de que la víctima sufriera una enfermedad grave que conduciría necesariamente a su muerte, o que produjera graves padecimientos permanentes y difíciles de soportar, será castigado con la pena inferior en uno o dos grados a las señaladas en los números 2 y 3 de este artículo.

Con la reciente aprobación de la ley, este artículo se modifica de la forma siguiente:

El que causare o cooperare activamente con actos necesarios y directos a la muerte de una persona que sufriera un padecimiento grave, crónico e *imposibilitante o una* enfermedad grave e incurable, con sufrimientos físicos o psíquicos constantes e insoportables, por la petición expresa, seria e inequívoca de esta, será castigado con la pena inferior en uno o dos grados a las señaladas en los apartados 2 y 3; y añade un punto 5 que recoge que:

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no incurrirá en responsabilidad penal quien causare o cooperare activamente a la muerte de otra persona cumpliendo lo establecido en la ley orgánica reguladora de la eutanasia.⁶

⁵ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. La ley predecesora es el Código Penal de 1973, artículo 409. Gonzalo Prieto en 2001 hace un análisis en el que compara en este aspecto el Código Penal del 73 con el del 95 e identifica lo siguiente:

- ^{a)} en el Cp. del 73 no se tipifica de forma expresa la eutanasia generando incertidumbre sobre penas y supuestos,
- ^{b)} en el Cp. del 95 existe tipificación expresa de dicha actuación, art. 143.4, castigándola con pena de prisión, aunque habría que señalar que esta pena es muy atenuada, y si la persona que lo cometiese no tuviera antecedentes penales, no llegaría siquiera a entrar en prisión, según el art. 80 y siguientes, reguladores de la suspensión de la ejecución,
- ^{c)} una proposición de ley (además de las propuestas ya reseñadas anteriormente) que expresamente despenaliza tales supuestos. Aunque dicha situación era de esperar teniendo en cuenta la polémica que supuso en el Parlamento la redacción de tal artículo.

⁶ Respondería a una despenalización parcial del artículo 143.4

Echando una mirada atrás (objetivo principal de este estudio) la primera versión de este artículo se introduce en la reforma del Código Penal de 1995.⁷ En ese momento, algunos grupos políticos aprovecharon para introducir un artículo que despenalizara la eutanasia; sin embargo, lo más lejos que se consiguió llegar fue a la atenuación de penas. A partir de ese momento, y hasta nuestros días, la eutanasia se ha convertido en un asunto pendiente de abordar para unos, o en un tema a descartar de la agenda política para otros. Sin embargo, desde 1995, y hasta el 2020, se impulsaron varias proposiciones de ley (PL) en el Congreso de los Diputados, una Comisión Especial de Estudio de la Eutanasia (CEEE) en el Senado, varias proposiciones no de ley (PNL) y preguntas de control al Gobierno. Los debates políticos durante los momentos de toma en consideración de las proposiciones de ley dejan ver las posiciones que los partidos políticos han adoptado, pero también cómo han ido cambiando en algunos casos hasta sus posiciones actuales, defendidas con la aprobación de la ley en marzo de 2021. Un recorrido que reflejará la evolución de la eutanasia en el espacio democrático.

Este estudio se circunscribe al análisis de la eutanasia y no de otros conceptos que pueden estar relacionados con este debate, aunque en el capítulo de definiciones sí se tendrán en cuenta los términos que de alguna forma son recurrentes en él. Es el caso de la muerte digna, que en 2018 contaba con nueve leyes autonómicas⁸ y cuyos procesos políticos y legislativos han generado un importante debate en las comunidades autónomas (CC. AA.) y, con ello, la regulación de aspectos tan importantes como el testamento vital, los registros de voluntades anticipadas, los comités de bioética en los hospitales, o la mejora de los cuidados paliativos en los enfermos terminales.⁹

Este libro se estructura en siete capítulos, de los cuales los dos primeros se centrarán en profundizar en los marcos de análisis escogidos de los cuales derivan las hipótesis y que ha servido para operacionalizar los conceptos y elementos relativos al estudio de caso. El primero de ellos analiza los cambios que se producen en las políticas públicas y en cómo se identifica y analiza el proceso de construcción de una coalición promotora. El capítulo se completa con la revisión teórica del establecimiento de la agenda que permitirá analizar la influencia de los medios de comunicación, el impacto en las coaliciones promotoras, así como el impacto en el cambio

⁷ La primera intervención en el Congreso de los Diputados sobre la eutanasia fue en 1994 y la hizo la diputada de ERC Pilar Rahola. En ella interpellaba de manera urgente al Ministro de Justicia Belloch «sobre las medidas previstas por el Gobierno para llenar el vacío legal existente en materia de eutanasia activa». (Núm. Expediente. 172/000040) (Alonso y Gol, 2019).

⁸ La primera comunidad autónoma que dio el paso para regularla fue Andalucía y después le siguieron Aragón, Baleares, Navarra, Canarias, Baleares, País Vasco, Galicia y la última Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana se encuentran con las leyes en trámite.

⁹ Las leyes sobre muerte digna emanan de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

político. Así mismo profundiza en los problemas intratables, sus atributos y características y aborda algunos ejemplos en el ámbito sanitario.

El segundo capítulo arranca con la intratabilidad de la eutanasia y su alcance, así como en las políticas morales. Continúa con la definición de eutanasia, y otros términos también importantes que se encuentran en la órbita del debate. En este apartado se incluyen también algunas secciones relativas al recorrido histórico de este fenómeno y la influencia de la Iglesia en su tratamiento. Aborda también los diferentes procesos de regulación de la eutanasia y del suicidio médico asistido (SMA) en el mundo y se aportan datos en aquellos casos en los que ha sido posible tener acceso a la rendición de cuentas de las instituciones públicas que realizan el seguimiento en su implementación.

El capítulo tercero contextualiza los cambios que van ocurriendo en España durante el periodo de estudio y que de forma indirecta van influyendo en la llegada de la eutanasia a la agenda política. En los siguientes puntos se analizan las coaliciones promotoras a favor y en contra de la eutanasia en España, el subsistema de creencias, los actores y los principales factores externos que han afectado al estudio de caso durante el espacio temporal analizado. Por último se repasan las principales encuestas para conocer mejor la opinión que de la eutanasia tiene la población española.

El capítulo cuarto aporta toda la evidencia empírica obtenida y analizada en este estudio, haciendo un recorrido político de la eutanasia en el Congreso y el Senado, a lo que se añaden los resultados de las entrevistas realizadas a informantes clave. El quinto se centra el análisis de medios de comunicación de las cuatro cabeceras de prensa escogidas y el sexto y último capítulo aborda la discusión resultado de todo el análisis anterior según los marcos teóricos escogidos y por último las conclusiones de este trabajo.

Entrando en aspectos más metodológicos, este estudio combina tanto fuentes de información primarias como secundarias. Desde el inicio se identificó las entrevistas en profundidad con personas expertas, como la mejor opción para poder conocer los principales elementos dentro de los diferentes discursos de la coaliciones promotoras. Por otra parte y en lo que respecta a la acción parlamentaria, el acceso a las bases del Congreso y el Senado, permitía conocer las posiciones que habría mantenido cada partido político en los diferentes debates relativos a las proposiciones de ley. Por último la revisión de medios de comunicación también permitía tener acceso a los principales hechos y momentos más noticiosos a lo largo del periodo analizado. En definitiva, una metodología que con sus limitaciones como se presentará en el apunte metodológico, era factible para esta investigadora y óptima para llevar a cabo un trabajo de campo que permitía responder a las hipótesis definidas.

Por ello, una vez tomadas las decisiones metodológicas el estudio ha tenido diferentes fases. En primer lugar, se realizó una revisión bibliográfica en profundidad sobre los marcos teóricos escogidos, así como de estudios en los que tanto las coa-

liciones promotoras, como la teoría del establecimiento de la agenda, han sido recurrentes. Lo mismo se hizo con el enfoque de los problemas intratables. No obstante, y por cuestiones de extensión, el perímetro de búsqueda se circunscribió a investigaciones en el ámbito de la Ciencia Política y la Sociología. La revisión bibliográfica del estudio de caso se desarrolló en una segunda fase donde, además de lo ocurrido y publicado en España, se revisaron publicaciones de instituciones internacionales y autores extranjeros. Las fuentes consultadas fueron tanto primarias como secundarias.

Las siguientes fases cubrieron la revisión de las diferentes proposiciones de ley presentadas en el Congreso de los Diputados a partir de 1995, información extraída de los Diarios de Sesiones. Durante esta parte se revisaron en profundidad los discursos de los representantes de los grupos parlamentarios, sus argumentos y las votaciones en cada uno de los casos. La segunda parte se centró en el Senado, pero solo en las ponencias relativas a la Comisión Especial de Estudio de la Eutanasia en el Senado que tuvieron lugar entre 1998 y el 2000. El motivo por el cual el análisis del Senado se centra solo en esta parte fue el interés por conocer los argumentos ofrecidos por los expertos en dicha comisión. La última parte se centra en el análisis de los actores interpelados por este asunto en España, un trabajo que ha servido para conformar el mapa de las coaliciones promotoras a favor y en contra de la eutanasia en España.

A partir de los resultados arrojados por el mapeo de actores implicados en el debate de la eutanasia, se identificaron informantes clave para ser entrevistados durante una cuarta fase. El cuestionario para la entrevista en profundidad se diseñó atendiendo a las preguntas e hipótesis de esta investigación y a partir de la literatura revisada durante las fases anteriores. Entrevistas semiestructuradas que se realizaron con el compromiso de anonimato y para contribuir exclusivamente como evidencia empírica a la elaboración de este trabajo.

Durante la quinta fase se revisaron los siguientes diarios: *ABC*, *El País*, *El Mundo* y *La Vanguardia* desde 1995 hasta la actualidad. Las noticias seleccionadas tenían como tema principal la eutanasia, aunque en el capítulo de análisis de medios se explicará de manera individual la metodología seguida con cada cabecera en función de las posibilidades de las hemerotecas.

El resultado ha sido la creación de una unidad hermenéutica tratada con el *software* Atlas.ti de análisis de contenidos cualitativo. Una vez creada la unidad se generaron los códigos de análisis (cuyas definiciones se corresponden con los marcos analíticos escogidos) y las variables principales con las que después se realizaron conteos de palabras y análisis de léxico con el objetivo de realizar un análisis más sistematizado. En definitiva, el enfoque metodológico seguido en este estudio ha sido el de combinar el análisis de contenido de texto más cualitativo, con los datos cuantitativos que permite el análisis léxico agrupado por variables.

Por último, y para conocer el estado de la opinión pública española, se revisaron las encuestas publicadas en España donde se preguntaba sobre eutanasia, tanto por organismos nacionales como internacionales, públicos y privados.

Los resultados han permitido comprobar las hipótesis de estudio en general, y en particular identificar las principales líneas argumentativas de las coaliciones promotoras; la frecuencia y los pesos de determinados argumentos; las diferencias argumentativas entre los presentados por los expertos en el Senado y los arrojados en las entrevistas de este estudio; los encuadres de editoriales y opiniones de los cuatro medios analizados y los principales momentos comunicativos entre 1995 y 2021.

En marzo de 2021 se introducía en la política pública la legislación relativa a la regulación de la eutanasia. Con ello se cerró una etapa que pretendía explicar cómo ha llegado a la agenda política, social y de los medios, un asunto tan interesante y polémico a partes iguales, y que nos interpela a todas las personas. A partir de ahora se inicia una segunda fase, de enorme relevancia, y es como se implementará dicha ley. Su investigación será una oportunidad para conocer la gestión del cambio político introducido y con ello la continuidad a este esfuerzo investigador.