



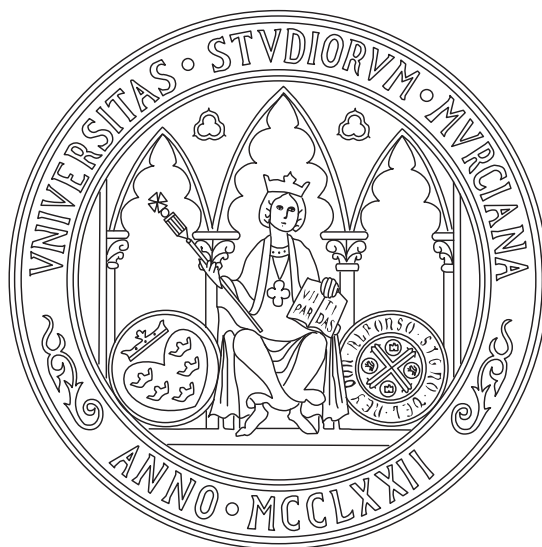
UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Comunicación en situaciones de crisis:
Factores de éxito que favorecen su eficacia.
Estudio comparado de casos de comunicación de
crisis en el sector público español entre los años
2010-2014

D.^a Rosa María Medina Mínguez

2017



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Comunicación en situaciones de crisis:
Factores de éxito que favorecen su eficacia.
Estudio comparado de casos de comunicación de
crisis en el sector público español entre los años
2010-2014

D.^a Rosa María Medina Mínguez

2017

Esta tesis doctoral está sometida a procesos de protección o transferencia de tecnología o de conocimiento, por lo que los siguientes contenidos están inhibidos en la publicación en los repositorios institucionales.

Autorizado por la Comisión General de Doctorado de la Universidad de Murcia con fecha...

Agradecimientos

Al finalizar esta tesis doctoral, quiero manifestar mi agradecimiento a las personas que han formado parte de este proyecto. En especial a quienes me han brindado su colaboración y motivación en los momentos de desaliento y dificultad.

A mi director Ismael Crespo, que me animó desde el principio a escribir esta tesis. Gracias a su paciencia, colaboración, consejos y orientación académica he ido despejando las incógnitas que me han asaltado a lo largo del camino.

A mis padres, por su apoyo incondicional a todos mis proyectos. En especial a mi madre que supo centrarme en la dirección adecuada.

A mi marido Rafa, que siempre encontraba las palabras de ánimo, además de una actitud paciente y colaboradora en el cuidado de mis hijos para que yo pudiera escribir.

A mis hijos Rafa, Carmen y Javier, que todos los días hacían un esfuerzo por no molestar a mamá mientras estaba trabajando. Pero, como niños que son, en ocasiones les costaba aceptar mis ausencias. Quizás, ahora que llega el final, eche de menos su repetida pregunta: ¿cuántas páginas te quedan, mamá?

En mi caso, puedo afirmar que una tesis doctoral no es solo el trabajo de quien la escribe. Representa una muestra más del cariño de mi familia que a mi lado se ha sacrificado durante todos estos años.

A mi marido

A mis hijos

Índice

	<i>Páginas</i>
Introducción	15
1. Planteamiento del problema	21
2. Estructura del trabajo	23
Capítulo I. Marco teórico	25
I.1 Concepto, tipos y fases de una crisis	25
I.1.1 ¿Qué es una crisis?	25
I.1.2 Características de una crisis	28
I.1.3 Tipos de crisis	29
I.1.4 Fases de la crisis	32
I.1.5 ¿Cuándo podemos afirmar que estamos frente a una crisis?	36
I.2 Administración Pública y comunicación	37
I.2.1 Administración Pública como contexto	37
I.2.2 Comunicación pública	39
I.3 Eficacia de la comunicación de crisis: ¿éxito o fracaso?	43
I.4 Gestión y comunicación de crisis	47
I.4.1 Hacia la comunicación proactiva de crisis	47
I.4.2 Gestión de crisis. Dimensión instrumental	49
I.4.2.1 Gestión de riesgo	49
I.4.2.2 Gestión de conflictos potenciales	50
I.4.2.3 Dimensión instrumental de la gestión de crisis	52
I.4.2.4 Planificación de gestión de crisis: el manual de crisis	54
I.4.2.5 Escenarios	57
I.4.2.6 Comité de crisis	58
I.4.2.7 Centro de operaciones	59
I.4.3 Política de comunicación. Dimensión comunicativa	60
I.4.3.1 Planificación de la comunicación de crisis	60
I.4.3.2 Mensajes	63
I.4.3.3 Portavoz	64
I.4.3.4 Públicos	65
I.4.3.5 Comunicación interna y externa	68

	<i>Páginas</i>
I.4.3.6 Herramientas de la comunicación	69
I.4.3.7 Estrategias	71
I.4.4 Relaciones públicas y modelos de comunicación de crisis	74
I.5 Relaciones con los medios en una situación de crisis	77
I.6 Comunicación de crisis: un desafío para el liderazgo público	82
I.7 Imagen y reputación. Valores intangibles de la comunicación	86
Capítulo II. Criterios metodológicos	89
II.1 Variables de estudio	89
II.1.1 Variable dependiente	89
II.1.2 Variables independientes	92
II.2 Diseño de la investigación y estrategia	101
II.3 Técnicas de investigación	101
II.3.1 La investigación documental	102
II.3.2 La entrevista en profundidad	102
II.3.3 Análisis de contenido	104
II.4 Técnica de análisis	107
II.5 Casos de comunicación de crisis	107
II.5.1 Cierre del espacio aéreo (2010)	108
II.5.2 Terremoto de Lorca (2011)	109
II.5.3 Conflicto de Gamonal (2014)	110
II.5.4 Contagio por el virus del Ébola (2014)	110
Capítulo III. Casos de comunicación de crisis en la Administración Pública española	113
III.1 Caso 1. Cierre del espacio aéreo (2010)	113
III.1.1 Marco de situación	113
III.1.1.1 Los hechos	113
III.1.1.2 Antecedentes	115
III.1.1.3 Identificación de la crisis y fases de desarrollo	119
III.1.2 Gestión de crisis	120
III.1.2.1 Comité de crisis	121

	<i>Páginas</i>
III.1.2.2 Centro de operaciones	122
III.1.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales	123
III.1.3 Gestión de comunicación de crisis	124
III.1.3.1 Departamento de comunicación	124
III.1.3.2 Prevención	125
III.1.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?	126
III.1.3.4 Objetivos	128
III.1.3.5 Portavoz	129
III.1.3.6 Mensajes y públicos	129
III.1.3.7 Herramientas de comunicación	130
III.1.4 Situaciones adversas	131
III.1.5 Diario de una crisis	132
III.2 Caso 2. Terremoto de Lorca (2011)	138
III.2.1 Marco de situación	138
III.2.1.1 Los hechos	138
III.2.1.2 Identificación de la crisis y fases de desarrollo	140
III.2.2 Gestión de crisis	141
III.2.2.1 Comité de crisis	142
III.2.2.2 Centro de operaciones	143
III.2.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales	144
III.2.3 Gestión de comunicación de crisis	146
III.2.3.1 Departamento de comunicación	146
III.2.3.2 Prevención	147
III.2.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?	147
III.2.3.4 Objetivos	148
III.2.3.5 Portavoz	149
III.2.3.6 Mensajes y públicos	150
III.2.3.7 Herramientas de comunicación	150
III.2.4 Situaciones adversas	151
III.2.5 Diario de una crisis	152
III.3 Caso 3. Conflicto de Gamonal (2014)	157
III.3.1 Marco de situación	157
III.3.1.1 Los hechos	157
III.3.1.2 Antecedentes	160
III.3.1.3 Identificación de la crisis y fases de desarrollo	164
III.3.2 Gestión de crisis	166
III.3.2.1 Comité de crisis	167
III.3.2.2 Centro de operaciones	168
III.3.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales	168

III.3.3 Gestión de comunicación de crisis	169
III.3.3.1 Departamento de comunicación	169
III.3.3.2 Prevención	170
III.3.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?	171
III.3.3.4 Objetivos	172
III.3.3.5 Portavoz	173
III.3.3.6 Mensajes y públicos	174
III.3.3.7 Herramientas de comunicación	175
III.3.4 Situaciones adversas	175
III.3.5 Diario de una crisis	176
III.4 Caso 4. Contagio por el virus del Ébola (2014)	182
III.4.1 Marco de situación	182
III.4.1.1 Los hechos	182
III.4.1.2 Antecedentes	183
III.4.1.3 Identificación de la crisis y fases de desarrollo	185
III.4.2 Gestión de crisis	187
III.4.2.1 Comité de crisis	188
III.4.2.2 Centro de operaciones	192
III.4.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales	192
III.4.3 Gestión de comunicación de crisis	194
III.4.3.1 Departamento de comunicación	194
III.4.3.2 Prevención	195
III.4.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?	195
III.4.3.4 Objetivos	197
III.4.3.5 Portavoz	197
III.4.3.6 Mensajes y públicos	198
III.4.3.7 Herramientas de comunicación	199
III.4.4 Situaciones adversas	200
III.4.5 Diario de una crisis	202
Capítulo IV. Análisis y discusión.	
Presentación e interpretación de resultados	207
IV.1 Análisis de la variable dependiente	208
IV.1.1 Decisiones gubernamentales y valoración del líder	208
IV.1.2 Correspondencia entre los mensajes del sector público y los mensajes de los medios de comunicación	212
IV.1.3 Valoración política y cobertura de los medios de comunicación de la actuación del sector público	217

	<i>Páginas</i>
IV.1.3.1 Presencia de voces críticas	218
IV.1.3.2 Plataformas críticas de afectados	220
IV.1.3.3 Presencia de artículos de opinión	221
IV.1.3.4 Manifestaciones y concentraciones	226
IV.1.3.5 Comisiones de investigación y procesos de investigación judicial	227
IV.1.3.6 Control a la acción del Gobierno y de la Administración Pública	228
IV.1.3.7 Víctimas políticas: ceses y dimisiones	238
IV.1.3.8 Cobertura de los medios de comunicación a la actuación del sector público	240
IV.2 Análisis de las variables independientes	244
IV.2.1 Dimensión crisis	244
IV.2.1.1 Crisis	244
IV.2.1.2 Tipos de crisis	246
IV.2.1.3 Fases de la crisis	247
IV.2.1.4 Duración de las fases de la crisis	249
IV.2.1.5 Modelo de gestión	250
IV.2.2 Dimensión gestión de crisis	251
IV.2.2.1 Experiencia en gestión de crisis	251
IV.2.2.2 Previsión de crisis: medidas proactivas	253
IV.2.2.3 Manual de crisis	254
IV.2.2.4 Presupuesto destinado a la gestión de crisis	255
IV.2.2.5 Comité de crisis	256
IV.2.2.6 Número de comités durante el desarrollo de la crisis	260
IV.2.2.7 Número de miembros que lo integran	261
IV.2.2.8 Composición del comité: perfil de los miembros	261
IV.2.2.9 Definición previa en el manual de crisis	261
IV.2.2.10 Momento de salir a escena	261
IV.2.2.11 Autonomía en la toma de decisiones	262
IV.2.2.12 Coordinación entre la dirección del comité y el portavoz de la crisis	262
IV.2.2.13 Centro de control de mando	263
IV.2.2.14 Previsión en el manual de crisis del centro de control de mando	264
IV.2.2.15 Rapidez en la toma de decisiones	264
IV.2.3 Dimensión comunicación de crisis	267
IV.2.3.1 Plan de comunicación previo o estrategia reactiva	267
IV.2.3.2 Objetivos de la comunicación de crisis	268
IV.2.3.3 Comparecencia ante los medios de comunicación	269
IV.2.3.4 Transparencia informativa	271
IV.2.3.5 Herramientas de comunicación	273
IV.2.3.6 Portavoz	275

	<i>Páginas</i>
IV.2.3.7 Número de portavoces	276
IV.2.3.8 Preparación del portavoz	277
IV.2.3.9 Mensajes	278
IV.2.3.10 Mensaje único o segmentado	279
IV.2.3.11 Público	279
IV.2.3.12 Estrategia de comunicación	279
IV.2.3.13 Departamento de comunicación	281
IV.2.3.14 Presupuesto destinado a la comunicación de crisis	282
IV.2.4 Dimensión política	282
IV.2.4.1 Contexto	282
IV.2.4.2 Coordinación y colaboración entre Administraciones	285
IV.2.4.3 Colaboración con otros agentes y formaciones políticas	286
IV.2.4.4 Iniciativa en la comunicación	288
IV.2.4.5 Iniciativa política	288
IV.2.4.6 Iniciativa parlamentaria	289
IV.2.4.7 Empatía	290
IV.2.4.8 Habilidades para el liderazgo	293
IV.2.5 Dimensión de las relaciones con los medios de comunicación	295
IV.2.5.1 Relaciones con los medios	296
IV.2.5.2 Listado de medios de comunicación actualizado	296
IV.2.5.3 Atención directa a los medios de comunicación	296
IV.2.5.4 Disponibilidad de un espacio habilitado	296
IV.2.5.5 Previsión en el manual de ese espacio habilitado	297
IV.2.5.6 Igualdad de trato	298
IV.2.5.7 Accesibilidad a los responsables de la gestión de crisis	298
IV.2.5.8 Fuente de información	298
IV.2.6 Dimensión evaluación	299
IV.2.6.1 Accountability	299
IV.2.6.2 Escenificación del fin de la crisis	301
IV.2.6.3 Evaluación de medidas de gestión y de comunicación	301
Capítulo V. Conclusiones	323
Bibliografía	339

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1.	Esquema de factores estructurales de la crisis	55
Tabla 2.	Indicador de decisiones gubernamentales y valoración de gestión pública	90
Tabla 3.	Indicador estrategia de comunicación y correspondencia entre mensajes del sector público y mensajes en los medios de información	91
Tabla 4.	Indicador valoración política y cobertura en los medios de la actuación del sector público	91
Tabla 5.	Matriz donde se especifican las variables, técnicas, indicadores y nivel de medición	93
Tabla 6.	Unidades de población a las que se realizan las entrevistas en profundidad	103
Tabla 7.	Primera comparecencia ante los medios de comunicación cuando estalla la crisis	105
Tabla 8.	Rueda de prensa donde se informa de medidas relevantes para el desarrollo de la crisis	106
Tabla 9.	Rueda de prensa del Consejo de Ministros donde se adoptan acuerdos de gestión de la crisis	106
Tabla 10.	Opinión en los medios de comunicación. Caso 1. Cierre del espacio aéreo	222
Tabla 11.	Opinión en los medios de comunicación. Caso 3. Conflicto de Gamonal	223
Tabla 12.	Opinión en los medios de comunicación. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola	224
Tabla 13.	Opinión en los medios de comunicación. Caso 2. Terremoto de Lorca	226

	<i>Páginas</i>
Tabla 14. Intervención y debate en las Cortes Generales. Caso 1. Cierre del espacio aéreo	231
Tabla 15. Intervención y debate en el Pleno del Ayuntamiento de Burgos. Caso 3. Conflicto de Gamonal	232
Tabla 16. Intervención y debate en las Cortes Generales. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola	236
Tabla 17. Mensajes de las Administraciones Públicas en los episodios de crisis	278
Tabla 18. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 1. Cierre del espacio aéreo	302
Tabla 19. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 2. Terremoto de Lorca	305
Tabla 20. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 3. Conflicto de Gamonal	313
Tabla 21. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola	317
Tabla 22. Variables políticas y de comunicación que favorecen la eficacia en la gestión de comunicación de una situación de crisis	340
Gráfico 1. Frecuencia informativa. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola	241
Gráfico 2. Frecuencia informativa. Caso 3. Conflicto de Gamonal	242
Gráfico 3. Frecuencia informativa. Caso 2. Terremoto de Lorca	243
Gráfico 4. Frecuencia informativa. Caso 1. Cierre del espacio aéreo	243

Introducción

Con frecuencia asistimos a fenómenos que alteran el normal desarrollo de nuestra sociedad y la vida de sus instituciones. Es cuando aparece una «crisis» que demanda con urgencia la puesta en marcha de respuestas y soluciones desde la gestión y la comunicación. Las crisis, diferentes en su origen y en sus consecuencias, comparten una necesidad comunicativa «distinta» a la del resto de acciones encomendadas a un gobierno. No es un hecho menor que una crisis desata situaciones de nerviosismo, ansiedad o estrés, y en estas circunstancias psicológicas se demanda a los gestores públicos medidas que minimicen su impacto negativo sobre la reputación e imagen de la institución. Estos son valores intangibles que precisan de una protección especial cuando aparece un conflicto de esta magnitud.

La constante aparición de casos de crisis y la respuesta que ofrecen los responsables públicos de su gestión, justifica el interés por iniciar una investigación académica que incremente los conocimientos sobre este fenómeno, sus características, herramientas, estrategias de comunicación, resultados de su gestión, así como las habilidades de liderazgo presentes en el gestor público para abordar una solución rápida. Sabemos que una adecuada estrategia de comunicación no resuelve por sí sola la crisis, pero sí contribuye a una gestión más eficaz. Para acertar en la política de comunicación necesitamos descubrir y describir las dimensiones que favorecen su resultado positivo, siempre en sintonía con los objetivos trazados en la planificación de su política de comunicación. En este argumento reside la esencia de la siguiente investigación, donde tratamos de mostrar aquellas variables que favorecen una comunicación de crisis eficaz.

El contexto donde se producen los casos de crisis que despierta el interés de esta investigación contribuye a hacerlos más significativos. En una Administración de carácter público, conocer y manejar las técnicas comunicativas en situaciones de crisis es fundamental para disminuir el impacto que este fenómeno provoca sobre el funcionamiento habitual de la organización, así como para evitar, o cuando menos, reducir los efectos negativos sobre la imagen pública y la credibilidad de las instituciones, formaciones políticas y sus líderes.

Es momento de hacer una llamada de atención sobre los beneficios de interiorizar los principios o axiomas de la comunicación de crisis, desterrando la idea de «esto no me puede ocurrir a mí». Las administraciones se encuentran expuestas a sufrir situaciones de crisis durante su existencia, desde la toma de una decisión política que se valore como injusta o desatinada, la presencia de un titular en los medios de comunicación que cuestione su actuación, la «rebelión» del empleado incómodo con alguna medida pública, la explosión de un accidente de la naturaleza con gra-

ves daños personales y materiales, escándalos que se ciernen sobre los políticos o la convocatoria de una manifestación ante un conflicto social. Son numerosos los desencadenantes de una situación de crisis, lo que no podemos predecir con antelación suficiente es el momento exacto en que esta se produce.

Como podemos intuir, sobre la base de estas ideas, nuestro problema de estudio se sitúa en el campo científico de la comunicación, descendiendo al detalle de la política de comunicación de una situación de crisis en el sector público. En momentos convulsos, desde un punto de vista social, económico y político, las instituciones se enfrentan ante el abismo que supone comunicar una determinada toma de decisiones. La información y preparación previa, como guía de referencia de los pasos a seguir, se convierte en una herramienta de virtud que favorece una comunicación exitosa y que ayuda a generar una percepción positiva de los públicos hacia sus instituciones. Los estudios sobre comunicación de crisis a los que nos acercamos en esta investigación parten de una premisa inicial que condiciona las siguientes estrategias, y es la apuesta por una dirección proactiva en el diseño de la política de gestión y comunicación. No reporta beneficios posicionarnos de lado ante la falta de una preparación previa desde los gobiernos y Administraciones Públicas, debemos adoptar decisiones inteligentes y con iniciativa para afrontar estas situaciones. En estas ocasiones está en juego el papel preferente de la organización que condiciona la gestión posterior de la situación de disenso (Riorda y Cabás, 2005).

La investigación sobre comunicación de crisis se ha centrado tradicionalmente en las organizaciones privadas, en el estudio de su reputación y en cómo argumentan las estrategias para evitar la culpa. Como resultado, existe un conocimiento más limitado sobre la comunicación de crisis desde la perspectiva del sector público, que posee un especial interés ya que asumen responsabilidades importantes para la preparación, comunicación y la gestión de eventos de crisis a gran escala (Olsson, 2014: 113).

Encontramos en las crisis que viven las Administraciones Públicas una puerta abierta a la discusión sobre la responsabilidad que asumen los gobiernos. En estos casos, y a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, el balance de la cuenta de resultados se traduce en magnitudes de credibilidad y confianza de los ciudadanos-electores hacia quienes dirigen los destinos de la sociedad, los públicos demandan de sus gobernantes sobreprotección ante la aparición del conflicto. La lectura final es que la situación de ruptura, que pone a prueba a cualquier institución, puede derivar en una crisis de gobernabilidad y pérdida de confianza de la ciudadanía hacia sus autoridades, con los elevados costos políticos que esto, al parecer, podría conllevar. De ahí que el esfuerzo de las administraciones se deba encaminar hacia una gestión eficaz de la situación de crisis, donde las actividades reduzcan el impacto sobre la organización y restaure, en su caso, la confianza en las instituciones públicas (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Los fenómenos que derivan en una situación crítica no son sólo accidentes de la naturaleza con presencia o no de fallos humanos, sino que en la mayoría de ocasiones son fenómenos sociales o políticos los que la ocasionan. Si bien en nuestro país son escasos los estudios concretos sobre gestión de comunicación de crisis originada por catástrofes naturales, otros «accidentes» si han despertado interés en el ámbito de la investigación social. Es aquí donde encontramos textos útiles como base científica para este estudio. Investigaciones sobre crisis de corrupción, crisis económica y de mercados, crisis alimentarias, crisis medioambientales, conflictos laborales o sociales, crisis sanitarias como la reciente crisis del Ébola¹, o la grave crisis política ocasionada por los ataques terroristas islamistas del 11M² en Madrid.

España comienza el siglo XXI con dos grandes retos comunicativos de gestión de crisis, el caso del petrolero Prestige³ en el año 2002, y los atentados terroristas perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004 (Vanaclocha, García y Natera, 2010). Dos situaciones de graves consecuencias que sorprenden a sus dirigentes abocados a gestionar una comunicación, considerada por la literatura científica especializada en análisis de gestión y comunicación de crisis, como ejemplos de una política de comunicación errónea. La «marea negra» informativa del Prestige, germen de investigaciones descriptivas sobre tratamiento informativo de la noticia, sus encuadres mediáticos, la toma de decisiones en la gestión de la catástrofe, su comunicación y relaciones con los medios de comunicación, se producen en un momento donde las miradas giran hacia Estados Unidos (en adelante EE.UU.), como paradigma positivo de comunicación de crisis ante los atentados⁴ de las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York. La capacidad de liderazgo de quienes asumen la dirección de la crisis, permite reforzar su imagen ante un acontecimiento que conmocionó al mundo entero y puso de manifiesto la vulnerabilidad de la primera potencia mundial. Este es un ejemplo claro que afianza la fragilidad de las organizaciones, hasta las «más poderosas» pueden sufrir una crisis en cualquier momento que desestabilice su funcionamiento, y necesite la puesta en escena de una comunicación externa e interna de las medidas reactivas para contener la crisis.

De vuelta a nuestro país, la crisis informativa de la catástrofe medioambiental en las costas gallegas despierta un debate en diferentes focos científicos acerca de la necesidad de la que adolecen administraciones e instituciones, como es una formación y preparación adecuada para hacer frente a una situación de crisis. Así

1 Crisis que se produce con el primer contagio por virus del Ébola en España, en octubre de 2014.

2 Atentado terrorista ocurrido en la ciudad de Madrid el 11 de marzo de 2004. Un grupo de terroristas islamistas vinculados a Al Qaeda, hacen explotar simultáneamente diez bombas en estaciones y vagones de trenes de cercanías en cuatro lugares de la ciudad. El resultado fue de 191 muertos y más de un millar de heridos de diversa consideración. Tiene lugar mientras se desarrolla la campaña electoral de los comicios generales del año 2004.

3 Accidente del buque petrolero Prestige el 13 de noviembre de 2002, en las costas gallegas. Se vierten al mar toneladas de petróleo que desata uno de los mayores desastres ecológicos en la historia de España.

4 El 11 de septiembre de 2001, se producen los atentados terroristas con el secuestro de cuatro aviones comerciales que se estrellan contra las torres gemelas en la ciudad de Nueva York, el Pentágono en Washington y el cuarto en Pensilvania, este último no alcanza ningún objetivo.

como la demanda de una programación previa de las políticas de comunicación que permitan una rápida respuesta, favorezcan la credibilidad en la gestión, protejan la imagen de la institución y potencien la capacidad de liderazgo de quienes ejercen la responsabilidad de gobierno.

En relación con esta última manifestación, el debate instaurado entre los teóricos de la comunicación, con mayor recorrido en el mundo anglosajón, se cierne en estos momentos sobre la identificación de los procesos de crisis y la extendida necesidad de implementar una comunicación basada en la prevención como valor para alcanzar resultados óptimos. Hay quienes proponen extrapolar los modelos de relaciones públicas como estrategias a aplicar en la comunicación de crisis, y diferentes autores centran sus trabajos sobre el poder de influencia que ejercen los medios de comunicación en la construcción de una determinada realidad social, y en la creación de percepciones sobre la gestión de la tragedia, en un sentido positivo o negativo.

Según afirma Cases, «la ciencia política ha encontrado un amplio campo de estudio en cuatro materias derivadas del análisis de catástrofes: análisis del riesgo, gestión de crisis, políticas de comunicación e implementación de otras políticas públicas» (Cases, 2010: 13). Estas materias de estudio son perfectamente válidas para el resto de crisis con un origen distinto a una tragedia natural o accidente. Cada una de estas áreas de conocimiento constituyen una relación de medidas conectadas y dependientes entre sí, que siguen una secuencia lógica desde que se analizan y definen los escenarios de riesgo, se gestionan, se comunican y se diseñan políticas públicas proactivas que se ponen en marcha. Echamos en falta, para completar el círculo de materias de estudio sobre comunicación de crisis, una quinta acción donde situamos la evaluación y redacción de conclusiones como *feedback* necesario, que revierte de nuevo en la política de comunicación de crisis para mejorar y adaptar su planificación ante una nueva situación. En este sentido se pronuncian Vanaclocha, García y Natera cuando se refieren a las lecciones aprendidas, que al finalizar una crisis proporcionan «un *feedback* a la prevención así como a la planificación y respuesta» (Vanaclocha, García y Natera, 2010: 242). La necesidad de una constante retroalimentación e información para adecuar la toma de decisiones nos transporta hacia el enfoque sistémico del sistema político y su funcionamiento.

La ruptura que inaugura la crisis ambiciona la necesidad de medidas que nos devuelvan a una relación previa de equilibrio entre los agentes presentes en nuestra sociedad. Los ajustes en nuestro sistema para conservar la relación de poder y una dinámica de funcionamiento alejada de perturbaciones, basada en la normalidad de la vida política, nos acerca a la teoría sistémica de David Easton (1973) para comprender el funcionamiento de la vida política.

Las acciones que emprenden administraciones y gobiernos en la resolución de la crisis giran en torno a un principio básico: recuperar la estabilidad del sistema

político y mantener su equilibrio. A lo largo de estas páginas nos referiremos a ello como la vuelta a la normalidad y recuperación tras la ruptura. En estas circunstancias, mientras que se desarrolla todo el proceso, se suceden un conjunto de interacciones dinámicas entre los elementos que forman parte de la sociedad y con poder de influencia en el sistema político que debe adoptar las decisiones para alcanzar el cierre de la crisis.

La perturbación que evoca la aparición de una crisis trasporta al sistema político un conjunto de insumos, demandas y apoyos, que son «indicadores claves del modo en que las influencias y circunstancias ambientales modifican y modelan el funcionamiento del sistema político» (Easton, 1973: 226). Es un error que el sistema político permanezca impasible ante estos *inputs*, porque más bien debe emprender un camino que lo lleve, a partir de estas demandas, hacia acciones en forma de políticas concretas que se devuelvan a la sociedad como productos. Para lograr que estos *outputs* resulten efectivos hay que estar atentos a la información que va nutriendo el sistema y que nos orienta hacia donde debemos dirigir nuestras acciones y cómo éstas deben forjarse.

De esta manera, se inaugura un «circuito de retroalimentación cuya identificación contribuye a explicar los procesos mediante los cuales el sistema puede hacer frente a la tensión» (Easton, 1973: 228). Ese *feedback* permite que las autoridades a la hora de tomar decisiones puedan conocer los efectos de sus decisiones anteriores. Si queremos que se mantenga el equilibrio y la relación de poder, la retroalimentación es importante para evitar la disminución de los apoyos. Como afirma Easton (1973: 229), «cualquier cosa que contribuya a diferir, distorsionar o cortar el flujo de información que llega a las autoridades, redundará en detrimento de su capacidad para adoptar –si así lo desean– medidas tendientes a mantener el apoyo en un nivel que garantice la persistencia del sistema». Este enfoque de la teoría política nutre de aportaciones significativas a la gestión de comunicación en situaciones de crisis, como veremos a lo largo de este trabajo.

En el análisis de los elementos que influyen en la gestión de comunicación de crisis ocupan un lugar destacado los medios de comunicación. Cuando una crisis estalla ocupa la totalidad de la parrilla informativa de los medios de comunicación, que ejercen un poder influyente en su percepción social. El análisis del tratamiento informativo de una crisis da lugar a un compendio de reseñas bibliográficas significativas, desde estudios empíricos que analizan la cobertura televisiva de la tragedia hasta aquellos que analizan la prensa escrita, las imágenes o las portadas de los principales diarios a nivel nacional o regional.

El accidente del Yak-42 en Turquía (2003), los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, los incendios del ducado de Medinaceli en Guadalajara (2005), el secuestro del buque Alakrana (2009), el cierre del espacio aéreo español en el puente festivo de diciembre de 2010, la crisis del *E. coli* (2011), la erupción del volcán de La Restinga (2011), la tragedia del Madrid Arena (2012), el accidente ferroviario de

Angrois (2013), los tan denostados casos de corrupción que atraviesan de norte a sur la geografía española, el caso Nóos (2010), o la reciente crisis del Ébola (2014), son algunos ejemplos de casos de gestión de comunicación de crisis que ponen de manifiesto la susceptibilidad de todas las organizaciones a sufrir una situación de crisis, apuntando hacia la necesidad de evaluarlos. Es decir, medir los resultados de su comunicación, permite avanzar hacia las medidas de éxito y confianza, a la vez que implementar estas medidas conduce a una gestión eficaz.

Como afirman Saura y García (2010: 3) «en España, la comunicación en las organizaciones es una disciplina joven». Viene siendo habitual que los estudios de comunicación de crisis beban de las aportaciones del campo de la comunicación empresarial (Freijeiro, 2010), donde aterrizan muchos más casos de gestión de comunicación de crisis y sus teorías parecen constituir marcos de referencia válidos para aplicar a las estrategias de comunicación en el sector público. Los estudios se centran en una dimensión ejecutiva frente a una mayor escasez, que poco a poco se va corrigiendo, de estudios sobre valoración política de los fracasos o éxitos de la comunicación en contexto de crisis. En esta última dimensión que entendemos política de la comunicación, se aconseja el estudio de aspectos simbólicos, ideológicos, de percepción y valoración ciudadana, todos ellos imprescindibles si lo que nos mueve es el interés por valorar el resultado de la comunicación. (Vanaclocha, García y Natera, 2010).

El crecimiento que experimenta la importancia de la comunicación de crisis se desarrolla en paralelo al despegue que experimenta la sociedad de la información. Ésta atropella a un ritmo vertiginoso cualquier decisión política de gran calado, y demanda esfuerzos mayores de rapidez y transparencia comunicativa. «Los cambios tecnológicos de los últimos años, con la plena incorporación de Internet y el correo electrónico como canales de comunicación, también han afectado a la gestión de comunicación de crisis» (Saura y García, 2010: 3). El mundo globalizado en el que nos movemos hace que la comunicación sea instantánea y los sujetos individuales adquieren la condición de público comunicador gracias al desarrollo de Internet y canales de información como Twitter o Facebook (Sorribes, 2014). Un ejemplo representativo lo encontramos en Australia, donde la situación crítica que provocan las inundaciones de Queensland (final de 2010 y principios del año 2011), registra importantes pérdidas humanas y materiales. La policía australiana llega a tener un total de 1,3 millones de seguidores en Twitter en los días más intensos de la tragedia, lo que evidencia la importancia de este canal como medio de comunicación para la crisis.

En principio, podríamos inferir que bastan 140 caracteres y cinco segundos para mermar el prestigio, la marca y el futuro de una empresa (que invierte decenas de miles de euros en publicidad) u otro tipo de organización como la Administración Pública. La gestión de las crisis que se originan en los canales y medios digitales demanda a profesionales que dominen el medio (Rodríguez y Marauri, 2000: 1). Gobiernos y Administraciones Públicas deben diseñar sus políticas de

cara a estos nuevos canales, que actúan como un ventilador de información que se debe controlar, y a veces, minimizar o contrarrestar. Los medios de comunicación tradicionales se encuentran con nuevas formas de comunicación, y las direcciones de comunicación de los organismos con nuevos focos de atención ante la llegada de estos agentes difusores de noticias.

1. Planteamiento del problema

Como hemos adelantado en la introducción, las instituciones de nuestra sociedad se encuentran expuestas a sufrir situaciones de «crisis», su aparición rompe el estadio de tranquilidad y normalidad de su funcionamiento y demanda el desarrollo de medidas urgentes desde la gestión y desde la comunicación. El objetivo principal de estas medidas se encamina a recomponer el equilibrio que en la organización produce este fenómeno, hasta alcanzar el equilibrio anterior a la aparición del conflicto.

Asistimos a casos de comunicación de crisis en el sector público que han conmocionado a la opinión pública y han producido una catarsis en la Administración encargada de su gestión. Esta circunstancia evidencia la realidad de un problema y la necesidad de políticas que se anticipen a su aparición, la contengan, minimicen posibles daños sobre la imagen y reputación de las instituciones, y contribuyan a una rápida y efectiva solución.

Nuestro sistema político se desarrolla en una sociedad mediatizada donde la información fluye a un ritmo vertiginoso, las principales luchas de poder se libran en los medios de comunicación y, con mayor frecuencia, en los nuevos canales de comunicación que convierten a los ciudadanos al mismo tiempo en receptores y emisores de mensajes. El desarrollo de este mundo globalizado en constante cambio, demanda una administración más transparente, efectiva, con capacidad para hacer frente a situaciones adversas, y con facilidad para transmitir a sus ciudadanos seguridad y responsabilidad en la dirección de sus destinos. Las organizaciones, conscientes del escenario donde se mueven, y ante la facilidad de construir determinadas realidades en esta sociedad de la información, necesitan desarrollar estrategias de comunicación adecuadas que les permitan alcanzar sus objetivos.

La comunicación no es la única medida soberana que permite solucionar la crisis, pero su existencia se hace imprescindible si se apuesta por la gestión eficaz del conflicto. Para que esto sea una realidad y los objetivos de la comunicación de crisis se cumplan, es necesario contar con determinadas variables que la disciplina va identificando en sus aproximaciones científicas a este fenómeno. La práctica demuestra que las instituciones no siempre observan medidas adecuadas en los procesos de comunicación de una crisis.

Nuestra teoría se sitúa en la gestión de comunicación de una situación de crisis en la Administración Pública y en las variables que favorecen la eficacia de su gestión. Nos proponemos demostrar si son las variables políticas y comunicacionales las que facilitan ese resultado. Esta proposición teórica precisa de un análisis exhaustivo de todas las variables presentes en la gestión de una situación de crisis para descubrir aquellas que conducen hacia una gestión eficaz.

Objetivos

Nuestro problema de estudio condiciona el resto de decisiones que se adoptan en nuestra investigación, desde la formulación de objetivos y método de estudio, hasta las técnicas de investigación y de análisis.

Proponemos un objetivo general y dos objetivos específicos.

Como «objetivo general (OG)»:

- OG: Descubrir las variables presentes en la gestión de comunicación de una situación de crisis que facilitan su eficacia.
- Por lo que respecta «objetivos específicos (OE)», planteamos los siguientes:
- OE 1: Describir las dimensiones de la gestión de crisis para cada uno de los casos seleccionados como unidades de estudio.
- OE 2: Analizar las dimensiones de la política de comunicación de crisis en cada uno de los casos seleccionados como unidades de estudio.

Proposición

La revisión bibliográfica nos permite esbozar las teorías que sustentan este trabajo y conforman nuestro marco teórico, además nos ayuda a plantear la proposición que queremos demostrar o refutar con esta investigación. Nuestra proposición se asemeja a la hipótesis de una investigación, que entendemos como la respuesta tentativa o provisional a la pregunta de investigación (Lago, 2008). Se presenta la hipótesis como el nexo de unión entre la teoría y el diseño de la investigación para descubrir un hecho o conocimiento concreto. «La hipótesis es una afirmación provisional que se pretende verificar (confirmar o rechazar) recurriendo a procedimientos de análisis. Es una suposición cuyo origen está en la intuición, y que queda en suspenso en tanto que no ha sido sometida a la prueba de datos seguros» (Bardín, 1986: 74). En esta tesis doctoral utilizamos como método de investigación el estudio de caso, tal y como exponemos en el capítulo donde se diseñan los criterios metodológicos. No formulamos una hipótesis para

someterla a contraste, pero si establecemos una proposición teórica o idea acerca de lo que creemos vamos a encontrar en el análisis de los casos (Coller, 2000):

«En un proceso de gestión de comunicación de crisis en el sector público, son las variables políticas y comunicacionales las que favorecen su eficacia».

En esta proposición se muestran las variables, entendidas como la característica empíricamente observable que puede adoptar más de un valor, y la relación entre ellas. Nuestra variable dependiente es la eficacia de la comunicación de crisis, mientras que las independientes son las variables de gestión de una situación de crisis. La delimitación de estas variables se hace a partir de la revisión de casos de comunicación de crisis y de las teorías sobre su política de comunicación. Estudios anteriores hacen camino en la definición de las variables que pueden contribuir al resultado eficaz de su gestión.

Como veremos, en el análisis de casos de comunicación de crisis se observan elementos disonantes, esto se debe a la necesidad de observar aquellos indicadores cuya presencia evidencia «fracaso» en la gestión de una crisis y por tanto no nos permite alcanzar los estadios de eficacia deseados.

Por lo que respecta a la operacionalización de las variables y la construcción de los indicadores para su medición, es objeto de desarrollo en el capítulo segundo que denominamos criterios metodológicos.

2. Estructura del trabajo

Esta investigación se estructura en dos partes bien diferenciadas, una teórica dedicada a la revisión bibliográfica de los conceptos claves de este trabajo y exposición de criterios metodológicos, y otra parte empírica donde se discuten los datos y se exponen conclusiones listas para ser refutadas por la ciencia.

El primer capítulo es el que dedicamos al marco teórico de nuestro estudio, en él se define el concepto crisis, se muestra su variedad tipológica y se hace un recorrido por las fases de desarrollo de este fenómeno. La disciplina que se acerca al estudio de una crisis se muestra partidaria de la necesaria actitud proactiva en una gestión de crisis. Por lo tanto, es preciso que la gestión de crisis inicie sus actuaciones con una aproximación a los riesgos y gestión de conflictos potenciales, como antesala de la estrategia de comunicación que se ejecuta cuando estalla la crisis.

Destacamos en este capítulo una exposición de las medidas de gestión de comunicación de crisis que nos permiten identificar las primeras variables exitosas que debe observar la política de comunicación. Profundizamos en el conocimiento sobre

el manual de crisis, mensajes, portavoces, públicos, herramientas de comunicación, procesos de comunicación, así como las estrategias o acciones de comunicación a disposición de los gestores públicos.

Nos sumergimos en los aspectos metodológicos en el capítulo segundo, donde respondemos a una de las preguntas que nos planteamos al emprender una investigación, ¿Cómo lo vamos a estudiar? En este epígrafe retomamos el problema de investigación y la proposición o hipótesis inicial, describimos las variables dependiente e independientes que procedemos a operacionalizar, localizando o construyendo indicadores que nos midan los conceptos y nos den los datos para la demostración empírica de nuestra teoría.

En este mismo capítulo se diseña la investigación y su estrategia de estudio de caso, así como las técnicas de investigación eminentemente cualitativas y de análisis de los datos. Cerramos el apartado de exposición de criterios metodológicos con la presentación de cada uno de los casos objeto de estudio y la justificación de su elección.

Los siguientes apartados constituyen la parte más empírica de la tesis doctoral. En el capítulo tercero realizamos la construcción de los casos de comunicación en situaciones de crisis para su análisis, con un esquema similar de trabajo donde se expone los hechos y contexto en el que se producen, los antecedentes y las decisiones que se adoptan en cada una de las fases de desarrollo, además de un pequeño diario de crisis.

Es en el capítulo cuarto donde tiene lugar la discusión de los datos a partir de las variables de nuestro estudio, que se miden a través de los indicadores que hemos construido. En este mismo epígrafe se asiste a la comparación sistemática de las variables de cada episodio de crisis para tratar de encontrar similitudes y diferencias que nos permitan determinar las variables que favorecen la eficacia de la comunicación.

Finalizamos el proceso de investigación en el capítulo quinto, donde se exponen los resultados finales y conclusiones acerca de la proposición teórica que tratamos de demostrar.

Capítulo I. Marco teórico

I.1 Concepto, tipos y fases de una crisis

I.1.1 ¿Qué es una crisis?

La crisis, como amenaza siempre dispuesta a ocupar un lugar destacado en la historia de nuestras instituciones, es un término que alcanza «popularidad» en la variedad léxica del ciudadano para identificar vicisitudes y situaciones con alta dosis de connotación negativa. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) le atribuye, entre otros, el significado de «situación dificultosa o complicada» (RAE, 2016). Junto a la simplicidad a primera vista de esta acepción, nos sumergimos en un amplio elenco de definiciones que se han ido gestando, quizás, promovidas por los intentos de operacionalizar de este fenómeno entre los teóricos que se aproximan a su estudio.

Como primer objetivo de este trabajo, nos proponemos identificar las definiciones y características de una crisis. Para alcanzarlo, iniciamos un amplio recorrido por su significado, tipología o taxonomía de crisis y etapas de desarrollo, sustentando las definiciones con la observación de casos próximos de comunicación de crisis que destacan por algún aspecto singular.

Como apuntábamos en la parte introductoria, el análisis empírico de la gestión comunicativa de una situación de crisis se inclina hacia la abundante bibliografía de casos ocurridos en el sector empresarial privado. En la mayoría de las ocasiones con mayor presencia de estudios más prácticos que académicos, lo que implica que las delimitaciones conceptuales presenten alusiones directas a la empresa como la organización «víctima» que se manifiesta expuesta a sufrir los avatares de una crisis. No por ello carecen estas definiciones del valor teórico suficiente para aplicar su significado a lo que entendemos por crisis en una Administración Pública.

Definimos crisis como el «cambio repentino entre dos situaciones que pone en peligro la imagen y el equilibrio natural de una organización porque entre las dos situaciones (la situación anterior y la situación posterior a la crisis) se produce un acontecimiento súbito (inesperado o extraordinario) frente al cual una organización tiene que reaccionar comprometiendo su imagen y su equilibrio interno (como organización) y externo (como institución) ante sus públicos» (Piñuel, 1997: 167). La variación que implica para una organización la llegada de una situación de crisis hace que los tiempos se acorten, y se acelere la toma de decisiones en un clima de agotamiento que condiciona los objetivos de la organización. El factor tiempo y el estrés que produce en la psicología humana parecen condicionar el proceso de respuesta y su estrategia de comunicación.

Tuñez añade un valor al significado de crisis, además del de su origen o sus consecuencias, y avanza hacia la gestión del disenso introduciendo las medidas precisas para paliar la situación conflictiva. Entiende una crisis como la «situación natural o provocada, previsible o súbita, propia o ajena, que amenaza la imagen de la organización y pone en riesgo sus actuaciones futuras; además, altera las relaciones internas y/o externas, entre ésta y sus públicos o entre ésta y sus miembros, y necesita de la ejecución de estrategias de comunicación para evitar dicho impacto sobre la imagen o, de producirse, minimizar el daño e intentar revertirlo como un activo positivo» (Tuñez, 2005: 144).

Tanto en el sector público como en la esfera privada coincide la «amenaza» que supone para los objetivos de una organización la aparición de una situación de crisis, que viene a alterar la relación con sus públicos y precisa de una intervención extraordinaria de los responsables de la empresa para minimizar o evitar posibles consecuencias negativas (González Herrero, 1998). Este acontecimiento importante, con un resultado potencialmente negativo, puede poner en peligro la existencia de la organización (Fearn-Banks:1996). Ante la llegada de una crisis se desestabiliza la organización, se rompe con la normalidad y llegamos a una situación especial «que no puede gestionarse recurriendo a métodos o medios habituales y para las que hay que adoptar medidas extraordinarias o especiales para su disolución» (Calahorra, 2005: 9). La respuesta a través de estas medidas extraordinarias se encuentra condicionada, por la legítima preocupación y necesidad de una protección a la imagen y reputación de la institución (Coombs, 2006: 246).

Cuatro son las variables que señala Elizalde (2004) en la definición de una situación de crisis, que detallamos a continuación:

- I. La primera es el entramado de relaciones de poder entre los agentes que están implicados en esa actividad. En relación con esta primera variable, la «situación en la que alguien puede cambiar su posición relativa de poder» (2004: 21), se necesita que las «consecuencias sean tan graves» (Elizalde, 2009: 208-210) que imposibiliten que los implicados controlen algunas de las partes estructurales. Entendiendo por relación de poder el «conjunto de relaciones que mantiene

con otros y el grado de apoyo o cooperación que obtiene de los demás para seguir siendo lo que es, en las diferentes dimensiones de su vida» (Elizalde, 2004: 26).

- II. Como segunda variable encontramos el tiempo reducido que el afectado por una crisis dispone para poder solucionarla.
- III. En tercer lugar se sitúa el alto grado de compromiso emocional que esta situación de gravedad y urgencia provoca.
- IV. Finalmente, el menor grado de control sobre su propio comportamiento o el de las personas implicadas para solucionar el problema central de la crisis.

Para que haya una crisis se necesita un público que identifique la situación como difícil y hostil. El corpus de personas que conforman los públicos a los que se destinan las medidas de gestión y comunicación son los que vienen a percibir la amenaza que supone la crisis para la organización, de esa percepción se pueden generar resultados, en ocasiones, negativos para los públicos interesados o *stakeholders* (Coombs, 2007a).

El recorrido por las definiciones de crisis (Piñuel, 1997; Túnuez, 2005; González Herrero, 1998; Elizalde, 2004), permite acercarnos a nuestro fenómeno de estudio, logrando responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Qué es una crisis? Un cambio repentino.
- ¿Por qué se produce? Por la aparición imprevista de un fenómeno natural o provocado, previsible o súbito, propio o ajeno.
- ¿Qué hacer ante la aparición de una crisis? Dar respuesta cumpliendo lo establecido en las estrategias definidas de gestión y comunicación.
- ¿Para qué? Con el fin de minimizar los daños en la reputación e imagen de una organización, evitando así los efectos negativos, recuperando la normalidad perdida, preservando la posición de poder y concluyendo con un elenco de indicaciones para retroalimentar el sistema ante la aparición de una nueva situación de ruptura en el futuro.

A partir de estas manifestaciones (Piñuel, 1997; González Herrero, 1998; Túnuez, 2005; Elizalde, 2004; Coombs, 2006), podemos concluir que una crisis es una situación extraordinaria que provoca una ruptura en el equilibrio de una organización, altera los procedimientos regulados de funcionamiento y provoca un efecto perturbador de las relaciones con sus públicos internos y externos. Se demanda una toma de decisiones urgente y una política de comunicación transparente orientada al cierre de la situación crítica, tratando de mantener intacta su reputación e ima-

gen, así como la capacidad de liderazgo de sus gestores y la posición de poder de estos dentro del sistema.

De sus conclusiones obtenemos lecciones listas para ser aplicadas en situaciones venideras, bajo la atenta mirada de la sociedad y sometida al relato de los medios de comunicación que se hacen eco de la noticia.

I.1.2 Características de una crisis

Una crisis contiene diferentes características cuya existencia anuncian su llegada. Exponemos la singularidad de este fenómeno a partir de una amplia revisión bibliográfica de autores como Hermann (1963); Westphalen (1991); Berge (1990); José Luís Piñuel (1997); Verónica Sartre (2003); Luziano Elizalde (2004); Francisco Marín (2009); M^a José Canel (2010) y Antonio Castillo (2010). A través de ellos, hemos podido detectar en las crisis elementos como:

- **Factor sorpresa.** La eclosión de una crisis se produce, en la mayoría de las ocasiones, sin el anuncio previo de su llegada.
- **Amenaza.** Supone una amenaza para las organizaciones susceptibles a sufrir una situación de crisis en cualquier momento.
- **Carácter único.** A pesar de la exhaustiva clasificación de los tipos de crisis, con presencia de rasgos comunes, cada crisis es única y produce efectos únicos.
- **Desestabilización.** Produce la ruptura del equilibrio dentro de las organizaciones y alteran el funcionamiento normal de sus procedimientos.
- **Tiempos limitados.** Los plazos en la toma de decisiones se reducen, la gestión se produce en una situación marcada por el estrés y la rapidez.
- **Tensión en la toma de decisiones.** Las decisiones se adoptan en un clima de ansiedad y prisas, los posibles fallos en el resultado de su gestión tensa las medidas a ejecutar.
- **Estrés.** Generan efectos psicológicos y emocionales sobre los responsables de su gestión y las audiencias, los portavoces necesitan de *media-training* que los prepare para comunicar la situación de crisis.
- **Emociones de los públicos.** En relación con las características anteriores, las emociones de los públicos puede condicionar la «claridad para actuar en busca del consenso o para atender el problema de la interdependencia» (Elizalde, 2004: 29).

- **Dificultad para el control de la conducta.** «Las emociones fuertes que envuelven el problema, la percepción de que hay poco tiempo para actuar y la importancia de lo que está en juego provocan conductas que usted no produciría en situaciones de menos presión» (Elizalde, 2004: 30).
- **Desafío para la imagen de la organización.** La imagen y reputación son los valores intangibles susceptibles de salir lastimados ante una situación de crisis, los objetivos de una comunicación de crisis se perfilan observando las medidas que minimicen los efectos negativos sobre estos valores.
- **Escasez y tendencia descendiente de calidad de la información.** La rapidez informativa y la pluralidad de fuentes, puede conducir a la menor calidad en las noticias que tratan de difundir las organizaciones, además del tiempo reducido para poder trabajar los periodistas corresponsales de estas noticias.
- **Presión mediática.** Los medios de comunicación se encuentran expectantes para lograr la primicia informativa y se afanan en la «construcción» de la realidad, en cumplimiento de su función social.
- **Peligro para la posición de poder dentro de la corporación.** Los otros agentes intervinientes en la organización se disputan la posición de poder en medio de este clima de incertidumbre.

Una vez que hemos detallado sus características, a continuación identificaremos los orígenes de una crisis y sus tipos.

I.1.3 Tipos de crisis

La revisión bibliográfica de casos de crisis representa el mejor aliado para entender que no hay dos crisis iguales, «cada crisis es única, raramente dos crisis tienen las mismas causas, y llegado el caso, las mismas causas jamás producirán los mismos efectos» (Piñuel, 1997: 168). Encontramos una relación de dependencia entre la taxonomía del fenómeno y sus investigaciones científicas, quizás porque los estudiosos de esta disciplina se afanan en establecer clasificaciones para diferenciar las crisis a partir de variables concretas que dan lugar a familias de crisis o tipologías precisas.

Mitroff y Pearsons (1997), son partidarios de organizar las crisis en familias, y esbozan una clasificación en torno a dos ejes, según sea un origen humano-social o técnico-económico. Para cada tipo de crisis se diseñan sus acciones preventivas internas y externas.

Si atendemos a un nivel más concreto de tipos de crisis, encontramos en la naturaleza de los acontecimientos un criterio de clasificación que permite diferenciar entre crisis objetivas y subjetivas. Las crisis objetivas se perciben de igual forma

por todos los públicos, un ejemplo de crisis objetiva puede ser un terremoto donde los interesados identifican fácilmente el origen de la crisis, en esta situación no hay nada interpretativo en el hecho que ha motivado el conflicto. En cambio, una crisis es subjetiva cuando sus hechos se relacionan con percepciones individuales que generan un estado de opinión, como sería la crisis originada por una declaración e información vertida en la prensa, las interpretaciones de una noticia o la propagación de un rumor (Westphalen y Piñuel, 1993, Piñuel, 1997, Marín, 2009). Aquí «el riesgo de opinión es mucho más sutil, difícil e incluso imposible de prever. Plantea un problema de comunicación: no se trata de saber lo que la empresa hace, sino lo que ella es, cuál es su identidad, cómo se presenta» (Piñuel, 1997: 169). Las crisis subjetivas exhiben una peculiaridad nada desdeñable para la organización y es que añaden dificultad a la posible auditoría de riesgos o a la definición de los escenarios y su gestión (Losada, 2010).

Si atendemos al lugar exacto donde localizamos el principio de la crisis o sus causas, hablamos de crisis exógenas o endógenas, dependiendo si el foco se encuentra dentro o fuera de la corporación (Piñuel, 1997, Fita, 1999, López Quesada, 2003). Los factores exógenos dan origen a una crisis desde fuera de la organización. Por otra parte, las causas endógenas se refieren a los problemas de dentro, éstos representan un peligro en la cohesión interna de la organización con posibilidad de proyectar sus efectos hacia el exterior, dando lugar a una doble crisis interna y externa.

Sin perder de vista el origen de la crisis como elemento de clasificación, y hecha la apreciación sobre su ubicación interna y externa a la organización, José Luis Piñuel (1997) distingue entre las crisis que se producen:

- En el entorno de las relaciones sociales (relaciones de producción, despidos, cambio en la dirección de la organización, conflictos laborales como una huelga, los provocados por la negociación colectiva e incluso por cambios de la normativa reguladora del sector).
- Las que se gestan en el entorno de las relaciones humanas (motivadas por un atentado o algún defecto en el sistema de trabajo y cadena de producción).
- Por último, las que ubicamos en el entorno de las relaciones de comunicación (rumorología, posibles enfrentamientos entre departamentos, las declaraciones polémicas o publicaciones en prensa).

Si analizamos la crisis desde el punto de vista de los medios de comunicación, la línea que separa la gestión de la crisis en los medios de comunicación identifica un tipo de crisis silenciosa y otra mediática (López Quesada, 2003). Las primeras son aquellas donde la crisis presenta una primera señal de alerta, pero su adecuada gestión la hace desaparecer y no llega a ser conocida por el resto de públicos. En cambio, cuando ocupa los titulares de informativos y rotativos estamos ante una crisis mediática, si esta se produce, es porque ha ocurrido un fallo en la gestión

inicial del conflicto que la trasporta al escenario público y la posiciona en el foco de interés de los medios de comunicación.

Atendiendo al modelo de gestión de crisis que adoptan las organizaciones, González Herrero (1998) distingue entre crisis evitables y no evitables. El factor sorpresa y la falta de señales de advertencia que anuncian la llegada de una crisis, separan los dos modelos. La crisis inevitable se debe a fenómenos imprevistos que nos transportan al desarrollo de las fases más críticas de gestión de una crisis, mientras que una crisis evitable permite que una buena gestión pueda ahuyentar el desarrollo agudo de la crisis y mantener el equilibrio. El resultado ideal en la gestión de una crisis evitable se alcanza si no se produce la eclosión de la ruptura, los esfuerzos se deben dirigir a no detonar la crisis, mientras que en una crisis de las que hemos definido como inevitable todos los esfuerzos se dirigen a salir de la crisis cuanto antes, evitando que estas se hagan crónicas o que su impacto se agrave (Marín, 2009: 111).

Consideramos importante apuntar la extensa clasificación de tipos de crisis que recogen los autores Seeger, Selnow y Ulmer (2003). En su estudio de crisis recopilan los tipos de crisis de otros teóricos que les preceden en la investigación de este fenómeno como Meyers y Holusha (1986), Coombs (2007b), o Mitroff y Anagnos (2000).

Los primeros, Meyers y Holusha (1986), identifican nueve tipos de crisis en función de las características concretas de cada situación a las que se enfrenta una organización como son: la de percepción pública; la producida por un cambio repentino de los mercados; aquella que tiene lugar con ocasión de fallos en el producto; los relevos que se producen en las altas direcciones; las crisis de efectivos; aquellas que se originan por las relaciones industriales; si se produce una OPA hostil; los acontecimientos internacionales adversos y las crisis motivadas por normas de regularización o desregularización.

Coombs (2007b), identifica como tipos de crisis aquellas que se producen por desastres naturales, por malas intenciones, las que tiene su foco en averías técnicas, en problemas humanos, los nuevos desafíos para la organización, graves daños, fechorías en la organización, y las que da origen el rumor.

Finalmente, Mitroff y Anagnos (2000) señalan como tipos de crisis: las económicas, las de información, las físicas o de pérdida en las instalaciones, las de recursos humanos, las provocadas por actos psicópatas y los desastres naturales.

Cada una de estas crisis pueden ser previsibles e influenciables, atendiendo a estas dos condiciones encontramos cuatro tipos de crisis: crisis convencionales, crisis intratables, crisis inesperadas y crisis fundamentales (Gundel, 2005). Las crisis convencionales (*conventional crises*) son crisis previsibles y sobre las que los líderes políticos o los directivos públicos pueden ejercer una cierta influencia. En

cambio, las crisis intratables (*intractable crises*) son fácilmente previsible pero muy difícilmente influenciables y gestionables. De los dos tipos de crisis más difíciles de prever, las crisis inesperadas (*unexpected crises*) son más fácilmente influenciables y manejables que las crisis fundamentales (*fundamental crises*).

Concluimos este apartado como lo hemos iniciado, señalando que existe una pluralidad de definiciones del concepto de crisis, por sus efectos y consecuencias. Esto hace difícil establecer una taxonomía de este concepto. No parece adecuado perdernos en consideraciones tipológicas tan exhaustivas cuando abordamos la planificación estratégica de comunicación.

En el análisis de los tipos de crisis, despierta mayor interés la diferencia entre los modelos de gestión de crisis evitable e inevitable. El elemento diferenciador, detección de una señal de alerta, condiciona la relación de medidas reactivas necesarias que se deben implementar. En el primer caso, se deben tomar decisiones para evitar y contener la crisis, aunque encontramos situaciones de crisis donde no se produce. En cambio, en un modelo de gestión de crisis inevitable, las medidas se dirigen a superar la situación y recuperar el estadio de normalidad previo a su aparición.

José Luís Dader (2004: 210) hace referencia a dos tipos de crisis, que parecen mantener ese criterio diferenciador de presencia de señales de alerta. Son las crisis anticipables o razonablemente previsible y las inconcebibles (a primera vista) o salvajes. Las primeras «son aquellas en las que las medidas y políticas públicas emprendidas o desarrolladas por un gobierno contienen el resorte de una fuerte controversia, hasta el punto de desatar reacciones intensas y extensas que concluyan en grave conflicto». La crisis sobrevenida es «la que sacude de forma sorpresiva y radical, y obliga a cambiar toda la agenda pública de las principales instituciones».

I.1.4 Fases de la crisis

La situación de crisis presenta un desarrollo cronológico en fases objetivamente identificables, que guardan una relación natural simultánea con las medidas que se contemplan en la estrategia de gestión y comunicación. Desde que se detecta la primera señal de alerta de la crisis hasta que se anuncia su fin, el periplo que recorre este fenómeno refleja una similitud con el ciclo de la vida: nacimiento, aparición de la crisis; crecimiento, desarrollo de la crisis, hasta la fase final de terminación de crisis o defunción (González Herrero, 1998).

La existencia de fases acotadas no exige tener que superarlas todas, es más, resulta un éxito si la organización que se halla inmersa en un estado excepcional es capaz de cerrar la crisis en su fase previa sin necesidad de atravesar el resto de las etapas. En este caso, a diferencia del símil del ciclo de la vida utilizado antes para describir el recorrido natural de una crisis, puede ser garantía de éxito asistir

al aborto del fenómeno desde su etapa inicial, lo que conduce a una gestión eficaz que reduce los efectos negativos que se producen en el resto del proceso.

Cada una de las fases por la que discurre este fenómeno, representa una prueba de aptitud para los gestores públicos, y demanda actuaciones diferentes con una escala de jerarquía en cuanto a los objetivos que se pretende alcanzar. Distinguimos tres grandes momentos en una crisis: desde su fase inicial o precrisis, la fase de crisis o desarrollo, y la fase de cierre o terminación (Meyer y Holusha, 1986, González Herrero, 1998). Llegado este momento es adecuado acometer un proceso de aprendizaje y rendición de cuentas de todo lo ocurrido. Estas tres fases que otro autor, (Richardson, 1994), denomina fase anterior a la crisis, fase de impacto o rescate, y fase de recuperación o desaparición, contemplan medidas adecuadas a los tiempos por los que discurre la crisis. De un modo sencillo, la fase anterior al desastre es aquella donde los signos de una crisis aparecen y se trata de eliminar el riesgo; la fase de impacto de la crisis o fase de rescate, es donde tienen lugar los golpes de crisis y la gente proporciona apoyo a los afectados o participan en ella. Y por último, la fase de recuperación o desaparición que se refiere al momento en que la organización intenta recuperar el apoyo de las partes interesadas.

Los tres grandes estadios que hemos anunciado como el camino que recorre este fenómeno social desde su origen hasta su terminación, se fraccionan por autores como Fink (1986) y Piñuel (1997) en cuatro fases donde se distingue: una primera fase preliminar, seguida de una fase aguda, otra crónica y se finaliza con la poscrisis. Mitroff y Pearson (1997) añaden una fase más en el desarrollo del conflicto y distingue cinco momentos de una crisis desde la detección de señales, la preparación y prevención, la contención de daños, para concluir con la recuperación y el aprendizaje.

En sintonía con esta última relación de estaciones, las dimensiones de la crisis que definen Vanaclocha, García y Natera (2010: 241) se presentan con un acento más profundo en la prevención y preparación, las dos fases previas a la respuesta de la crisis y la fase de poscrisis. La catalogación y detección de riesgos copa el desarrollo de la fase de prevención y, en la preparación, es donde se definen los planes de contingencias y protocolos de actuación que se implantan de modo rápido cuando se produce la tragedia. Los méritos finales se alcanzan con la vuelta a la normalidad por medio del desarrollo de planes de atención a los afectados. En ese momento se aborda la redefinición de estrategias y planes contenidos en la fase de prevención y de preparación.

Antes de avanzar en la exposición de la fase de una crisis merece la pena detenernos en la exposición de un tipo de crisis, que no hemos descrito en la tipológica de este fenómeno, porque entendemos que se encuentra íntimamente relacionado con su duración y con los dos cierres de la crisis: el político y el operativo. Nos referimos a la crisis

de combustión rápida y de sombra alargada (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 117-22). Las primeras, las crisis de combustión rápida, son intensas y breves, consecuencia de calamidades y desastres naturales como seísmos, huracanes, maremotos, etc. Estas crisis se caracterizan, además, por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político de las mismas. Las crisis de sombra alargada se definen por separar el cierre operativo y el cierre político de las mismas y por prolongarse en las arenas políticas y sociales después de que las amenazas o la situación de crisis se hayan desvanecido.

Todos los momentos son relevantes y las decisiones que se adoptan tienen consecuencias sobre el resto del proceso. La fase de precrisis es aquella donde la organización se juega parte del éxito de su gestión (Losada, 2010), y permite diferenciar entre un modelo de gestión de crisis evitable e inevitable (González Herrero, 1998). Como hemos anunciado, en el segundo modelo no se atisban señales premonitorias que anuncien la llegada de la crisis, en cambio, el primero se caracteriza porque se reciben las primeras señales de alerta que avisan de la posible llegada de una situación hostil a la organización. Es la oportunidad para desplegar todos los esfuerzos y ejecutar las medidas planificadas para evitar su fase de desarrollo (aguda y crónica). Normalmente, si estalla la crisis, es porque los esfuerzos por evitarla han caído en saco roto y se inaugura la fase de desarrollo o crisis donde la estrategia a seguir es diferente.

La crisis del Prestige parece seguir este orden cronológico, con un recorrido por todas las etapas definidas en una crisis evitable que se inicia con la fase de pre crisis cuando llegan las primeras señales de alerta. Cuando esto ocurre se infravalora la dimensión del problema y no se aprecian esfuerzos en la fase de preparación con la apropiada definición de escenarios de crisis, esto sorprende al ser las costas gallegas un lugar habitual de tránsito de buques que transportan mercancía contaminante y que en cualquier momento pueden provocar un accidente. No es la primera vez que Galicia sufre una tragedia medioambiental, lo que muestra la falta de planificación estratégica que asegure una respuesta rápida que pudiera evitar males mayores. Este es un escenario nada parecido al que se produce con los atentados del 11M o del terremoto de Lorca⁵ donde no se puede predecir, a priori, la maldad de la acción terrorista o el capricho de la naturaleza respectivamente. Prever un fenómeno natural es una hazaña a veces difícil, esta se percibe por sus líderes en el momento en que se origina y no antes, la respuesta sigue el desarrollo de fases que están presentes en un modelo de gestión de crisis inevitable.

Lo ideal es evitar que la crisis se produzca pero esto a veces no es más que un sueño superado por la realidad de los acontecimientos. Una vez que la crisis sucede, procede dar un paso adelante para alcanzar una solución viable a esta situación que reduzca los costes sobre la imagen de nuestra institución.

5 Catástrofe natural provocada por un terremoto que sacude la ciudad murciana de Lorca el 11 de mayo de 2011, dando lugar a la aparición de una crisis de consecuencias muy graves para el municipio de Lorca.

A partir de lo estudiado podemos decir que la fase de crisis se inicia por dos razones: bien porque fracasa la fase previa por acción u omisión de acciones, o porque irrumpe con fuerza una crisis inevitable. En este escalón de su desarrollo vital, en la fase aguda, es cuando los medios de comunicación se adueñan del acontecimiento con una cobertura total. La presión que se ejerce sobre las instituciones no puede derivar hacia el inmovilismo que se presenta como el principal enemigo en esta fase de desarrollo (López Quesada, 2003). A partir de ahora es cuando los problemas se pueden enquistar dando lugar a la fase crónica o de mayor dificultad, donde otra instancia superior se convierte en la competente para su resolución. Podemos decir que se inaugura entonces la fase más dura del conflicto desde un punto de vista emocional y de presión psicológica.

Todo tiene su principio y fin. Llega el momento final cuando el interés mediático traslada su foco de atención a otro aspecto noticiable y desde la organización se emprende la última fase de desarrollo de la crisis. No es aconsejable la perpetuidad de una situación de crisis, es preferible que los trabajos reactivos de los responsables de la política de comunicación se orienten a su terminación. Desde que la crisis estalla alcanzar esta fase, y llegar a su cierre, es la meta que buscan estrategias y las acciones de gestión emprendidas. Es una tarea de los líderes determinar el momento de cerrar la emergencia para retornar al estado que reinaba antes de la crisis (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007).

La crisis constituye una oportunidad de superación, pero para eso es preciso emprender un balance y aprendizaje auditando todos los procedimientos de la organización que nos trasporte a las conclusiones sobre errores y aciertos cometidos durante las fases de gestión. Por higiene democrática, las instituciones deben realizar una rendición de cuentas de las medidas que pusieron en marcha. Es más, en el momento en que una institución hace balance o *accountability* de lo ocurrido, es cuando realmente nos podremos encontrar ante el fin de la amenaza.

Pero no siempre resulta sencillo alcanzar la fase de poscrisis, ni saber terminar o extraer las enseñanzas de su gestión. Cuando parece que se repliegan banderas por el final técnico de la situación de crisis, se atisba el peligro de cometer un apresurado e inadecuado cierre del conflicto. Entonces se pueden correr dos riesgos: «detenerse ante ciertos signos precursores engañosos y proclamar demasiado pronto el fin de la crisis o, por el contrario, mantener demasiado tiempo una organización de crisis, con todos los inconvenientes que esto acarrea» (Piñuel, 1997: 193). Es necesario buscar un equilibrio, la institución no se puede quedar agazapada esperando que una crisis llegue a su fin, pues «las crisis no finalizan por sí mismas, deben ser terminadas» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007:179). En una Administración Pública esto se hace aún más necesario, pues el resto de actores van explorando el estadio siguiente buscando oportunidades para atacar a sus adversarios, lo que puede derivar en otra crisis. Por esta razón resulta aconsejable no desmontar rápidamente las estructuras puestas en marcha durante la gestión del conflicto que se puede necesitar si se produce un nuevo brote.

La fase de poscrisis abre las puertas a una fase necesaria de aprendizaje y de investigación profunda, donde se evalúa el camino andado y la toma de decisiones, el alcance de su gestión, su comunicación, el impacto que ha supuesto para la imagen de la organización y liderazgo de sus gestores. Cuando una crisis termina, los agentes implicados tratan de cerrar el capítulo dentro de la organización y rápidamente trasladar las atenciones hacia los temas de gestión ordinaria de la institución, muchas veces para no recordar la situación de conflicto emocional que han sufrido durante el desarrollo de la crisis. Llegado este momento, como decíamos, se inicia la recogida de conclusiones y resultados de la gestión del conflicto con la intención de proceder a una evaluación que origine una retroalimentación que nutra de nuevos ítems al sistema. Aun cuando se aconseja que la evaluación se lleve a cabo por agentes externos a las instituciones para garantizar más la objetividad de sus manifestaciones (Elizalde, 2004), puede resultar beneficioso que los miembros de la organización examinen su actuación a partir de lo planificado a fin de interiorizar los fallos o aciertos de todo el proceso.

Si las crisis se juegan en la arena pública y ante los medios de comunicación, el final de la crisis necesita de un cierre en el mismo escenario mediático a través de un balance y con gestos que escenifiquen su terminación (Hortas, 2007). Es el momento propicio de hacer recuento y mostrar un agradecimiento hacia las audiencias. En ese instante resta una adecuada representación teatral final de la crisis protagonizada por el máximo responsable de la organización, quien puede aprovechar esta oportunidad para anunciar posibles medidas correctoras de cara al futuro (López Quesada, 2003).

I.1.5 ¿Cuándo podemos afirmar que estamos frente a una crisis?

Para Mitroff y Pearsons (1997) las organizaciones entienden que se encuentran ante una situación de crisis cuando se formulan y encuentran respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuándo comenzó?, ¿por qué ha ocurrido?, ¿quién resulta afectado? Parece apropiado no reducir las señales que identifican la existencia de una situación de crisis solo a la posibilidad de encontrar respuesta a estos interrogantes. Lo primero que procede, antes incluso de responder a las preguntas anteriores, es conocer si el fenómeno ante el que nos encontramos es efectivamente una situación de crisis o un incidente habitual de la organización, pues esta circunstancia condiciona el modo de abordar la comunicación y los protocolos de actuación (Brändström y Kuipers, 2003).

Las características de una situación de crisis que hemos expuesto desde un punto de vista teórico, ayudan a interiorizar la existencia de una coyuntura crítica para diferenciarla de un espejismo donde se visualiza un entorno difícil, pero no por ello con rango de situación crítica. De un modo u otro resulta peliagudo, en ocasiones, para una organización, saber cuándo deben declararse en situación de crisis, esta decisión condiciona la puesta en marcha de una maquinaria de gestión

que en otras ocasiones queda aletargada ante otras estrategias de comunicación más acordes a la problemática que se debe comunicar.

Los miembros de la organización, responsables de identificar sus riesgos, se someten a la apreciación personal del problema y a una posible sobredimensión del mismo, lo que les puede conducir a emitir un diagnóstico equivocado sobre la presencia de una situación de crisis. La aparición de signos que aventuran una situación de crisis, puede resultar fructífero en las organizaciones con una preparación previa, donde se muestran las señales de alerta al órgano encargado de la gestión de una crisis y se espera su veredicto para poner en marcha el operativo definido en situaciones de crisis. Esto que resulta válido para aquellas organizaciones con una preparación previa desde sus estructuras departamentales, es más complejo para aquellas instituciones que no experimentan una planificación para afrontar conflictos. Entonces, ¿cuándo podemos confirmarlo? Uno de los puntos centrales es la atención a los medios de comunicación.

Aun cuando los estudios apuntan a la necesidad, como venimos afirmando, de una preparación previa, nos encontramos con organizaciones que consideran la crisis como una probabilidad remota que no tiene por qué pasarles a ellas. Y en el caso de tener la desgracia de sufrir una situación de crisis, entienden que ese es el momento de iniciar las medidas para su gestión y recuperación de la normalidad (Elizalde, 2004), que generalmente se trabajan en la estructura de un comité creado *ad hoc*.

I.2 Administración Pública y comunicación

I.2.1 Administración Pública como contexto

La Administración Pública como organización viene siendo objeto de estudio desde su origen y formación. Su organización y funcionamiento interno, el análisis y evaluación de sus políticas públicas, y recientemente sus procesos de comunicación gubernamental e institucional son de interés de estudio para catedráticos y diferentes tipos de profesionales.

Asistimos a los avances producidos en el estudio de la comunicación pública que evidencia la necesidad de ampliar los conocimientos sobre una modalidad de comunicación que tiene lugar en situaciones de crisis, donde las indagaciones en el sector privado se distancian en un número elevado de los resultados que alcanzan las pesquisas en el sector público. Como afirma Riorda (2011: 41) «es quizás el capítulo menos explorado en la comunicación política». Lentamente, Gobierno y Administración se van sensibilizando ante la importancia que representa disponer de una preparación comunicativa para afrontar situaciones de crisis, instante en el que la comunicación consiste en algo más que una exposición pública de la toma de decisiones. En la

mayoría de las ocasiones, cuestiones morales pueden perforar la óptima valoración de la gestión pública, despertando una percepción inadecuada entre los ciudadanos, de las acciones de sus representantes.

En el caso del Estado español, su estructura organizativa y nivel territorial evidencian la importancia de la Administración Pública para el Gobierno del país. Como afirma Carles Ramió (2001: 533) «un sistema político no se limita solo a estructurarse en unas instituciones estrictamente políticas como el Parlamento y el Gobierno. Junto a estas instituciones, además de la Justicia, la Administración Pública constituye un elemento esencial de la organización de un Estado para el ejercicio de sus poderes. La relevancia que el poder ejecutivo ha ido adquiriendo en los diversos sistemas políticos actuales, se traduce, entre otras consecuencias, en una presencia más relevante de la Administración, que se ha convertido en la manifestación del poder público más visible por parte de la ciudadanía». Esta visibilidad a la que se refiere Ramió, puede ser un motivo más que incentive la preparación del sector público español ante el disenso que se genera como consecuencia de la aparición de una situación extraordinaria.

La Administración Pública, vinculada desde nuestra Carta Magna⁶ con el poder ejecutivo, se estructura en una pluralidad de organizaciones con personalidad jurídica propia, que no incluye solo la Administración General del Estado, Administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración Local o entidades de derecho público, sino también, las llamadas administraciones instrumentales o Institucionales que forman parte del sector público. La actuación de todas ellas se rige por los principios constitucionales⁷, entre otros, de eficacia y eficiencia.

Su funcionamiento responde a procedimientos reglados que aseguran la legalidad de la actuación y favorecen la seguridad jurídica de los ciudadanos, sometidos todavía en estos momentos a una excesiva burocracia. Todo está regulado por normativas y procedimientos que los funcionarios no pueden modificar (Elías y Mascaray, 2003: 43-4). Domina el debate de las Administraciones Públicas los procesos de reforma que favorecen una institución más transparente, accesible y participativa para todos sus administrados, lo que viene siendo una constante reivindicación a la que se va adaptando el sector público.

Sin entrar en consideraciones más profundas sobre la Administración Pública Española, nos detenemos de modo intencionado en el personal que integra la función pública española, y más concretamente en quienes desempeñan responsabilidades en las áreas de comunicación. Con independencia de su denominación, Gabinete o Departamento de Comunicación, en su mayoría se nutren de

6 Título IV «Del Gobierno y de la Administración» de la Constitución Española de 1978, de 6 de diciembre. BOE número 311 de 29 de diciembre de 1978. (BOE número 311, de 29 de diciembre de 1978).

7 Artículo 103.1 Constitución Española de 1978: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

personal eventual con una vinculación laboral temporal, que depende del mandato legislativo o corporativo y de la confianza del responsable político que otorgó su nombramiento. Esto puede estar influyendo en la falta de una política común protocolarizada de planificación de comunicación de crisis, relegada su existencia a las inquietudes y directrices del partido político que asume las funciones de gobierno en cada legislatura.

Además de lo expuesto en relación al personal al servicio de la Administración Pública, debemos tener presente su funcionamiento ordinario. La sobrecarga de información y la excesiva tecnificación que «implica tratar con procedimientos administrativos y jurídicos de gran complejidad» (Canel, 2007: 22) es una característica de este tipo de organización. El personal procesa gran cantidad de información y dispone de poco tiempo para dar resultados, contando además la responsabilidad que en muchos implica para la persona en dicho cargo, el estrés o tensión, y la ausencia de margen de error. «Todo es de gran importancia, pues todo tiene consecuencias políticas» (Canel, 2007: 22).

Canel (2007: 20-1) señala como rasgos que diferencian la Administración Pública de la empresa privada:

- La duración del mandato de quienes la lideran. Esta duración tiene importantes implicaciones operativas en términos comunicativos.
- La selección del personal. En la empresa privada se goza de mayor «libertad» para la contratar a sus empleados de acuerdo con las necesidades y objetivos de la empresa. La Administración Pública se constriñe a unos procedimientos reglados para su selección y permanencia.
- El líder de la institución pública que ha de saber transmitir a todos la idea de proyecto compartido.
- Los públicos, que en la institución pública son más extensos que los de la institución privada.

I.2.2 Comunicación pública

No es posible concebir una organización pública sin comunicación. Al hablar de comunicación pública hacemos referencia, en principio, a la comunicación organizacional/institucional como el conjunto de mensajes que intercambian los diversos integrantes de una organización entre ellos y con los otros públicos que tiene la organización en su entorno.

Señala La Porte que «la comunicación institucional puede definirse como el tipo de comunicación realizada de modo organizado por una institución o sus representantes, y dirigida a las per-

sonas y grupos del entorno social en el que desarrolla su actividad. Tiene como objetivo establecer relaciones de calidad entre la institución y sus públicos, adquiriendo una notoriedad social e imagen pública adecuada a sus fines y actividades» (La Porte, 2005: 1).

La Administración Pública (como brazo que ejecuta las decisiones del Gobierno a través de la implementación de sus políticas públicas), realiza una comunicación como organización. La comunicación de estas acciones se producen en dos direcciones, hacia sus públicos internos que necesitan conocer de su existencia para abordar los planes y programas de acción en que se concretan, y hacia sus públicos externos encarnados en la sociedad en general. De este modo se cumple con el principio de información y se asegura mayor transparencia de las acciones que emprende un gobierno.

La comunicación política es «un campo de estudio que comprende la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos) en la que se produce un intercambio de información, ideas y actitudes en torno a los asuntos públicos» (Canel, 1999: 23). Además de «la producción, difusión e intercambio de símbolos y representaciones cognitivas acerca de la política, con la consiguiente generación de percepciones y reacciones sobre esa política» (Dader, 2008: 135). En ese proceso de intercambio de información se necesita de los elementos claves en toda comunicación como es el emisor, receptor, canal y mensaje, al que añadimos también el contexto.

Como hemos visto, la teoría de sistemas encuentra en la comunicación política un elemento necesario en las relaciones políticas que se desarrollan e interrelacionan dentro del sistema. La sociedad presenta demandas y apoyos a través de los *inputs* que nutren el sistema político, este observa la información que recibe de la sociedad y transforma estos insumos, como los define David Easton (1973) en *productos output* que revierten de nuevo en el sistema. Todo este proceso no se concibe sin la existencia de los procesos de comunicación política.

Es lógico que la comunicación se profile y configure según la intención que se quiera manifestar a través de los procesos de comunicación, de este modo se transmite un enfoque concreto de la realidad, «no todas las partes de un conflicto o problema político consideran la cuestión de la misma manera. Son posibles distintas interpretaciones, versiones o enfoques. Y todos, políticos del Gobierno, políticos de la oposición, sindicatos, periodistas, empresarios, ciudadanos afectados, ciudadanos desconocedores del problema, etc., todos tienen su propio marco de referencia para definir la cuestión» (Canel, 2010: 237).

En este momento es cuando entra en juego la persuasión sobre la opinión pública, que entendemos como la habilidad de lograr una mayor adhesión ciudadana hacia los postulados e interpretaciones de cada uno de los agentes, incrementando la confianza y la credibilidad en sus acciones. En un sistema democrático la comuni-

cación es «multilateral, competitiva, adversaria, con una pluralidad de emisores, con diversidad de canales, con contenidos sujetos a contestación y crítica, y con variados públicos, a los que es necesario informar y persuadir. Se basa en el valor central de la libertad de expresión y opinión, que en el campo de las comunicaciones masivas, se proyecta e institucionaliza como libertad de información» (Mitroff y Pearson 1997: 69)

Si entramos en las modalidades de comunicación pública, esta puede adoptar diferentes cuerpos desde una modalidad de comunicación electoral, institucional, gubernamental o de problemas (Riorda, 2011). Cada una de ellas presentan peculiaridades diferentes, pero todas ellas transmiten un mensaje político. Las instituciones que comunican mensajes políticos lo hacen a través de técnicas de comunicación institucional que se definen como el «conjunto de reglas (principios) y procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación de intención persuasiva que, con recursos psicológicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con el fin de conseguir en éstos una adhesión permanente para ejercer y distribuir poder, y realizar el bien público» (Canel, 2010: 84). Algunas de las técnicas, como indica Canel, de las que disponen las organizaciones en su estrategia de comunicación son las de cesión de la información, el ocultamiento de la información, la escenificación y la comunicación persuasiva.

Es necesario entender que una vez que situamos la comunicación en un gobierno, esta se ejerce desde una estructura burocrática que se encuentra sometida a unas normas, reglamentos y presupuestos propios de la Administración del Estado. Esto demanda un equipo de comunicación con unos objetivos claros definidos que conozca los ejes de la gestión del Gobierno. Haciendo nuestra la reflexión de Haime (2005: 187) «el equipo debe ser consustanciado con el gobernante, conocedor de sus fortalezas y debilidades, capaz de actuar tanto en función de los objetivos estratégicos como en función de la agenda pública diaria y de la resolución de situaciones cotidianas, partes de prensa, relación con los periodistas, organización de giras, que siempre son urgentes. Debe atender a lo estratégico y lo urgente de manera coordinada. Por tal motivo, el equipo de comunicación de gobierno, más allá de la organización particular de adopción de medidas, necesita de orientación estratégica por parte de expertos en comunicación institucional, propagandistas, periodistas, expertos en opinión pública, publicistas, profesionales respetados por sus colegas y conocedores de las entrañas de los medios de comunicación nacionales y regionales».

En ocasiones, los mensajes que se transmiten no se reflejan al 100% por los medios de comunicación. Durante el proceso de comunicación hay mucha información que se pierde y en otras ocasiones se exponen a las interpretaciones de los periodistas que se proyectan sobre los enfoques de los propios medios. Aquí es donde adquiere mayor protagonismo el papel de los responsables de comunicación que deben esforzarse para lograr que los mensajes se diluyan lo menos posible. Para alcanzar este objetivo es prioritario facilitar a los medios de comunicación toda la información con una presentación formal definida que los aleje de las posibles interpretaciones (Canel, 2010).

Entre las modalidades de comunicación pública a las que nos hemos referido en párrafos anteriores, podemos incluir la comunicación de crisis como una comunicación de problemas. Junto a esta modalidad, añadimos una nueva categoría perfectamente válida para los casos de comunicación de crisis y de riesgo. Se trata de una «comunicación corporativa que se encuentran dentro de las comunicaciones para la gestión de los asuntos públicos» (Elizalde, 2009: 161). En la gestión de los asuntos públicos es donde se necesita y se depende más de «procesos sistemáticos de comunicación, información, negociación y acción pública» (Elizalde, 2009: 156).

Todos los procedimientos y estrategias de comunicaciones son válidos para la manifestación de mensajes políticos por las instituciones públicas, pero esto no nos debe alejar de lo peculiar de la situación comunicativa que nos ocupa y preocupa. Hablar de comunicación de crisis es hablar de una modalidad de comunicación que adoptan las instituciones públicas, y que se ubica en la comunicación de asuntos públicos, pero sus rasgos son algo diferentes al resto de políticas de comunicación como la gubernamental, electoral y de riesgo. Cuando la crisis irrumpe en la vida de una institución las otras modalidades de comunicación entran en paréntesis desde el punto de vista comunicacional y quedan relegadas a un segundo nivel (Elizalde, Fernández y Riorda, 2011: 17).

La comunicación de crisis se define por su carácter temporal, con unos límites bien definidos, y de corto plazo en su alcance. Un tipo de comunicación autónomo, orientado a la gestión de la situación de emergencia, y poco relacionada o imbricada con los otros tipos de comunicación política. En este tipo de comunicación predominan los mensajes de significado directo, con ausencia de eslóganes o lemas, dado que el público destinatario de los mismos suele ser muy determinado, pese a que, en ocasiones, pueda verse afectada también el conjunto de la población con carácter general, por lo que el diseño de este tipo de comunicación debe priorizar una cierta «segmentación diferenciada» (Riorda, 2011). Todos estos rasgos marcan una diferencia con los otros tipos de comunicación pública, como la comunicación electoral y la comunicación gubernamental e institucional.

Si nos asomamos al mundo de los medios y hacemos un recorrido intenso por los días que siguen a una crisis, parece como si las políticas públicas hubieran salido de la agenda y solo encontramos referencias al desequilibrio producido por la situación de emergencia. La duración, más o menos extensa de este protagonismo informativo, nos ayuda a conocer cuando se inicia la vuelta a la normalidad, o lo que sería lo mismo, cuando la crisis entra en su fase final. Es en ese momento cuando en las portadas de los diarios y las cabeceras informativas hacen entrada otro tipo de noticias, y por tanto un nuevo tipo de comunicación.

I.3 Eficacia de la comunicación de crisis: ¿éxito o fracaso?

La eficacia de la comunicación de crisis es el eje central sobre el que se construye nuestro problema de investigación, nuestro interés cognoscitivo descansa en descubrir las variables presentes en la gestión de comunicación de una situación de crisis que facilitan su eficacia. Definido el fenómeno crisis y sus rasgos más característicos, una vez conceptualizada la organización donde se fraguan las estrategias de gestión de crisis, procede avanzar en el estudio de nuestra variable dependiente.

Pero antes de describir «eficacia en la gestión de comunicación de una crisis», resulta interesante acercarnos de una forma introductoria al concepto gestión de comunicación de crisis, al que nos referimos con mayor precisión en otro apartado de este capítulo teórico. La gestión de comunicación de crisis «es la capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto al futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis provoca sobre la imagen y reputación» (González Herrero, 1998: 38-9). Las operaciones de comunicación se construyen sobre la gestión de medidas técnicas y políticas para reducir la incertidumbre que provoca una crisis. De este concepto se extrae la necesidad de tomar decisiones por el Gobierno en forma de estrategia que cierre la situación de disenso, sin ocasionar un deterioro en la imagen de la institución y sus líderes, lo que se puede percibir como valoración positiva de la gestión pública de la crisis.

Cuando hablamos de eficacia recordamos la correspondencia entre objetivos propuestos y resultados alcanzados. En el Sector Público identificamos la eficacia con el cumplimiento de los compromisos y objetivos de sus políticas. La Constitución Española y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establecen la eficacia⁸ como el principio que orienta y nutre la organización y función administrativa, que deben garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas.

La definición de eficacia decisoria de Eckstein, mejorada por Morlinio (1985: 219), entiende la eficacia como «la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, de ordinario, el mantenimiento del propio régimen». En esta misma línea, este autor entiende que uno de los problemas que necesita de eficacia en su decisión son los que representa un desafío político para el sistema, como puede ser una situación de crisis, entendida como aquel input que ejerce una presión sobre

8 Artículo 3.1 de la Ley 40/2015, «Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho» (BOE número 236, de 2 de octubre de 2015).

el aparato bien visible. En este caso, la eficacia se vincula a las decisiones para dar solución al conflicto y, sobre todo, a las medidas que permitan mantener el sistema y aislarlo de la ruptura. La eficacia, por lo tanto, depende del aparato gubernamental y de las instituciones orientadas al cumplimiento de las decisiones gubernamentales (Morlino, 1985). Estas decisiones gubernamentales se identifican con las propias de la crisis, el reto al que se enfrenta es la crisis en sí y la eficacia decisoria es la habilidad para que las decisiones conduzcan al fin de la crisis, mantengan la estabilidad del sistema, y eviten el desgaste de sus instituciones y sus líderes.

Además de este objetivo, para cada caso, los responsables de cada organización formulan objetivos más específicos que se ajusten a un escenario concreto y que se pueden definir en el manual de crisis. El estadio ideal de una gestión de crisis eficaz es cuando resolvemos un problema y cerramos el ciclo con unos mensajes que han permeado en la opinión pública bajo un prisma similar al que construye los medios de comunicación, todo enfocado a devolver la certidumbre previa a la aparición del conflicto.

Si entendemos la comunicación de crisis como el «conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público» (Subirats, Knoepfel, Corinne, y Varonne, 2008: 125) se podría considerar a esta actuación de comunicación como una verdadera política pública. Ahora bien, no siempre encontramos en esta actuación que lleva a cabo un gobierno, la planificación previa de acciones donde se establecen objetivos e indicadores que faciliten el poder medir su grado de cumplimiento, y los recursos empleados. El ciclo de una política pública decimos que se inicia cuando se define el problema como público y se establecen los objetivos a alcanzar, y termina con la evaluación de sus resultados. ¿Y cuándo entendemos que un problema social es público? Se define un problema social como público cuando entra a formar parte de la agenda política, o lo que es lo mismo, cuando se juzga políticamente y es objeto de debate (Subirats, Knoepfel, Corinne, y Varonne, 2008: 131).

Estas ideas nos invitan a reflexionar sobre la necesidad de pensar en la gestión de comunicación de crisis como una política pública, con fines e indicadores de evaluación que favorezcan la medición de su eficacia final. En estos momentos, la pregunta es: ¿la política de comunicación efectivamente es una política pública, con unos fines que se definen al principio y cuyo cumplimiento se puede medir al final? A este respecto señalar que lo ideal es asistir a una planificación previa de la política de comunicación de crisis, deseo virtual que parece chocar con la realidad. Sobre lo que no tenemos ningún ápice de duda es que nos encontramos ante un problema público y como tal entra en agenda y genera debate social. Y este problema sobre el que se pronuncian los públicos «generalmente se estructura en un diagnóstico (cuál es el problema) y un pronóstico (cuál es la solución) de una cuestión determinada. En la construcción de esos problemas pueden competir diferentes interpretaciones sobre el diagnóstico y el pronóstico» (Viñas, 2009: 125).

Por lo tanto, la eficacia de la comunicación de crisis requiere evaluación de las medidas de gestión de crisis y su comunicación, como las dos dimensiones que se influyen mutuamente y condicionan los resultados finales. «La comunicación política está orientada a la reducción del grado de incertidumbre generada por la crisis, para lo cual ha de ofrecerse una versión oficial de los hechos lo más precisa posible, detallar la estrategia que se ha seguido hasta el momento y precisar las medidas que se van a tomar en adelante» (Freijeiro, 2010: 308). A pesar de la importancia que reviste la comunicación en la gestión de una crisis y su evaluación final, es la menos estudiada quizás, como reconoce Freijeiro (2010), porque los afectados pueden no ver al Gobierno como un aliado y por la presencia de versiones alternativas ofrecidas por medios de comunicación, opositores políticos y otros actores con intereses muy diversos.

Los criterios de valor que otorgamos a la toma de decisiones se convierten en guías de actuación de los gestores públicos, que favorecen el aprendizaje propio en la fase de conclusiones o poscrisis donde nos situamos cuando alcanzamos el momento final del ciclo (Vanaclocha, García, Natera, 2010). Autores como Vanaclocha, García, Natera (2010) y Freijeiro (2010) introducen en sus estudios de crisis las propuestas sobre evaluación de gestión de crisis de Bovens, T'Hart y Peters⁹ (2001) que distinguen entre una valoración programática y una valoración política para medir el éxito o fracaso de las actuaciones gubernamentales. Por lo tanto, en la gestión de crisis se presentan una dimensión instrumental y una dimensión política comunicativa (Vanaclocha, García, Natera 2007), aunque la mayoría de los estudios consultados se centran en un plano más operativo de seguimiento de sus medidas de gestión, «el éxito de la gestión de crisis depende tanto de la respuesta adecuada que se dé a los desafíos políticos, estratégicos y comunicativos como la que se dé a los propiamente instrumentales» (Vanaclocha, García, Natera, 2010: 244).

El primero se encuentra más relacionado con la eficacia, eficiencia, y adaptabilidad de medidas que toman los poderes públicos, donde se observa si «un gobierno es capaz de desarrollar actuaciones o intervenciones eficaces para el cumplimiento de los objetivos previstos, de adaptar sus políticas y programas a los cambios y de ajustar los costes que entrañan», a modo de resumen, se refiere a la conveniencia de las medidas. Mientras que la valoración política puede resultar más compleja, es donde se trata de medir como son valorados en la arena política sus decisiones, «es la construcción de una imagen pública de esas medidas» (Freijeiro, 2010: 230). Esta valoración política que se produce en el plano político comunicativo es la que guarda relación con el mundo de las emociones, las ideologías, y las relaciones de poder, y en este caso localizamos como indicadores que miden sus resultados: la percepción de la gestión, la cobertura de los medios de comunicación de la actuación del gobierno, la creación de comisiones de investigación, la presencia de víctimas políticas o procesos judiciales, el grado de satisfacción de los ciudadanos

9 M. Bovens, P.Hart y G.B. Peters, *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, MA, 2001.

con estas actuaciones y el grado de confianza que le inspiran autoridades y las instituciones (Vanaclocha, García, Natera, 2010: 260). Estos mismos autores, en sus estudios de comunicación de crisis, advierten de la labor tediosa y complicada de medir estos criterios.

Los criterios anteriores nos acercan a resultados sobre la eficacia en la comunicación de una situación de crisis que completamos con la observación de González Herrero (1998). Este autor presume que para lograr resultados eficaces al reto de gestionar una crisis se necesita determinar los objetivos, tácticas, estrategias, canales, público o mensaje y garantizar la correspondencia de este último con los que reflejan los medios de comunicación que pueden percibir los públicos. «Si los gestores políticos quieren que sus palabras modelen el discurso público que genera una crisis, deben esforzarse en ser percibidos como fuentes fiables de información. Si lo consiguen, sus decisiones y sus mensajes serán asumidos por la audiencia como sinceros y competentes; si no, otros diagnósticos emergerán y se superpondrán al del gobierno, ofreciendo versiones alternativas sobre el problema, sus causas y sus responsables» (Freijeiro, 2010: 327). Los medios de comunicación se convierten en un escenario donde se compite porque prevalezcan un determinado discurso y narrativa de la situación de crisis (Redondo, 2010).

Si eficacia es alcanzar nuestro objetivo y el objetivo de la gestión de crisis es terminarla y reducir la incertidumbre con una estrategia y operaciones de comunicación, sin causar perjuicio a la imagen del Gobierno, y con una valoración positiva de la gestión pública del conflicto. Si los indicadores válidos para la evaluación de la gestión de comunicación de crisis son los que introducen los autores antes referenciados (Morlino, 1985; González Herrero, 1998; Vanaclocha *et al.*, 2010; Freijeiro, 2010; Redondo, 2010), entonces entendemos que para nuestra investigación, la eficacia de comunicación en situaciones de crisis descansa sobre cuatro pilares:

- El primero es el de las decisiones gubernamentales que conducen al cierre operativo y político de la crisis. El reto a superar es que las decisiones políticas de los gestores son las que nos conducen al fin de la crisis, de este modo se afianza la estabilidad del sistema y se evita el desgaste de sus instituciones y sus líderes. La valoración de la gestión pública de los responsables es uno de los síntomas de la habilidad decisoria de los gobiernos en la gestión de una situación crítica.
- El segundo pilar está íntimamente relacionado con la teoría sobre gestión de situaciones de crisis y la reacción, proactiva y reactiva, a través de una estrategia planificada o improvisada para reconducir la crisis. Es necesario que las organizaciones desarrollen un guion donde se fijen objetivos, tácticas, públicos y mensajes. Estos ítems que constituyen la estrategia a seguir, tiene un reflejo en los medios de comunicación. La credibilidad y confianza en estos mensajes por parte de los públicos externos, evita la aparición de otras versiones sobre

lo ocurrido y otros responsables del suceso. El cumplimiento de esta prerrogativa se aprecia en la correspondencia entre los mensajes del Gobierno y la narrativa de la crisis que construyen los medios de información.

- Al referirnos a la valoración política de la gestión de crisis (Vanaclocha, García, Natera, 2010; Freijeiro, 2010), destacamos que es una de las dimensiones de evaluación menos estudiada. Sin embargo, se reviste de gran importancia para poder medir la eficacia de la gestión de comunicación en situaciones de crisis. En esta dimensión encontramos la presencia de situaciones complicadas para un gobierno que surgen como reacción a su gestión de la crisis. Estas realidades son la presencia de voces críticas que se alzan contra la gestión, las plataformas críticas de afectados, los artículos de opinión negativos, las manifestaciones y movilizaciones, los órganos de control al Gobierno, y la que señalaban Vanaclocha, García y Natera (2010), como son las comisiones de investigación y víctimas políticas.

Junto a las situaciones de reacción se valora la cobertura de los medios de comunicación de la actuación del Gobierno, como un criterio de valoración política. Los medios de comunicación compiten con otros actores por establecer la agenda y determinar cuáles son los marcos conceptuales y discursivos que ocupan el escenario mediático y político (Redondo, 2010). Para nuestro trabajo es imprescindible el espacio y tiempo que los medios destinan a reproducir la voz de la gestión, sin olvidar que cuando la política de los responsables públicos no llega a la parrilla informativa otras voces imponen su versión.

I.4 Gestión y comunicación de crisis

Cuando se produce una crisis, debemos gestionarla desde una doble perspectiva. Una es desde la gestión para la solución al problema y todas las acciones que ello implica. La otra, es desde la perspectiva comunicacional. Ambas perspectivas conforman un tándem que puede llevar a una solución eficaz del momento de crisis. Son dos procesos relacionados uno con el otro, lo que puede justificar que nos encontremos estudios «que tratan el tema de la gestión de crisis o proponen un plan de crisis desde una perspectiva comunicacional, ya que se considera que la comunicación está supeditada a la gestión de crisis» (Enrique Jiménez: 2008: 38).

A continuación, de manera separada, analizaremos ambas perspectivas en detalle.

I.4.1 Hacia la comunicación proactiva de crisis

Fearn-Banks (2001: 480) define la gestión de la crisis «como proceso de planificación estratégica cuyo objetivo es anticipar situaciones de crisis y reaccionar adecuadamente durante una situación de crisis, o en una situación de acontecimientos negativos, un proceso que eliminar

parte del riesgo y la incertidumbre y permite a la organización gestionar eficazmente su destino al mismo tiempo».

En este proceso de planificación estratégica, lo ideal es que asistamos a una gestión y comunicación de crisis proactiva, pero en la mayoría de ocasiones nos encontramos con una realidad bien distinta en el diseño de las políticas de comunicación por parte de las instituciones, donde la preparación no se erige, a día de hoy, como primer principio que inspira su acción comunicadora.

En el camino que iniciamos hacia el conocimiento sobre el proceso de gestión de una situación de crisis descubrimos dos estadios funcionales: uno proactivo que tiene lugar antes de que se active el riesgo y se produzca el conflicto, y otro reactivo donde los esfuerzos se dirigen a contener su desarrollo. Cada uno de estos periodos contempla desde un punto de vista teórico una relación de medidas que cumplen con una función definida y delimitada (Marín, 2009: 16).

Toda organización es susceptible de sufrir una situación de crisis, la imposibilidad de adivinar de modo anticipado el instante exacto en que se produce su eclosión, no puede servir de excusa para justificar la falta de preparación y planificación que otorgue la tranquilidad y seguridad tan necesaria para los responsables públicos cuando se enfrentan a la gestión de una crisis. «Si hay un tipo de direcciones institucionales destinadas a sufrir una crisis, esas son por definición los gobiernos y sus presidentes» (Dader, 2004: 208).

Si bien las organizaciones no son capaces de prever todo el abanico de conflictos que se pueden producir, si pueden «tener suficiente preparación y entrenamiento, contar con un equipo y con un liderazgo que esté listo para reaccionar rápidamente ante los problemas. El pensamiento de escenarios de crisis y los planes de prevención, de identificación de señales de control, de contención y mitigación, únicamente son necesarios para que los efectos de las crisis no sean tan graves como serían, si la preparación fuera nula» (Elizalde, 2009: 212). Como afirma Lagadec (1997: 26) «el truco es estar listo para una sorpresa», esto es, que se cuente con la planificación que permita estar preparado cuando la demanda de acción y comunicación llegan a los sistemas políticos.

Esta última idea concede valor a la necesidad de no reducir la gestión de una situación de crisis solo a las medidas reactivas, pues lo correcto es remontarnos a los momentos anteriores a su aparición, es en la misma preparación y planificación de una crisis donde debe arrancar su gestión. «Mientras que para algunos la gestión de crisis tan solo consiste en una serie de medidas más o menos urgentes que se han de tomar ante la existencia de un problema, para otros la gestión de crisis comienza mucho antes e incluye medidas de previsión y planificación (existiendo, por tanto, gestión de crisis aun cuando nunca llegue a darse una situación de este tipo)» (González Herrero, 1998: 37).

Al enunciar las características de una situación de crisis nos hemos referido a las condiciones emocionales de estrés, ansiedad o nerviosismo que afecta a

los responsables de su gestión comunicativa. Esto, junto con las condiciones de urgencia y la limitación del tiempo de respuesta, hace que no sea sencillo resolver el problema sino contamos con un plan previo (Elizalde, 2009). Todo parece confirmar que una adecuada preparación contribuye al logro de resultados eficaces, «el éxito de cualquier reacción en situaciones críticas depende, en gran parte, del estado de preparación previa de la empresa, y no solamente de un pequeño núcleo de personas. Esta preparación concierne tanto a la capacidad de anticipar la información necesaria, y de prever las respuestas en caso de urgencia, como a la capacidad para dotarse de los medios (humanos y técnicos) que hay que poner en marcha» (Piñuel, 1997: 172-73). «La incapacidad de prever una crisis es uno de los principales factores para que estas se produzcan y se agraven. Cuanto mejor pueda usted prever todos los aspectos de una crisis, mejor podrá dominarla cuando esta ocurra» (Mitroff y Pearsons, 1997: 10).

Si apostamos por una gestión técnica proactiva afrontamos cuatro fases interdependientes necesitadas de un orden cronológico de seguimiento:

- La primera es la que se inicia con la identificación de los riesgos y vulnerabilidades que facilitan la definición de un mapa de riesgo, donde se articulan las situaciones vulnerables que originan los riesgos y las herramientas para combatirlos. De este modo se evita que desencadene en un conflicto potencial y, por ende, en una situación de crisis.
- En un segundo momento se establecen los instrumentos y herramientas a implementar para tratar de evitar, controlar y reducir la activación de los riesgos.
- La tercera fase es la de una auditoria y revisión de los planes implementados si los hubiera.
- Finalmente la elaboración de una exhaustiva planificación que contemple los procedimientos para conducir y dominar las crisis (Marín, 2009). En la previsión y planificación de la situación de crisis debemos prestar especial atención a uno de los factores que puede resultar complejo de prever como es la relación emocional que se despierta entre los actores. Esta dificultad, a la que hacemos frente desde una planificación inicial, se combate con un entrenamiento adecuado y la selección de personas responsables para su gestión (Elizalde, 2009).

I.4.2 Gestión de crisis. Dimensión instrumental

I.4.2.1 Gestión de riesgo

Nos preguntamos si puede existir una relación entre gestión proactiva de comunicación de crisis y gestión del riesgo, la razón se encuentra en que los estudios sobre gestión de crisis suelen ir precedidos de una exposición sobre la gestión de riesgo, lo que hace sospechar que el riesgo proyecta escenarios de

crisis futuras, «el análisis de riesgos es una herramienta fundamental cuando se trata de decidir sobre cuáles son los riesgos reales y lo que se considera un riesgo aceptable, pero ambas cuestiones dependen, en buena medida, de las distintas percepciones que del riesgo tienen los actores involucrados en la elaboración de las políticas destinadas a su gestión» (Losada Maestre, 2010: 77). En las fases de gestión de crisis, la de aprendizaje, se entiende dentro del ámbito de la gestión de riesgos, si tenemos en cuenta que nos encontramos ante un proceso cíclico donde las lecciones aprendidas inician la percepción inicial de los riesgos para adoptar las políticas de prevención en la gestión de crisis (Freijeiro, 2010).

Podemos afirmar que la cadena de montaje en la política de comunicación de crisis se inicia con la percepción de riesgo seguido de la definición de instrucciones para reducir ese riesgo, para después abordar el diseño proactivo de una comunicación de crisis que adelante las medidas ejecutivas y comunicativas a emplear si se colapsa la normalidad y aterrizamos en una situación hostil. Por lo tanto, estos son algunas de las teorías que nos muestran la vinculación entre la fase de prevención de una crisis y la visión inicial de los riesgos.

Las organizaciones deben estar en alerta a las señales que le anuncian la llegada de una situación que puede acabar generando en una crisis, para ello se identifican y definen los riesgos a los que son vulnerables, se catalogan y jerarquizan estableciendo una relación de prioridades y probabilidades de explosión. (Luengas, 2013).

No se puede tapar la percepción de riesgo de las sociedades, el riesgo a sufrir un accidente, una crisis, una enfermedad, un contagio, etc. Esta situación compartida, en mayor o menor medida, es un arma que impone la necesidad de una gestión de riesgos para sus decisores públicos, cosa distinta es que finalmente lo hagan o no. «En una sociedad en la que el riesgo es omnipresente y la incertidumbre, con respecto a los efectos que este riesgo tienen en el futuro, es cada vez mayor, se hace imposible para los decisores públicos escapar a la tarea de convertirse en gestores del riesgo». (Losada Maestre, 2010: 77).

Podemos concluir manifestando que si las organizaciones fueran puristas en la observación de las estrategias que definen los científicos como eficaces para abordar la gestión de comunicación de crisis, estas se iniciarían con la percepción del riesgo, continuando su proceso productivo con la gestión de conflictos potenciales, que permite un engranaje de piezas y sistemas bien encajados con un resultado favorable para abordar la gestión de comunicación de crisis, inspirado siempre en el principio de proactividad.

I.4.2.2 Gestión de conflictos potenciales

Las páginas de lectura obligada cuando tratamos de conocer qué significa comunicación de crisis están llenas de referencias, como ya hemos indicado, a la necesidad de una actitud proactiva en su gestión. Con anterioridad hemos esbo-

zando lo que entendemos como gestión del riesgo, y ahora damos un paso más, previo a la gestión de crisis, para situarnos en un estadio inmediatamente anterior que los teóricos de esta disciplina denominan «gestión de conflictos potenciales o *Issues Management*». Este término fue acuñado por W. Howard Chase en el año 1976 (Xifra, 2005), como gestión de asuntos, y se traduce en gestión de conflictos potenciales (González Herrero, 1998). Es un paso más en la apuesta por una preparación previa de las organizaciones antes de sufrir una crisis. Esta etapa que favorece la gestión posterior no siempre se hace presente en todos los departamentos de comunicación de las organizaciones tanto públicas como privadas.

Con la gestión de conflictos potenciales nace una nueva estrategia comunicativa para prevenir y ajustarse a los temas políticos y públicos que pueden afectar al desarrollo de las organizaciones como actores políticos (Xifra, 2005), y se convierte en una herramienta de gestión cuya función es vigilar e investigar el entorno de la organización y solucionar los posibles problemas a la detección de sus primeros indicios. Como asevera González Herrero es «una técnica de previsión cuya misión es detectar aquellos asuntos que pudieran convertirse en crisis e influenciar la evolución de los mismos con el fin de evitar sus efectos negativos sobre la organización» (González Herrero, 1998: 120).

En esta línea argumental, los dos modelos de crisis evitables e inevitables, en su plan de gestión de crisis debe «incluir un programa de gestión de conflictos potenciales que anticipe, identifique y corrija los posibles conflictos a los que se pueda tener que enfrentar la organización antes de que estos se conviertan efectivamente en crisis» (González Herrero, 1998: 108).

Como proceso de gestión, se estructura en etapas más o menos numerosas—dependiendo del autor consultado y la puesta en marcha de todo este proceso se puede ver condicionado por la realidad presupuestaria de la organización para asumir una planificación más o menos ambiciosa. Abundan aquellas ocasiones donde la previsión se reduce a una definición de escenarios que se traduce directamente al plan de crisis.

Jordi Xifra (2009) identifica cinco fases en la gestión de conflictos potenciales. La primera es donde se identifican los temas potencialmente conflictivos, para estudiar y encontrar los asuntos que pueden originar una situación complicada se cuentan con técnicas de investigación social como el *brainstorming* o lluvia de ideas. En esta línea de investigación académica se arbitran procesos de mayor envergadura como la encuesta, que focaliza la atención en la misión, visión, objetivos y planes de acción de la institución traducidos en ítems de su cuestionario.

Cuando tenemos identificados los *issues* potencialmente conflictivos abordamos la segunda etapa que consiste en definir prioridades. Una vez que todo está definido y priorizado es cuando diseñamos las posibles soluciones que se implantan en un plan de acción que supone la cuarta fase y que incluye los objetivos, las estrategias,

las técnicas y la evaluación final. Para finalizar el proceso de gestión de conflictos potenciales se acomete una fase de seguimiento para volver a valorar. Por lo tanto, «el proceso de la gestión de conflictos potenciales es circular y permanente» (Xifra, 2004:76), lo que significa que no se cierra, sino que se somete a un continuo reciclaje para estar adaptados ante la apertura de otros potenciales conflictos.

I.4.2.3 Dimensión instrumental de la gestión de crisis

En este estudio de la gestión de crisis vamos superando escalones de conocimiento desde lo más prematuro como es la gestión del riesgo, para seguir con la gestión de los conflictos potenciales, hasta alcanzar la madurez con la información del concepto que nos ocupa: la gestión de crisis.

Identificamos la gestión de crisis como un arte y una capacidad, «el arte de eliminar el riesgo y la incertidumbre de modo que sea capaz de adquirir un mayor control sobre el propio destino» (Fink, 1986: 16). Y la «capacidad de una organización de asumir de manera rápida, eficiente y efectiva las operaciones de emergencia necesarias para reducir las amenazas a la salud y seguridad del individuo, la pérdida de propiedad pública o privada, o una consecuencia negativa sobre el desarrollo normal de los negocios» (Gigliotti y Jason 1991: 13). «Es un campo relativamente nuevo de gestión que implica: la identificación de la naturaleza de la crisis, las intervenciones con el fin de minimizar el daño y la adopción de medidas para la recuperación de las secuelas de crisis, todas con un enfoque pronunciado en la protección de su imagen y crear una impresión visible para los interesados que la recuperación está en marcha». (Tipurić, Skoko y Mešin, 2013: 28).

Estos mismos autores señalan como áreas cruciales de la gestión de crisis: la identificación de una crisis, aislar el impacto de una crisis, comunicación de crisis, el control de los daños causados por una crisis, la preparación de una evaluación de las opciones de recuperación, la preparación de un plan de contingencia, la selección de una estrategia de crisis, intervención en crisis, y suponiendo la responsabilidad del resultado. (Tipurić, Skoko y Mešin, 2013).

Las organizaciones que apuestan por un programa de gestión de crisis efectivo deben contemplar un programa integrado, donde se exponga la variedad de riesgos que pueden dar origen a los tipos de crisis susceptible de sufrir la entidad, donde se relacionan las instrucciones que acompañan cada una de las fases de desarrollo de una crisis, se meditan sobre los sistemas culturales, humanos, organizacionales y técnicos, y por último se incorporan los grupos de interés que pueden resultar afectados.

Los argumentos que sustentan el seguimiento de esta forma de proceder son, en primer lugar, porque la necesidad de analizar los tipos de crisis nos arroja sabiduría para afrontar su respuesta. Por lo que respecta a las instrucciones que seguimos en cada una de las fases, estas permiten estructurar el desarrollo de la gestión de

crisis. Si avanzamos en el examen de los sistemas, observamos como una crisis es el resultado de la interacción de factores tecnológicos, factores organizacionales, factores culturales y factores emocionales. Finalmente, la necesidad de contemplar los *stakeholders* encuentra su justificación en que estos representan los públicos damnificados por las medidas de gestión (Mitroff y Pearson, 1997).

En este sentido, «La diferencia entre una organización propensa a la situación de crisis es que define la crisis como algo que le sucede principalmente a ella, la organización preparada para la crisis ve la crisis como algo que afecta no solamente a la organización sino también a toda su gama de *stakeholders*. Lo que implica una diferencia de responsabilidad de organizaciones y de la relación de la organización y su entorno» (Mitroff y Pearson, 1997: 28).

Cada una de estas variables visibles en un programa de gestión integrado de crisis, tienen la misma importancia, como afirman Mitroff y Pearson (1997: 28) «no se puede suplir los esfuerzos de una minimizando los de otra» y se defiende una apuesta equilibrada de cada una de ellas, sin olvidarnos de seguir la evaluación continua para cada variable. La misión examinadora de sus resultados no siempre es asumida, «algunas organizaciones dedican tiempo, equipo y personal a la preparación de crisis y a la planificación para la reanudación de la actividad. Pero pocas organizaciones destinan recursos considerables a detectar las señales de advertencia de crisis inminentes y son aún menos las que dedican tiempo y dinero a revisar e integrar formalmente las lecciones aprendidas de las experiencias de crisis o casi crisis» (Mitroff y Pearson, 1997: 57).

Resulta evidente que producida la crisis nos enfrentamos a una doble gestión, de medidas ejecutivas que den solución a la situación creada y nos devuelva a los momentos anteriores al conflicto, y de estrategias de comunicación que informen acerca de los acontecimientos, del origen de la crisis, de sus efectos y de las decisiones que se toman. Todas las acciones se deben encaminar a retomar la normalidad previa a la crisis, mediante la acción y mediante la comunicación (Piñuel, 1997: 171). En relación con esta doble actuación, debemos manifestar que la política comunicativa puede reducir los efectos negativos sobre los líderes públicos con responsabilidad en su gestión y reforzar la imagen de la institución hasta alcanzar una valoración más positiva de su reputación.

En el momento en que despierta la situación hostil, la gestión de crisis nos exige el desarrollo de todas aquellas medidas ejecutivas planificadas, si es que hemos seguido una actitud proactiva, y de aquellas decisiones que se van adoptando en el día a día de su gestión cuando se ha obviado el principio proactivo en su preparación. Un seguimiento fiel a lo planificado no debe interpretarse como un imperativo rígido, es posible una flexibilidad y adaptación a la realidad en cada momento, lo que no significa que apostemos por la improvisación. Como nos ilustra José Luís Piñuel (1997: 189) la gestión de crisis es una «hábil mezcla de anticipaciones y de adaptaciones, donde conviene no encadenarse a una actitud predefinida, sino

todo lo contrario, estar atento a las reacciones que cada toma de posición suscita dando prueba así de la propia capacidad de apertura y flexibilidad de la organización, pero conservando bien sujeto el timón».

Distintas son las causas que nos transportan a una situación de crisis, bien porque nos ha sorprendido un hecho inesperado de modo sorpresivo, bien porque no hemos sido proactivos renunciando a la preparación adecuada, quizás porque el resultado de nuestras actuaciones en la fase de pre crisis no ha sido eficaz, o porque hemos minusvalorado el alcance del conflicto en su fase de crisis. De un modo u otro, se requiere de medidas extraordinarias distintas de la gestión ordinaria de la institución para afrontar los problemas. Mantiene Cruz Sandoval que «cuando una crisis estalla no solo es importante dar información detallada sobre la crisis sino demostrar que se está haciendo todo lo posible para resolver el conflicto» (Cruz Sandoval, 2004: 225).

Distinguimos, por tanto, entre una dimensión operativa- instrumental ligada a las decisiones y opciones estratégicas de resolución del conflicto, y una dimensión política comunicativa orientada a la intervención en las percepciones del público sobre la crisis, donde encriptamos la comunicación de las actuaciones de gestión. (Vanaclocha, Natera y García, 2005). Estas son las dos caras de la misma moneda que son objeto de análisis en la literatura científica de gestión de crisis. Dos dimensiones, de decisiones instrumentales y de estrategias comunicativas que los autores Bovens, T'Hart y Peters (2002) separan, pero que pueden formar un tándem ideal cuya relación se basa en el equilibrio y la coordinación para afrontar el contexto de ruptura.

Estas dos actuaciones son importantes pero no siempre recorren el mismo camino de éxito, nos podemos encontrar con situaciones donde las medidas son adecuadas en el plano operativo instrumental pero sin embargo fallan en la política de comunicación, o al contrario, son un fracaso las acciones para recuperar la normalidad pero el gobierno acierta en su estrategia de comunicación favoreciendo una percepción de la crisis positiva (Freijeiro, 2010: 307).

I.4.2.4 Planificación de gestión de crisis: el manual de crisis

Los primeros momentos son claves en la gestión de una situación de crisis, la actuación debe ser ejemplar porque «de esa reacción dependerá, en buena parte, el resultado final» (García Santamaría, 2011:18). Este mandamiento precisa de un guion previo que se alcanza con la adecuada planificación de crisis y se materializa en el manual de crisis.

Las ventajas que aporta la planificación previa de la gestión de crisis es que «puede trabajarse en su preparación sin la presión de los hechos consumados; evita el caos inicial inherente a toda crisis y garantiza en los primeros momentos una acción más rápida en lo fundamen-

tal, ante el agobio de los miles de detalles que es preciso solucionar sobre la marcha» (Paniagua, J. 2010: 8).

Según Elizalde (2004) en la planificación de la gestión de crisis y en el desarrollo de la estrategia de respuesta se necesitan observar las cuatro variables que definen una crisis:

- El entramado de relaciones de poder entre los agentes implicados en la actividad de mi organización.
- El tiempo reducido que el afectado de una crisis tiene para solucionar el problema en el que se encuentra.
- El alto grado de compromiso emocional que esta situación de gravedad y urgencia le provocan.
- Por último, que asistimos a un menor grado de control sobre el propio comportamiento o sobre los implicados para solucionar el problema que se identifica como el centro de la crisis.

Si observamos estos cuatro ítems estructurales de la gestión de una crisis se puede ir revirtiendo cada uno de ellos, convirtiendo cada dificultad en una oportunidad.

Tabla 1. Esquema de factores estructurales de la crisis

Crisis	Entrada	Salida
Poder	Pérdida	Aumento de poder
Tiempo	Percepción de tener poco tiempo para actuar	Percepción de tener mucho tiempo para actuar
Emociones	Implicación emocional	Alejamiento de los estados emocionales
Comportamientos	Descontrol de las acciones para solucionar la crisis	Control de las acciones para solucionar la crisis

Fuente. Elizalde (2004: 43-4)

La planificación de una gestión de crisis tiene su máximo exponente en la redacción de un manual de crisis, preferiblemente ambicioso, donde se contemplan las posibilidades de conflicto a las que hipotéticamente se puede enfrentar la organización y que condiciona las estrategias de gestión y de comunicación. No se concibe un manual de comunicación sin una identificación de los públicos a los que nos dirigimos, un preformateado de los mensajes, la relación de los media, y una visión de las oportunidades de la organización ante las amenazas del fenómeno. Nos podemos encontrar con organizaciones que prefieren establecer una separación entre un plan de respuesta al conflicto y la estrategia comunicativa,

pero con independencia de su ubicación lo que se prescribe es lo saludable de su existencia.

La redacción de los manuales puede variar de mínimos a máximos, desde una construcción muy básica de líneas generales, hasta la particularidad de estrategias planificadas en función de crisis concretas definidas a partir de la auditoría de escenarios de crisis. Parece razonable, dentro de un equilibrio, que las organizaciones que integran nuestro sector público desciendan al cuidado de los detalles en el cometido de sus funciones preventivas y se haga a partir de una investigación previa de la propia organización.

Antes de adentrarnos en los factores definidos dentro de un manual, es necesario señalar que este necesita una revisión continua, más aún cuando se ha puesto a prueba en la gestión de una situación crítica reciente. Los manuales de gestión comunicativa de una crisis se nutren de la planificación de medidas y de los resultados de las auditorías y simulacros de crisis, estos se llevan a cabo por la propia organización preocupada por los posibles daños colaterales que un fenómeno de estas características provoca en la institución.

Sin ahondar en los detalles de un manual de crisis, si adelantamos las dimensiones sobre las que se incluyen instrucciones en el manual de comunicación de crisis (Piñuel, 1998; González Herrero, 1997; Losada, 2010):

- Antecedentes: Descripción de la organización y experiencia en gestión de crisis.
- Escenarios de crisis, con las variables que representan los *issues management* o conflictos potenciales de una organización.
- Detección de señales.
- Niveles de crisis en función de su tipología, gravedad y primeras consecuencias.
- Medidas y protocolos de emergencia.
- Base de datos de los agentes implicados (cuerpos y fuerzas de seguridad, representantes organismos públicos, personal sanitario).
- Medidas instrumentales de gestión de crisis.
- Definición del comité de crisis, designación de los miembros que lo integran y relación de responsabilidades.
- Base de datos con los contactos de los miembros del comité de crisis.

- Designación del portavoz.
- Centro de operaciones.
- Listado de expertos ajenos a la organización y de consultorías expertas en comunicación de crisis.
- Definición de públicos.
- Objetivos de la gestión.
- Medidas de comunicación de crisis.
- Base de datos donde se detalle una relación de los responsables de los medios de comunicación.
- Argumentarios y mensajes preformateados.
- Herramientas e instrumentos de comunicación. Modelos de notas de prensa, de comunicados.
- Herramientas de comunicación a través de redes e Internet.
- Medidas de control y canalización de la información pública de la crisis.
- Medidas de comunicación con los miembros de la organización.
- Relación de posibles preguntas y respuestas.

I.4.2.5 Escenarios

«La capacidad de producir escenarios y de aprender de ellos le permitirá mejorar su rendimiento en el manejo de una crisis» (Elizalde, 2004: 31). La gestión de riesgos y de conflictos potenciales es una pieza elemental para la definición de escenarios en situación de crisis, entendiendo por escenario una determinada realidad crítica que puede sufrir una institución. La claridad en la delimitación de los escenarios permite establecer una jerarquía de prioridades, estimar las probabilidades de que se conviertan en realidades, para así estimar con más posibilidades de acierto el conjunto de actuaciones a emprender.

En este orden de cosas, la ventaja de definir escenarios permite iniciar auditorias, realizar simulacros, redactar el manual de crisis contemplando las diversas posibilidades que estos escenarios nos ofrecen, delimitar el perfil de los miembros que componen el comité de crisis, construir mensajes e identificar las audiencias

afectadas. La importancia de las dos primeras acciones, auditoria y simulacro de crisis, resulta positivo pues un grupo sin un entrenamiento de crisis se encuentra más limitado cuando se enfrenta a una situación real (Lagadec, 1997: 5).

I.4.2.6 Comité de crisis

La llegada de una situación adversa *trastorna* el funcionamiento normal de una organización, se aterriza entonces en una dinámica de toma de decisiones que sobrepasa su procedimiento normal reglado, y necesita de un equipo humano que asuma la gestión y coordinación de la situación de crisis, con capacidad y autonomía suficiente en la adopción de acuerdos. Como hemos visto, en el manual de crisis se incluye un capítulo para corregir las disfunciones que genera el momento de hostilidad que envuelve a la institución, se definen los perfiles del grupo de personas que forman parte de este órgano, preferiblemente interdisciplinar, en quienes recae la responsabilidad de evitar y reconducir la situación de crisis (González Herrero, 1998) y que denominamos comité de crisis.

El comité de crisis se define, por tanto, como el «órgano, distinto de la dirección general, que permite aislar el tratamiento de la crisis de las otras funciones de la empresa, [...] asume una función de competencia reservada, sobre la base de la centralización (él y solo él, gestiona la crisis) y también de la exclusividad (el comité no ejerce ninguna otra función)». (Piñuel, 1997: 184).

Dentro de este marco conceptual, lo ideal es que este órgano se encuentre aislado del resto del staff de toma de decisiones para un mejor desarrollo de sus competencias (Westphalen y Piñuel, 1993). Sobre la base de las ideas expuestas, y ante la rapidez que se precisa en una situación de crisis, este comité también denominado gabinete o célula, debe gozar del poder suficiente en la adopción de medidas sin necesidad de que estas se sometan a la ratificación de una instancia superior.

Las organizaciones que confían en una gestión de crisis proactiva no visualizan su comité de crisis como el órgano que entra en funcionamiento con la erupción de una crisis, sus miembros precisan de una formación adecuada y pueden participar en las actividades de preparación de la misma. En este sentido, resulta habitual encontrar comités de crisis que se reúnen para afrontar situaciones peliagudas o delicadas (González Herrero, 1998: 167), aun cuando no se haya pulsado el botón de alarma de la crisis. De manera contraria, cuando se realiza una creación *ad hoc* de un comité de crisis, generalmente se puede dar por dos mecanismos: por pedido del organismo que se ve directamente afectado por la crisis o por decisión política, dado los acontecimientos producidos.

El proceso de selección de las personas que se incorporan a este órgano sigue criterios juiciosos, y no se recomienda una composición excesivamente numerosa (generalmente un mínimo de cinco personas a un máximo de diez) que pueda

reducir su operatividad y eficacia. Como hemos anunciado antes, el equipo debe ser interdisciplinar, con experiencia en diferentes materias que pueden ser protagonistas en la crisis producida (González Herrero, 1998). La composición inicial del gabinete previsto en el manual de crisis se puede completar con la asistencia de expertos en la materia crítica, y en ocasiones ajenos a la propia organización. Igual de importante es disponer la denominación de las personas o puestos de trabajo, como la distribución de funciones y responsabilidades que han de asumir cuando se activa el protocolo.

Como veremos al abordar las dimensiones de la política de comunicación, adelantamos la oportunidad que representa la presencia del portavoz de la crisis entre los miembros del comité, esta teoría se apoya en la realidad práctica de casos de comunicación de crisis donde viene siendo habitual la presencia del portavoz de la crisis en el gabinete, y que además recaiga en esta persona no solo la función de vocero del conflicto sino también aquellas labores de coordinación o dirección de este equipo de trabajo.

Sobre la base de las ideas expuestas, introducimos una reflexión acerca de la idoneidad de contar con más de un comité en la gestión de una misma crisis. Si esto fuera inevitable, parece necesario aportar una explicación adecuada de los cambios producidos en la composición del gabinete. Sin un razonamiento aparentemente lógico de esta circunstancia, se podría generar entre los públicos la percepción de una actuación inadecuada por parte del primero que obligue a encomendar la solución del conflicto a un segundo comité de crisis.

I.4.2.7 Centro de operaciones

Hemos reflexionado acerca del órgano gestor responsable de la toma de decisiones en una crisis, nos falta ahora conocer cuál es su entorno de trabajo. ¿Existe un espacio habilitado en exclusiva para las reuniones del gabinete de crisis?, ¿se utilizan las mismas salas de reuniones con las que cuenta la organización para el trabajo de los órganos colegiados?, ¿se improvisa en función de la crisis y su lugar de desarrollo?, todas y cada una de estas posibilidades se observan en casos reales de gestión de crisis.

«A la hora de poner en práctica el plan de crisis, no solo es necesario contar con un comité de crisis adecuado. También es importante considerar dónde y en qué condiciones se va a desarrollar el trabajo de dicho comité» (González Herrero, 1998: 170). En los manuales, se prevé la existencia de los denominados centros de operaciones como espacios destinados para la celebración de las reuniones del órgano de dirección de la crisis, que ilustran procesos de decisiones conjuntas donde cada uno de los miembros ocupa un lugar prefijado de antemano. Estos espacios pueden estar reservados con carácter exclusivo para situaciones de crisis o se pueden compartir con las reuniones de otros órganos colegiados de la misma organización.

En relación con los espacios físicos donde se desarrolla la gestión de crisis, y antes de profundizar en la relación de la institución con los medios de comunicación, podemos adelantar que algunos planes de crisis contemplan, junto al centro de reunión del comité de crisis, espacios adaptados donde se puedan ubicar a los medios de comunicación destinados a cubrir las noticias de la crisis. Esta disponibilidad se percibe por los medios informativos como una atención gentil que favorece de manera positiva la relación con los directivos de la situación de crisis.

I.4.3 Política de comunicación. Dimensión comunicativa

I.4.3.1 Planificación de la comunicación de crisis

La simbiosis que se produce entre gestión de crisis y su comunicación permite acuñar la expresión «gestión de comunicación de crisis», entendido como «la capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto al futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis puede provocar sobre su imagen y reputación». (González Herrero, 1998: 38-9). La finalidad que impera en la toma de decisiones ante una comunicación de crisis es poder restituir el orden perdido y persuadir a la sociedad en sus emociones para que lleguen a percibir la sensación de tranquilidad y de control de la situación, y la confianza en la resolución del conflicto por las instituciones.

Producida la crisis, los esfuerzos se encaminan de modo simultáneo hacia su gestión y comunicación, los modelos de gestión que se adoptan difieren en relación con la amenaza que los origina (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 21), ya que no es lo mismo la respuesta que se ofrece ante un atentado terrorista, un escándalo de corrupción o una situación de crisis económica, que las medidas apropiadas para abordar la gestión de una catástrofe natural inevitable donde el hecho en sí de no poder identificar al responsable último de la tragedia, puede condicionar el diseño de toda su estrategia.

Si seguimos el orden cronológico de medidas reactivas que se adoptan con la llegada de la crisis, una vez que se activan los protocolos técnicos, es cuando los públicos esperan que la organización aborde la fase de respuesta. Esta medida no se puede entender como una decisión arbitraria de los responsables públicos, debe ser preceptiva cuando se activa la primera señal de alarma. Pero esta importancia que se confiere a la política de comunicación no nos debe distraer de nuestro objetivo principal cuando se activa un conflicto, que es dar salida a la situación de crisis (Westhpalen y Piñuel, 1993).

La comunicación de crisis es lo que Timothy Coombs (2006) denomina «instrucción de información a los interesados», donde se identifican tres modelos de información: la de los fundamentos de la crisis o información básica de todo lo

que ha ocurrido; la información sobre medidas de protección o indicaciones que se deben contemplar para protegerse de los daños; y la corrección o las acciones que la organización realiza para corregir el problema y evitar que este se vuelva a producir.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, una gestión eficaz de crisis se prepara desde sus medidas de gestión y de comunicación con los públicos afectados. «La apuesta de la comunicación en una crisis es, así, doble, se trata por una parte de frenar la crisis sirviéndose de la comunicación para aportar reacciones efectivas frente al acontecimiento que la originó y por otra, de que la pérdida de crédito y de capital en imagen ocasionada por la crisis sea mínima». (Piñuel, 1997: 171).

De este modo nos afanamos en recuperar la normalidad perdida, trasmitiendo a la audiencia la percepción de responsabilidad, control y transparencia para ganar la confianza de los públicos hacia las medidas ejecutivas que se han emprendido y que alejan la crítica de los medios de comunicación (Hortas, 2007). No podemos olvidar la premisa envolvente ante una situación de crisis y es que «todo se magnifica por el interés de los medios en las crisis, con la aparición de buenos y malos, que atraen la atención del público y mantienen viva la atención, agravando los procesos de deterioro» (Villafañe, 1993: 300).

Como afirma Cornadó (2000) para la empresa privada, y que recuperamos para un contexto público en gobierno y administraciones, la comunicación de crisis se puede identificar como la herramienta que aporta certidumbre ante las situaciones que amenazan la pérdida de poder.

Uno de los objetivos de la comunicación de crisis es conseguir la credibilidad de la organización como fuente fiable de información que genere confianza ante la opinión pública y los medios de comunicación. Junto a esta finalidad, señalamos otros objetivos que impregnan la política de comunicación como es terminar la crisis y procurar su cierre político, para evitar que este asunto entre de nuevo en agenda. Esto es especialmente sensible ya que nos encontramos en el contexto del sector público (Riorda, 2011: 12-3), y los gestores políticos una vez que han cerrado la crisis, para mantener o recuperar su prestigio y reputación, tratan de evitar que cualquier resquicio sin finalizar devuelva a la actualidad mediática la situación de crisis, deteriorando su reputación.

Los planes de comunicación predefinidos y las posibles estrategias improvisadas deben respetar cuatro principios clave: anticipación, agilidad, calidad informativa y veracidad. Este último rasgo copa todo el protagonismo ante una gestión informativa de una amenaza pues «la mentira es una nefasta estrategia de comunicación» (Losada, 2010: 173-74). El ocultar la verdad bajo un engaño llega a ser tan dañino como los silencios informativos, la experiencia en estos casos evidencia que el derecho a la información se hace aún más fundamental ante la aparición de situaciones como las que ahora nos ocupan.

Partiendo del principio de veracidad y con independencia de la tipología en la que podamos situar la crisis producida, resulta vital conocer el destino de nuestra comunicación para el diseño de nuestra estrategia, que se convierte en una condición indispensable para alcanzar su pronta y definitiva resolución. (Losada, 2010: 39). Podemos afirmar que la comunicación que se diseña en una situación de crisis se muestra delicada sobre todo por «la celeridad ante la rapidez con que se suceden los acontecimientos y el deterioro inevitable de la comunicación, al estar sus actores sometidos al estrés» (Piñuel, 1997: 171).

Desde que nos sumergimos en la aventura de estudiar la comunicación de crisis hemos manifestado la importancia de una planificación de crisis y los principios que deben observar quienes tienen la responsabilidad de su gestión. Resulta necesario conocer qué dimensiones de la política de comunicación de crisis se observan en el diseño de su plan de comunicación. Estas son, además de los objetivos reseñados, los mensajes, portavoces y sus audiencias receptoras. El plan de comunicación de crisis se interioriza como algo intrínseco al plan de gestión de crisis, que debe estar «presidido por la sencillez en su expresión, la rapidez en su ejecución y la viabilidad en su realización, conscientes de los recursos, tanto humanos como materiales, con los que cuenta la empresa para estas necesidades» (Paniagua, 2010: 9).

La estrategia más segura en una situación de crisis es la preparación de la comunicación para afrontar la situación crítica.«La estrategia de comunicación gubernamental y presidencial debe estar especialmente preparada para afrontar y solventar esos momentos convulsos y angustiosos en que unos acontecimientos de alarma social reclaman soluciones urgentes y eficientes en medio de la confusión y descontrol reinantes» (Dader, 2004: 208).

Toda estrategia se materializa en el plan de comunicación de crisis, los objetivos de la comunicación y los mensajes, se designa el portavoz o los actores anunciantes y se definen los públicos afectados destinatarios de la comunicación. La guía que representa un plan de comunicación de crisis, donde el punto de partida era la definición de riesgos, nos ayuda a alejarnos de posibles errores. Como afirma Losada (2010: 83) la gestión de la comunicación es imprescindible para la resolución favorable de una situación grave y urgente que repercute negativamente en la organización.

Sobre la validez de la necesaria planificación previa para afrontar la comunicación de una situación crítica, no debemos concluir taxativamente que un plan, por su mera existencia, siempre evita que la crisis o sus efectos se produzcan. No obstante, y esta es la línea argumental que motiva su existencia, este plan consigue que sus efectos no sean tan nocivos como los que provoca una situación sin un rumbo trazado con un estado de ánimo regido por el estrés y la ansiedad. La realidad muchas veces supera a la teoría, y así, aunque las ventajas de contar con un plan de comunicación de crisis son altas, su existencia por sí sola no siempre es garantía de una adecuada resolución de la crisis, «muchas veces, organizaciones que

poseen un plan de crisis, no siempre la gestionan bien y, por el contrario, hay algunas que no tienen un plan de crisis y sin embargo han resuelto airosas la situación» (Cruz Sandoval, 2004: 211).

Este matiz guarda relación con la posible existencia de estrategias de comunicación de crisis que no se han previsto y han permitido una gestión eficaz de la situación hostil, esta posibilidad no es lo más común en estos casos y suele guardar relación con un tipo de crisis concreto como son los accidentes donde es difícil identificar a los responsables de la tragedia. Sea de un modo u otro, conviene reforzar la teoría anterior: un plan de comunicación nos ayuda a combatir la crisis y reducir sus efectos, siempre que se observe un adecuado desarrollo de las dimensiones presentes en la gestión de comunicación de crisis.

En relación con esta argumentación lógica, conviene anticipar los elementos de la política de comunicación en situaciones de crisis que se designan en función de las crisis previstas. Según los riesgos o los diferentes escenarios pronosticados con posibilidad de convertirse en crisis, se abordan aquellas actuaciones que nos permiten identificar los procesos de comunicación. Esto consiste en detallar los públicos destinatarios de la comunicación en momentos de crisis, el análisis de los medios de comunicación claves, el preformateado de mensajes o comunicados, la anticipación en la toma de posición de la empresa, la visibilidad y oportunidad de las interacciones de comunicación (Piñuel, 1997).

Una vez que hemos identificado los procesos de comunicación llega el turno de definir los actores que intervienen en la comunicación, desde los miembros del comité de crisis que actúan de portavoces hasta los públicos internos y externos hacia los que dirigimos nuestras respuestas. Como veremos, el papel del vocero de la crisis no se anticipa sin más, sino que precisa de la simulación de situaciones de crisis y del adecuado entrenamiento a este efecto.

1.4.3.2 Mensajes

Si cumplimos con la instrucción de información a la que hacía referencia Coombs (2006), la situación de crisis se debe comunicar y el modo de hacerlo primordialmente es a través de los mensajes. Se espera que estos sean directos, comprensibles y con la capacidad de aportar la máxima información a fin de reducir la sensación de angustia e incertidumbre entre sus públicos. Nos detenemos en esta importante dimensión de la comunicación de crisis para destacar que «la necesidad de dar explicaciones sencillas a fenómenos complejos no es solamente un axioma de la comunicación en caso de crisis, es la base de cualquier tipo de comunicación» (Elizalde, Fernández y Riorda, 2011: 24).

Ante una situación de crisis los mensajes deben tener una serie de elementos para que sean efectivos. El público se resiste a mensajes complejos y se convierte en una demanda social explicar de modo fácil el fenómeno que ha dado origen a la situación anómala y sus efectos. En ocasiones, se produce la paradoja de encontrarnos con

portavoces o actores enunciadore de los mensajes que se escudan en elaborados tecnicismos, esto puede deberse a la ansiedad que genera en ellos la situación crítica y la falta de preparación suficiente para atender a las explicaciones e informaciones que les demandan los ciudadanos destinatarios de los mensajes (Piñuel, 1997).

Sea por un motivo u otro, no es conveniente recurrir a excesivos tecnicismos, «el lenguaje técnico puede ser, en estas circunstancias, un motivo adicional de desconfianza, de percepción social de una cierta ocultación del problema tras lo que se califican como palabras incomprensibles. Y en este mismo sentido, cualquier dificultad para explicar un asunto complejo potencialmente crítico, es interpretada en múltiples ocasiones como un producto del turbio intento de confundir a la opinión pública, cuando no –directamente- de pretender ocultarle a la población la verdad o la gravedad del asunto» (Ruano, 2009: 244). Los ciudadanos necesitan confiar en los actores anunciadores de los mensajes que coinciden, en su mayoría, con los líderes políticos, consideran que son ellos los responsables de solucionar las dificultades que genera la extraordinaria situación y en ellos depositan su confianza.

En el corpus de mensajes que se emiten a las audiencias, la apuesta debe ceñirse en torno a mensajes únicos, en ocasiones segmentados en atención a la audiencia que lo recibe. Por lo tanto, junto a los mensajes unívocos y más generales se contemplan los que destinamos a públicos específicos y concretos, en estos casos la comunicación puede resultar más efectiva que cuando nos dirigimos a una público masivo (Marín, 2009).

Es importante resaltar que en la elaboración y desarrollo de los mensajes, la retroalimentación es una cuestión crucial en el proceso de comunicación. Le permite al emisor del mensaje conocer cómo el mensaje está siendo recibido e interpretado.

I.4.3.3 Portavoz

Una de las dimensiones de la política de comunicación que no puede quedar a merced de la improvisación es la figura del portavoz, ni en lo que concierne a su designación ni a su formación. La selección del portavoz no es una decisión baladí, de su actuación depende la percepción de valores tan significativos como la fiabilidad de las decisiones que adopta la institución.

Para evitar duplicidades se prefiere un portavoz único y fácil de identificar «los actores deben saber quién es el portavoz oficial del gobierno alguien con prestigio y reconocimiento en la sociedad, no cualquier político improvisado, es decir, a quien deben dirigirse para demandar información» (Freijeiro, 2010: 319). Cuando no se puede abordar la crisis con una voz única, los canales de comunicación interna que se tengan previstos deben favorecer la coordinación entre los portavoces (Freijeiro, 2010).

Generalmente, en momentos de crisis, las personas que son designadas como portavoces se encuentran en los escalones elevados de la jerarquía de poder den-

tro de la organización, para que se pueda percibir por la sociedad con capacidad suficiente para adoptar medidas que nos permitan salir de la crisis. La gravedad de los hechos demanda que sean los presidentes de gobierno, presidentes de comunidades autónomas o alcaldes los que muestren al mundo la gestión de la crisis.

Los recientes atentados terroristas de París, el accidente en la mina San José de Chile, las inundaciones en Alemania, y una lista extensa de tragedias cuentan como portavoces a los presidentes de sus estados respectivos. Su gestión se proyecta sobre sus habilidades para el liderazgo público ante la presión de una crisis.

El portavoz dispone de un entrenamiento adecuado para ejercer esta tarea dentro de la organización, con una preparación para la puesta en escena de la comunicación y con la instrucción de conocimientos en cuestiones de organización y gestión de crisis (Paniagua, 2010). Todos estos datos se incluyen en un argumentario, presentes en los planes de crisis, que debe dominar antes de su primera comparecencia pública. ¿Qué ocurre si en algún instante no se tiene el control de toda la información? «Dado que una de las características clave de las crisis es la incertidumbre, es perfectamente apropiado que el portavoz reconozca que los datos aún no están disponibles, mientras promete transmitir información adicional tan pronto como estos se vayan conociendo. De hecho, la credibilidad del portavoz tiene más peso que conocer todos los datos o la verdad en medio de cualquier crisis importante; la audiencia acepta el hecho de que toda la información deseada rara vez está disponible cuando se inicia una crisis» (Mitroff y Pearson, 1997: 108).

Las decisiones que se adoptan en los órganos ejecutivos de la crisis se comunican por quien asume el rol de portavoz. En las últimas situaciones de crisis que ha comunicado el sector público, viene siendo habitual que la portavocía recaiga en la misma persona que asume la gestión estratégica y preside el comité de crisis. No resulta sencillo comunicar en una situación de gran carga emocional. Para combatir posibles riesgos emocionales es esencial un adecuado entrenamiento de portavoces para este tipo de experiencias, que les ayude a superar sus ansiedades en el momento de asumir la responsabilidad de comunicación.

En definitiva, los portavoces juegan un papel relevante. Ellos son la cara de la organización y quienes humanizan el mensaje. Para desempeñar su papel, se requiere una cuidadosa preparación y sensibilidad. Como punto más importante un portavoz experto puede hacer que la comunicación durante una crisis sea mucho más eficiente y eficaz.

I.4.3.4 Públicos

La información debe llegar a todos los públicos destinatarios de los mensajes de modo rápido y fluido, este es uno de los principios básicos, junto con el de transparencia, que se debe observar si se quiere afrontar una adecuada política

de comunicación de crisis. En ocasiones, aunque no es lo deseado, la situación precisa la entrada en escena de varios portavoces, lo que exige un mayor esfuerzo por alcanzar un mensaje unívoco que evite posibles confusiones a las audiencias afectadas.

La atención que dispensamos a los públicos es porque una crisis «no es solo la etiqueta o construcción semántica que las personas emplean para caracterizar situaciones o épocas que consideran de algún modo como extraordinarias, imprevisibles y potencialmente trascendentes en sus implicaciones negativas, donde su intensidad no depende solo de la naturaleza de la amenaza o el tiempo disponible para los que deciden, sino que la crisis es la extensión considerable de lo que las gentes hacen de ella» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 166). En esta afirmación última podemos justificar la posición de privilegio que se atribuye a los públicos, en ellos descansa el alcance de la crisis y el sentido positivo o negativo de la percepción social. Esta realidad nos exige hacer una referencia velada a los medios de comunicación, a los que nos referimos más adelante, como catalizador de los mensajes y generador de tendencia a través de los encuadres desde los que proyectan el sentido de la información.

Conocer los públicos potenciales de una crisis, dónde se encuentran, qué piensan y cómo llegar hasta ellos, es uno de los objetivos que nos marcamos cuando abordamos el diseño de la política de comunicación, que debe «alinearse adecuadamente con la información que manejan los públicos y sus expectativas. No podemos olvidar que los públicos se comprenden como parte responsable, directa o indirecta, de la resolución del conflicto y, por lo tanto, de una posible atenuación o cierre de la crisis» (Losada, 2010: 60).

En relación con esta dimensión de la comunicación de crisis y para ahondar más en el conocimiento que nos conduzca a una planificación adecuada, se necesita profundizar en los públicos como destinatarios internos o externos de los mensajes, según sea su vinculación con la institución que maneja el conflicto. Las audiencias exigen una doble comunicación, desde las que se dirigen a los públicos internos o miembros de la organización hasta aquellas que tienen como receptores a los públicos externos, con una cobertura más amplia que puede aconsejar la necesaria segmentación de los mensajes.

Merece la pena desarrollar con mayor profundidad el público interno, compuesto por personas que integran la organización. Estos son los primeros públicos afectados, directa o indirectamente, y en el supuesto concreto de una Administración Pública, recae en ellos la doble condición de público interno y externo, como parte de la sociedad a la que sirve desde la organización donde desempeña sus funciones.

La comunicación con nuestro público interno requiere de adecuados canales de información, que con motivo de la crisis y en un contexto donde los plazos se reducen, puede resultar más eficiente recurrir a otros instrumentos alternativos a los que

se viene utilizando de modo tradicional. La estructura jerárquica de la organización permite que los responsables de cada grupo puedan informar directamente a los que se encuentran en los niveles inmediatamente inferiores. El papel protagonista que juegan los miembros de las organizaciones se debe a su posición como parte implicada en el desarrollo de medidas ejecutivas para solucionar la crisis, y por sus interpretaciones como informadores que pueden llegar a ser de las audiencias externas en las ocasiones donde la fuente natural de información adopta la estrategia del silencio.

En base a las consideraciones anteriores, los miembros de la organización representan un público que desarrolla sensibilidades en una situación crítica y necesitan de una adecuada información en el proceso de gestión de crisis, de ahí que se demande la fluida colaboración y coordinación con los miembros que integran el gabinete de crisis como órgano donde reside la toma de decisiones. En este caso, constituido el gabinete, sus máximos responsables deben observar los instrumentos de comunicación interna con sus públicos a fin de evitar discrepancias y descoordinación en la información que se transmite (Lagadec, 1993), con el objetivo de lograr que se nutran de información desde la propia organización y no desde los medios de comunicación u otros canales (Marín, 2009).

En el corpus de públicos externos situamos a los medios de comunicación, a las «víctimas» que se pueden ver directamente afectadas por una situación de crisis y a la sociedad en general. La posición de ventaja y poder de los primeros, hace que se tengan muy presentes en la planificación de las estrategias de comunicación, y se apuesta por las relaciones con los medios de comunicación como una garantía que ayuda a una gestión eficaz de su política comunicativa. «Son siempre un público estratégico y son decisivos en la dirección que tomen los acontecimientos y en su propagación pública, más aun teniendo en cuenta el criterio informativo que manejan de forma mayoritaria, como es la búsqueda del conflicto como fórmula principal de selección de hechos noticiosos» (Losada, 2010: 84). Cuando pensamos en esta audiencia externa lo hacemos con la seguridad en que el papel que juegan «puede ser determinante en la gestión y desarrollo de la crisis y, en bastantes ocasiones, cuando son resueltas favorablemente, suelen tener efectos favorables» (Villafañe, 1999: 33).

En palabras de Javier Redondo (2010: 359) «los medios de comunicación ocupan una posición privilegiada en el proceso político-comunicativo de una crisis, puesto que se convierten en actores pero también en vehículos, en transmisores, en instrumentos, en escenario; en definitiva, en jueces y parte. La política se juega, se desarrolla en los medios, pero a la vez su intervención resulta igualmente decisiva para decidir el resultado. Las protestas ciudadanas o las declaraciones gubernamentales existen –influyen en el proceso político– en la medida en que son reflejadas por los medios».

En relación con este público externo que resulta afectado por la situación de crisis, se debe mostrar por los responsables del conflicto actitudes empáticas de

cercanía e interiorización de su problema, el ponernos en lugar del otro para comprender sus necesidades, humaniza la actitud de los gestores públicos ante la crisis. Por lo tanto, las relaciones de la organización con estas audiencias deben ser prioritarias y constantes, ofreciendo un apoyo inmediato técnico y moral. En estas circunstancias es de gran utilidad disponer de un canal específico para que los afectados directos puedan interrelacionarse con los responsables de la organización (Marín, 2009: 70), las organizaciones contemplan esta posibilidad en sus medidas de planificación, y, llegado el momento, despliegan las herramientas concretas para que la comunicación con las audiencias afectadas se desarrolle de modo fluido y con un acceso directo, se convierte en norma el orden de trasmisión en la información, primero se muestra a estos públicos, para proceder después a su divulgación al resto de la sociedad.

Por último resaltar la importancia de entender muy bien lo que cada público busca, sus necesidades y características. Cada público debe recibir un tipo de mensaje adaptado a ellos y en función de su involucramiento.

I.4.3.5 Comunicación interna y externa

Íntimamente relacionado con las audiencias de nuestra comunicación encontramos los procesos de comunicación interna y externa a disposición de las organizaciones. La comunicación no solo se reduce a los mensajes y su contenido, el objeto de la comunicación cuenta con una riqueza de matices más allá de una etiqueta preformateada. Tal es así que se puede contribuir por medio de acciones u omisiones, palabras o silencios, actitudes empáticas, todas ellas se muestran como misivas que se transmiten por los miembros de la organización y que pueden llegar a condicionar el objetivo final, con el riesgo de manifestarse con un significado contrapuesto al contenido de los mensajes.

Descendiendo a los canales de comunicación interna, estos deben procurar una cercanía con sus trabajadores que eviten la propagación de una molesta rumorología con posibilidad de convertirse en noticia ampliamente difundida aunque no se haya contrastado. Esto evidencia que «un buen sistema de comunicación interna es crucial para la gestión de comunicación de crisis. Es un error pensar que los empleados no necesitan información o que su papel no tiene relevancia» (González Herrero, 1998: 189). Resulta afortunado el desarrollo de formas de comunicación con los trabajadores, específicas y extraordinarias, para casos excepcionales donde los tiempos demandan una respuesta rápida y más directa. Para que funcionen a pleno rendimiento las estrategias de comunicación se necesita que todo el personal de la organización comprenda y asuma la política de comunicación de riesgos y de crisis prevista por la organización (Marín, 2009).

La comunicación interna ascendente favorece la detección de señales por parte de los propios empleados que pueden trasmitirla más rápidamente a la dirección.

La comunicación con estos públicos es igual de importante que la comunicación con los medios de comunicación, hay que hacerles partícipes de todo lo que está ocurriendo para que se socialicen con la propia institución y se sientan útiles en la resolución del conflicto. Cuando se produce la crisis los canales de comunicación deben ser muy fluidos y sin ningún tipo de obstáculo, para que los datos circulen a la velocidad que los acontecimientos se suceden en un entorno hostil.

I.4.3.6 Herramientas de la comunicación

Venimos afirmado que en la gestión de crisis, tan importante resulta tomar decisiones y emprender las acciones para revertir la situación, como comunicar lo que se está haciendo para recuperar la normalidad. En las acciones de comunicación es vital la protección y salvaguarda de la reputación y de la imagen de la organización, que pueden caer en descrédito. A estos valores inmateriales de la comunicación en situación de crisis dedicamos un capítulo donde profundizamos en la imagen, reputación, percepciones o emociones de la realidad.

Cuando nos hemos referido a los públicos externos apuntamos como audiencia los medios de comunicación y la sociedad en general, todos ellos se manifiestan como destinatarios de los mensajes, son piezas clave en la narración del conflicto y como posibles evaluadores de las estrategias de comunicación. Podemos afirmar que hasta hace una década, encontrábamos en los medios de comunicación la responsabilidad en la construcción de los marcos interpretativos de la gestión de crisis, ahora, en la sociedad de la información contemporánea, parece que su exclusividad como público externo la comparte con los propios ciudadanos que, a través de las redes sociales, pueden generar sinergias hacia la gestión de comunicación de crisis de la institución, y decantar la información hacia otros marcos interpretativos.

Encontramos un amplio abanico de herramientas de comunicación a disposición de las organizaciones donde se conjugan los instrumentos más tradicionales con otros más vanguardistas, desde las ruedas de prensa, comunicados de prensa, encuentros con los medios, entrevistas y dossier de información, hasta las páginas webs, redes sociales y cuentas de *microblogging*. Lo más aconsejable para una comunicación eficaz es que a través de estas herramientas se proporcionen los datos oficiales, antes que la generación de fuentes extraoficiales capaces de generar percepciones diferentes a la realidad que se forja desde la propia organización.

Para la preparación de los canales de comunicación de crisis se recomiendan como buenas prácticas (Coombs, 2007b):

- Estar preparado para utilizar una única web, o parte de la web actual, para manejar las preocupaciones de la crisis.

- Estar preparado para utilizar la intranet como canal para llegar a los empleados y a todo *stakeholders* que tenga acceso a ella para mantenerlos informados.
- Estar preparado para utilizar sistemas de notificación masivos para llegar a empelados y otros *stakeholders* durante la crisis.

No obstante, a continuación hacemos un breve recorrido por diferentes herramientas de comunicación. En primer lugar la rueda de prensa, donde su importancia no se encuentra solo en su conceptualización como medio de transmisión de información, pues contribuye a la formación de valores intangibles que llegan a condicionar las interpretaciones de la gestión de crisis. En ella está presente el contenido de la información, el relato de los hechos y la toma de decisiones. Sería miope observar esta herramienta comunicativa sin contar con la escenificación del momento, la comunicación no verbal, los gestos y la presencia que despierta en las audiencias quienes intervienen en la comparecencia. Un rasgo que la diferencia de otros instrumentos de comunicación, es la posibilidad de réplica de los periodistas que cubren la noticia a través del turno de intervenciones que se inaugura una vez que el portavoz finaliza su primera alocución.

La nota de prensa y el comunicado oficial son manifestaciones escritas que detallan la información que la organización quiere transmitir, los mensajes pueden ser más técnicos y aportan mayor cantidad de información. En la nota de prensa, ocupa un lugar destacado las declaraciones en nombre del portavoz y sus titulares que se desean coincidan con los que publican los medios de comunicación que se hacen eco de la noticia. El comunicado muestra la posición más oficial de la institución sobre una determinada realidad.

La sociedad de la información descubre una nueva herramienta de propagación de la información que ha reportado significativos beneficios como ha sido el desarrollo de Internet. Las administraciones, organizaciones y empresas desarrollan sus propias páginas webs con un apartado destinado a la sala de prensa donde se almacenan notas de prensa y convocatorias, entre otro tipo de información, para quienes acceden a navegar por la web. Representa un hándicap a superar en la planificación de una comunicación de crisis los colapsos que en ocasiones se producen por un acceso multitudinario en los momentos iniciales de la ruptura. Ante esta dificultad, las organizaciones deben pronosticar medios alternativos que corrijan estas deficiencias.

Para acabar la referencia a los instrumentos de comunicación en relación con las audiencias externas, y siendo conscientes del desarrollo tecnológico en el mundo de las comunicaciones, nos referimos ahora a las redes sociales. Lo que podemos decir, es que asistimos, en estos momentos a la construcción de la realidad desde el prisma de las redes sociales. Éstas presentan para la organización una ventaja y es que pueden llegar de modo instantáneo a todos los ciudadanos con posibilidad

de retroalimentación de los mensajes, lo que permite un proceso de comunicación bidireccional. Los organismos se apuntan a esta tendencia y no conciben una institución que no disponga de cuenta en Facebook o Twitter.

La rápida propagación de la información a través de estos canales representa, a veces, un horizonte de comunicación difícil de controlar por las propias organizaciones. Los mensajes necesitan una alimentación desde que entran en la red.

I.4.3.7 Estrategias

La comunicación responde a un esquema planificado de acciones a seguir para alcanzar los objetivos previstos, sus actuaciones se constituyen en una estrategia de comunicación que actúa de marco de referencia para los departamentos de comunicación cuando se produce la situación crítica. Cuando nos referimos a una estrategia nos situamos en una previsión de futuro donde se aborda un proceso de reflexión y análisis de la situación y se diseñan las medidas necesarias para poder conducir la información hacia los fines marcados, siempre con la idea preconcebida de lograr un refuerzo de la imagen positiva de la institución ante sus audiencias.

Resulta evidente que la organización, con su estrategia de comunicación, trata de lograr una adhesión de los públicos hacia sus mensajes y su información. Para ello se requiere de determinados comportamientos que favorezcan su empatía y logren ejercer cierta persuasión sobre los destinatarios de los mensajes. En la preparación del mensaje es importante, no solo observar las causas, sino también el tipo de crisis que nos permita ofrecer una respuesta adecuada adaptada a su taxonomía y duración de los posibles escenarios (Cutlip, Center y Broom, 2003).

La estrategia comunicativa debe tener presente un doble objetivo, en atención a lograr “un clima interno de tranquilidad y confianza en los implicados, como para conseguir una proyección externa de la imagen de la organización” (Losada y Zamora, 2011: 131). Podemos encontrarnos tantas estrategias de comunicación como crisis existan, si bien presentan rasgos comunes, el tipo de crisis les otorga cierta singularidad.

En esta dirección, autores como Coombs (2007b) recomiendan ciertas acciones de respuesta en la fase inicial de la crisis.

Las estrategias presentes en el mundo de las relaciones públicas se pueden acoplar a la comunicación que se desarrolla en un contexto de crisis (Fita, 1999). En un intento por acercarnos a la exposición de las teorías sobre estrategias de comunicación que se siguen en este tipo de situaciones, encontramos las que presentan los autores Westphalen y Piñuel (1993) y Piñuel (1997) que denominan actitudes de comunicación a emplear en una situación crítica. En esta relación de actitudes señalan la de silencio, negación, transferencia de responsabilidades,

confesión y discreción controlada. En esta misma línea argumental encontramos la postura comunicativa de Coombs y Holladay (2005), con la presencia de la postura de negación o desmentido, la postura de explicación, la de ataque a los acusadores, y transferencia de responsabilidad o culpabilidad a terceros. Mientras, Losada (2010) reduce a tres las estrategias posibles de comunicación ante una situación crítica y señala la estrategia de silencio, de negación y confesión. Para este autor la actitud de transferencia de responsabilidad se incluye como una modalidad de estrategia de negación.

El teórico argentino Mario Riorda (2011) reduce a dos las posiciones para alcanzar la necesaria certidumbre en un contexto de crisis: una comunicación que permita disminuir la crisis y la comunicación para reparar la crisis. En relación con la primera sitúa como estrategia el pedir disculpas o justificar lo ocurrido, mientras que para la segunda acción nos presenta la estrategia del sufrimiento, la reafirmación, la comprensión, las acciones correctivas y la apología.

Con independencia de cuál sea la estrategia de comunicación –que entienda la institución más hábil– para reportar resultados eficaces, desde que se dispara la primera señal de alarma, los responsables de comunicación se esfuerzan por llevar la iniciativa de la comunicación y de la información. «Algunos profesionales consideran que la crisis se define en las tres primeras horas. Lo que se haya dicho en ese tiempo es lo que queda, pues es la primera versión, difícilmente cambiable. El primero en hablar es el que marca las pautas, la información y la opinión» (Paniagua, 2010: 11), lo que puede interpretarse en sentido contrario si la comunicación es reactiva y no se logra el dominio de los temas que entran en la agenda pública.

Haciendo un repaso a estudios de diferentes autores (Piñuel, 1997; Losada, 2010; Paniagua, 2010; Gil, 2013), podemos detallar las siguientes estrategias para el manejo de la crisis:

- Estrategia de no hacer nada: como primera estrategia. No se trata de actuar con indolencia o pasotismo, sino simplemente se trata de ganar unas horas con el objetivo de analizar lo que está sucediendo y saber cuáles son los próximos pasos (Gil, 2013).
- Estrategia del silencio: podría ser válida cuando los medios de comunicación apenas se hacen eco de la noticia. Es la que se sigue cuando no se reacciona o no se comunica sobre el asunto que ha dado lugar a la crisis, y por lo tanto se evita responder a las posibles acusaciones. No obstante, hay directivos cuya reacción inicial es la de no comunicar «buscando con ello no incrementar la repercusión pública de los hechos y el alcance de la crisis» (Losada, 2010: 84), esta opción debemos descartarla cuando nos enfrentamos a una crisis de gravedad, pues su descubrimiento finalmente puede producir un impacto negativo sobre la imagen. En estos

casos, los medios de comunicación saltan nuestro silencio buscando otras fuentes de información aun cuando estas no resulten las más adecuadas. Por lo tanto, son muchas más las ventajas que reporta la comunicación clara y sincera desde el primer momento, resulta un error buscar otras estrategias alternativas para evitar mostrar la comunicación cuando al final la información acaba aflorando.

- Estrategia de la negación: resulta un tanto peligrosa, ya que su administración requiere mesura y buen criterio. Si conocemos que los hechos se han producido, la negación no puede evitar que la verdad se abra paso y se haga presente. Si este es el recorrido de la política de comunicación de crisis, las consecuencias se vaticinan graves con la pérdida de credibilidad de la organización y daños sobre su imagen, que apuntan a un deterioro de la capacidad de liderazgo de la institución.
- Transferencia de responsabilidad: la comunicación de los hechos se dirige a responsabilizar a un tercero del origen de la crisis para salvaguardar a la propia organización. En esta ocasión, la rentabilidad por no asumir la responsabilidad de la institución resulta bastante efímera.
- Estrategia de actitud de discreción controlada: es cuando la administración de la información se presenta «con cuentagotas, en función de su ritmo de preparación interna y de las preguntas planteadas por los diferentes interlocutores» (Piñuel, 1997: 189). Esta estrategia es apropiada, como argumenta este autor, para los casos de una crisis de mediana importancia y para organizaciones que dispongan de un control perfecto de las técnicas de comunicación.
- Estrategia de la confesión: donde se asumen responsabilidades y se estrechan las relaciones con los medios de comunicación. La institución ofrece la información de primera mano y evita posibles distorsiones de los hechos, los medios como un reconocimiento a la actitud sincera de la organización no acuden a otras fuentes de información. Cuando los canales de comunicación formal no cumplen su cometido y no aportan la información necesaria es cuando se acude a otro tipo de información que puede ser el rumor, que se acaba convirtiendo en noticia ante la falta de confirmación por los responsables de la organización. Reconocer la crisis siempre aporta más beneficios que esconderla. Esta última estrategia guarda sintonía con el principio de actuación que debe observar cualquier buen comunicador y que es la sinceridad (Paniagua, 2010).

De nuestros gestores públicos se demanda no solo la solución del conflicto, la transparencia en su gestión, o que se muestren creíbles y sinceros, además de todas estas actitudes se precisa que sean cercanos a los ciudadanos víctimas de la crisis. La presencia inmediata en el lugar de los hechos y la humanización del problema

muestra una preocupación e interés de los responsables del disenso, representa una estrategia que aporta ventajas a la comunicación pues las audiencias la perciben como una actitud de cercanía para afrontar los problemas. Constituyen un buen ejemplo de ello, la presencia del Alcalde Rudolph Giuliani en el lugar de los atentados, tras la caída de las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

I.4.4 Relaciones públicas y modelos de comunicación de crisis

Señalamos en la planificación de la comunicación de crisis aquellas actividades de comunicación o estrategias que los directores de comunicación escenifican en el momento de producirse una crisis, diferentes opciones de comunicación que la propia organización entiende como la más adecuada para mostrar el alcance de su gestión. La dirección de comunicación se manifiesta ligada a la esfera de las relaciones públicas, donde se trata de establecer procesos comunicativos que favorecen el entendimiento entre la organización y sus públicos, y que en la empresa privada forma parte de las actuaciones que emprende una organización para tratar de posicionar sus productos y mejorar, en época de equilibrio, su imagen.

Se entiende por relaciones públicas «la actividad comunicativa entre una organización y sus públicos en la búsqueda de la comprensión y el beneficio mutuo», una «actividad de comunicación que establece procesos de adaptación intra y extra con los públicos de la organización de una manera recíproca. Es decir, la organización permanentemente debe conocer qué le piden sus públicos, su entorno más inmediato para ir adaptándose a esas demandas. Para ello debe conocer a sus públicos e investigar sus necesidades y consecuentemente, establecer los cambios necesarios para una mejora de las relaciones mutuas» (Castillo, 2010: 61-2).

El avance teórico de la disciplina aporta modelos de relaciones públicas listos para aplicar en la gestión de comunicación de crisis. De los modelos de relaciones públicas que los teóricos han ido construyendo y disponiendo en la gestión de comunicación de crisis, señalar a Grunig y Hunt (2001), y sus cuatro procesos básicos de relaciones públicas, íntimamente relacionados con la actuación que se realiza desde la dirección de comunicación:

- Modelo de agente de prensa, donde la actuación de comunicación se centra en hacerse visible en los medios de comunicación.
- Modelo de información pública, donde el principio que inspira su actuación es ofrecer la máxima información y predisposición a mostrar los datos al ciudadano.
- Modelo bidireccional asimétrico, donde la información se emite en una sola dirección. Se observan los públicos para influir en sus percepciones.

- Modelo bidireccional simétrico, que evoluciona hacia la retroalimentación en el proceso de comunicación, se caracteriza este modelo porque se entiende que la comunicación se basa en la escucha y comprensión de los públicos a los que dirigimos nuestros mensajes. Afirma Saura (2005: 31) que «el modelo bidireccional simétrico es el ideal para prevenir la crisis, para tener un alto nivel de preparación y una variedad de contactos interesantes en situaciones problemáticas de la empresa».

Junto a los clásicos de Grunig y Hurt, describimos brevemente otros procesos a los que se hace referencia al acercarnos a la teoría de gestión de crisis, y que autores como Saura (2005) o Tuñez (2007) referencian en sus estudios. Algunos modelos parecen más centrados en la gestión de crisis frente a aquellos que descargan el peso de la gestión en la esfera de las relaciones públicas y de la comunicación.

- Modelo de Onion de Pauchant y Mitroff (1992): para estos autores la responsabilidad se centra en los individuos de la propia organización porque entienden que son ellos los que influyen en la gestión de la crisis. Este modelo es también conocido como modelo cebolla en referencia a las cuatro capas concéntricas o niveles en los que se estructura, desde el nivel más psicológico relacionado con el carácter de individuo, el nivel dos referido a la cultura en la organización, un tercer nivel donde se sitúan sus estructuras de funcionamiento hasta llegar a la estrategia de la organización, o cuarto nivel, donde se incluyen los procedimientos o etapas de gestión de crisis (detección de señales, prevención, crisis, contención o limitación del daño y recuperación de la crisis).
- Modelo de siete capas, de Hurd (1992): este modelo está centrado más en la comunicación de crisis que en la gestión, se denomina de siete capas porque identifica el proceso de comunicación con una relación de etapas en el proceso comunicativo una vez que la crisis se ha producido: La conectividad (reuniones iniciales del equipo de crisis), corrección de datos (obtención de información sobre los datos de la crisis), filtrado (convertir los datos de daños de la crisis en información de la crisis), elección de los medios y selección de herramientas óptimas para que los mensajes lleguen en el sentido de la organización a las audiencias, memoria organizacional (el proceso de aprendizaje de crisis anteriores favorece la gestión de la crisis actual), los valores que ayudan a establecer las prioridades de la crisis, y un proceso final de grupo (donde se unifican todos los elementos anteriores para la toma de decisiones).
- Modelo de las relaciones públicas de Marra (1992): este modelo descansa el peso de la gestión de comunicación de crisis en las relaciones con los públicos o audiencias. Si se cultivan unas relaciones estrechas y fructíferas las organizaciones sufren menos y reaccionan mejor ante la crisis que si la relación con sus públicos es mínima.

- Modelo de las cuatro Rs (por sus siglas en inglés, de Heath (1998): la acción se abre camino en este modelo de relaciones públicas, se necesita responder a las cuatro Rs y desempeñar cuatro acciones en torno a las que se estructura la gestión de crisis: reducción, preparación, respuesta, recuperación (en inglés *reduction, readlines, response, recovery*) de Heath (1998).
- Modelo de objetivos de comunicación, de Lukaszewski (1997): la peculiaridad de su estrategia es que la gestión de comunicación de crisis necesita observar cuatro objetivos o estándares de comunicación: accesibilidad, confianza, responsabilidad y alejarnos de silencios o escondites de información. Junto a estos objetivos, señala los principios que deben guiar la comunicación de una situación de crisis: comunicar con los afectados y que esta sea una comunicación cercana, hablar con una sola voz, actuar con rapidez para comunicar la crisis, cooperar con los medios, toma de decisiones sólidas y recurrir a un proceso de resolución de problemas.
- Modelo de las relaciones continuas de Sturges, Carrel, Newsom y Barrera (2001): el objetivo de la gestión de crisis es tratar de influir en la audiencia, y en este sentido se actúa desde las relaciones públicas. Para estos autores, más importante que una adecuada preparación para hacer frente a la crisis, son las relaciones consolidadas con las audiencias, esto permite paliar los posibles efectos negativos de la situación de crisis. El peso de las relaciones públicas se encuentra en cultivar unas relaciones fructíferas entre la organización y las audiencias desde antes de que una crisis estalle, esto facilita la comunicación posterior.
- Modelo de crisis evitables e inevitables de González Herrero (1998): este autor establece dos modelos de gestión de crisis, el recurrir a cada uno de ellos depende de la presencia de señales de alarma que vislumbran la llegada de un conflicto o por el contrario si nos situamos directamente en un conflicto. Las acciones que una organización realiza se focalizan en cada una de las fases de desarrollo del conflicto, la fase de vigilancia, de crisis, de poscrisis. Estas son comunes a los dos modelos, la que está presente en el modelo de gestión de crisis evitables que la diferencia del modelo de gestión de crisis inevitable, es la gestión de los conflictos potenciales.

Todos los modelos de gestión de comunicación de crisis son complementarios y muestran las manifestaciones que se han argumentado en otros apartados teóricos, la crisis debe gestionarse desde antes que esta se produzca, iniciando los procedimientos con la formulación de una adecuada planificación estratégica de acciones a seguir en cada una de sus fases de desarrollo. Las relaciones con los medios de comunicación y los públicos necesitan de un desarrollo previo, una apuesta por una relación sólida que favorezca la imagen de la organización cuando esta se ve envuelta en la ruptura que provoca el fenómeno crisis. Las acciones de

reacción, ágiles y rápidas, se basan en los principios de honestidad y confianza, mostrando una actitud transparente y participativa en la gestión del conflicto, otorgando prioridad a las audiencias afectadas hacia las que profesamos cercanía con nuestras acciones. Por último, señalar, que la oportunidad que simboliza la gestión de comunicación de crisis debe servir de guía de aprendizaje para crisis futuras, estas enseñanzas finales son el punto de partida para otras crisis a las que se enfrentan los equipos de trabajo de la organización.

I.5 Relaciones con los medios en una situación de crisis

La gestión de crisis se enfrenta al nuevo desafío que representa el desarrollo de la sociedad de la información en pleno siglo XXI. La consolidación de nuevos canales de comunicación como Internet y las redes sociales, a las que nos hemos referido en las herramientas de comunicación externa, apela el desarrollo de un apartado singular en los planes de comunicación en situaciones de crisis para nuestras instituciones.

Los medios de comunicación son actores que tienen actualmente un alcance global en lo que se refiere a la construcción de imaginarios en la sociedad (Riquelme Soto, 2010). Ejercen su influencia (Riquelme Soto, 2010) de diversas formas:

- Informan (poder informativo).
- Evalúan y juzgan ideas, acontecimientos, valores y conductas (poder de evaluación y enjuiciamiento).
- Transmiten de manera selectiva opiniones, cartas de lectores, avisos, comentarios (poder de intermediación).
- Los propietarios de los medios privilegian intereses económicos y se identifican con partidos políticos o poderosos grupos económicos (poder monopólico).

Además, hoy en día los medios de comunicación tienen una nueva forma de comunicarse y relacionarse con la sociedad. Señala Riquelme Soto (2010) que están «más de acuerdo con las expectativas de la gente».

Los medios de comunicación ocupan una posición privilegiada en el proceso político comunicativo de una crisis, «puesto que se convierten en actores pero también en vehículos, en transmisores, en instrumentos, en escenario; en definitiva, en jueces y parte. La política se juega, se desarrolla en los medios, pero a la vez su intervención resulta igualmente decisiva para decidir el resultado» (Redondo, 2010: 359). No podemos olvidar su posición de poder para fijar la agenda.

A pesar de la metamorfosis que sufre el mundo de las comunicaciones, con la llegada de nuevos actores, no se despoja a los medios tradicionales de su papel protagonista. Éstos siguen ocupando una posición destacada en el podio de las audiencias externas a las que dirigimos los mensajes. Pero no podemos ni debemos pasar por alto la realidad de esta nueva era de las comunicaciones, que altera la distribución de los datos, desafía los procedimientos de funcionamiento habitual y sobrepasa los límites de la información y las posibilidades de control de todo cuanto se emite por parte de las organizaciones (Gilpin y Murphy, 2008).

Estas nuevas vías de información comparten protagonismo con los medios de comunicación que mantienen su influencia y capacidad para encuadrar las noticias, y generar percepciones de la realidad en una dirección determinada. El poder de los medios justifica la atención que se brinda a las relaciones de comunicación en la planificación de una adecuada estrategia de crisis, estos juegan un papel destacado en el proceso de comunicación, donde se contemplan como agentes receptores de información y constructores de noticias, además de creadores de una determinada opinión pública acerca de lo que ha sucedido (Marín, 2009: 119).

Dentro de los medios tradicionales, la prensa escrita tiene una mayor capacidad de fijación de la agenda «capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público» (McCombs, 2006: 24). Se construye a través de la interacción entre instituciones que tienen como centro a los medios de comunicación. Dicha interacción es una pugna por liderar la iniciativa en la comunicación, que no solo se reduce a alcanzar una posición anticipada en los medios de comunicación masivos tratando de imponer las noticias y dominar la agenda mediática, sino que también se dirige hacia otras vías de comunicación de largo alcance, con infinitos seguidores y con una dificultad supina en cuanto al dominio de la información que se transmite. La velocidad en la difusión y el nivel de intercambio de mensajes presenta el riesgo de perder la información original o de sufrir alteraciones.

A partir de lo expuesto resulta evidente que la sociedad globalizada hace que una tragedia, un escándalo, o una catástrofe, se conozcan al minuto de haberse producido en cualquier lugar del mundo. El tiempo de reacción es uno de los campos de batalla en la comunicación de una situación de crisis, los ejemplos prácticos que representan casos de comunicación de crisis pronostican que cuando se produce una situación hostil los medios de comunicación desarrollan una actividad frenética en busca de la noticia y, a veces, «tienden a disputarse la primicia informativa, en detrimento de la calidad de la información» (Piñuel, 2003). Los tiempos de reacción se reducen no solo para los gabinetes de comunicación y de crisis sino también para los medios de comunicación en el proceso de búsqueda de datos, así como en el contraste de sus fuentes, donde el riesgo añadido de convertir los rumores en información es aún mayor (Piñuel, 1997). En este momento la organización debe dirigir sus esfuerzos a situarse como líder

de la iniciativa en la comunicación, si esto se consigue habrá dado un paso para alcanzar resultados eficaces, y para este menester cuenta a su favor con el privilegio que le otorga el disponer en primera instancia de la información y los datos sobre el fenómeno crítico.

En este escenario, las relaciones con los medios de comunicación requieren atenciones previas al estallido de una crisis, necesitan cuidados y consideraciones especiales desde antes de la eclosión del fenómeno si queremos que sus frutos germinen con éxito en el desarrollo de su comunicación. Como dijimos anteriormente, desde una perspectiva amplia (Vidal Bonifaz, F. y Hernández Flores, H.G., 2013), los medios de comunicación son los intermediarios que transportan los mensajes de las organizaciones a los públicos más amplios y depositan en ellos los mensajes claves.

Como afirma Canel (2010), los responsables de comunicación en las instituciones se deben esforzar por mantener una relación fluida y cercana con los medios de comunicación, mostrando interés por su conocimiento, por dispensarles un trato correcto y por facilitarles los recursos necesarios para el desarrollo de su trabajo. Dos principios han de guiar su actuación: intentar satisfacer las necesidades de los periodistas y dispensar una relación equitativa, huyendo de los privilegios hacia un medio en concreto que pueda suponer un trato discriminatorio para el resto. La clasificación, a priori, de los medios en amigo o enemigo, puede ser un factor de fracaso cuando nos despertamos en la gestión comunicativa de un conflicto.

Atendiendo a estas consideraciones, las relaciones con los medios de comunicación en situaciones de crisis deben andar un camino paralelo a las fases de desarrollo de la gestión de crisis y «tienen mucho que ver con las relaciones en tiempo de paz» (Losada, 2010: 93). No se discute sobre la necesidad de una preparación previa a la situación de crisis, resulta más fructífero para los resultados finales de la gestión de crisis poder anticiparnos y potenciar su comunicación con carácter previo, mientras todo funciona dentro de la normalidad.

La organización, en su espíritu planificador, debe evaluar el estado concreto en que se encuentran las relaciones con los medios en los momentos de «tranquilidad», pues en estos momentos es cuando se dispone de más tiempo para ganar la cordialidad con los medios. Una vez que la crisis estalla, el cometido de la organización en relación con los medios consiste en facilitar el trabajo a los informadores y proporcionar los datos que se tienen sobre el hecho que ha provocado la crisis, para evitar que otros hablen en nombre de la propia organización y suplan los espacios periodísticos (González Herrero, 1998: 175). Lo que resulta una obviedad es que si el periodista no obtiene de la organización la información necesaria va a tratar de lograrla de otras fuentes no puras (Fita, 1999), lo que representa una perjuicio para la institución en su narración de la crisis.

Por lo tanto, uno de los aspectos más significativos para valorar la profesionalidad de los *dircom*¹⁰ y responsables de comunicación tiene reflejo en su relación con los medios. Se requiere que el personal de las instituciones, que asumen las funciones de comunicación, demuestre cualidades óptimas y un conocimiento de cada uno de los medios, si se espera alcanzar sintonía con el periodista así como dominar los tiempos en la comunicación, a fin de posicionar la noticia en un lugar destacado de la parrilla informativa. En definitiva, parafraseando a Tuñez (2007: 14) podemos decir que «el edificio de la imagen positiva se construye buscando una buena relación con todos los públicos, ofreciendo disponibilidad permanente, adaptándose a las rutinas de los medios, respetando la labor del periodista y guiándose por el sentido común y una actitud honesta».

Para concluir esta exposición de aportaciones que giran en torno a la actitud positiva del responsable de comunicación en sus relaciones con los medios, y antes de abordar las funciones y cometidos a realizar desde los departamentos de comunicación, resulta necesario ensalzar la credibilidad del *dircom* y su trayectoria en el mundo de la comunicación, no solo para la crisis que en cada caso nos ocupa. «Es evidente que, en pleno ajetreo de una comunicación en crisis, el periodista quiere recabar información, venga de donde venga, por lo que está abierto a cualquier fuente que le permita desarrollar una crónica sobre el suceso. Ahora bien, todo cambia si, con anterioridad al hecho, el periodista conoce al responsable de comunicación o de prensa de esa empresa y está teniendo con él una fluida relación profesional; entonces, le llamará directamente, le pedirá que le dé la mayor información posible y centrará en él todo lo que pueda conseguir sobre el asunto, erigiéndolo en fuente y en elemento de contraste» (Paniagua, 2010: 10).

Cuando la crisis estalla, en los departamentos de comunicación se decide qué tácticas comunicativas son las más adecuadas para cada caso y comienzan su puesta en escena. Su labor se dirige hacia el seguimiento del tratamiento informativo de los acontecimientos y de las reacciones que provocan las medidas que se implementan y comunican. «Se analizan las corrientes de opinión en editoriales, columnas de opinión, tertulias de radio y televisión, para reaccionar en caso necesario con aclaraciones» bien de críticas injustificadas o de errores de apreciación (Marín, 2009: 119).

Entre los cometidos propios de los gabinetes se dispone el habilitar los medios necesarios que aseguren un seguimiento de las noticias que se difunden por las redes, para de este modo evitar que se conviertan en un foco de desgaste que derrumbe el resto de acciones comunicativas. Las informaciones que podemos tildar como relevantes y que llaman la atención de los medios, se pueden prever para utilizarlas como gancho de otro contenido informativo.

Todo esto atesora que el nivel más complejo para gestionar una crisis se produce en el de los medios de comunicación, dando paso a una gestión de la comunicación

10 *Dircom*: acrónimo que se utiliza para referirnos al director de comunicación.

mediática. Entre quienes tienen «las responsabilidades de gestionar la información y comunicación de una organización es común creer o percibir que la crisis es real sí, y solo sí, el problema se encuentra instalado o tratado por los medios de comunicación, fundamentalmente por la prensa» (Elizalde, 2004: 124), esta manifestación guarda relación con lo que afirma Enrique Alcat (2009) cuando asevera que «la crisis mejor gestionada es aquella que nadie sabe que ha existido», si esta llega a los medios de comunicación nos situamos en un nivel de conflicto alto, concretamente en su fase aguda y crónica, que es el síntoma aparente de una gestión ineficaz en la lucha por evitar que la crisis acabe emergiendo.

En estos casos, la complejidad se produce en primer lugar porque participan agentes sobre los que no podemos influir tan directamente, donde en ocasiones resulta impredecible el conocer cómo van a reaccionar. Y en segundo lugar porque «las personas, grupos y organizaciones se especializan en buscar, producir y distribuir información en el escenario público, con lo cual su problema será conocido por muchos otros agentes que pueden o no actuar motivados por la versión de la prensa» (Elizalde, 2004: 126).

En la construcción del entramado complejo que representa la realidad del momento, donde intervienen diferentes actores y factores, se exige una visión holística de todo el entorno que envuelve la comunicación. Todo se comunica, los contenidos de una comparecencia de prensa, los gestos, la puesta en escena, la ausencia de un gestor público para anunciar las medidas que se van a poner en marcha, la cercanía con los ciudadanos afectados, la visita al lugar de los hechos donde se ha originado la tragedia, en definitiva, todo es comunicación. Los responsables de los gabinetes se examinan en el ejercicio de sus habilidades de influencia para crear tendencia en la información. «La realidad construida por los medios de comunicación llegará a ser la realidad tenida en cuenta y comprendida a un alto nivel por todas las esferas de la sociedad» (Lagadec, 1994: 123).

A la vista de lo expuesto en este apartado que dedicamos a la relación con los medios de comunicación, podemos afirmar que el agravamiento de las crisis y su resolución puede depender de una buena gestión de las relaciones con los medios de comunicación (Canel, 2010). En una situación de crisis es cuando se precisa mayor destreza de las oficinas de comunicación (Dader, 2004). En definitiva, estas relaciones en la gestión comunicativa de una situación de crisis, tienen una especial importancia en el marco de difusión de los mensajes en las relaciones públicas, debido a su cobertura y a su capacidad de segmentación, ya que los medios de comunicación se dirigen a un público general y a uno especializado (Castillo, 2010: 106).

Concluimos afirmando que los esfuerzos de la comunicación se dirigen a buscar el equilibrio entre los mensajes que las organizaciones quieren mostrar a sus públicos y los que encuadran los periodistas. De ser así, nos encontramos ante una comunicación que podemos considerar eficaz, donde los departamentos de comu-

nicación de las instituciones ganan la iniciativa y marcan la agenda. Para alcanzar estos resultados, el trabajo previo es asegurarnos una relación adecuada con los medios y un trato agradable como punto de partida que favorece la comunicación posterior de la situación hostil.

I.6 Comunicación de crisis: un desafío para el liderazgo público

El estudio de la comunicación de crisis amerita un estudio pormenorizado del liderazgo público. Conocer sus habilidades, características y funciones, que influirán y serán influidas por la situación de crisis. Es el elemento central interviniente en la constante toma de decisiones durante el desarrollo completo de la situación crítica.

Cuando hablamos de liderazgo público, se nos dibuja un escenario donde los actores principales que intervienen en el reparto, son los gestores que tratan de mostrar sus habilidades y no perder la dirección de la gestión del conflicto, ante una ciudadanía que representan a los espectadores, críticos con el resultado final de la obra y con un guion escrito en constante adaptación ante los improvisados directores que representa los medios y otros agentes que van entrando en escena.

Esta alocución teatral anterior nos permite entender que el relato de una gestión de crisis no deja indiferente a sus responsables. Cuando esta situación se produce la ciudadanía focaliza la atención hacia sus gestores públicos en busca de respuestas y tratan, de modo consciente o inconsciente, de personalizar la crisis en un gobierno, en su administración o en el político, de los que esperan la solución al conflicto, el control de la situación y mensajes tranquilizadores.

Una vez realizada la aproximación al significado del fenómeno crisis, cuando hemos identificado la taxonomía a la que se puede enfrentar una Administración, analizadas las medidas de gestión y comunicación que pueden resultar eficaces para alcanzar logros positivos, tras exponer el papel relevante que ocupan los medios de comunicación y la importancia de unas relaciones fructíferas cultivadas desde los departamentos de comunicación, parece necesario completar este trabajo con el análisis de la capacidad de liderazgo de quienes tienen la responsabilidad de gestionar la comunicación en una situación de crisis.

¿Por qué resulta relevante detenernos en las habilidades para el liderazgo del responsable público?, resulta relevante por tres motivos: En primer lugar, por el efecto paternalista que audiencias internas y externas proyectan en el gestor público. Los miembros de las instituciones y la ciudadanía en general depositan su confianza en los líderes responsables de la gestión de crisis que deben mostrar su habilidad para dar una solución al conflicto que devuelva a los ciudadanos a la normalidad antes de la crisis. En segundo lugar, porque la gestión de la crisis provoca incidencias en el mantenimiento de la posición de poder y en la imagen o reputación de quienes tiene

la responsabilidad de su gestión, si los resultados se perciben positivos parecen justificar un mayor respaldo popular. En tercer y último lugar, porque la confianza en los líderes que han demostrado capacidad para solventar la crisis puede tener reflejo en la percepción que se tiene acerca de las instituciones. Esta argumentación guarda una notable relación con la defensa de la posición de poder que domina la gestión de una crisis, donde se trata de dar solución al conflicto protegiendo la posición de autoridad y alejando otras fuerzas del control de la situación de disenso (Elizalde, 2004).

Con independencia de las similitudes que guardan los sistemas políticos y las relaciones de poder, los gestores que dirigen nuestros destinos desempeñan un papel estratégico en el recorrido de las fases de una crisis desde su origen hasta que se alcanza su estadio de cierre. Todos ellos comparten deberes y responsabilidades directas para evacuar a los públicos de la situación de crisis y restaurar el desarrollo normal del orden público (Boin y Gralepois, 2006; Martinko, Breaux, Martínez, Summers, y Harvey, 2009). En este sentido, los responsables de la crisis son conscientes que la mejor campaña de marketing y publicidad es una adecuada gestión comunicativa de la crisis que se proyecta como una «ventana de oportunidad para el liderazgo». (Natera, 2005: 64).

En momentos de crisis la respuesta que ofrecen los poderes públicos, desde la gestión y desde la comunicación, permite que el daño que esta produce sea limitado o que aumente el impacto de la crisis. «En tiempos de crisis, los ciudadanos miran a sus líderes: presidentes y alcaldes; políticos locales y administradores electos; gestores públicos y altos funcionarios. Esperamos que estos responsables políticos eviten la amenaza o, por lo menos, que minimicen el daño de la crisis en cuestión. Deben sacarnos de la crisis; deben explicar qué salió mal y convencernos de que no volverá a ocurrir» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 17).

En la respuesta de los responsables hacia su público durante la gestión de la crisis, el esfuerzo se centra en reducir los efectos negativos que la crisis produce sobre la imagen del político y de la institución, podemos afirmar que la capacidad de liderazgo público se hace presente en la gestión de comunicación de crisis, donde su adecuada estrategia de comunicación resulta un elemento clave para enjuiciar las habilidades de liderazgo (Delgado, 2009).

Esta se encuentra expuesta a las decisiones que los gestores públicos adoptan y que distan de la acción común gubernativa principalmente por la amenaza, incertidumbre y urgencia como componentes clave que envuelven una crisis y condicionan sus estrategias. La responsabilidad que los poderes públicos tienen de gestionar una crisis hace que la no respuesta urgente a la amenaza que puede producir la situación de crisis, de pie a una incertidumbre con serias consecuencias sobre su capacidad de liderazgo público (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 19-20).

Llegado este momento y siendo conscientes que la previsión de todas las situaciones de crisis no es humanamente posible, lo que si es posible es contar con un

liderazgo o «capacidad de unas personas para influir sobre el comportamiento de otras, de modo individual o en grupo» (López Camps y Leal Fernández, 2005: 27) que esté listo para reaccionar rápidamente ante los problemas (Elizalde, 2009: 212). Como asevera Bailey (1988), con el liderazgo se logra reducir una situación de caos para imponer una definición más simple de la situación.

Las audiencias afectadas y la sociedad en general no hayan justificación a una actitud pasiva ante la aparición de la crisis. Una cosas es pensar que se pueden producir muchos tipos de crisis y otra cosa, bien distinta, es que no se puede hacer nada para tratar de solucionarla (Castillo, 2010: 203). Los esfuerzos de sus gestores deben ir encaminados a convertir la crisis en virtud aprovechado la habilidad para liderazgo y poniendo en práctica las consideradas tareas críticas que contribuyan a lograr ese efecto positivo, como son: proporcionar sentido a la crisis, adoptar decisiones, proporcionar significado a la crisis, lograr su terminación e iniciar el proceso de aprendizaje (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007). Esta necesidad de aprender es un rol de liderazgo importante. El aprendizaje se inicia a partir de una profunda reflexión y auto examen, con la necesidad de conocer por qué sucedió a fin de proporcionar una preparación que evite otro caso de crisis (Boin y Hart, 2012).

Proporcionar sentido a la crisis necesita de unas señales de alerta que permitan a los gestores evaluar la amenaza y determinar de qué crisis se trata, para de este modo poder proporcionar un sentido a la crisis que coincida con el que perciben los públicos y con el encuadre de los medios de comunicación. La crisis se supedita a la interpretación de las empresas de información y resto de fuerzas políticas, que con sus definiciones de la situación pueden condicionar la percepción final de los públicos.

Ante una crisis los gobiernos adoptan decisiones que no tienen relación con su actividad diaria, normalmente se realiza de modo jerárquico y coordinando con diferentes departamentos implicados a fin de evitar algo nada deseado como son las duplicidades que puedan provocar una información confusa. Los datos que se muestran a los públicos deben ser los necesarios para no perder la confianza de la audiencia procurando dar un significado a la crisis que salvaguarde el liderazgo.

Los líderes deben «imputar significado a la crisis que se está desarrollando de tal manera que sus posibilidades de gestionarla se incrementen» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 32), realizando un esfuerzo en lograr una narración perfecta de la crisis evitando que nada quede fuera de ese relato y se vuelva en contra produciendo un efecto negativo sobre el liderazgo público. «Otorgar sentido a la situación de crisis y reducir la incertidumbre es la primera función básica de los líderes de crisis» (Vanaclocha, García, Natera, 2010: 246).

En todo hay que ser cautos y prudentes, especialmente en dar un significado adecuado a la situación de cambio, pues en ocasiones es la propia crisis, con independencia del motivo que la originó, la que termina generando una crisis sobre el

liderazgo público. Esto se puede deber a la falta de ideas por parte del líder para salir de la crisis, o a la ausencia de la preparación y conocimientos necesarios para adoptar una adecuada gestión que nos conduzca a finalizar la crisis abierta, como decía Elizalde (2009: 219) en relación a esta capacidad del gestor ante la crisis, «no se puede comandar porque no se sabe a dónde hay que ir».

De manera contraria, «sucesos repentinos pueden ser catalogados como crisis o no dependiendo de la habilidad de los líderes o grupos a la hora de ofrecer su interpretación de los hechos en la opinión pública» (Lorenzo Valdés, 2013).

Es interesante remarcar que la labor positiva del líder pasa por concluir la situación de disenso en el momento más oportuno, sin necesidad de un apresuramiento innecesario que puede tener un efecto negativo en la valoración de su actuación por parte del público. Como hemos estudiado, en el orden cronológico natural de una crisis nos encontramos con tres fases objetivamente identificables, la fase previa o precrisis que nos avisa de lo que está por venir, le sigue la fase de desarrollo de la misma o crisis ante la que solo cabe una respuesta reactiva de los gestores hacia los públicos y la última de las fases de la crisis o poscrisis que se entiende como un ejercicio de valoración y de rendición de cuentas que nos conduce a un auténtico proceso de aprendizaje.

Para iniciar la fase de poscrisis, Lorenzo Valdés (2013) afirma que se debe realizar en un acto simbólico que ayude a crear la sensación de cierre del tema y vuelta a la normalidad. En esta etapa de poscrisis las lecciones aprendidas deben retroalimentar el manual y los planes de crisis, donde se deja constancia de sus errores y aciertos, para dar paso a una verdadera investigación que nos devuelva a la situación inicial previa de preparación. Esta última acción se viene reivindicando por científicos como un valor preciso y seguro que condiciona la gestión comunicativa de una situación crítica.

La historia de comunicaciones de crisis de los últimos años, ha dado paso a políticos que han visto reforzado su capacidad de liderazgo por su gestión, como es el caso del alcalde Rudolph Giuliani ante los atentados terroristas de las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, Ken Livingstone en Londres después de los atentados de julio de 2005, o alcalde de Nueva Orleans, Ray Nagin y la gobernadora Blanco de Louisiana después del huracán Katrina.

Junto a estos se presentan como casos ilustrativos de comunicación de una crisis, la actuación del presidente chileno Sebastian Piñera ante el accidente de la mina San José o la cercanía del canciller alemán Gerhard Schröder ante las inundaciones que asolaron el país en agosto de 2002. Este último caso evidencia la empatía de un presidente para quien su actuación al frente de la toma de decisiones y con una presencia inmediata en el lugar de los hechos, le asegura una nueva victoria en los comicios contra lo anunciado en los pronósticos electorales.

Todas estas aseveraciones guardan relación con valores inmateriales como la imagen, reputación y credibilidad de un estado ante el resto del mundo, este gana o pierde en función de gestión de situaciones de gravedad que los sitúa en el punto de mira de la actualidad mediática. Para quienes entienden que las crisis son intrínsecamente políticas, «las crisis crean y destruyen carreras políticas, sacuden los órdenes jerárquicos burocráticos y configuran destinos organizativos. Las crisis fijan el foco sobre quienes gobiernan» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 13). Hay políticos que han tenido que terminar su carrera política por una crisis mal gestionada. Y otros que lo contrario: «han visto congregado su liderazgo ante una situación especialmente complicada que gestionaron con éxito». (Canel, 2010).

I.7 Imagen y reputación. Valores intangibles de la comunicación

El periodo de tiempo que sigue al inicio de una crisis es decisivo para la configuración de la imagen de la empresa por parte de sus públicos y para la protección de la reputación empresarial o institucional. Las primeras 24 horas son cruciales en su posterior desarrollo. Una vez que el público se ha formado una imagen acerca de la organización, es extremadamente difícil alterarla, de ahí la necesidad de disponer de un plan de comunicación que permita tomar control sobre la situación en el tiempo más corto posible (González Herrero, 1998: 132). De esta manera nos anticipa este teórico de comunicación de crisis, la importancia de los valores imagen y reputación, y su asociación positiva con las primeras medidas de reacción.

Desde que hemos iniciado este estudio, hemos remarcado la importancia que una adecuada estrategia de comunicación en una situación de crisis tiene para evitar daños colaterales sobre la imagen y reputación de la organización. La salvaguarda de estos valores inmateriales de una organización condiciona la toma de decisiones en los comités de crisis que se constituyen para la gestión de una situación hostil, siempre que su objetivo sea afianzar en las audiencias la confianza y credibilidad hacia la institución.

La imagen depende de las percepciones hacia un objeto por parte de los públicos, en este caso, de la percepción de las audiencias hacia la institución, y la reputación descansa sobre conceptos como credibilidad y confianza. Aunque la imagen se ve afectada, nos encontramos a tiempo de salvaguardar la reputación siempre que seamos capaces de recuperar los daños producidos por la crisis en la organización. Una de las estrategias para recuperar la imagen de la organización es a través de los medios de comunicación, tratando de mostrar una visión positiva de la Administración.

Medir la reputación a partir de estudios cualitativos y cuantitativos de percepciones es posible en las ciencias sociales. Sin embargo, lo que más nos interesa en relación con estas variables, como veremos seguidamente, es posicionar imagen

y reputación como dos vectores determinantes en la toma de decisiones cuando definimos la estrategia de comunicación de una crisis. La especial sensibilidad que caracteriza estos conceptos necesita que una parte de los esfuerzos de los comunicadores se orienten a la preparación de persuasivos mensajes que condicionen el sentido de las percepciones.

Hay una fuerte creencia de que el éxito empresarial depende en gran medida del mantenimiento y desarrollo de una sólida reputación organizacional con las partes interesadas, cada vez los estudios sobre gestión y comunicación de crisis evidencian la interrelación que existe entre la reputación, la gestión de comunicación de crisis y la relación que se establezca con los públicos (Payne, 2006).

La reputación y la imagen representan los valores más sensibles y al mismo tiempo más vulnerables dentro de la organización, lo que justifica que los esfuerzos desde la política de comunicación pivoten en su protección. La posición de la imagen y la reputación se someten a la percepción de los públicos hacia los que dirigimos nuestra estrategia comunicativa, por lo tanto, la adecuada gestión de medidas instrumentales necesita de una adecuada comunicación para lograr la percepción positiva y eficaz de la gestión de crisis y que así la imagen de la institución permanezca intacta o aumente su valor de cara a los ciudadanos. Para ello se debe mostrar en todo momento una actitud honesta, de reconocimiento de los hechos y de asunción de responsabilidades si las hubiera.

Si extrapolamos los indicadores que aseguran la fidelidad en una empresa, a través de la confianza en su producto a una Administración Pública, puede resultar algo complicado. En el sector privado identificamos las cuentas de resultados donde se evidencia la credibilidad hacia la organización con el consumo de sus productos. Esta confianza en el producto que muestra la buena reputación e imagen de la organización, se puede hacer coincidir con el apoyo al equipo que ostenta el poder, sus acciones generan credibilidad que se traduce en confianza hacia la institución, beneficio máximo para su reputación e imagen.

La imagen o marca de un país, gobierno, o administración, encuentra en la comunicación de gestión de crisis una oportunidad de fortalecimiento de cara al interior y hacia el exterior, un ejemplo lo encontramos en la comunicación del gobierno de Piñera ante el accidente de la mina San José (2010), donde treinta y tres mineros permanecieron sepultados bajo tierra durante sesenta y nueve días mientras el mundo entero seguía en directo la retrasmisión de su liberación. Este caso arroja como resultado la imagen de un país fuerte y con un presidente con habilidades para el liderazgo. «El presidente chileno domina todos los escenarios, desde la indumentaria al mensaje, el tono, comunicación gestual, todo en su justa medida para erigirse en una persona persuasiva, emotiva, cercana, natural, convincente, creíble y empática con el espectador» (Véliz Montero, 2011: 7).

Capítulo II. Criterios metodológicos

En la parte introductoria de este trabajo, se esbozan los primeros elementos del proceso de investigación como el planteamiento del problema y la teoría, junto a la definición de nuestros objetivos generales y específicos y la respuesta tentativa a la pregunta de investigación. Esta última acción constituye la primera de la fase operacionización de la investigación donde los «conceptos teóricos se traducen en términos operacionales. De ellos se deducen unas variables empíricas o indicadores que posibilitan la contrastación empírica del concepto que se analiza» (Cea D'Ancona, 2001: 123)

II.1 Variables de estudio

Las variables de estudio, o característica empírica de un concepto que puede adoptar más de un valor, se hacen presentes en nuestra proposición de estudio. La variable que se intenta explicar, variable dependiente, es la eficacia de la comunicación en situaciones de crisis, y lo hacemos a través de la presencia en la gestión de una crisis de determinadas variables independientes.

II.1.1 Variable dependiente

En el capítulo teórico hemos definido eficacia de comunicación en situaciones de crisis. Su delimitación conceptual ayuda en su transformación del concepto en variables observables y permite construir los indicadores necesarios para su medición. Para que podamos alcanzar la eficacia de la comunicación en una situación de crisis se necesita:

- Decisiones gubernamentales¹¹ que permitan cerrar la crisis y cumplir los objetivos previstos, sin que se produzca desgaste en la valoración política de los responsables de su gestión.

11 Uno de los indicadores que construimos para medir eficacia, son las decisiones gubernamentales, a partir de la definición de Morlino (1985) que introducimos en el capítulo teórico. En este trabajo, cuando medimos y analizamos las decisiones gubernamentales nos referimos a las decisiones propias de la crisis, esto es, las medidas que se diseñan para terminar la

- Determinar los objetivos, tácticas, estrategias, canales, público y mensajes. Se debe garantizar la correspondencia entre estos últimos con los que reflejan los medios de comunicación que se perciben por los públicos.
- Una valoración política positiva de la gestión alejada de situaciones adversas.
- Cobertura de los medios de comunicación a la actuación del sector público¹².

Estos ítems necesarios para lograr la eficacia en la comunicación de una situación de crisis, precisan de unos indicadores para medir esta variable. A continuación exponemos, en forma de tabla, cada uno de los indicadores que construimos para medir eficacia y las técnicas empleadas para recolectar los datos.

La terminación de una crisis necesita de decisiones gubernamentales que cierren el conflicto y recuperen el normal funcionamiento de las instituciones. Estas decisiones son a iniciativa de los responsables públicos de la gestión, y precisan la valoración positiva de sus acciones desde los públicos externos: ciudadanos afectados y medios de comunicación.

Tabla 2. Indicador de decisiones gubernamentales y valoración de gestión pública

Indicador	Técnica
<ul style="list-style-type: none"> • Correspondencia entre las decisiones gubernamentales con terminación de la crisis 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista en profundidad • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Valoración de la gestión pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Barómetros y encuestas • Resultados electorales

Fuente. Elaboración propia a partir de definición de eficacia en el capítulo teórico

La estrategia de comunicación debe contener una definición de los objetivos, públicos y mensajes que interesan lleguen a la opinión pública. Se necesita la equivalencia entre los mensajes-descriptores que la Administración construye de su crisis y los que transmiten los medios de comunicación.

situación de crisis. En la toma de decisiones nos encontramos con diferentes órganos con poder de decisión, desde los titulares de los departamentos de la Administración hasta el Gobierno con el Consejo de Ministros.

12 Es preciso señalar que en este trabajo se estudian los casos de comunicación de crisis que se gestionan por el sector público. Entendemos por sector público, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y el sector institucional. Forman parte del sector institucional, entre otros, los organismos públicos y entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

En ocasiones, las decisiones en la gestión de crisis y los mensajes que se comunican son competencia del Gobierno y de su Consejo de Ministros (Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno). Del mismo modo nos referimos al gobierno municipal en los casos donde las decisiones parten del alcalde y de su Junta de Gobierno (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local). En este sentido, nos referimos al Gobierno, al sector público o a la Administración Pública, como los órganos que emiten los mensajes y adoptan decisiones en función del titular de la competencia. Y son sus actuaciones y mensajes los que se analizan y miden con estos indicadores.

Tabla 3. Indicador estrategia de comunicación y correspondencia entre mensajes del sector público y mensajes en los medios de información

Indicador	Técnica
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia con objetivos, tácticas, canales, públicos y mensajes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista en profundidad • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Correspondencia entre los mensajes del sector público y mensajes de los medios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista en profundidad • Análisis de contenido

Fuente: Elaboración propia a partir de definición de eficacia en el capítulo teórico

La valoración política de la gestión de una situación de crisis necesita observar la presencia o ausencia de situaciones adversas que pueden restar credibilidad a la actuación gubernamental, así como una notable cobertura en los medios de comunicación de la acción de la Administración.

Tabla 4. Indicador valoración política y cobertura en los medios de la actuación del sector público

Indicador	Técnica
<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de voces críticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas críticas de afectados 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Presencia artículos de opinión negativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Manifestaciones y concentraciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones de investigación o investigación judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Control al Gobierno y Administración Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas políticas: ceses y dimisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura medios actuación del Sector Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido

Fuente: Elaboración propia a partir de definición de eficacia en el capítulo teórico

A continuación, detallamos los datos que buscamos medir con los indicadores de valoración política.

1. Presencia de voces críticas: aparición de voces contrarias y críticas a la gestión de la crisis. Éstas pueden venir de otras fuerzas políticas, de agentes sociales o de los ciudadanos.
2. Plataformas críticas de afectados: presencia de grupos de afectados que se organizan en plataforma para defender sus intereses frente a la gestión que el sector público realiza de la situación de crisis, hacia la que no muestran simpatía.

3. Presencia de artículos de opinión en los medios de información: en los medios de comunicación nos encontramos artículos de opinión y editoriales que se muestran a favor o en contra de las medidas del sector público. Se observan si los mensajes que transmiten son negativos, en una posición de rechazo a las decisiones gubernamentales.
4. Manifestaciones y concentraciones: agrupaciones ciudadanas para mostrar su rechazo a la gestión de la crisis o reivindicar una actuación alternativa.
5. Comisiones de investigación o investigación judicial: creación de comisiones de investigación o presentación de denuncias en la Administración de Justicia por decisiones que se derivan de la crisis.
6. Control a la acción del Gobierno y de la Administración Pública: intervenciones en los órganos de control, debates parlamentarios o municipales que se generan sobre la crisis. Este indicador se encuentra íntimamente relacionado con la variable política iniciativa parlamentaria.
7. Víctimas políticas: dimisiones y ceses. El abandono de los puestos de responsabilidad de quienes han tenido encomendada la gestión de la crisis, bien sea por una dimisión personal o por el cese del superior jerárquico que lo designó.
8. Cobertura de los medios de comunicación de la actuación del sector público: Presencia y frecuencia de la crisis y actuación del sector público en los medios de comunicación.

II.1.2 Variables independientes

Para explicar la eficacia en la gestión de comunicación de una situación de crisis se necesita observar variables independientes que influyen en el comportamiento de la variable dependiente. Partimos de una proposición: En un proceso de gestión de comunicación de crisis en el sector público, son las variables políticas y comunicacionales las que favorecen su eficacia. Pero el estudio no lo podemos reducir a este conjunto de variables, se necesita extender el análisis a todas las que están presentes en la gestión de una crisis.

Las variables independientes se presentan en una matriz de datos donde se agrupan en seis dimensiones, para cada una de ellas se especifican sus instrumentos de recolección de los datos, indicadores para medir cada una de las variables y los valores o atributos que puede adoptar.

Distinguimos las siguientes dimensiones: crisis; gestión de crisis; comunicación de crisis; política; relación con los medios de comunicación y evaluación.

Tabla 5. Matriz donde se especifican las variables, técnicas, indicadores y nivel de medición

Dimensión	Variable	Técnica	Indicador	Nivel de medición
Crisis	Tipos	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Fases	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Duración de la fases	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Cuantitativa
	Modelo de gestión	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
Gestión crisis	Experiencia gestión de crisis	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Presencia o ausencia	Nom. Dicotómica
	Previsión de crisis: pro actividad	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica
	Manual de crisis	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica
	Presupuesto	Entrevista	Pregunta	Cuantitativa
	Comité de crisis	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica
	Nº comités	Entrevista	Pregunta	Cuantitativa
	Nº miembros del comité	Entrevista Análisis contenido	Pregunta	Cuantitativa
	Perfil comité	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Presencia o ausencia	Nominal
	Definición en el manual del comité	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica
	1ª actuación constitución del comité	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Autonomía decisiones	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica
	Coordinación director y portavoz crisis	Entrevista	Pregunta	Nominal Dicotómica
	Centro de control de mando	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica
	Previsión centro de control en manual de crisis	Entrevista	Pregunta	Nominal
Toma de decisiones: Rapidez	Entrevista	Pregunta	Ordinal	

Tabla 5. Continuación

Dimensión	Variable	Técnica	Indicador	Nivel de medición
Comunicación de crisis	Plan de comunicación o estrategia	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Objetivos de la comunicación	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Comparecencia en medios de comunicación	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Frecuencia	Cuantitativa
	Transparencia / Opacidad informativa	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Frecuencia	Cuantitativa
	Herramientas de comunicación y de información	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Frecuencia	Nominal
	Portavoz	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Frecuencia	Nominal
	Número portavoz	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Presencia o ausencia	Cuantitativa
	Preparación portavoz	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Mensaje	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Mensaje único o segmentado	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Público	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Estrategia de comunicación	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Adaptación departamento comunicación	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Presupuesto	Entrevista	Pregunta	Cuantitativa
Política	Contexto	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Coordinación y colaboración entre administraciones	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Presencia y ausencia	Nominal
	Colaboración agentes políticos	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Presencia o ausencia	Nominal
	Iniciativa comunicación	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Iniciativa política	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Iniciativa parlamentaria	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Empatía	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nominal
	Habilidades para el liderazgo público	Entrevista Análisis contenido	Pregunta Presencia o ausencia	Nominal

Tabla 5. Final

Dimensión	Variable	Técnica	Indicador	Nivel de medición
Relaciones con los medios	Relación con los medios de comunicación	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Listado de medios actualizado	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Atención directa	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Disposición de un espacio habilitado	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Previsión espacio atención en manual	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Igualdad de trato	Entrevista	Pregunta	Nominal
	Fuente de información	Entrevista	Pregunta	Nominal
Evaluación	Rendición de cuentas	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica
	Escenificación fin de crisis	Análisis contenido	Presencia o ausencia	Nom. Dicotómica
	Evaluación gestión y comunicación	Entrevista	Pregunta	Nom. Dicotómica

Fuente. Elaboración propia a partir de la revisión bibliografía e investigación documental de episodios de comunicación de crisis

Para comprender cada una de estas dimensiones realizamos una breve descripción del significado de cada variable.

Dimensión «Crisis»

1. Tipos de crisis: las crisis se clasifican siguiendo los criterios establecidos en el capítulo teórico. No debemos olvidar que el tipo de crisis condiciona su estrategia de comunicación.
2. Fases de la crisis: identificamos tres fases por las que atraviesa este fenómeno; pre-crisis, crisis, y poscrisis. La primera es cuando se detectan las señales de alarma que nos anuncian la llegada; la fase de crisis es cuando se produce su eclosión y se ponen en marcha las medidas técnicas y de comunicación; la fase de poscrisis es la que tiene lugar en el momento de su cierre o terminación.
3. Duración de las fases de la crisis: El tiempo de duración de cada una de las fases de la crisis.
4. Modelo de Gestión de Crisis: Diferenciamos los modelos de gestión de crisis evitable y no evitable de González Herrero (1998). Su diferencia la marca la presencia de la fase previa. Guarda relación con la variable «fase de crisis» que hemos indicado antes.

Dimensión «Gestión de Crisis»

1. Experiencia en gestión de crisis: participación de los responsables en la gestión de otras crisis anteriores.
2. Previsión de crisis y medidas proactivas: con esta variable se mide si la organización dispone de medidas previas para afrontar la crisis como son las auditorias, los simulacros, las señales de alerta o incluso los planes de crisis.
3. Manual de crisis: documento extenso y exhaustivo donde se recogen las medidas a implementar cuando se produce una situación de crisis. Medimos su presencia o ausencia, además de su contenido. Su actualización, conocimiento por los miembros de la organización, el departamento encargado de su redacción, la participación de agentes externos en su redacción.
4. Presupuesto destinado a la gestión de crisis: partida presupuestaria que se destina a gestión de crisis.
5. Comité de crisis: órgano encargado de la gestión y comunicación de una situación crítica. Siempre que exista el manual de crisis, este contempla su creación, los miembros que lo integran y su perfil.
6. Número de comités mientras se desarrolla la crisis.
7. Número de miembros que integran el comité de crisis.
8. Perfil del comité: se define el perfil de las personas que integran el comité de crisis, si es un perfil técnico o profesional de expertos.
9. Definición del comité en el manual: medimos si el comité y su composición se contemplan en el manual de crisis o se improvisa cuando estalla la crisis.
10. La primera actuación o momento de salir a escena: el comité de crisis se pone en marcha cuando se inicia la crisis o su funcionamiento es previo. Podemos encontrar situaciones donde sus reuniones son previas a la crisis, es cuando se definen escenarios de crisis y medidas proactivas.
11. Autonomía en la toma de decisiones: las decisiones del comité de crisis no necesitan de una autoridad superior que las valide.
12. La coordinación del comité de crisis recae en la misma persona que realiza la labor de portavoz.

13. Centro de control de mando o centro de operaciones. Se mide si existe un centro de control donde se celebran las reuniones del comité de crisis.
14. Previsión en el manual de crisis: se encuentra previsto en el manual de crisis el lugar de emplazamiento del centro de operaciones.
15. Rapidez en la toma de decisiones. Se observa cuándo se toman las decisiones para cerrar la crisis.

Dimensión «Comunicación de crisis»

1. Plan de comunicación o estrategia de comunicación: medimos si la Administración cuenta con un plan de comunicación previo o su actuación responde a una estrategia de comunicación que se improvisa cuando estalla la crisis.
2. Objetivos de la comunicación de crisis: se miden los objetivos de la política de comunicación, ya sea a través de la estrategia improvisada o de un plan de comunicación con carácter previo.
3. Comparecencia ante los medios de comunicación: se observa la primera comparecencia ante los medios de comunicación, cuándo se produce la primera rueda de prensa para dar explicaciones de lo ocurrido y las primeras medidas a implementar.
4. Transparencia informativa: frecuencia en la aparición de los responsables ante los medios de comunicación e información que se muestra a través de diferentes herramientas.
5. Herramientas de información y comunicación: herramientas que se utilizan para llevar a cabo la comunicación de la crisis (ruedas de prensa, comunicados de prensa, comunicados oficiales, webs, redes sociales, entrevistas, dossier de prensa y argumentario).
6. Portavoz: responsable que da voz a la crisis, comunica ante los medios y ante la sociedad en general acerca de lo ocurrido y los resultados de su gestión.
7. Número de portavoces: número de personas que toman la palabra en la comunicación de la crisis.
8. Preparación del portavoz: media *training*, entrenamiento al que se somete al portavoz para afrontar la comunicación de una situación de crisis.
9. Mensaje: contenido del mensaje que desean transmitir el portavoz de la crisis a sus audiencias.

10. Mensaje único o segmentado: el mensaje puede ser único para todas las audiencias o se puede segmentar en función de un público concreto hacia el que se dirige cada mensaje.
11. Público: se define la audiencia a la que se dirigen los mensajes.
12. Estrategia de comunicación: en el marco teórico hemos definido las estrategias de comunicación que se pueden seguir por parte de los gestores de una crisis.
13. Adaptación del servicio de comunicación a la crisis: la gestión de una situación de crisis puede requerir una adaptación del departamento de comunicación. La dotación de personal para casos de crisis puede estar prevista antes de que llegue el conflicto.
14. Presupuesto destinado a la comunicación de crisis: dotación presupuestaria específica para acometer la comunicación de una situación de crisis.

Dimensión «Política»

1. Contexto: características sociales y políticas del momento en que se produce la situación crítica, percepción social de los políticos encargados de la gestión. Se analizan los principales problemas que preocupan a los ciudadanos y la valoración de la gestión política del responsable de cerrar la crisis.
2. Coordinación y colaboración entre administraciones: se mide la coordinación entre las administraciones para evitar duplicidad de medidas y mensajes contrarios.
3. Participación y colaboración del resto de formaciones políticas, ciudadanos y expertos: es importante la colaboración con los adversarios políticos a quienes conviene mantener informados de los motivos de la crisis y de las decisiones que se adoptan. De este modo, se puede reducir las críticas de falta de transparencia que son frecuentes cuando se produce una crisis.
4. Iniciativa mediática: la iniciativa mediática la lidera el gobierno o su acción es de respuesta a la iniciativa que marcan los medios de información.
5. Iniciativa política: las decisiones gubernamentales para dar una solución a la crisis son iniciativa del gobierno o parten de otros públicos externos.
6. Iniciativa parlamentaria: una Administración se encuentra sometida a los mecanismos de control al poder ejecutivo. En las cámaras y pleno de representación

popular es importante llevar la iniciativa en las propuestas que se plantean para su debate. La iniciativa parlamentaria puede ser del gobierno o su grupo político, o por el contrario, de las otras fuerzas políticas con representación parlamentaria o plenaria.

7. Empatía: se muestra a través de determinados gestos que humanizan la gestión de la crisis, muestran cercanía y preocupación por el conflicto. Se mide la presencia o ausencia de gestos como el acercamiento al lugar de los hechos, la visita a las audiencias afectadas, asumir la responsabilidad de crisis, estar al lado de las víctimas y defenderlas.
8. Habilidades para el liderazgo: las habilidades¹³ para el liderazgo público son cinco. Dar sentido a la crisis, la adopción de decisiones, elaboración de un significado, terminación y aprendizaje (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007).

Dimensión «Relación con los medios de comunicación»

1. Relación con los medios de comunicación: cuándo se inician las relaciones con los medios y cómo se desarrollan.
2. Listado de medios de comunicación actualizado donde se incluyen las personas de los medios a los que se debe convocar cuando se produce la crisis.
3. Atención directa a los medios de comunicación: medimos si los responsables máximos de la gestión de la crisis atienden directamente a los medios de comunicación.
4. Disposición de un espacio habilitado para atenderlos: los medios disponen de una sala determinada para cubrir la noticia.
5. Previsión en el manual de crisis del espacio destinado a los medios y de la relación detallada de datos de contacto para proceder a su convocatoria.
6. Igualdad de trato de los medios: los medios de comunicación reciben el mismo trato por parte de los gestores de la comunicación. Presencia de exclusivas o entrevistas en un medio de información.
7. Fuente de información: La fuente de información de la que beben los medios es la que suministra la Institución.

13 Boin, A.; P. T Hart, E. Stern y B. Sundelius (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Dimensión «Evaluación»

1. Rendición de cuentas: una vez finalizada la crisis se hace balance público de lo ocurrido y de las actuaciones gubernamentales.
2. Escenificación de un hecho que se identifique con el fin de la crisis: cuando se cierra una crisis hay un hecho simbólico o una rueda de prensa que muestra su terminación.
3. Evaluación de medidas de gestión y comunicación: la Administración evalúa el resultado de las medidas técnicas en la gestión de la crisis y de las medidas de comunicación.

Los indicadores con los que medimos cada una de las variables se presentan diferentes dependiendo de la técnica de obtención de datos. Nos adelantamos al epígrafe dedicado a las técnicas de investigación para referirnos brevemente a los instrumentos con los que construimos los indicadores de nuestras variables. Éstos aparecen expuestos en la tabla matriz, se corresponden con las preguntas formuladas en las entrevistas en profundidad y con el registro de la presencia o ausencia de determinadas variables, sus atributos y frecuencia que descubrimos del análisis de contenido.

Por lo que respecta al nivel de medición de las variables, la mayoría son variables cualitativas nominales con presencia de alguna cuantitativa y de intervalo, como es el caso de las variables que miden el presupuesto que destinan las Administraciones Públicas a la gestión y comunicación de crisis, así como las variables que miden los miembros que forman los órganos de gestión, el número de portavoces o la frecuencia informativa y de comparencias públicas.

La codificación de los atributos de variables nominales no dicotómicas no se construye de modo definitivo antes de empezar el proceso de análisis del dato cualitativo. La delimitación de categorías a partir de las dimensiones y variables es un trabajo flexible, no definitivo, que se completa una vez que se recogen todos los datos de la investigación, cuando se aborda la fase de recolección de datos y se inicia el primer análisis de la información.

En relación con los niveles de medición de una variable, debemos exponer el interés de llegar a una cuantificación de los datos que los haga más operativos para extraer conclusiones, en algunas variables. Esto no nos aleja del paradigma cualitativo donde nos encontramos y que hemos escogido, por la riqueza informativa que nos aporta, para comprender la realidad del fenómeno objeto de estudio.

II.2 Diseño de la investigación y estrategia

La metodología para llevar a cabo esta investigación nos permite responder a la pregunta planteada, cumplir los objetivos y validar la respuesta a nuestro problema de investigación. En definitiva, cuando nos situamos en un planteamiento metodológico es para mostrar «cómo» realizamos la investigación que nos lleva a descubrir un conocimiento nuevo, habida cuenta del «qué» representado en el planteamiento del problema y que condiciona el resto de decisiones. El diseño de la investigación, a partir de los objetivos planteados, responde a un modelo descriptivo, donde se pretende identificar las variables presentes en la gestión del fenómeno crisis. En nuestro estudio tratamos de mostrar el comportamiento de las variables en un proceso de comunicación de crisis, para descubrir aquellas que favorecen o facilitan su eficacia.

En el título de la investigación introducimos como subtítulo «estudio comparado de casos de comunicación de crisis», esto no nos debe confundir acerca de la metodología a emplear. Comparamos, en el sentido más amplio de la comparación en las Ciencias Sociales, casos de comunicación de crisis en las Administraciones Públicas en un periodo de tiempo concreto desde el año 2010 al 2014, para observar las similitudes y diferencias en la presencia de variables y su comportamiento. «Realmente toda investigación empírica implica algún tipo de comparación» (Caïs, 2002: 11). De esta manera podemos descubrir las variables que están presentes en los casos de comunicación donde el resultado de la gestión es más eficaz.

La estrategia de investigación o método que vamos a seguir para demostrar nuestra propuesta es el estudio de caso. «Un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco» (Coller, 2000: 29). Recurrimos a este tipo de investigación que aboga por una generalización analítica, para representar o generalizar sobre nuestra teoría (Ying, 1989). Este método válido para generar teorías se considera por algunos sectores de la disciplina como no apropiado para la investigación científica, por la dificultad de representación y de fiabilidad. Esta limitación tratamos de corregirla con una triangulación de fuentes y datos durante el proceso de investigación.

II.3 Técnicas de investigación

¿Cómo conseguimos los datos que nos aporten la evidencia científica para llegar a conclusiones que hagan válida la teoría? La respuesta la encontramos en las denominadas técnicas de investigación que se manifiestan como los instrumentos al servicio del investigador para recolectar los datos de nuestra investigación. Las

técnicas que se siguen, desde un paradigma cualitativo, son la investigación documental, la entrevista en profundidad y el análisis de contenido.

II.3.1 La investigación documental

Esta técnica nos permite descubrir las teorías que sustentan nuestra aproximación teórica y definir los conceptos de nuestra teoría. Del mismo modo, se recurre a este instrumento para conseguir la información que contienen los diarios de sesiones, comisiones de investigación y actas de los plenos municipales donde se trata la gestión de la crisis. Los diarios de sesiones que se analizan son los que transcriben los debates que se producen en los siguientes órganos:

Pleno y comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, durante la IX¹⁴ y X¹⁵ Legislatura.

Plenos de las corporaciones locales en los municipios donde se suceden casos seleccionados para su estudio.

En la selección de los diarios de sesiones y de plenos que utilizamos para conseguir los datos, señalar que hemos acotado todos los diarios de sesiones al tiempo de duración de la situación de crisis. En un primer examen de la documentación se eligen los diarios que contienen debate sobre el conflicto durante sus fases de desarrollo, desde que se detectan las señales de alerta hasta el cierre operativo, aun cuando en el orden del día no se precisa como tema de trabajo para la sesión parlamentaria o plenaria¹⁶.

II.3.2 La entrevista en profundidad

La entrevista en profundidad es una de las técnicas más utilizadas en la investigación social desde la perspectiva cualitativa. Corbetta la define como la «conversación provocada por el entrevistador, dirigida a sujetos elegidos sobre la base de un plan de investigación, en número considerable, que tiene una finalidad de tipo cognoscitivo, guiada por el entrevistador y sobre la base de un esquema flexible y no estandarizado de interrogación» (Corbetta, 2003: 368). El instrumento para conseguir el dato es cada una de las preguntas que conforman el guion de la entrevista. En este caso se ha preferido una entrevista en profundidad con una relación detallada de preguntas que versan sobre cada una de las variables.

En la selección de nuestro marco muestral se sigue un muestreo cualitativo intencional porque las decisiones en la elección de nuestras unidades de análisis se

14 IX Legislatura de España (2008-2011).

15 X Legislatura de España (2011-2015).

16 Este matiz es importante porque durante la gestión de la crisis del Ébola, no se presentan en todas las sesiones de las cámaras legislativas iniciativas concretas sobre el contagio, pero sí se aprovechan debates de otras iniciativas para introducir una crítica o una denuncia al Gobierno, y de este modo provocar un pronunciamiento del Ejecutivo sobre este conflicto.

hacen en función de los propósitos de la investigación. Estamos ante un muestreo teórico motivado por la naturaleza de la investigación donde se observan los principios de pertinencia y adecuación. «La pertinencia se refiere a las personas que mejor y más información pueden generar sobre la investigación». Para cumplir con este principio se seleccionan a quienes participan en la gestión de la crisis y asumen las máximas responsabilidades políticas y técnicas. «La adecuación se refiere a contar con todos los datos necesarios y suficientes para una comprensión lo más exhaustiva posible del fenómeno», que tanta relación tiene con la saturación cualitativa y que observamos con los datos que obtenemos de las entrevistas realizadas para cada uno de los casos (Tojar, 2006: 186-7). No obstante, con la revisión bibliográfica y el análisis de contenido además de las entrevistas, podemos triangular datos que nos aportan una visión completa del fenómeno objeto de estudio.

A continuación se indican las entrevistas realizadas para cada uno de los casos identificando: puesto o persona entrevistada, lugar, mes y año de su realización.

Tabla 6. Unidades de población a las que se realizan las entrevistas en profundidad

Caso	Persona / cargo	Lugar	Fecha	Año
Cierre del Espacio Aéreo (2010)	Directora de Comunicación de AENA	Madrid	Enero	2016
	Director de Comunicación del Ministerio de Fomento	Madrid	Enero	2016
	Ministro de Fomento y portavoz de la crisis	Vía telemática	Febrero	2016
Terremoto de Lorca (2011)	Director Oficina de Comunicación del Ayuntamiento de Lorca	Lorca	Agosto	2013 ¹⁷
	Alcalde de Lorca y portavoz de la crisis	Águilas	Agosto	2013
Conflicto de Gamonal ¹⁸ (2014)	Director de Comunicación Ayuntamiento de Burgos	Burgos	Febrero	2016
	Vicealcalde de Burgos y portavoz de la crisis	Valladolid	Marzo	2016
Contagio por el virus Ébola ¹⁹ (2014)	Director de Comunicación del Ministerio de Sanidad	Vía telemática	Abril	2016
	Responsable de la Secretaría de Estado de Comunicación	Madrid	Enero	2016
	Responsable de comunicación en el gabinete de la vicepresidenta del Gobierno	Madrid	Enero	2016

Fuente. Elaboración propia

17 En el caso del terremoto Lorca, las entrevistas se realizan el año 2013 porque forman parte de mi trabajo fin de máster: "Gestión de crisis: comunicación del terremoto de Lorca", que se presenta en septiembre de 2013.

18 Se ha intentado realizar una entrevista al alcalde de Burgos Javier Lacalle, pero desde el Gabinete de Alcaldía se rechaza la participación del regidor municipal para conversar sobre el caso Gamonal.

19 Tras varios intentos, no se puede celebrar la entrevista con la Vicepresidenta del Gobierno. Desde su Gabinete nos remiten a la información que nos facilita el responsable de comunicación del Gabinete de la Vicepresidenta en Moncloa, en la conversación que tiene lugar el 23 Enero de 2016 en Madrid.

II.3.3 Análisis de contenido

El análisis de contenido, como estrategia de obtención de datos, tiene como fuente de información las noticias aparecidas en los medios de comunicación mientras se desarrolla la crisis, esto es, desde su fase inicial, precrisis o crisis según el caso, hasta la terminación de su gestión y comunicación a través del balance de resultados. Para comprender los elementos que originan cada episodio de comunicación de crisis, nos remontamos a fases previas a la eclosión del fenómeno donde, en ocasiones, encontramos las señales que no se detectan o no se gestionan y dan origen a la crisis.

De los medios de información que se pueden utilizar para analizar las noticias nos decantamos por la prensa escrita. Sin abordar un amplio debate teórico sobre la primacía de los medios escritos, radiofónicos y audiovisuales, señalar que «los medios escritos ejercen menos influencia a la hora de establecer la agenda del público que los audiovisuales. Sin embargo, sirven a la perfección para poder realizar un análisis del discurso detallado» (Redondo, 2010: 355).

Las noticias que recoge la prensa escrita permiten a las audiencias disponer de más tiempo para poder aprenderse su contenido (McCombs, 2006: 102). El disponer de un mensaje por más tiempo, como permite la prensa escrita, y la construcción de una realidad con más riqueza de detalles, se tiene presente a la hora de seleccionar estos medio de información. Además ofrecen la posibilidad de examinar editoriales y artículos de opinión que tanto argumento aportan en la valoración política de un caso de comunicación en situaciones de crisis.

En base a estas razones, la muestra se forja a partir de las noticias aparecidas en la prensa escrita de los principales diarios de tirada nacional, según el estudio general de medios²⁰: diario *El País* y *El Mundo*. Pero como los casos no solo se circunscriben al nivel estatal de la Administración sino que son objeto de análisis episodios que se fraguan en los ayuntamientos, se analizan los siguientes periódicos locales: *La Verdad* y *La Opinión* de Murcia para el caso del sismo lorquino; *El Correo de Burgos* y *El Norte de Castilla* para el caso de Gamonal. Las empresas de medios relacionadas disponen de hemeroteca web para efectuar todas las consultas y descargas que facilitan su análisis documental.

Se analizan los titulares que recogen las ediciones diarias para cada una de las crisis, además profundizamos en el contenido de la noticia para observar el desarrollo narrativo de este fenómeno en cada uno de los medios de información. Se observa la correspondencia entre los mensajes públicos y los que describen los medios de comunicación, además de estudiar el espacio que brindan cada diario a la crisis y a las actuaciones gubernamentales mientras dura el conflicto.

20 Datos del EGM (Estudio General de Medios): recoge los datos de los diarios más leídos entre la población española, que son *El País* y *El Mundo*, eliminando la prensa escrita deportiva. <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General>. Se observa los resultados del Estudio General de Medios en los momentos de desarrollo de la crisis.

Aunque el corpus de datos para medir determinados indicadores proviene de las noticias de los medios de comunicación, nos apoyamos en determinadas ruedas de prensa que completan nuestra investigación. Las ruedas de prensa que hemos seleccionado son: las que recogen las primeras comparecencias ante los medios de comunicación cuando estalla la crisis; las que informan de toma de decisiones que son relevantes para el caso; y las que informan de los acuerdos del Consejo de Ministros que se encuentran disponibles en página web de la Moncloa²¹.

Tabla 7. Primera comparecencia ante los medios de comunicación cuando estalla la crisis

Caso	Fecha	Responsable ²²	Contenido ²³
Cierre del espacio aéreo (2010)	3/12/2010	Presidente de AENA	Se anuncia el cierre del espacio aéreo por la ausencia de los controladores aéreos en sus puestos de trabajo
	3/12/2010	Ministro de Fomento	Se comunica que el Gobierno no cede al chantaje de los controladores que toman a los ciudadanos como rehenes. Se solicita a los controladores que vuelvan a sus puestos de trabajo
Terremoto de Lorca (2011)	11/5/2011	Alcalde de Lorca ²⁴ ; Delegado del Gobierno en la Región de Murcia; Ministra de Ciencia e Innovación.	Se hace la primera descripción de los acontecimientos y se informa de las medidas adoptadas para paliar la crisis
Conflicto en Gamonal (2014)	12/1/2014	Alcalde de Burgos	Se condena la violencia en las calles de la ciudad y se anuncia que las obras del bulevar continúan.
Contagio por el virus Ébola (2014)	6/10/2014	Ministra de Sanidad; Directora General de Salud Pública, Calidad e Innovación del Ministerio; director general del Hospital La Paz; Jefe de Servicio de Medicina Interna del Hospital La Paz; Subdirectora general del Hospital Carlos III; Responsable de enfermedades infecciosas del Hospital La Paz de Madrid	Se anuncia el contagio de la auxiliar de clínica Teresa Romero, al atender al doctor García Viejo

Fuente. Elaboración propia

21 www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas

22 El responsable es el gestor público que interviene en la comparecencia ante los medios de comunicación.

23 El contenido de la rueda de prensa es la información y mensajes principales que se quieren manifestar a la opinión pública.

24 Esta rueda de prensa se celebra al aire libre, la misma noche en que se suceden los terremotos. Acompañan al alcalde en su comparecencia, además de los responsables a nivel nacional, los consejeros de Presidencia y de Justicia de la Región de Murcia.

Tabla 8. Rueda de prensa donde se informa de medidas relevantes para el desarrollo de la gestión de la crisis

Caso	Fecha	Responsable ²⁵	Contenido ²⁶
Cierre del espacio aéreo (2010)	4/12/2010	Vicepresidente primero y portavoz del Gobierno ²⁷	Se comunica que el Ministerio de Defensa controla la circulación aérea general en todo el territorio nacional
Terremoto de Lorca (2011)	13/5/2011	Alcalde de Lorca, presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y presidente del Gobierno de España	Las tres administraciones muestran su unidad en la solución de la crisis y anuncian la política de ayudas económicas
Conflicto en Gamonal (2014)	14/1/2014	Alcalde de Burgos	Se anuncia la paralización temporal de las obras y la apertura de un periodo de reflexión con los vecinos
	17/1/2014	Alcalde de Burgos	Se anuncia la paralización definitiva del proyecto de construcción del bulevar

Fuente. Elaboración propia

Tabla 9. Rueda de prensa del Consejo de Ministros donde se adoptan acuerdos de gestión de la crisis

Caso	Fecha	Responsable ²⁸	Contenido ²⁹
Cierre del Espacio Aéreo (2010)	3/12/2010	Vicepresidente Primero y Portavoz del Gobierno ³⁰	Aprobación del Real Decreto Ley 13/2010 de 3 de diciembre, de actuación en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo
	4/12/2010	Vicepresidente Primero y Portavoz del Gobierno	Declaración del Estado de Alarma
Contagio por el virus Ébola (2014)	10/10/2014	Vicepresidenta y Portavoz del Gobierno	Creación del comité especial para la gestión de la enfermedad por el virus del Ébola y del comité científico.

Fuente. Elaboración propia

25 El responsable es el gestor público que interviene en la comparecencia ante los medios de comunicación.

26 El contenido de la rueda de prensa es la información y mensajes principales que se quieren manifestar a la opinión pública.

27 En esta rueda de prensa acompañan al vicepresidente primero del Gobierno, la ministra de Defensa y el ministro de Fomento.

28 El responsable es el gestor público que interviene en la comparecencia ante los medios de comunicación.

29 El contenido de la rueda de prensa es la información y mensajes principales que se quieren manifestar a la opinión pública.

30 Le acompaña en la rueda de prensa la ministra de Economía.

Completamos los datos de comunicación de una situación de crisis con un examen de las notas de prensa que emiten las instituciones en relación al caso de estudio, desde que estalla la crisis hasta que se produce el cierre definitivo³¹.

II.4 Técnica de análisis

El proceso de análisis de contenido (Bardin, 1986) sigue un orden cronológico con una superación de estadios desde el preanálisis, donde hemos seleccionamos el corpus de documentos sobre los que realizamos el análisis, hasta la explotación de los datos e interpretación de resultados. Este proceso es sistemático y ordenado, obedece a un plan considerado intelectualmente artesanal y de carácter interactivo pues se exige volver sobre los datos, analizarlos y replantear el proceso, no se considera esta etapa como un estadio final dado su carácter cíclico (Pérez Serrano, 1994).

Al decidirnos por una investigación cualitativa, nuestros datos necesitan de un proceso de análisis que reduzca la información y la haga más operativa. Las fases por las que atraviesa el proceso de análisis de los datos cualitativos parten de la recolección inicial de los datos a través de las técnicas de investigación cualitativas. Cuando tenemos todos los datos, se inicia un proceso de codificación de la información a partir de categorías de análisis previamente definidas que nos permiten explotar los datos. A partir de ese momento abordamos la fase de disposición y transformación de la información, antesala de la obtención de resultados y verificación de conclusiones (Miles y Huberman, 1984). La flexibilidad de este proceso permite que la aproximación a las categorías y a una codificación previa, se termine una vez que hemos recogido toda la información a través de las técnicas descritas en el apartado anterior.

II.5 Casos de comunicación de crisis

La selección de los casos de comunicación de crisis responde a criterios teóricos, su elección trata de generalizar los resultados que verificamos en las conclusiones. En esta investigación se seleccionan cuatro episodios de crisis que se comunican desde la Administraciones Públicas españolas, dos casos de gestión en el ámbito nacional y dos casos de gestión municipal, con la participación de instancias superiores en la distribución territorial del poder. La delimitación temporal del estudio de este fenómeno se acota a casos significativos de fechas cercanas, concretamente aquellos casos que se gestionan entre los años 2010 y 2014, un espacio de tiempo

31 Las notas de prensa que emiten las Instituciones se encuentran disponibles en las siguientes páginas webs:

Caso 1. Cierre del espacio aéreo: www.fomento.es y www.aena.es

Caso 2. Terremoto de Lorca: www.lorca.es

Caso 4. Contagio por el virus Ébola: www.msssi.gob.es y www.infoebola.gob.es

Las notas de prensa de Gamonal que analizamos no se encuentran disponibles en la página web del ayuntamiento. Podemos acceder a los datos gracias a la colaboración de un empleado municipal.

donde se han fraguado importantes casos de comunicación de crisis y donde se puede ver el comportamiento de las mismas variables para poder comparar los datos.

En un estudio de casos, la selección de los casos descansa sobre la relevancia y la naturaleza del caso (Coller, 2010). En esta ocasión, su elección se basa en criterios teóricos, que encuentran su justificación en la necesidad de capturar todos los rasgos característicos de la gestión de una crisis, y observar distintas estrategias de comunicación que posibilitan casos de eficacia. Si recordamos lo anunciado en el capítulo teórico, cada crisis es única y se manifiesta diferente aunque compartan un origen similar.

A continuación exponemos los criterios que marcan la elección de las unidades de estudio:

- Gestión en el Sector Público. La gestión instrumental y comunicativa de la crisis le corresponde a una Administración Pública o Gobierno.
- Presencia de los niveles de organización territorial de la Administración Pública en el nivel superior e inferior.
- Gravedad de los hechos y notoriedad de sus consecuencias, observando el nivel de territorial donde se produce.
- Relevancia social y mediática, todos ellos cuentan con una cobertura de medios nacionales y extranjeros.
- Responde a tipología de crisis diferentes. Los casos que se describen muestran la variedad de tipos de crisis a los que se puede enfrentar una organización, lo que permite conocer la génesis de casos diferentes en su origen, gestión, estrategia de comunicación y resultado.

Los cuatro casos de comunicación de crisis que se analizan son: el cierre del espacio aéreo (diciembre del 2010), el terremoto de Lorca (mayo del 2011), el conflicto en el barrio Gamonal de Burgos (enero de 2014) y el primer contagio del virus del Ébola en España (octubre de 2014).

II.5.1 Cierre del espacio aéreo (2010)

El 3 de diciembre de 2010 se produce el cierre del espacio aéreo español ante la indisposición de los controladores aéreos para ejercer sus funciones en los centros de control. La situación que el Gobierno de España califica como una «huelga salvaje» tiene su origen en un conflicto en el entorno de las relaciones sociales, ha caducado el convenio colectivo y no se alcanza un acuerdo para su renovación

por las posiciones encontradas sobre las condiciones laborales y retributivas. Si se analiza la memoria del año 2010 de la entidad pública empresarial, se aprecian las modificaciones del marco normativo que regula los recursos humanos, donde se vislumbran medidas en relación con el colectivo de controladores del espacio aéreo. El último desarrollo legal que aprueba el Consejo Ministros en su sesión ordinaria de 3 de diciembre de 2010, parece ser el detonante final de la crisis que provoca los partes de indisposición de los controladores aéreos.

La gravedad de los hechos se mide en dos decisiones de gran envergadura: El cierre del espacio aéreo y la declaración del Estado de Alarma, esto se produce por vez primera en nuestro país con una duración de cuarenta y tres días. La onda expansiva de los efectos que produce esta situación crítica se deja sentir entre los ciudadanos como clientes afectados de los servicios aéreos, en las aerolíneas, los proveedores y en la economía en general, ya que coincide con unos días festivos donde se registran un importante número de desplazamientos que repercute en el sector turístico.

II.5.2 Terremoto de Lorca (2011)

El 11 de mayo de 2011 se marca con tristeza en el calendario de la ciudad de Lorca³², dos temblores de tierra se cruzan en el destino de los habitantes de esta localidad de la Región de Murcia, tercera ciudad en importancia por detrás de Murcia y Cartagena. 4,5 MW y 5,1 MW es la magnitud sísmica en la escala de Richter de los terremotos que se registran en la ciudad, el primero tiene lugar a las 17.03 h causando gran estupor entre sus habitantes y activando las primeras alarmas de emergencia en medio de un amplio despliegue informativo. Mientras se podía estar esperando que se sucedieran las réplicas que siguen a los movimientos sísmicos con la finalidad natural de liberar tensión acumulada, un segundo temblor de 5,1 en la escala de Richter siembra el pánico y la angustia en la localidad murciana. Las cámaras de televisión desplazadas hasta allí en el primer terremoto asisten en directo al segundo temblor, y permiten que sus objetivos capten in situ las imágenes de los desprendimientos y los primeros minutos de desconcierto que se apoderan de la ciudad.

Las consecuencias son de una gravedad extrema, junto a las víctimas mortales sumamos cantidad de daños materiales y sociales. El contexto en que se produce el terremoto puede ser óbice para el desarrollo de la gestión de la tragedia y su comunicación. La ciudad de Lorca, al igual que el resto de municipios españoles, se encuentra en medio de la campaña electoral del 22 de mayo de 2011, fecha de celebración de las elecciones municipales y autonómicas. Se suspende la contienda electoral y la ciudad se convierte en un escenario de ir y venir de autoridades minis-

32 Municipio de 1676 km², con una población de 92869 habitantes en el año 2011, según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (Padrón municipal revisado a 1 de enero de 2011). Con un régimen de organización de municipio de gran población (Ley 9/2007, de 14 de diciembre, de la Asamblea Regional de Murcia).

teriales, presidentes autonómicos de regiones vecinas así como regidores locales de ciudades cercanas. La presencia de los entonces Príncipes de Asturias es una muestra más de las dimensiones e importancia de este fenómeno.

II.5.3 Conflicto de Gamonal (2014)

La ciudad de Burgos se convierte en foco de atención por las revueltas que se producen en las calles del barrio Gamonal, en contra de un proyecto de remodelación urbana que acomete el consistorio en la calle Vitoria. Las manifestaciones en la ciudad castellana no transcurren de modo pacífico, todo lo contrario, los resultados de los disturbios son altercados con los cuerpos de seguridad, daños materiales en el mobiliario urbano y desperfectos en el entorno de las calles donde se concentran las revueltas.

Los principales problemas que afectan al país están presentes en el argumento que utilizan los vecinos para rechazar el proyecto del bulevar, como la crisis económica y la corrupción urbanística. La posición municipal sufre un vaivén desde que comienzan las manifestaciones, en un primer momento el regidor municipal se muestra firme en su decisión de acometer las obras, pero la violencia de los altercados le empuja a abandonar definitivamente el proyecto de reforma de Gamonal.

II.5.4 Contagio por el virus del Ébola (2014)

La enfermedad por el virus del Ébola (EVE), antes llamada fiebre hemorrágica del Ébola, se descubrió en 1976. Desde entonces, según la Organización Mundial de la Salud, su brote más fuerte comienza en marzo de 2014 con una tasa de mortalidad del 50%. Los primeros casos del último brote en el año 2014 se producen en aldeas remotas de África Central y Occidental, cerca de la selva tropical. Pero el virus en el oeste de África acabó afectando a grandes centros urbanos, así como a zonas rurales.

En el verano de 2014 Liberia sufre las consecuencias de la epidemia del Ébola, en esta zona del país africano Miguel Pajares superior del Hospital Católico de San José de Monrovia, que realiza labores humanitarias en la zona, resulta infectado por el virus. Es entonces cuando se inicia su repatriación a España e ingresa en el Hospital Carlos III de Madrid, espacio sanitario habilitado por las autoridades españolas para acoger a los enfermos de Ébola. Esta no sería la única repatriación ya que en el mes de septiembre se traslada desde Sierra Leona al doctor García Viejo. Al igual que ocurriera con el padre Pajares los esfuerzos por salvar su vida no tienen éxito.

La virulencia de los acontecimientos encuentra su momento álgido con el contagio de Teresa Romero, auxiliar de clínica que se infecta con el virus cuando cuida del segundo misionero. Desde entonces se suceden algunas alarmas sobre posibles casos en otros lugares que finalmente dan negativo a la presencia de la enfermedad.

La única persona contagiada en nuestro país que desarrolla la enfermedad logra superarla, y finalmente se declara nuestro país libre de contagio del Ébola.

La crisis del Ébola se convierte en el centro de la atención mediática y sanitaria, con dos fases de gestión bien diferenciadas: La primera etapa la coordina la Ministra de Sanidad y la segunda la dirige la vicepresidenta del gobierno Soraya Sáez de Santamaría. Los momentos de mayor tensión se suceden con las declaraciones de algunos responsables públicos y se decide el cambio en la política de comunicación del Gobierno para reducir la alarma social y tranquilizar a los ciudadanos.

Capítulo III. Casos de comunicación de crisis en la Administración Pública española

La aproximación teórica a la comunicación de crisis alcanza una mayor comprensión con el análisis práctico de casos gestionados por la Administración Pública Española, su estudio permite conocer en profundidad cómo se gestiona la crisis y el porqué de su resultado. Para este fin hemos seleccionado episodios de crisis significativos que tienen lugar entre los años 2010 y 2014 en el sector público. Su elección responde a criterios teóricos, con la premisa máxima de analizar el mayor número de variables presentes en la gestión de una situación de crisis a partir de tipologías diferentes.

La justificación del muestreo intencionado de casos de crisis se ha expuesto en el capítulo segundo, con la descripción de la metodología de estudio para nuestro problema de investigación. En este capítulo abordamos la reconstrucción de los cuatro episodios de crisis a partir de un mismo esquema, lo que facilita el análisis del comportamiento de las variables características en un proceso de comunicación en situaciones de crisis.

III.1 Caso 1. Cierre del espacio aéreo (2010)

III.1.1 Marco de situación

III.1.1.1 Los hechos

El 3 de diciembre de 2010, coincidiendo con un puente festivo, asistimos al cierre del espacio aéreo español motivado por el conflicto laboral con el colectivo de controladores aéreos. La situación es calificada por el Gobierno de «huelga salvaje» ante las bajas por enfermedad que presentan los controladores, y el incumplimiento de sus obligaciones laborales en los puestos de trabajo de los centros de control. El tráfico aéreo en España se controla desde siete centros

de control ubicados en Santiago de Compostela, Madrid, Barcelona, Mallorca, Valencia, Sevilla y Gran Canaria.

La gravedad de los hechos motiva medidas de gran envergadura como el cierre del espacio aéreo español, la militarización de los servicios de control del espacio aéreo y la declaración del estado de alarma³³ por vez primera en nuestro país, con una duración de 43 días. La onda expansiva de los efectos que produce esta situación crítica se deja sentir en los ciudadanos como clientes de los servicios aéreos, en las aerolíneas, en los proveedores, y en los sectores económicos. El momento en que se produce el conflicto, coincide con unos días festivos donde habitualmente se registran un importante número de desplazamientos, con los consiguientes beneficios para el sector turístico, tan perjudicado por la crisis económica que azotaba al país.

En esta crisis podemos señalar, principalmente, tres partes implicadas en la gestión del conflicto: los controladores aéreos y su sindicato USCA (Unión Sindical de Controladores Aéreos), la entidad pública empresarial AENA, adscrita al Ministerio de Fomento del Gobierno de España que preside José Luis Rodríguez Zapatero, y el propio Ministerio de Fomento que dirige José Blanco.

«AENA es una entidad que gestiona 47 aeropuertos españoles, gestiona doce aeropuertos en México, tres en Colombia, da asistencia técnica a uno en Cuba y participa en el 10% de una empresa que, a su vez, gestiona los aeropuertos de Bolivia, San José de Costa Rica, tres aeropuertos en Inglaterra y Estocolmo», según las declaraciones del presidente de la entidad, Juan Ignacio Lema Devesa, en la comisión de presupuestos del Senado³⁴ celebrada el 24 de noviembre de 2009. En ese momento su régimen jurídico es el de entidad pública empresarial, y sobre el mismo se abre un debate, entre los responsables públicos de su gestión, sobre la necesidad de convertir AENA en sociedad anónima para ganar en eficiencia y competitividad.

Como hemos anunciado, el origen de la crisis es el conflicto laboral que se gesta ante la caducidad de un convenio colectivo y la falta de acuerdo para aprobar uno nuevo. La discrepancia se focaliza en las condiciones laborales con especial prevalencia en las relativas a las horas de trabajo en cómputo anual, y la retribución económica a este colectivo por su trabajo. Si se analiza la memoria del año 2010

33 La Constitución Española de 1978 (artículo 116) y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, regulan los estados de alarma, de excepción y de sitio. En su artículo 4.c establece que es «El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el art. 116, 2, de la Constitución, podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los arts. 28, 2 y 37, 2 de la Constitución, y concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

34 Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Presupuestos número 247 de 24/11/2009. Comparecencia del director general-presidente de la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos españoles y navegación aérea (AENA), D. Juan Ignacio Lema Devesa, a petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado.

de la entidad pública empresarial se aprecian las modificaciones que experimenta el marco normativo que regula los recursos humanos, donde se vislumbran algunas de las medidas³⁵ en relación con el colectivo de controladores del espacio aéreo. El último desarrollo legal³⁶ aprobado en Consejo de Ministros el 3 de diciembre de 2010 parece ser el detonante final de la crisis. Con esta norma se introducen cambios sustanciales en la configuración jurídica de la entidad que gestiona los aeropuertos, y medidas adicionales para asegurar el tráfico aéreo. Coincide esta aprobación normativa con la proliferación de partes de indisposición de los controladores aéreos para poder desarrollar su trabajo, tal y como anuncia el Gobierno y la propia empresa en sendas ruedas de prensa celebradas la tarde del día 3 de diciembre.

III.1.1.2 Antecedentes

Para comprender el caso del cierre del espacio aéreo español conviene remontarnos a fechas más lejanas: desde que se cumple el plazo de vigencia del convenio colectivo del año 1999 hasta la aprobación en el Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 2010 del Real Decreto-Ley 13/2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. En el apartado quinto del preámbulo de esta ley se introduce la necesidad de cambio del modelo de gestión aeroportuaria para mejorar los niveles de «eficiencia abordando medidas que permitan acometer un importante proceso de modernización dirigido a la separación de las funciones de gestión aeroportuaria y las de navegación aérea que en España, hasta ahora, venían siendo desarrolladas por la entidad pública empresarial, AENA, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de nuestro sistema aeroportuario».

El primer convenio colectivo entre AENA y el colectivo laboral de controladores aéreos entra en vigor el 1 de enero de 1999 y caduca el 31 de diciembre de 2004, desde entonces se viene negociando la redacción de un segundo convenio, con posturas que parecen distantes en cuanto a horas y condiciones de trabajo, ade-

35 Medidas en el marco de los recursos humanos que se recogen en la memoria anual de la empresa para el año 2010:
 -Real Decreto 1001/2010 de 5 de agosto. Establece normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.
 -Ley 36/2010 de 22 de octubre. Modifica la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2010 de 14 de abril relativa a los límites al desempeño de funciones operativas, situación de reserva activa y jubilación.
 -Real Decreto-Ley 13/2010 del 3 de diciembre de 2010. Su disposición adicional segunda afecta a los controladores aéreos: en el cómputo del límite anual de actividad aeronáutica no se tendrán en cuenta otras actividades de carácter no aeronáutico tales como imaginarias y periodos de formación no computables como actividad aeronáutica, permisos sindicales, licencias y ausencias por incapacidad laboral, al no afectar a los límites de seguridad aeronáutica.
 -Orden FOM/1841/2010, de 5 de julio. Desarrolla los requisitos para la certificación de los proveedores civiles de formación de controladores de tránsito aéreo.
 -Orden FOM/896/2010, de 6 de abril. Regula el requisito de competencia lingüística, y su evaluación, exigible a los controladores civiles de tránsito aéreo.

36 Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre de 2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. En el apartado V de su exposición de motivos se argumentan las principales reformas en la gestión de los aeropuertos, y se introduce la necesidad de convertir la entidad pública empresarial en sociedad estatal. Se incorporan dos modificaciones para garantizar el tráfico aéreo «sobre atención en caso de enfermedad y garantía del servicio bajo la dirección, si fuera necesario, del Ministerio de Defensa».

más de las relacionadas con el sueldo a satisfacer al colectivo de trabajadores. «En estos momentos estamos negociando el convenio, que finalizó hace cinco años. Sin embargo, a lo largo de cinco años no ha sido posible la negociación –a nuestro juicio, por la postura inmovilista que pretende perpetuar el colectivo–, situación que no nos parece en absoluto deseable³⁷».

El vaivén de negociaciones desde el año 2004, encuentra manifestaciones que parecen intuir la situación complicada que atraviesan los encuentros entre las partes interesadas para alcanzar acuerdos. En la comparecencia del presidente de la entidad, ante la comisión de presupuestos del Senado del año 2009, se pone en evidencia la disconformidad con las retribuciones salariales del colectivo de controladores por sus funciones y horas de trabajo, «aproximadamente, los costes salariales del colectivo de controladores representan un 70% de nuestros costes totales, los más altos de la Unión Europea, con mucho» [...] «Es decir, que nuestros controladores, comparados con los controladores británicos, nos cuestan el triple y producen la mitad. Esta es la situación, un problema que proviene desde hace mucho tiempo, no es de ahora». En esta misma comparecencia se muestra la superioridad de las tarifas de navegación aérea en nuestro país en relación con las del resto de la Unión Europea.

En esta misma línea se pronuncia el ministro de Fomento cuando afirma que «no es tolerable que una empresa pública pague sueldos millonarios a sus empleados mientras el Gobierno pide austeridad al resto de los españoles³⁸». La tensión de las relaciones crece en intensidad, en medio de declaraciones y acciones todas ellas orientadas a lograr un acuerdo que, finalmente y como demuestran los hechos, se salda sin éxito. Se detalla a continuación una relación cronológica de los principales hitos del proceso de negociación que se inicia el día 2 de diciembre de 2009, con el anuncio de la Directora de Navegación Aérea, D^a Carmen Librero, de los cambios en las condiciones del convenio de los controladores para abaratar los costes.

El 29 de diciembre³⁹ José Blanco, como ministro de Fomento, denuncia lo que parecía una guerra encubierta por parte de los controladores aéreos. Las negociaciones que se inician en enero entre AENA y el USCA concluyen sin acuerdo el 3 de febrero del año 2010, dos días más tarde el Consejo de Ministros aprueba un Real

37 Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Presupuestos número 247 de 24/11/2009. Comparecencia del director general-presidente de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), D. Juan Ignacio Lema Devesa, a petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado.

38 Rueda de prensa de 5 de febrero de 2010 «El Gobierno regula los servicios de control de navegación aérea». En esta rueda de prensa se informa del acuerdo del Consejo de Ministros donde se aprueba el Real Decreto Ley 1/2010, por el que se regulan la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles. Con esta norma se devuelve al Gobierno, a través de AENA, los mecanismos para organizar el trabajo de los controladores y para liberalizar el servicio de control del tráfico aéreo. www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas

39 Diario *El País* (29/12/2009). «El Gobierno acusa a los controladores aéreos de huelga encubierta». El ministro de Fomento teme que se vuelva a producir este año lo ocurrido el año pasado en Barajas, cuando varios controladores se mostraron indispuestos. Acusa a este colectivo de llevar a cabo hace unos días una huelga encubierta en Canarias.

Decreto Ley por el que se devuelve a AENA la capacidad de gestión y control del tráfico aéreo, y se rebaja el salario del colectivo hasta una media de 200 000 euros al año, así como el aumento de la jornada laboral obligatoria hasta las 1 670 horas anuales. El texto legal no goza de la aceptación del colectivo de controladores, que inicia acciones legales para invalidar sus acuerdos. Finalmente, la audiencia nacional se pronuncia a favor del Gobierno al entender en su sentencia⁴⁰ de 10 de mayo que «la intervención del legislador era idónea puesto que sí era imposible, a todas luces, remediar el estado de cosas, creado en el servicio público de tránsito aéreo, mediante la negociación colectiva, al ser impensable que el colectivo afectado renuncie negociadamente a un sistema que ha producido unas retribuciones millonarias, apoyadas en una jornada ficticia, no había otro remedio que la intervención del legislador para asegurar la libertad de circulación en el tráfico aéreo».

El Gobierno, en medio de las negociaciones, continúa con su hoja de ruta y en su agenda legislativa procede a la aprobación de otras tres normas que regulan la gestión del espacio aéreo.

- Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo. En esta norma se establece, con el fin de garantizar el tráfico aéreo, modificaciones sobre atención en caso de enfermedad y garantía del servicio, bajo la dirección, si fuese necesario, del Ministerio de Defensa.
- Real Decreto 1001/2010, de 5 de agosto, por el que se establecen normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.
- Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Mientras esto sucede, desde AENA se denuncia el absentismo laboral que se había multiplicado como medida de presión, y el ministro de Fomento anuncia⁴¹ el 20 de julio de 2010 que el Gobierno habilitará a controladores militares para que ocupen puestos de trabajo en los aeropuertos civiles.

40 Sentencia 47/2010, de 10 de mayo de 2010, de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Se pronuncia sobre la demanda interpuesta por la Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA) contra Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), Ministerio de Fomento y Obras Públicas y el Ministerio Fiscal sobre el conflicto colectivo. Se denuncia que el Real Decreto 10/2010 de 5 de febrero no se ajusta a la Constitución y altera el contenido del derecho a la negociación colectiva.

41 Diario *El Mundo* (20/7/2010). «El Gobierno habilitará controladores militares para garantizar el tráfico aéreo». Anuncia el ministro de Fomento que los controladores que no cumplan con su trabajo podrán ser despedidos. En esta misma noticia se recoge la ausencia de controladores en el aeropuerto del Prat y ya se anuncia por el Gobierno que se va a dar traslado de esta actitud a la Fiscalía.

El 13 de agosto de 2010, se firma un preacuerdo⁴² de mínimos entre el USCA y AENA que parecía ser la antesala de la negociación del segundo convenio colectivo. En este documento se aceptan las condiciones laborales establecidas por el ministro de Fomento, a cambio de flexibilizar la jornada laboral en función de la carga de trabajo de cada centro de control. Finalmente el texto no es del agrado de los controladores, pues entienden que no se cumple con los acuerdos por parte de la empresa y aventuran una reacción sindical, esta deriva en un otoño conflictivo con una huelga de celo y el incremento de las bajas médicas.

El 26 de noviembre de 2010 USCA⁴³ anuncia el cierre en el espacio aéreo de Galicia a partir del fin de semana, que se extenderá durante el mes de diciembre al conjunto de España, por el exceso de horas trabajadas por los profesionales de los centros de control. Efectivamente, la no asistencia al trabajo de los controladores provoca el cierre del espacio aéreo gallego la noche del 28 al 29 de noviembre.

El ensayo de Lavacolla en Santiago de Compostela, parece ser la antesala de lo que ocurre el 3 de diciembre. Durante todo el año se han producido casos de huelga de celo, según fuentes de la propia empresa, que derivan en la indisposición de los controladores de Santiago y acaba con el colapso en el puente festivo de diciembre de 2010.

El ministro Blanco, ante la incertidumbre que representa la posibilidad de una expansión del fenómeno de Santiago, incorpora al Real Decreto Ley 13/2010 varias disposiciones que otorgan al ejecutivo la legitimidad para adoptar las decisiones que, finalmente, se toman en el puente de diciembre:

- Se confirma la delimitación de la jornada laboral que no debe exceder en cómputo anual de las 1 670 horas anuales.
- Los servicios sanitarios de AENA, de modo preceptivo, son los que de manera inmediata puedan evaluar la situación de enfermedad e indisposición de los controladores como causa que justifique su abandono del puesto de trabajo.
- Nueva redacción del apartado 2 de la Ley 9/2010 de 14 de abril, de modo que ante la presencia de causas excepcionales se aplicará el artículo 4.4.a) de la Ley de Seguridad Aérea, por la que los controladores pasan a disposición del Ministerio de Defensa que asume las labores de organización, planificación, supervisión y control.

42 Diario *El Mundo* (13/8/2010). «Los controladores confían en alcanzar hoy un acuerdo de mínimos con AENA».

43 Diario *La Opinión* de A Coruña (26/11/2010). «Los controladores anuncian cierres del espacio aéreo Gallego». Daniel Zamit, portavoz del sindicato USCA, anuncia que se van a realizar cierres parciales a partir del fin de semana en el espacio aéreo de la torre de Santiago de Compostela. El motivo es que se han superado el máximo de horas previstas en la legislación para cada año de trabajo.

De este modo llegamos al viernes 3 de diciembre, «en torno a las 17:20 horas, AENA, de acuerdo con el Ministerio de Fomento, se vio en la necesidad de tomar la decisión de cerrar progresivamente, hasta hacerlo al completo llegada la noche, el espacio aéreo español al no poder prestar los servicios esenciales de navegación aérea como consecuencia del abandono, súbito, masivo y simultáneo, de sus puestos de trabajo, en torres de control y aeropuertos, por la mayor parte de los controladores aéreos en ese momento de servicio o llamados a incorporarse al mismo⁴⁴».

III.1.1.3 Identificación de la crisis y fases de desarrollo

Atendiendo a los tipos de crisis, podemos considerar esta situación hostil como una crisis en el entorno de las relaciones sociales (Piñuel, 1997), de origen endógeno al situarlo en un conflicto laboral dentro de una organización, si bien en este caso tiene unos efectos exógenos pues se traslada a un espacio externo al conflicto de la empresa con gran cantidad de públicos afectados. Cuando se produce ese salto de lo endógeno a lo exógeno, la imagen de la organización se puede ver afectada, demandando este elemento inmaterial una atención especial en la estrategia de comunicación. Es una crisis mediática que responde a un modelo de gestión evitable, como veremos en el recorrido por sus fases de desarrollo. Desde los factores de previsibilidad e influencia podemos catalogarla como una crisis convencional, fácilmente influenciable y previsible, sobre todo si tenemos en cuenta los ensayos previos en aeropuertos españoles como el de Santiago o el de Gran Canarias, así como las medidas del Ministerio y del Gobierno para reducir el conflicto. Si atendemos al cierre de la crisis, podemos afirmar que nos encontramos ante una crisis de combustión rápida, donde coinciden en el tiempo su cierre operativo y político.

Justificamos la relevancia de esta crisis en su repercusión mediática o el número de afectados, pero sobre todo en el hecho insólito de sus medidas de gestión de crisis. Es la primera vez que se paraliza todo el espacio aéreo español y se declara el Estado de Alarma, con el control militar de los aeropuertos.

Resulta sencillo delimitar las fases de desarrollo de la crisis. Asistimos a una primera fase de precrisis que se viene fraguando ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el colectivo, pero que tiene su repunte máximo con los acontecimientos de la torre de control de Santiago de Compostela, que pone sobre alerta a los responsables políticos y técnicos. Estos acontecimientos, junto a la dificultad de acercar posturas entre representantes sindicales y la propia Administración, hacen que no se improvise la estrategia de comunicación que se desarrolla en los días posteriores.

44 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados, número 210 (9/12/2010), sesión plenaria número 199 de la IX Legislatura. El único punto en el orden del día es la comunicación del Gobierno que acompaña el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (BOE número 295 de 4 de diciembre de 2010).

El salto a la fase de crisis se produce la tarde del día 3 de diciembre de 2010 con el cierre del espacio aéreo, y continua hasta el día 5 de diciembre, momento en que los aviones vuelven a despegar de nuestros aeropuertos. Las dos medidas, de cierre del espacio aéreo y la declaración del estado de alarma, protagonizan el momento más extenuante de la situación de crisis. A partir del día 6 de diciembre se habla de normalidad, estado anhelado en situaciones de crisis que permite alcanzar su fase final. Los medios de comunicación recogen la información de la entidad AENA⁴⁵ que anuncia la normalidad en el funcionamiento de los aeropuertos. Aun así, se mantienen medidas aprobadas para el caso excepcional a fin de evitar un nuevo conato, como es el estado de alarma y su prórroga posterior aprobada por el Congreso de los Diputados⁴⁶, con los votos a favor de Convergencia i Unió (CIU), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria, votos en contra de Izquierda Unida (IU) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), así como la abstención del Partido Popular (PP).

Debemos ser prudentes a la hora de indicar el fin de la crisis, los medios de comunicación rebajan la tensión informativa a partir del día 6 de diciembre, aunque el cierre de la crisis o fase de poscrisis la identificamos con la recuperación de la normalidad en los aeropuertos⁴⁷, se necesita ser cautos y concluir cuando se levanta la declaración del estado de alarma y los controladores dejan de estar movilizados. Este es el momento idóneo para realizar la evaluación de los acontecimientos, un trabajo de investigación que permite alimentar planes y estrategias futuras. Algo difícil en la gestión diaria de un ministerio como es el de Fomento, donde no se llegan a documentar los resultados de la gestión de comunicación del conflicto, como asegura su director de comunicación⁴⁸.

III.1.2 Gestión de crisis

En la gestión de la crisis se aprecian actuaciones diferenciadas de los actores implicados desde el lado de la Administración Pública. Nos podríamos plantear por qué no se observan las acciones de los controladores como otro de los agentes que intervienen en el conflicto y a los que nos estamos refiriendo en algunas ocasiones de modo velado. El motivo es la finalidad de esta investigación: el estudio de la gestión de comunicación de una crisis por parte de las Administraciones Públicas. Nuestro interés por lo tanto, reside en conocer como ha sido la gestión de comu-

45 Las notas de prensa que se emiten desde la empresa AENA y desde el Ministerio de Fomento, anuncian el día 5 de diciembre: «Los aeropuertos de la red de AENA operan más de 200 vuelos hasta las nueve horas». www.aena.es; www.fomento.es.

46 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados, número 214 (16/12/2010). Sesión plenaria número 203 de la IX Legislatura. Se debate y aprueba la «Solicitud de autorización de prórroga del estado de alarma declarado mediante Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre».

47 Las noticias del día 4 de diciembre anuncian la recuperación de la normalidad en los aeropuertos. Diario *El País* (4/12/2010) «Rubalcaba confirma que el 90% de los controladores ya trabaja y anuncia consecuencias», nota de prensa del ministerio de Fomento y AENA (4/12/2010) «La normalidad en todos los centros de control permite reabrir la totalidad del espacio aéreo español».

48 Entrevista con el director de comunicación del Ministerio de Fomento. Madrid, 21 de enero de 2016.

nicación de crisis que realiza el Ministerio de Fomento y su entidad pública empresarial AENA. Hecha esta apreciación, volvemos a situarnos en la gestión realizada con motivo del conflicto, donde se aprecia un delimitado reparto de funciones. La parte más técnica le corresponde a AENA, mientras que la gestión más política es responsabilidad del Gobierno, residenciado en el Ministerio de Fomento.

III.1.2.1 Comité de crisis

A las 18:00 h de la tarde del día 3 de diciembre de 2010, en la sede del Ministerio de Fomento, se constituye el gabinete de crisis. La razón de su ubicación en la sede ministerial obedece, según fuentes oficiales⁴⁹, a razones operativas. Los miembros⁵⁰ que forman parte en un primer momento son: el secretario de estado de Transportes, el subsecretario del Ministerio, el secretario general de Transportes, el secretario general de Relaciones Institucionales, el director general de Aviación Civil, la secretaria general técnica del Ministerio, la directora de la Agencia de Seguridad Aérea, y el presidente de AENA, todos ellos bajo la dirección del ministro de Fomento, José Blanco.

A este gabinete se incorporan el vicepresidente primero del Gobierno Alfredo Pérez Rubalcaba, la ministra de Defensa Carmen Chacón, el secretario de estado de Defensa, el secretario general de la Presidencia y el abogado general del Estado, además del jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, el segundo jefe de Estado Mayor y el asesor jurídico general de la Defensa. A las reuniones del gabinete de crisis acuden los responsables del departamento de comunicación del Ministerio, participando de modo activo en la toma de decisiones de comunicación y desarrollando la estrategia que había prevista.

Por lo que respecta a AENA, su funcionamiento responde a lo previsto en el manual de crisis de la empresa que se activa cuando se produce un conflicto, como asegura la directora de comunicación⁵¹ de la entidad. En cada uno de los aeropuertos de España se pone en funcionamiento su gabinete de crisis, al frente se encuentra el director del aeropuerto y le acompaña en la gestión de la crisis el director adjunto y el director de operaciones. Son los que se encargan de activar las medidas instrumentales en cada uno de los aeropuertos en coordinación con la dirección de AENA, y como veremos, son los responsables de tomar decisiones en aspectos puntuales a fin de garantizar los servicios a los ciudadanos que se encuentran atrapados en cada uno de los 47 aeropuertos de España.

49 Entrevista con el director de comunicación del Ministerio de Fomento. Madrid, 21 de enero de 2016.

50 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Fomento, número 677 (14/12/2010). Sesión número 42 de la IX Legislatura. Comparecencia, a petición propia, del ministro de Fomento José Blanco para informar sobre las decisiones que se han tomado a lo largo del último año sobre el servicio de tránsito aéreo.

51 Entrevista con la Directora de Comunicación de AENA. Madrid, 8 de enero de 2016.

La dirección de AENA se encuentra en las dependencias de la empresa pública. Su gabinete de crisis reviste cierta peculiaridad. En esta ocasión no es un gabinete al uso que se nombra para hacer frente a la dificultad una vez que esta se ha producido, o cuando se dan las primeras señales de alerta. Es un comité de trabajo que se constituye un año antes, no pensando tanto en la comunicación sino para tratar el proceso de negociación abierto con los controladores, y en la medida que las negociaciones se iban bloqueando estudiando los distintos escenarios y procesos que se podían poner en marcha, incluyendo una regulación de relaciones laborales. En ese órgano de trabajo se analizan las normas legales que modifican condiciones laborales de los trabajadores y se contemplan las actuaciones posibles por parte de este grupo de funcionarios, desde una huelga de celo hasta una huelga general. Este es el mismo comité que opera una vez que se produce el cierre del espacio aéreo el 3 de diciembre. Forman parte de este comité el presidente, el director general, la directora de navegación aérea, responsables de navegación aérea y la directora de comunicación, y depende jerárquicamente del Ministerio de Fomento.

Este comité experimenta un salto cualitativo a partir del 3 de diciembre, cuando los acontecimientos «sociales y políticos» hacen que salga del funcionamiento normal de AENA y de una negociación laboral, y llegan al Ministerio de Fomento donde se inicia la gestión y toma de decisiones políticas. La magnitud de los hechos dibuja otro escenario cuya gestión corresponde al Ministerio. La dirección de AENA asume una gestión técnica de las medidas instrumentales para paliar la situación e informar a los usuarios a través de su política de comunicación, siempre coordinada con Fomento. Desde ese momento, sus acciones se dirigen a mostrar la operativa y el funcionamiento de los aeropuertos, como se aprecia en la revisión pormenorizada de sus notas de prensa, comparecencias y mensajes en los canales de información dispuestos para esta ocasión.

Conviene señalar que, aun existiendo estos órganos de gestión de la comunicación de crisis, la gravedad de las decisiones que se adoptan para solucionar el conflicto necesitan de otras instancias gubernamentales superiores para su aprobación, como es el Consejo de Ministros y la comisión delegada del Gobierno para situaciones de crisis, esta última se constituye el día 4 de diciembre bajo la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero.

III.1.2.2 Centro de operaciones

El Ministerio de Fomento no dispone de un centro de operaciones previsto para casos de crisis, en su lugar se improvisa una sala de juntas en las dependencias ministeriales que se acomoda para acoger las reuniones de trabajo del gabinete. Se dispone de un espacio para poder atender a los medios de comunicación, a fin de facilitar la realización de su trabajo con cierta comodidad. En AENA, los aeropuertos sí disponen de una sala de crisis perfectamente equipada, con una

distribución de la ubicación que debe ocupar cada uno de los miembros del operativo de crisis.

III.1.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales

En la gestión de crisis diferenciamos las medidas técnico instrumentales de las decisiones políticas y de comunicación. Todas ellas se adoptan en los órganos de gestión a los que nos hemos referido en el apartado anterior, siempre en coordinación con la empresa pública y con Moncloa, sabiendo en cada caso la competencia que le corresponde a cada uno de los agentes implicados.

Exponemos primero las decisiones políticas y técnicas del Gobierno.

Las decisiones políticas:

- Cierre del espacio aéreo.
- Militarización de los aeropuertos y centros de control, este es el punto neurálgico donde se controlan los aviones cuando se encuentran en el aire, el punto más crítico y de gran responsabilidad para la seguridad aérea.
- Declaración del estado de alarma el día 4 de diciembre de 2010, es la primera vez que un Gobierno en la historia de nuestra democracia hace uso del artículo 116 de la Constitución.
- Apertura de expediente disciplinario al colectivo de controladores aéreos, un total de 442 controladores expedientados.

Decisiones técnicas instrumentales:

- Se refuerzan los medios de transporte alternativos para los viajeros que tenían programados vuelos nacionales. Renfe, empresa pública ferroviaria, gestiona 14 000 plazas adicionales.
- Se gestionan junto con las asociaciones de transporte de carretera, la puesta a disposición de 10 000 plazas adicionales.
- Se destinan a labores de apoyo y de seguridad a más de 2 000 efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Se dispone un operativo de 190 efectivos del Ejército del Aire para asumir la autoridad en las torres y centros de control.

- Se indica a las compañías aéreas y se alerta a Protección Civil para que tomen las medidas adecuadas para atender a los afectados. Los servicios de protección civil se desplazan a los aeropuertos para proporcionar alimentos, bebidas y prendas de abrigo.
- Se activa la Unidad Militar de Emergencias⁵² (en adelante UME), una vez que el presidente del Gobierno firma el decreto que ordenaba al Ministerio de Defensa, de conformidad con lo previsto en el decreto-ley 13/2010 y en la Ley de Seguridad Aérea, encargarse de la supervisión, organización y control del trabajo de los controladores.

Las medidas de gestión de AENA favorecen la operatividad en los aeropuertos, la mayoría están directamente relacionadas con las necesidades básicas de los viajeros que se encuentran en los aeropuertos:

- Se coordina con los servicios de restauración la apertura de los establecimientos, y se facilitan vales de comida.
- Se intensifican las labores de limpieza y la atención sanitaria.
- Se habilita teléfono de atención a usuarios.
- Se brinda atención a las personas afectadas que deben pernoctar en el aeropuerto y se gestiona con las compañías aéreas el hospedaje en establecimientos hoteleros.
- Se gestiona la cuenta de twitter @aena.

De todas las decisiones, la más significativa es la declaración del estado de alarma que el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero justifica, de la siguiente manera, en su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados del 9 de diciembre: «Ha habido que aplicar una medida de excepción para acabar con una situación de excepción».

III.1.3 Gestión de comunicación de crisis

III.1.3.1 Departamento de comunicación

Como hemos expuesto al referirnos a la toma de decisiones de gestión de crisis, el caso del cierre del espacio aéreo español cuenta con la participación de dos administraciones: el Ministerio que asume la gestión principalmente política

⁵² UME: Unidad Militar de Emergencias. Es un cuerpo integrado en las Fuerzas Armadas Españolas por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, con la finalidad de intervenir de forma rápida en cualquier lugar del territorio nacional español en caso de catástrofe, grave riesgo u otras necesidades públicas.

y la entidad pública empresarial AENA que se ocupa de llevar a cabo la gestión técnica operativa. Cada una de ellas cuenta en su estructura organizativa, con un departamento de comunicación al que nos referimos en este epígrafe, y que no experimentan cambios significativos en su configuración durante la gestión del conflicto.

La responsabilidad de la comunicación de crisis⁵³ estuvo en todo momento en el Ministerio de Fomento, donde se adoptan decisiones en colaboración y coordinación permanente con Moncloa. La composición de este departamento se mantiene igual antes, durante y después de la crisis. Cada una de las empresas que se integran en el ministerio, como es el caso de AENA, cuentan con un departamento de comunicación propio que opera en la gestión diaria de la empresa que dependen del departamento de comunicación del Ministerio para las cuestiones técnicas y políticas en sentido de Administración Pública.

El departamento de comunicación de AENA es bastante amplio, está integrado por responsables de las áreas de comunicación externa, que se ocupa de la relación con los medios de comunicación; comunicación interna, web e intranet; publicidad e imagen corporativa; responsable de relaciones institucionales y organización de eventos. Y al igual que ocurre con Fomento, su composición es la misma durante la fase de gestión y en los momentos posteriores a la crisis. La dirección de comunicación en AENA goza de gran consideración y se integra en la organización de la empresa al más alto nivel.

III.1.3.2 Prevención

Rezan los cánones de la comunicación que un acicate para una adecuada gestión de comunicación de crisis es la prevención, auditoria y gestión de conflictos potenciales. La prevención se materializa en un manual de comunicación de crisis donde se detallan las medidas a poner en práctica cuando se atisba la llegada de una crisis. La empresa AENA celebra simulacros principalmente de emergencias, obligatorio según normativa, y en todas las emergencias hay comunicación que se ensaya en esos supuestos prácticos.

La experiencia en la gestión de crisis anteriores permite llegar a conclusiones que nos ayudan en la planificación de conflictos futuros, encontramos algunos ejemplos de crisis que nutren de evidencia al manual de crisis, como el accidente de Spanair, el cierre de la aerolínea Air Comet, o el cierre del espacio aéreo en Europa con ocasión de la nube de cenizas del volcán islandés Eyjafjallajökull, en abril del 2010. Estas situaciones sirvieron de simulacro real para la empresa que pudo conocer las medidas necesarias a ejecutar ante una situación grave.

53 Información sobre el funcionamiento de los departamentos de comunicación de AENA y de Fomento, que nos facilitan los directores de comunicación de ambas instituciones en los encuentros que se mantienen en Madrid, los días 8 y 21 de enero de 2016 respectivamente.

Protocolos que incluyen las salas que se habilitan para que las personas puedan pasar la noche y atender a toda clase de ciudadanos que llegan a un aeropuerto, la capacidad de gestión para proporcionar vales de servicio de restauración, la ampliación de los servicios de hostelería y las atenciones sanitarias que se deben dispensar. Los episodios de nevadas y las cenizas del volcán islandés, ayudan a entender la necesidad de estar preparados para responder cuando un conflicto de esa gravedad se produce.

El Ministerio no cuenta con un manual de comunicación para situaciones de crisis, pero si se preparan los escenarios posibles ante lo estancado de las relaciones con el colectivo de controladores. No son partidarios de realizar simulacros ni auditorias en un intento de proteger la información para evitar filtraciones como de hecho se produjeron. Lo extraordinario de la situación hace que los periodistas no otorguen credibilidad al borrador de plan de crisis, lo que permitió al Gobierno replantear su estrategia.

Por lo tanto, el departamento de comunicación del Ministerio de Fomento sí estaba preparado para dar respuesta al conflicto. Desde tiempo atrás se venía trabajando sobre cuatro posibles escenarios de crisis, con la confianza puesta en no tener que emplearlos. En Fomento nada queda a la improvisación, todo se encuentra listo para ejecutar cuando el día 3 de diciembre las pantallas de los centros de control empiezan a hacer *off*.

III.1.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?

Cuando una crisis estalla, la política de comunicación responde a un plan de comunicación de crisis previamente definido o a una estrategia que adopta la organización de modo simultáneo al desarrollo de su gestión. De un modo u otro, se muestra a la opinión pública los hechos, los motivos que han originado el conflicto, su evaluación y consecuencias, además de la relación de medidas para recuperar la normalidad.

En el año 2010 AENA cuenta con un manual de comunicación de crisis previo al conflicto con los controladores, que se diseña cuando llega a la empresa su directora de comunicación María Jesús Luengo. Su elaboración corre a cargo del propio personal de AENA lo que facilita la interiorización y aceptación por sus miembros que lo perciben como algo propio al haber participado en su redacción. El conocimiento del manual de comunicación se comparte entre los empleados. Este manual actualizado con carácter anual tiene protocolarizadas las acciones a desarrollar cuando el escenario es un accidente, un secuestro, o climatología adversa. En estos casos se detallan las tareas a realizar y se incluyen, entre otras cuestiones, una relación de aquellas personas con las que se debe contactar en cada momento, así como las plantillas de nota de prensa con las que se debe comunicar hora tras hora. La filosofía que inspira su desarrollo es la necesidad

de tener todo previsto ante la aparición de una crisis y dejar lo menos posible a la improvisación.

Si preguntamos por la existencia de un manual general de comunicación para los casos de crisis que se le pueden presentar al Ministerio de Fomento⁵⁴, la respuesta sería negativa. Esta Administración, que no realiza simulacros o auditorías de crisis, desarrolla en el conflicto de los controladores lo que entendemos como gestión de conflictos potenciales. Lo complicado de las negociaciones con este colectivo profesional pone sobre aviso a Fomento que parece ser habilidoso en la preparación de la respuesta a los escenarios de crisis posibles. Como informa el director de comunicación del Ministerio, el departamento de comunicación prevé una a una de manera milimétrica las actuaciones a realizar si llegaba a ocurrir lo que finalmente tuvo lugar en el puente de diciembre. Al mismo tiempo que se planificaba una respuesta, se trabaja para evitar que esta suceda, la situación era de extrema gravedad porque afectaba a los aeropuertos de nuestro país, a la economía y sobre todo al sector turístico. En total se habían previsto cuatro escenarios y para cada uno de ellos se formulan los mensajes reactivos a aplicar, además de las medidas para alcanzar la solución del conflicto. En su redacción participa el departamento de Fomento y directivos de AENA que brindan el asesoramiento técnico en lo que respecta a la operativa de funcionamiento de los aeropuertos. Esto pudo contribuir a que el cierre del espacio aéreo durara 24 horas y la opinión pública⁵⁵ se mostrara más favorable a las decisiones del Gobierno.

Visto lo expuesto, la comunicación de crisis en el caso de los controladores, sin documentarse en un manual de comunicación, responde a un plan de comunicación perfectamente estudiado y consignado. Asistimos a una política de comunicación siempre coordinada entre el Ministerio de Fomento y AENA donde se aprecia un reparto de mensajes, aquellos más técnicos y operativos residen en AENA con un gabinete de comunicación muy técnico. Y el contenido político y toma de decisiones de mayor repercusión social se residencia en el Ministerio de Fomento.

En la gestión de comunicación de esta crisis ¿Qué se comunica desde el Gobierno?, se comunica gestión de medidas ejecutivas instrumentales a las que nos hemos referido en el apartado gestión de crisis, se comunican mensajes políticos que explican los hechos y reprenden la acción del colectivo de controladores, mensajes políticos que dan significado a la crisis y muestran el esfuerzo del Gobierno por empatizar con los afectados y la sociedad española.

54 En la entrevista, vía correo electrónico, con José Blanco del día 22/2/2016 conocemos que no existía un manual de comunicación previo para este tipo de casos. Se definen escenarios de crisis ante la sospecha de un incidente con este grupo de funcionarios.

55 Diario *El País* (4/12/2010) «Las empresas turísticas piden contundencia al Gobierno». Posición del sector del turismo en España a favor del Gobierno y en contra de la actitud de los controladores aéreos.
Tabla 10. Opinión en medios de comunicación. Caso 1. Cierre del espacio aéreo. El análisis de los artículos de opinión aprecia cierta relación entre la narrativa de la crisis del Gobierno y la de los medios de información.

No podemos cerrar este epígrafe sin destacar la apuesta del departamento de comunicación por la intensa frecuencia de noticias y comparecencia de líderes desde que se produce la crisis, todas las actuaciones y negociaciones se muestran a la opinión pública inmediatamente después de producirse⁵⁶. Durante los días de crisis aguda las comparecencias son frecuentes así como los comunicados, lo que puede justificar la escasa presencia de ruidos informativos.

III.1.3.4 Objetivos

La política de comunicación de una crisis se define a partir de sus objetivos, para AENA el objetivo de sus mensajes es:

- Disuadir a los viajeros para que no acudan a los aeropuertos a fin de evitar el colapso en las entradas y salidas.
- Que las personas que se encuentran en tránsito no abandonen su hotel porque los aviones no despegan y se van a quedar atrapados en los aeropuertos.

En definitiva, se trata de brindar toda la información para que no se llenen los aeropuertos de viajeros, al mismo tiempo que se trataba de atender a todos los afectados por la situación. El colapso que hubo en la página web supuso una dificultad que se vio superada con la puesta en marcha de otros canales de información.

Desde el Gobierno, su política de comunicación planea sobre dos objetivos: el objetivo principal es mantener informada a la población, especialmente a los potenciales usuarios de AENA, y amortiguar el impacto de las acciones de los controladores. Y un segundo objetivo es generar simpatía y comprensión en los ciudadanos hacia las medidas adoptadas por el Gobierno. Desde el ejecutivo se traza una estrategia para que a los periodistas y la opinión pública les llegue la información de la situación de los controladores, todo lo que está ocurriendo con ese colectivo y los privilegios de los que disfruta.

En el logro de este último objetivo, la campaña de información de los controladores parece que jugó a favor del Gobierno, tal y como afirma el director de comunicación del ministerio, fue el caballo de Troya que allanó el camino para que la opinión pública conociera al colectivo de los controladores. De este modo resultó más favorable la comunicación de las medidas por parte del gobierno y conseguir cierta «simpatía» de la opinión pública, o cuando menos la comprensión hacia la actitud del ejecutivo.

⁵⁶ En la tarde del día 3 de diciembre, cuando se cierra el espacio aéreo, se celebran ruedas de prensa del ministro de Fomento, del presidente de AENA, y del vicepresidente Rubalcaba. Tras cada reunión y toma de decisiones se comparece ante la opinión pública a través de rueda de prensa y comunicados.

III.1.3.5 Portavoz

En toda situación de crisis identificamos la «voz de la noticia» como la persona a quien se le encomienda la responsabilidad de la comunicación. En el caso de AENA, la comunicación de la empresa la ejerce su presidente Juan Ignacio Lema Devesa. Si bien en algunas entrevistas, para explicar la operativa que se había montado en los aeropuertos comparecen los directores de los aeropuertos. El portavoz del gobierno fue el ministro de Fomento José Blanco, aunque en ocasiones toma la palabra el vicepresidente primero Alfredo Pérez Rubalcaba para dar cuenta de las decisiones del Consejo de Ministros.

La situación de crisis genera cierto nerviosismo que puede ejercer presión psicológica en la persona encargada de su comunicación. AENA cuenta con planes de entrenamiento para portavoces, en algunos casos no son tan necesarios pues la persona que actúa de portavoz cuenta con habilidades para enfrentarse a la opinión pública. En el Ministerio el portavoz es José Blanco, una persona con una dilatada experiencia comunicativa por sus responsabilidades al frente del partido socialista como secretario de organización, su capacidad de alocución es destacada por el director del departamento de comunicación como una habilidad que favorece la comunicación. En este caso no se tiene previsto sesiones de preparación o de entrenamiento para portavoces pues se entiende que no son necesarias.

III.1.3.6 Mensajes y públicos

¿Qué mensajes se desea transmitir a la sociedad? ¿Responden a una planificación o diseño previo? ¿A qué públicos van destinados?, estas son algunas de las preguntas que nos planteamos en el análisis de los mensajes y la posible segmentación de los públicos a los que se dirigen.

El principal mensaje que se transmite desde AENA, como se puede deducir de lo expuesto y así nos lo confirman las entrevistas con los responsables de comunicación, es de tipo operativo. El primero guarda relación con el objetivo primordial de la empresa: persuadir a los usuarios para que no se desplacen a los aeropuertos mientras dura el cierre del espacio aéreo. En esta misma línea, el contenido de los comunicados versa sobre medidas técnicas de atención al usuario y organización de los aeropuertos así como la paulatina reapertura desde los centros de control. El segundo de los mensajes tiene que ver con el conflicto, explicando los hechos con un llamamiento a la vuelta al trabajo de los controladores. La redacción de los mensajes en la empresa pública se decide en función de los acontecimientos que se van produciendo.

Desde el Ministerio de Fomento es el ministro quien decide los mensajes a partir de las propuestas que formula el equipo de comunicación. Se trata de mostrar

un mensaje creíble, que se interiorice por la persona encargada de su difusión. El contenido de los mensajes era el de prestar un servicio a la población, seguridad y control de la situación, así como transparencia y cumplimiento de la legislación vigente. Se necesita el plus de confianza de los ciudadanos para con su Gobierno. Además se trata de evidenciar la existencia de un grupo de funcionarios públicos en una situación de privilegio nada compatible con la situación económica que atraviesa el país, por lo que se necesita normalizar esta situación y que este grupo de trabajadores siga disfrutando de una remuneración pública acorde a la responsabilidad de sus funciones, dentro de unos límites razonables. El ministerio define los mensajes en función de los públicos a los que se dirigen, estos se focalizan en los usuarios, controladores y ciudadanos en general.

Los mensajes de AENA tienen un público fácil de identificar, son los usuarios atrapados en los aeropuertos y aquellos que han sufrido la cancelación de sus vuelos. A los que se encuentran en los aeropuertos, se les informa en coordinación con las compañías aéreas acerca de lo que tienen que hacer, cuáles son las vías de reclamación, y se les dispensa en todo momento una asistencia inmediata.

III.1.3.7 Herramientas de comunicación

Resta ahora describir las herramientas o canales que se seleccionan para que los mensajes puedan llegar a los públicos. En el año 2010 no todos los organismos disponen de cuenta Twitter ni se posicionan en las redes sociales.

El Ministerio de Fomento y AENA recurren a las herramientas tradicionales como son las conferencias y notas de prensa, y se identifican a los medios de comunicación como canal difusor de sus mensajes. Se habilitan teléfonos de atención al ciudadano y direcciones de contacto para ampliar la información que se vierte a través de las notas de prensa.

Para la dirección de comunicación de AENA queda demostrada la importancia que tiene disponer de medios de comunicación alternativos ante la experiencia de colapso que sufre su página web www.aena.es, esto se produce por el aluvión de entradas que se registran en las dos horas siguientes al cierre del espacio aéreo. La empresa tenía previsto en su manual de comunicación la disposición de un *dark sites*⁵⁷ o webs durmientes que (son herramientas que están preparadas pero que solo se utilizan cuando se presenta la dificultad) se tiene preparado pero que sean públicas cuando se presenta la dificultad. Se incluyen todos los mensajes que se quieren transmitir así como la información de servicios y los teléfonos de atención a los usuarios. En cuanto al personal, en la dirección de comunicación de AENA

⁵⁷ *Dark sites* o webs de crisis, son generalmente webs «durmientes» que, dentro de portales corporativos de distintas compañías o firmas aéreas, suelen activarse y estar operativas en un plazo muy corto de tiempo con el objeto de atender a alguna emergencia e informar a los clientes, pasajeros o familiares de la situación, centralizando toda la información en tiempo real: contacto, enlaces, notas de prensa y comunicados, etc.

durante los primeros momentos de la crisis, se cuenta con tres personas que mantienen la relación con los medios de comunicación, y se utilizan las agencias como la forma más fácil de comunicar los mensajes.

La comunicación a través de la cuenta de Twitter (@aena) fue un balón de oxígeno para AENA. Le permitió llegar a los públicos afectados, a los medios de comunicación que iban actualizando su información a partir de los *tweets* de la empresa, y a la sociedad en general. Se habilita para fortalecer la comunicación durante la crisis de los controladores y pasa a tener carácter permanente debido a su aceptación, supera los 4 200 seguidores según la nota de prensa⁵⁸ que emite la propia empresa el 23 de diciembre de 2010. Un nuevo canal de comunicación que en las primeras 24 horas desde su creación alcanzó 3 500 seguidores y se incluye en 104 listas. Podemos concluir que las herramientas de comunicación más utilizadas por la empresa fueron las notas de prensa y Twitter. Desde el ministerio además de las conferencias de prensa y comunicados se utiliza la web de Fomento (www.fomento.es).

III.1.4 Situaciones adversas

En la gestión y comunicación de una crisis se pueden producir voces disonantes que se alzan contra determinadas decisiones y procesos de comunicación. Nos referimos a las plataformas críticas, solicitud de comparecencias en los órganos de control al gobierno, apertura de comisiones de investigación, además de la petición de dimisiones y ceses.

Las comparecencias públicas en el Parlamento para explicar la adopción de decisiones son dos y ambas se registran a petición propia de quienes intervienen. La primera es la del presidente del Gobierno el día 9 de diciembre, le sigue la del ministro de Fomento el 14 de diciembre ante la comisión de Fomento del Congreso de los Diputados.

En esta crisis es común la «consideración» de una actuación desmedida por parte de los controladores desde las fuerzas políticas, ninguna justifica sus acciones. Todos brindan su apoyo al gobierno en la gestión del conflicto, consenso que no se alcanza en relación con la negociación laboral previa y con la prórroga del estado de alarma después del 16 de diciembre.

La principal fuerza de la oposición, el Partido Popular, sostiene críticas al Gobierno por lo inoportuno de las fechas de la aprobación del real decreto ley, y por la falta de actuaciones previas durante el Gobierno de Zapatero para alcanzar acuerdos que impidan la situación final. Pero manifiesta su apoyo al Gobierno en la gestión de la crisis y dirige duras críticas hacia el colectivo de los controladores⁵⁹ como se pone

58 Nota de prensa de AENA (23/12/2010) «El canal de twitter @aenainformacion supera los 4 200 seguidores».

59 Diario de sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados, número 210 (9/12/2010). Sesión plenaria número 199 de la IX Legislatura. Intervención de Mariano Rajoy en nombre del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

de relieve en los medios de comunicación⁶⁰ y en sede parlamentaria. «Señorías, en este conflicto inadmisiblemente planteado por el comportamiento de unos controladores aéreos que abandonan su puesto de trabajo, bloquean el espacio aéreo español, y menosprecian los derechos de sus compatriotas respaldamos al Gobierno en su defensa de la ley y del interés general. Era deber del Gobierno reabrir el espacio aéreo, restablecer la normalidad, y le apoyamos en las medidas adoptadas con este fin. No existen más culpables directos del caos aéreo sufrido en España durante estos días que las conductas intolerables de los controladores». Desde las filas del Partido Popular, Rafael Hernando solicita la dimisión del ministro Blanco, no por la gestión de la crisis sino por sus insinuaciones de conspiraciones del Partido Popular con los controladores.

Los artículos en la sección de opinión de los medios de comunicación se muestran de forma mayoritaria, a favor de la actuación del Gobierno. La tendencia empieza a cambiar con la prórroga del estado de alarma.

Los sectores sociales implicados se manifiestan en contra de los controladores, tanto usuarios y compañías afectadas como directivos del sector turístico. Así, el vicepresidente de la Alianza para la Excelencia Turística (Exceltur), José Luís Zoreda, realiza unas declaraciones ante los medios de comunicación⁶¹ en las que demanda al Gobierno una acción contundente ante lo que considera un despreciable chantaje de los controladores aéreos.

III.1.5 Diario de una crisis⁶²

La comunicación fue permanente por parte del ministerio durante toda la crisis, el contacto es fluido y directo con los periodistas la noche de los hechos y los días que siguen al cierre del espacio aéreo. Iniciamos el estudio de la comunicación desde el día 2 de diciembre, previo al Consejo de Ministros que aprueba el real decreto ley 13/2010. Las declaraciones de José Blanco hacen presagiar que las medidas que se incluyen en la citada norma, teniendo presente los acontecimientos de Santiago, pueden motivar actuaciones quizás no deseadas. Si tenemos en cuenta los acontecimientos que hemos relatado en los antecedentes, se aprecia como desde el gobierno se van generando unos mensajes con una dirección clara, que más tarde facilitan la comprensión de las medidas por parte del gobierno, que genera editoriales y artículos de opinión a favor de la labor del ejecutivo.

La crisis de los controladores, tuvo una incidencia de horas en los medios de comunicación, apenas tres días dura realmente el conflicto. La intensidad mediática de la crisis decrece con la apertura del espacio aéreo y la comparecencia del

60 Diario *El País* (5/12/2010) «El PP apoyará a Gobierno en la crisis de los controladores, pero pide que aclare su gestión».

61 Diario *El País*, (4/12/2010).»Las empresas turísticas piden contundencia al Gobierno».

62 Tabla 18: Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 1. Cierre del espacio aéreo.

presidente Rodríguez Zapatero para explicar, en un acto de rendición de cuentas, la gestión del conflicto ante el Parlamento.

Día 2 de diciembre

«El aeropuerto de Santiago para dos horas por la falta de dos controladores», así titula *El Mundo* el día 1 de diciembre el paro que se produce en el aeropuerto de Lavacolla, y se anuncia otro similar para el jueves 2 de diciembre en el turno de 8:00 h a 15:00 h de la tarde. El impedimento que alegan los controladores para no realizar su trabajo es que se ha superado el cómputo anual de 1 670 horas anuales, argumento desmentido rápidamente por la propia empresa.

Desde ese momento, el ministro José Blanco advierte a los controladores que tomará medidas ante lo que entiende es un chantaje, su posición es clara: no se puede interpretar la ley a favor de los intereses particulares ni se puede retener a los ciudadanos en los aeropuertos. Se aprovecha esta conferencia de prensa para refrescar los acuerdos que se tienen previsto aprobar al día siguiente en el Consejo de Ministros.

Día 3 de diciembre

El día 3 de diciembre, mientras el Consejo de Ministros aprueba el real decreto ley 13/2010, los medios de comunicación muestran en sus ediciones impresas lo que acontece en Santiago el día anterior.

Las ediciones digitales, radios, programas de televisión o informativos se hacen eco de los acuerdos del Consejo de Ministros, que comunican a la opinión pública el vicepresidente primero Alfredo Pérez Rubalcaba y la ministra de Economía Elena Salgado. La nota de prensa que acompaña la comparecencia de los ministros, bien estructurada, personaliza los acuerdos en un compromiso del ministro de Fomento. Este comunicado oficial contiene los primeros mensajes que se desea permeen en la ciudadanía; no en vano uno de los objetivos de la comunicación del gobierno, según el ministro Blanco, es crear cierta simpatía en la opinión pública hacia la toma de decisiones del Ejecutivo.

Los acontecimientos se precipitan cuando se produce el cambio de turno de las 15:00 h de la tarde y a las 17:20 h se anuncia el cierre del espacio aéreo español, decisión que se acuerda entre la empresa y el Gobierno con el fin de garantizar la seguridad aérea.

El ministro comparece ante los medios para solicitar al colectivo de controladores que vuelvan a sus puestos de trabajo y depongan su actitud, además les advierte que si no se reincorporan inmediatamente a sus puestos, el Gobierno aplicara todas las medidas incluso las extraordinarias aprobadas por el Consejo de Ministros.

Tacha de comportamiento intolerable y de chantaje la actitud del colectivo al que acusa, una vez más, de utilizar como rehenes a los ciudadanos⁶³. Estas mismas apreciaciones de chantaje a la sociedad española, utilizar a los ciudadanos como rehenes y la situación privilegiada del colectivo, las emplea el presidente de AENA en su comparecencia de la tarde para explicar que se cierra el espacio aéreo español, ante la indisposición manifestada por trabajadores de los centros de control de Torrejón de Ardoz en Madrid, y el de Palma de Mallorca.

Algunas de las notas de prensa⁶⁴ que se emiten ese día desde el Gobierno de España y desde AENA, muestran la virulencia de la situación y las medidas dispuestas para paliar sus consecuencias:

- «Los controladores aéreos abandonan masivamente sus puestos de trabajo e interrumpen el tráfico en toda España», «AENA recomienda a los pasajeros que no acudan a estos aeropuertos ya que el tráfico aéreo está interrumpido».
- «Fomento prepara refuerzos alternativos de transporte para paliar los efectos de la huelga salvaje de los controladores aéreos».
- «El Gobierno refuerza las medidas para garantizar la seguridad y la continuidad de la prestación del servicio de control».
- «AENA refuerza sus servicios de atención a los pasajeros en todos los aeropuertos».
- «El Gobierno aprueba el nuevo modelo de gestión del sistema aeroportuario».

Mientras que todo esto se produce, se intenta un nuevo acuerdo y se mantiene una reunión entre miembros del sindicato USCA con el Secretario de Estado de Transporte, donde se presenta por parte de los representantes sindicales una propuesta de acuerdo cerrado para deponer su actitud.

A las ocho y media comparece de nuevo el ministro Blanco para exhortar a los controladores a la vuelta al trabajo antes de las 9:30 h, que es la hora de entrada en vigor del real decreto ley 13/2010 que permite la entrega del control de los aeropuertos al personal militar.

La siguiente comparecencia ante la opinión pública tiene lugar a la 23:00 h de la noche, esta vez a cargo del vicepresidente primero del Gobierno quien anuncia la asunción de la dirección del control de los aeropuertos por el Ejército, una vez que

63 Diario *El País* y *El Mundo* (3/12/2010) en sus ediciones digitales de la tarde. Y en edición impresa el día 4 de diciembre de 2010.

64 Notas de prensa de AENA y del Ministerio de Fomento. www.aena.es y www.fomento.es.

ha entrado en vigor la norma y el presidente Zapatero ha firmado el correspondiente decreto.

La noche sigue dando titulares, a la una de la madrugada tiene lugar una nueva reunión con los representantes del sindicato a petición de estos últimos, donde se anuncia la declaración del estado de alarma prevista para el Consejo de Ministros extraordinario del día cuatro de diciembre si el personal no vuelve a desempeñar sus funciones laborales. En la senda iniciada de transparencia informativa, comparece de nuevo el vicepresidente Rubalcaba a las dos de la madrugada, acompañado por la ministra de Defensa y el ministro de Fomento, donde anuncia la celebración de un Consejo de Ministros extraordinario a las 9 de la mañana del día 4 de diciembre.

El Gobierno en todas sus intervenciones no solo informa a los ciudadanos de la toma de decisiones y el devenir de los acontecimientos, también muestra signos de cercanía con la petición de disculpas a los ciudadanos y la contundencia de sus actuaciones para la salvaguarda, de lo que entienden, constituye el interés general.

Día 4 de diciembre

La larga noche del tres de diciembre se despierta con la celebración finalmente del Consejo de Ministros anunciado y la declaración del estado de alarma, de acuerdo con el artículo 116.1 de nuestra Constitución Española.

La rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros la ofrece el vicepresidente primero del Gobierno, con la asesoría en los mensajes que se trasladan a la opinión pública del equipo de comunicación de Fomento. Destacamos como datos más relevantes de esta comparecencia pública los siguientes:

- Incorporación a la reunión, por deseo expreso del presidente del Gobierno, del Fiscal General del Estado y el Abogado General del Estado.
- Ante la falta de normalización en los centros de control, se declara el estado de alarma, por el que los controladores pasan a estar movilizados, con las consecuencias que esto conlleva ante el incumplimiento de sus funciones.
- Se comunica al Congreso de los Diputados el acuerdo del Gobierno.
- Comunicación del presidente del Gobierno al jefe de la oposición Mariano Rajoy y comunicación por parte del ministro de la Presidencia al resto de grupos parlamentarios.
- Constitución de la comisión delegada para situaciones de crisis.
- Petición de disculpas a los ciudadanos.

- Se muestra la disposición del Gobierno para solucionar la situación.
- Se informa de los dispositivos y protocolos activados, la presencia de la Guardia Civil, el servicio de Protección Civil y la llegada de la Unidad Militar de Emergencias.

La voz del Gobierno se escucha de nuevo por la tarde, en la rueda de prensa posterior a la reunión de la comisión delegada para situaciones de crisis de las 18:30 h, para tomar conocimiento de los informes del vicepresidente del Gobierno y de los ministros de Fomento y Defensa de la situación que poco a poco se va normalizando. Rubalcaba comunica ante la opinión pública la situación que se vive en esos momentos en los aeropuertos españoles, es necesario conocer que los controladores han recibido una notificación personal para incorporarse a sus puestos de trabajo una vez movilizados por el estado de alarma. Se informa de la ansiada noticia que supone la apertura progresiva del espacio aéreo español con la presencia en los centros de control del 90% de los controladores, cifra que se entiende dentro de la normalidad.

Aprovecha el vicepresidente para hacer una evaluación de las consecuencias de la que califica como «huelga salvaje de controladores», y manifiesta que nos encontramos ante un suceso de enorme gravedad, de consecuencias muy dañinas para ciudadanos, para la imagen del país, para los hoteleros y las compañías aéreas. Anuncia la apertura de expedientes a los responsables del conflicto y acciones legales. De nuevo se insiste en el deber cumplido en aras al interés general y se aprovecha para anunciar las medidas ante las próximas vacaciones de Navidad entre las que se acoge la solicitud de prórroga del estado de alarma.

A las nueve de la noche es AENA quien informa de la recuperación paulatina del espacio aéreo y el despegue de los primeros aviones de nuestros aeropuertos, su normalización completa tardará en producirse en torno a 48 horas, ya que se necesita coordinar y rehacer todos los planes de vuelo en relación con Europa.

Las notas de prensa⁶⁵ que se dirigen a los medios de comunicación de ese día, recogen los siguientes titulares:

- Renfe facilitará billetes a los viajeros de Iberia y Vueling, tras la petición expresa de las compañías aéreas.
- Renfe refuerza su servicio para la tarde del sábado con 5200 plazas más.
- Los aeropuertos de la red AENA recuperan gradualmente la normalidad.

65 Notas de prensa de AENA y del Ministerio de Fomento. www.aena.es y www.fomento.es.

- La normalidad en todos los centros de control permite reabrir la totalidad del espacio aéreo español.
- Las noticias que aparecen en los medios de comunicación muestran las decisiones del Gobierno, como discurren los acontecimientos en los aeropuertos, las consecuencias que están produciendo estas decisiones, el lado humano de la tragedia con los testimonios de los afectados. Y en menor medida las declaraciones del principal partido de la oposición, que a pesar de las críticas se posiciona en apoyo al Gobierno.

Día 5 de diciembre

El 5 de diciembre los mensajes que se transmiten desde el ministerio y desde AENA anuncian la recuperación paulatina de la normalidad, algo que es considerado elemental para abordar la salida de la crisis. Los comunicados a la prensa empiezan a reducir en intensidad y su contenido anuncia la vuelta a la normalidad en el funcionamiento de los aeropuertos, donde la empresa da cuenta de los 200 vuelos que han despegado hasta las 9:00 horas.

Día 6 de diciembre hasta el cierre del conflicto

El 6 de diciembre las noticias que aparecen se centran en la apertura de los 442 expedientes sancionadores por parte de AENA y la entrevista⁶⁶ de Daniel Zamit, portavoz del sindicato que afirma «somos culpables del caos, pero también el Gobierno, que eligió una fecha muy mala». El día 7 de diciembre apenas hay presencia en los medios de comunicación de noticias de esta crisis.

En los días que siguen se aprecia la entrada en agenda pública de otros temas de actualidad, la portada de los diarios recupera la imagen de la crisis en tres fechas señaladas. El día 9 de diciembre con la comparecencia del presidente Zapatero en el Congreso de los Diputados para dar cuenta de la declaración del estado de alarma, el día 14 con la intervención de José Blanco en la comisión de Fomento y la solicitud de prórroga del estado de alarma en el Consejo de Ministros reunido en sesión extraordinaria, y el debate y aprobación en el Congreso de los Diputados del 16 de diciembre de la prórroga. Ésta se justifica como garantía del servicio aéreo para las fiestas navideñas, en esta ocasión el portavoz encargado de su defensa en el parlamento es el ministro de la Presidencia Ramón Jáuregui que consigue el apoyo de 180 votos.

Podemos afirmar que desde el día 14 de diciembre, fecha que coincide también con la comparecencia del ministro Blanco en la comisión de infraestructuras del Congreso para dar cuenta de todo lo ocurrido, se cierra un capítulo en la crisis de

66 Diario *El País* (6/12/2010). Entrevista a Daniel Zamit, portavoz de USCA (Unión Sindical de Controladores Aéreos).

los controladores, incluso el fin del estado de alarma no tuvo una impronta mediática distinta a la de cualquier otra noticia gubernamental. Es la ministra de Defensa la encargada de la conferencia⁶⁷ de prensa donde se anuncia que se habilitan «100 controladores militares para aeropuertos civiles» y que «defensa devuelve el espacio aéreo a AENA tras 43 días de estado de alarma». El titular del diario *El Mundo* del día 16 de enero de 2011 anuncia que «Los aeropuertos operan con total normalidad tras el fin del estado de alarma». De este modo clausuramos las noticias de un episodio de crisis que marcó 72 horas difíciles para un gobierno.

Todos los noticiarios analizados hacen referencia de diferente manera a las 72 horas que dura la crisis, las «72 horas que marcaron España» titula el diario *El Mundo* la noticia de la crisis el 7 de diciembre de 2010. Durante la fase aguda de la crisis, los editoriales y artículos de opinión gestan encuadres similares a los del Gobierno, reproducen los marcos del chantaje, actitud desmedida o situación privilegiada, además de la defensa de la actuación del ejecutivo.

III.2 Caso 2. Terremoto de Lorca (2011)

III.2.1 Marco de situación

III.2.1.1 Los hechos

El 11 de mayo de 2011 se marca con tristeza en el calendario de la ciudad de Lorca⁶⁸, dos temblores de tierra se cruzan en el destino de los habitantes de esta localidad de la Región de Murcia, tercera ciudad en importancia por detrás de Murcia y Cartagena. 4,5 MW y 5,1 MW es la magnitud sísmica en la escala de Richter de los terremotos que se registran en la ciudad, el primero tiene lugar a las 17:03 h causando gran estupor entre sus habitantes y activando las primeras alarmas de emergencia en medio de un amplio despliegue informativo. Mientras se podía estar esperando que se sucedieran las réplicas que siguen a los movimientos sísmicos, con la finalidad natural de liberar tensión acumulada, un segundo temblor, esta vez de 5,1 en la escala de Richter, siembra el pánico y la angustia en la localidad.

El segundo terremoto se localizará a tan solo tres kilómetros del centro urbano, con alta densidad de población, lo que puede estar detrás, según el informe del Instituto Geográfico Nacional⁶⁹ (2011), de los efectos devastadores de los mismos.

67 Diario *El País* (16/1/2011). «Defensa devuelve el espacio aéreo», anuncio de la ministra de Defensa una vez que se levanta el estado de alarma.

68 Municipio de 1676 km², con una población de 92 869 habitantes en el año 2011, según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (Padrón municipal revisado a 1 de enero de 2011). Con un régimen de organización de municipio de gran población aprobado por Ley 9/2007, de 14 de diciembre, de la Asamblea Regional de Murcia.

69 Informe del sismo de Lorca (11/05/2011), del Instituto Geográfico Nacional con la participación de la Universidad Complutense de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, Instituto Geológico y Minero de España, y la Asociación Española de Ingeniería Sísmica.

Desde ese mismo instante, el ruido de las sirenas y la extensa nube de polvo que cubre la ciudad son la antesala de las noticias trágicas del suceso. El temblor de tierra ha sido descrito por el presidente del Colegio de Geólogos, en declaraciones recogidas por el diario regional *La Opinión*⁷⁰ de Murcia el día posterior a los terremotos, como un impacto equivalente a un artefacto de 200 toneladas de TNT⁷¹. Las cámaras de televisión, desplazadas hasta allí en el primer terremoto, asisten en directo al segundo temblor, permitiendo que sus objetivos capten, in situ, las imágenes de los desprendimientos y los primeros minutos de desconcierto que se apoderan de la ciudad.

Las consecuencias son de una gravedad extrema, junto a las víctimas mortales sumamos cantidad de daños materiales y sociales. Los efectos de los sismos afectan a la práctica totalidad de los ciudadanos de Lorca. El sector empresarial, tan perjudicado por la crisis económica, sufre un nuevo revés por los desperfectos en sus establecimientos, las pérdidas económicas se presentan millonarias y la mayoría de las viviendas presentan daños. Los edificios municipales, infraestructuras sanitarias y educativas, así como todo el patrimonio cultural y artístico de la ciudad, necesitan rehabilitación y en ocasiones reconstrucción. Desde ese día Lorca se convierte en una ciudad fantasma, con la única presencia de medios informativos, operarios, fuerzas de seguridad y emergencias, técnicos y responsables públicos.

No es la primera vez que Lorca sufre las consecuencias de un terremoto, consultadas las fuentes municipales y a través de su histórico Archivo Municipal, podemos encontrar documentos que arrojan datos de otros seísmos que se dejan sentir en la ciudad en los años 1579, 1674, 1818, 1977 y 2005. Los temblores que ocurren en la Región de Murcia, concretamente en las poblaciones de Mula (1999), Bullas (2002) y en las pedanías altas de Lorca (2005), pueden haber sido ejemplos prácticos para el desarrollo de los planes de emergencia y quizás, un buen momento para el diseño de planes de comunicación que respondan a una situación de catástrofe.

Las diferentes Administraciones Públicas activan los planes de emergencia siguiendo los protocolos de actuación (Pascual Santamaría, 2012). El Plan Estatal de Protección Civil ante Riesgo Sísmico y el Plan de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (SISMIMUR), este último homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil el 19 de julio de 2006. El plan SISMIMUR que se activa en su nivel 1 rápidamente alcanza el nivel 2 a partir del segundo sismo.

El contexto en que se produce el terremoto puede ser un punto de inflexión en el desarrollo de la gestión de la tragedia y su comunicación. La ciudad de Lorca, al

70 Diario *La Opinión* de Murcia (12/05/2011). Declaraciones de Luís Suarez, presidente del Colegio de Geólogos.

71 TNT o trinitrotolueno es un compuesto químico explosivo, concretamente un hidrocarburo aromático cristalino de color amarillo pálido que se funde a 81 °C.

igual que el resto de municipios españoles, se encuentra en medio de la campaña electoral para las elecciones municipales y autonómicas del 22 de mayo. Desde esa misma tarde, se suspende la campaña y la ciudad se convierte en un escenario de ir y venir de autoridades ministeriales, presidentes autonómicos de comunidades vecinas, así como regidores locales de la Región de Murcia y de ciudades de autonomías fronterizas. La presencia de los entonces príncipes de Asturias es una muestra más de las dimensiones e importancia que alcanza este fenómeno.

La cercanía con el terremoto ocurrido en Japón, tan solo dos meses antes, pudiera estar detrás de la especial sensibilidad mediática y social, lo que convierte a Lorca, en cuestión de segundos, en el epicentro de la noticia informativa a nivel nacional con gran repercusión en medios internacionales.

En medio de esta situación se empieza a gestionar la comunicación de la catástrofe por parte del Ayuntamiento de Lorca. Esta institución no va a ser la única que despliegue su política comunicativa, junto a ella el resto de administraciones de rango superior harán lo propio con una puesta en escena conjunta y coordinada especialmente en los primeros días que siguen a la catástrofe.

En este caso, a diferencia de lo que se puede observar en los otros casos seleccionados para su estudio, no describimos los antecedentes siguiendo el esquema diseñado para nuestras auditorias de casos, pues la condición natural de la tragedia hace difícil encontrar indicios que trascurren como antesala del conflicto. El jefe de servicio del Instituto Geológico y Minero de España así lo manifiesta cuando afirma, en declaraciones al diario *La Verdad* del día 12 de mayo, «Ni hemos podido pronosticar este, ni podemos decir que pasará en las próximas horas. Científicamente es imposible y los expertos somos nosotros». Por tanto, una vez vistos los hechos, nos sumergimos de lleno en la crisis, su gestión y política de comunicación.

III.2.1.2 Identificación de la crisis y fases de desarrollo

La tragedia de Lorca muestra características que definimos de situación de crisis, es fácil entender que no es necesario que los miembros de la organización ni los públicos, afectados o no, la identifiquen como una crisis, los hechos le otorgan esta distinción por sí solos. Si resulta necesario clasificar el tipo de crisis, que sin duda va a condicionar la estrategia de comunicación que se desarrolla. Atendiendo a la variedad exhaustiva del capítulo teórico de esta investigación, la de Lorca es una crisis objetiva, pues no se encuentra a merced de percepciones ni de interpretaciones personales, los hechos se aprecian de igual a igual por todos los públicos. El origen del fenómeno la convierte en una crisis natural (accidente de la naturaleza) y de graves consecuencias por las pérdidas de vidas humanas así como por los daños materiales y sociales. Es una crisis inesperada, y difícil de prever.

A diferencia de lo que se observa en el resto de casos incluidos en este estudio, Lorca responde a un modelo de gestión de crisis inevitable, según la clasificación de González Herrero (1998). Resulta difícil prever que el día 11 de mayo de 2011 se van a registrar dos temblores de tierra con epicentro en Lorca. Esto significa que no se desarrolla la fase de precrisis, momento en que se registran las primeras alertas, sino que entramos de lleno en el desarrollo de la fase aguda y crónica de la crisis. Esta circunstancia condiciona las medidas de reacción que se ponen en marcha al segundo de producirse los temblores.

Como hemos afirmado, el desarrollo de esta crisis carece de una señal de alarma que pronostique la tragedia y el momento exacto de su explosión, el escaso espacio temporal entre los dos temblores apenas deja margen de maniobra a sus responsables para organizar una respuesta activa de cara al segundo movimiento telúrico. Nos despertamos en una fase de crisis donde se activan los protocolos de seguridad y emergencia y se diseña una estrategia de comunicación, que podemos adelantar será improvisada al carecer el consistorio de un manual o plan de comunicación para situaciones de crisis.

La fase de crisis queda activada a las 17:03 h de la tarde del 11 de mayo, los medios de comunicación narran la crueldad de los hechos mientras que los protagonistas se afanan en recuperar la normalidad. Podemos entender que la fase de cierre de la crisis se produce con el repliegue de las medidas de contención de la tragedia y ayuda humanitaria, con la retirada de la Unidad Militar de Emergencias hacia el mes de junio, momento en que tiene lugar la toma de posesión de un nuevo equipo de gobierno, que cierra la tragedia y pone en marcha nuevos proyectos orientados a continuar con la reconstrucción de la ciudad. Todos estos hechos simbolizan la paulatina recuperación de la normalidad. Estas dos fases de la crisis se exponen con más detalle en el recorrido mediático del diario de una crisis.

III.2.2 Gestión de crisis

Hemos esbozado los hechos que originan esta situación crítica y sus consecuencias más inmediatas, en las siguientes líneas nos acercamos a la organización y funcionamiento de las instituciones que asumen el protagonismo durante la gestión del terremoto. La gestión de la crisis, que sale de la esfera de lo local en las medidas puestas en marcha para paliar sus efectos, tiene como protagonista destacado a la administración municipal del Ayuntamiento de Lorca. Es justo reconocer las labores de coordinación con el resto de administraciones con competencias directas en la gestión de la tragedia, en este caso nos referimos al Gobierno de España a través de sus departamentos ministeriales y a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Estas dos instancias superiores ceden el protagonismo en la gestión de las decisiones al consistorio lorquino, en la figura de su alcalde-presidente.

En estas circunstancias, analizar cómo fue la gestión de la comunicación de crisis del ayuntamiento hace necesario aludir en ocasiones a los otros poderes ejecutivos del Estado y de la comunidad autónoma, que han intervenido en la gestión de la misma. Lorca es una ciudad que se muestra incapaz de abordar una crisis grave de esta envergadura, no por falta de voluntad de la Institución, sino por la limitación de los recursos públicos y competenciales. Cada Administración tiene una disponibilidad y atribuciones propias recogidas en la Constitución en su capítulo VIII, bajo el título «La organización territorial del Estado», concretamente los artículos 148 y 149 donde se regulan las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas y el estado español respectivamente, y aquellas que se puedan desarrollar en otras normas de rango inferior. Este mapa de atribuciones justifica la gestión coordinada con otras administraciones en los momentos de mayor gravedad de la tragedia.

III.2.2.1 Comité de crisis

Pudiera parecer que al producirse una catástrofe toda la organización goza de cierta interinidad, y todo queda a merced de los gabinetes de crisis como gestores de la situación, que asumen la capacidad de decisión para adoptar con urgencia medidas que puedan paliar sus efectos negativos. En la gestión de Lorca asistimos a diferentes gabinetes según el nivel territorial, así el presidente del Gobierno de España convoca un comité de crisis en Madrid con la presencia de los ministros con responsabilidad competencial en la tragedia, como hace el jefe del Ejecutivo regional murciano en su ámbito autonómico.

Descendiendo a nivel municipal podemos afirmar que el gabinete⁷² de crisis en Lorca pasa por varias fases, todas ellas se identifican fácilmente con la gravedad de los hechos, las medidas a adoptar y con los espacios físicos donde se producen sus reuniones.

El primero se constituye con el primer terremoto, sería entonces cuando el primer edil convoca a los concejales que integran el equipo de Gobierno a una reunión en la sala de comisiones del edificio que alberga la casa consistorial sita en la plaza de España. Además de los concejales, están presentes responsables de cuerpos de seguridad y emergencias así como los jefes de gabinete y de la oficina de comunicación del ayuntamiento, con un único punto en el orden del día de la reunión: evaluar la situación y adoptar medidas para hacer frente a la misma.

La vida de ese primer gabinete de crisis se vio interrumpida por el segundo temblor, la onda sísmica obliga a sus integrantes a abandonar el edificio y es entonces cuando empieza la verdadera crisis. En este momento todo cambia, el nivel

⁷² La información sobre las distintas fases que experimenta el gabinete de crisis municipal se obtiene de la entrevista que se mantiene con el regidor de la ciudad de Lorca. Águilas, 10 de agosto de 2013.

de emergencia pasa del uno al dos y es el momento de fraguar una estrategia de actuación y de comunicación.

La segunda fase del gabinete de crisis es la que comienza con el segundo terremoto. Desde la plaza de España ubicada en el casco antiguo de la ciudad se produce un peregrinar hacia un espacio diáfano como es el recinto ferial del Huerto de la Rueda. El escaso trayecto que separa a ambos espacios se convierte en una senda de ciudadanos que han abandonado sus viviendas y caminan aturdidos hacia los espacios abiertos, siguiendo las recomendaciones dadas por los cuerpos y fuerzas de seguridad. En la explanada del Huerto de la Rueda se encuentra ya el Puesto de Mando Autorizado⁷³ (en adelante PMA) de los servicios de emergencia de la comunidad autónoma, donde se van a concentrar todos los mandos y políticos de las tres administraciones responsables de la gestión del terremoto. Los periodistas que cubrían la noticia lo identifican como el punto de referencia de la información y desde allí fluyen los mensajes que se trasladan al ciudadano.

La tercera fase del gabinete de crisis es la que se produce nuevamente con todo el equipo de gobierno municipal, junto al alcalde y el presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. A estas reuniones se incorporan el jefe de gabinete de alcaldía, el jefe de prensa y los responsables de emergencias. Las reuniones se celebran todos los días en una instalación hotelera de la ciudad, muy cerca del Huerto de la Rueda, hasta que finalmente se traslada a las dependencias de la Gerencia de Urbanismo de Lorca donde se encuentra concentrado todo el operativo encargado de la evaluación de las viviendas. Nos encontramos ya en la cuarta fase de desarrollo del comité, son días donde la emergencia ha dado paso a la evaluación de daños y a las primeras labores de reparación. Las reuniones, con la presencia de autoridades locales, se incrementan con una frecuencia mínima de una o dos veces al día en función de la necesidad, ante los imprevistos que van surgiendo.

III.2.2.2 Centro de operaciones

La falta de un manual de crisis deja a la improvisación el resto de las decisiones, fuera de las propias de la emergencia estandarizada y experimentada en otros conflictos y tragedias recogidas en los oportunos protocolos. Con independencia de la falta de previsión de un centro de operaciones o sala donde poder reunirse el comité de crisis para la gestión del conflicto, hay que reconocer que en esta ocasión, quizás, no hubiera sido operativo. Como ya hemos manifestado, en la tarde de los hechos el equipo de gobierno se encuentra en el edificio que alberga la casa consistorial, que tienen que abandonar ante el segundo temblor. Desde ese momento no se conoce el alcance de los daños que sufren los inmuebles, lo

73 Puesto de Mando Avanzado (PMA) es el centro de mando de carácter técnico situado próximo al lugar del siniestro, desde el que se dirigen y coordinan las actuaciones de los diferentes grupos de acción de acuerdo con las órdenes emanadas de la dirección. El Puesto de Mando Avanzado tiene como fin principal dirigir y coordinar las actuaciones de los medios y recursos intervinientes en el lugar de la emergencia.

que desaconseja ubicar el gabinete de crisis en algunos de los edificios propiedad municipal. Por lo tanto, el alcance de los daños que provoca el seísmo justifica una de las primeras decisiones sobre el espacio físico que alberga el dispositivo.

La gestión del terremoto de Lorca se realiza en el centro del puesto de mando, donde se celebran las reuniones y se adoptan las decisiones. Cuenta con la presencia de autoridades municipales, autonómicas y nacionales, además de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Se ubica físicamente en un vehículo de color amarillo que se instala en el recinto ferial, espacio que se convierte en centro neurálgico del conflicto. A sus pies se levantan los espacios habilitados para los medios de comunicación y enfrente se encuentra la explanada que se ha dispuesto por los responsables, para acoger a los miles de damnificados que pasan su primera noche fuera de las viviendas. Este centro de operaciones que es el Puesto de Mando Autorizado, y que establece la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los primeros momentos, se encuentra operativo hasta que se va recobrando la normalidad y las autoridades encuentran otros emplazamientos para celebrar sus reuniones, una vez revisado el estado de los edificios por los técnicos.

III.2.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales

Es necesario diferenciar las medidas instrumentales de aquellas propias de la gestión de emergencias, protocolarizadas en los planes aprobados por los órganos de gobierno ante una tragedia, que se segmentan en niveles dependiendo de las consecuencias y de la gravedad de los hechos. La gestión de crisis comienza cuando se activa el nivel 1 del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (SISMIMUR), que pasa a nivel 2 con el segundo temblor.

La revisión bibliográfica y los estudios cualitativos, en especial la conversación mantenida durante algo más de una hora con el regidor municipal, nos desvela las medidas adoptadas desde el minuto uno, decisiones que giran en un principio sobre dos interrogantes. El primero responde a la necesidad imperiosa de tener todo el dispositivo de emergencia preparado por si se produce un nuevo temblor, mientras que el segundo se cierne sobre la atención a los familiares de las víctimas mortales, a los heridos y a los 40 000 habitantes de la ciudad que, según cifras oficiales, se encuentran fuera de sus hogares.

Las medidas de gestión de crisis que se adoptan son:

- Ante la magnitud de la tragedia, se solicita a la Delegación de Gobierno en Murcia la presencia en Lorca de la Unidad Militar de Emergencias (UME).
- Evacuación de edificios que albergan colectivos, como hospitales y residencias de ancianos. Sus enfermos y residentes son trasladados a instalaciones similares en localidades vecinas.

- Se habilitan espacios al aire libre en la ciudad equipados con dispositivo sanitario y psicológico donde los ciudadanos pueden pasar la noche, concretamente son cinco los lugares públicos previstos que van a ser receptores de alimentos y objetos de primera necesidad. Las autoridades recomiendan a los ciudadanos que permanezcan fuera de su residencia en tanto no sean valoradas por técnicos municipales, que aseguren sus condiciones de habitabilidad. Las limitaciones de las comunicaciones obligan a recurrir a medios tradicionales (vehículos con megafonía) para informar de los parques habilitados con los servicios básicos descritos.
- Se solicita la colaboración de otros ayuntamientos de poblaciones cercanas ante la imposibilidad de acceder al interior de los supermercados en Lorca. Se hace un llamamiento a las grandes superficies para poder suministrar los bienes de primera necesidad a los damnificados.
- Se gestiona un espacio en las afueras de la ciudad donde poder almacenar las toneladas de ayuda solidaria que se reciben. Desde allí un equipo de voluntarios es el encargado de su organización y distribución a los campamentos.
- Se pone en marcha un hospital de campaña junto al centro de salud Lorca Centro, donde se atiende a los enfermos crónicos que habían abandonado sus hogares sin la medicación que se les administraba para su enfermedad.
- Se solicita a la UME, un hospital de campaña que dé cobertura sanitaria al Hospital comarcal Rafael Méndez dañado por los movimientos sísmicos.
- Se acuerdan las labores de desescombro, limpieza de calle y comienzo de demoliciones de elementos de edificios con riesgo de desprendimiento para salvaguarda de la seguridad de los viandantes.
- Se solicita a las compañías telefónicas la instalación de antenas y dispositivos necesarios para mejorar las comunicaciones que se han visto colapsadas.
- Se establecen oficinas improvisadas al aire libre o en aquellos locales sociales habitables para recoger información ciudadana de los desperfectos que han sufrido en sus inmuebles.
- En colaboración con la comunidad autónoma, se acuerda la creación de una ventanilla única para gestionar las ayudas aprobadas en Consejo de Ministros.
- Se gestiona la búsqueda de ayuda y colaboración de otras administraciones y empresas para reparar el patrimonio cultural, las infraestructuras públicas e instalaciones municipales. Esta medida fue dando sus frutos y asistimos a un

acercamiento de otros departamentos administrativos del gobierno autonómico y nacional que se desplazan a la ciudad para evaluar daños y perfilar la modalidad de asistencia al ayuntamiento.

- Para dar una mayor transparencia a las donaciones económicas que recibe el ayuntamiento, se constituye la Mesa de la Solidaridad⁷⁴, órgano colegiado encargado de canalizar y gestionar las ayudas recibidas para paliar las consecuencias del terremoto.
- Se procede a reunificar, en uno solo, los campamentos que quedan habilitados en la ciudad. Se consigue de este modo frenar el efecto llamada que se había detectado dentro de los campamentos. El campamento unificado se instala en la pedanía lorquina de la Torrecilla⁷⁵ con un acceso controlado y restringido a través de un carnet personal identificativo expedido por Cruz Roja.

El Consejo de Ministros, en reunión del día 13 de mayo de 2011, aprueba el real decreto ley 6/2011, de 13 de mayo, de medidas urgentes para reparar los daños por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca (Murcia), que se publica en el BOE (Boletín Oficial del Estado) número 155 de 14 de mayo.

Se incluyen ayudas excepcionales:

- Por daños personales en caso de fallecimiento y de incapacidad absoluta y permanente.
- Por daños materiales.

De las ayudas previstas en la normativa anterior, el 50% de las cantidades habilitadas se compromete con cargo al presupuesto autonómico, por lo que la Región de Murcia inicia el desarrollo legislativo para su implementación.

III.2.3 Gestión de comunicación de crisis

III.2.3.1 Departamento de comunicación

La responsabilidad de la política de comunicación del Ayuntamiento de Lorca, en el momento de producirse el terremoto, depende del alcalde y de su oficina de comunicación. Esta responde a una estructura organizativa de modo jerarquizado

⁷⁴ La Mesa de la Solidaridad se constituye el 20 de mayo de 2011, fija como objetivo básico y primordial «la colaboración en la gestión de las ayudas y donaciones de cualquier tipo, que se reciban por cualquiera de los miembros, destinadas a paliar los efectos producidos por los terremotos de Lorca, como refuerzo y apoyo a la acción organizada e institucional de los poderes públicos». Está integrada por representantes del ayuntamiento, las ONG'S de Caritas y Cruz Roja y los cónsules de Marruecos y de Ecuador.

⁷⁵ La Torrecilla es una pedanía de Lorca próxima al centro urbano, dispone de unas instalaciones deportivas idóneas para albergar el campamento unificado.

integrado por dos miembros, un jefe de prensa que mantiene una relación directa con el regidor municipal en la gestión de la comunicación, y un auxiliar técnico de prensa. La cantidad de trabajo que se genera en esos momentos hace necesario la asistencia a la oficina de comunicación de una tercera persona, un responsable con destino en la relación de puestos del trabajo en la unidad de protocolo del ayuntamiento.

La denominación de este departamento en Lorca es «Oficina de la comunicación», antes del terremoto su funcionamiento ordinario se basaba en la toma de decisiones en materia de comunicación, que según la importancia de los temas que entran en esta oficina, se consulta con el gabinete de alcaldía, concejalías responsables o por el contrario se adoptan las decisiones de forma directa.

III.2.3.2 Prevención

Lorca no cuenta con un manual de gestión de crisis, ni ha realizado auditorias que identifiquen los escenarios de crisis susceptibles de sufrir el municipio hasta mayo de 2011. Las medidas que se adoptan desde la gestión de comunicación responden a una estrategia que nace y crece al mismo tiempo que se desarrolla la gestión comunicativa de la tragedia.

En esta ocasión, el origen natural de la crisis y el no poder identificar a un responsable directo de su explosión, además del respeto de sus gestores a los axiomas⁷⁶ básicos de una comunicación en situaciones de crisis, parecen favorecer una comunicación positiva.

III.2.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?

Hemos aseverado, y así lo confirman las conversaciones con los responsables⁷⁷ de la gestión de comunicación de crisis del terremoto de Lorca, que su estrategia de comunicación arranca con el primer temblor. En ese momento se pone en marcha la maquinaria y se convoca la primera rueda de prensa en el edificio que alberga el ayuntamiento. Finalmente esta no se puede realizar, un segundo temblor de daños mayores obliga a desalojar el inmueble y da un giro a la estrategia de comunicación ante las consecuencias graves que el sismo produce.

Desde ese momento las comunicaciones se colapsan, el alcalde atiende directamente a algún medio de comunicación, y no es hasta avanzada la noche cuando se produce la primera comparecencia pública para dar a conocer los primeros datos, con la precaución debida ante el estado de *shock* que vive la ciudad.

76 Por axiomas de comunicación de crisis entendemos: la agilidad, la anticipación, calidad informativa y veracidad (Westphalen y Piñuel, 1993).

77 Entrevista con el Alcalde de Lorca, Francisco Jódar Alonso, Águilas 10 de agosto de 2013. Entrevista a Serafín Piñero, jefe de la Oficina de Comunicación del Ayuntamiento de Lorca, Lorca 26 de agosto de 2013.

La estrategia que se inicia a las 18:47 h del día 11 de mayo se fundamenta en informar a los ciudadanos de todos los acontecimientos, de este modo se trata de ofrecer una imagen de credibilidad y transparencia, así como el reconocimiento del alcalde como portavoz creíble que permita alejarlo de disputas políticas, y lo sitúen por encima de la escena electoral. La información que se vierte a través de la comunicación y que en ocasiones puede parecer incluso excesiva, permite reducir la incertidumbre.

Como nos indica el alcalde, la pregunta que todos se podían hacer esa noche era si otro sismo era posible, pero al mismo tiempo ya se planeaba la respuesta a la pregunta del día después, que sería si podían volver los vecinos a sus casas. Ante esta cuestión se activa rápidamente una medida instrumental, de resultados eficaces, para evaluar los edificios. Para ello se hizo un llamamiento a técnicos y arquitectos que fueron llegando a la ciudad desde primera hora, algunos de ellos incluso desde la capital hispalense.

Se acuerda ofrecer un comunicado de prensa cada media hora, las decisiones en comunicación se inspiran en los principios de transparencia y de veracidad informativa, alejadas de una estrategia de silencio y cercana siempre a una estrategia de confesión basada en una información constante que convierta a la organización en la fuente oficial de los datos, para contener la posible rumorología. Las peticiones de los medios de comunicación, donde solicitaban la presencia informativa del alcalde, se gestionan a través del responsable de la oficina de comunicación, que diseña el calendario de sus intervenciones en cada medio.

Al significado de la crisis y la construcción de su narrativa, se suma una actitud basada en gestos para tratar de mostrar cercanía del alcalde con los ciudadanos, que favorecen su empatía con la tragedia. El alcalde acude a todos y cada uno de los rincones de la ciudad para observar en primera persona los avatares de la catástrofe. Quiere escuchar a sus vecinos y coordinar directamente todas las actuaciones para recuperar la normalidad de la ciudad. Esta actitud se convierte en una reivindicación, y desde los barrios se demanda una presencia equitativa del regidor municipal y autoridades.

III.2.3.4 Objetivos

Los objetivos de la política de comunicación que nos adelanta el regidor municipal son informar de todo lo que acontece en la ciudad, de este modo se reduce la incertidumbre que provoca una tragedia de estas dimensiones, se evitan rumores, situaciones de pánico y se puede ayudar a los ciudadanos. A estos objetivos debemos añadir, como se destaca desde la oficina de comunicación del consistorio, el intento por reforzar la figura del alcalde como líder de su pueblo, reforzando la imagen de un líder capaz de resolver la situación que provoca el terremoto por encima de posibles disputas y de la contienda electoral que se estaba librando en mayo de 2011.

Un encuentro⁷⁸ previo con diferentes medios de comunicación permite confirmar la habilidad del Ayuntamiento de Lorca para alcanzar los objetivos de la comunicación, destacando desde los corresponsales la apuesta municipal por la transparencia informativa.

III.2.3.5 Portavoz

El ejercicio de la portavocía es una pieza imprescindible en la comunicación de una gestión de crisis. La designación del portavoz recae en aquella persona que reúne requisitos tales como capacidad de comunicación y experiencia mediática. Además inspira confianza, goza del reconocimiento entre ciudadanos, conoce la situación que comunica y resulta creíble en sus manifestaciones. En el caso de Lorca todos estos elementos coinciden en el que ha sido el portavoz natural de la tragedia: el alcalde de la ciudad. Protagonista indiscutible de las comparecencias públicas de los días que siguen a la tragedia, y reclamo de los medios de comunicación que buscan sus declaraciones por entender que es la autoridad competente para dar cuenta de la crisis. Como antes hemos anunciado, la presencia en la ciudad de autoridades nacionales y autonómicas, hace que nos encontremos con intervenciones donde toman la palabra otros «voceros», si bien ceden el protagonismo de la narrativa de la crisis al alcalde.

La elección del alcalde como portavoz está justificada por ser la persona que maneja el escenario de la tragedia, la ruptura se ha producido en su «territorio» y él es el principal conocedor del terreno. Además de responder a cierta imagen paternalista, ya que se percibe como la persona de referencia sobre la que los ciudadanos depositan su confianza, y al mismo tiempo es quien puede gozar de mayor credibilidad. A pesar de contar con concejales responsables de áreas concretas, los medios de información buscan la voz del alcalde para sus declaraciones. Si esto es así, se puede entender que los medios de comunicación, indirectamente, parecen intervenir en la designación del portavoz. La facilidad de acceder a las declaraciones del regidor municipal contribuye a una mayor percepción de transparencia informativa. Las conversaciones mantenidas con los periodistas que cubrieron la noticia valoran positivamente ese ejercicio de cercanía del portavoz y gestor de la crisis.

En el horizonte, según va perdiendo intensidad la noticia después de la celebración de la consulta popular y la constitución de la nueva corporación municipal, se avanza en el desarrollo de una política comunicativa no de crisis sino gubernamental, se aprecia entonces la aparición en la escena mediática de otros portavoces como voces autorizadas en la materia de la que son responsables.

78 Entrevistas en profundidad que se celebran con una representación de medios de comunicación que cubren la noticia del terremoto. Estas conversaciones tienen lugar durante el año 2013, para un trabajo de investigación previo sobre el terremoto de Lorca. Las personas entrevistadas son: Jefe de informativos de la cadena Cope de Lorca. Corresponsal del diario *La Verdad* en Lorca. Jefe de informativos de Radio Murcia Cadena Ser. Jefe de informativos de TVE en Murcia.

III.2.3.6 Mensajes y públicos

El mensaje que se fue transmitiendo por parte de todas las administraciones era unívoco, en un intento porque todas las voces autorizadas transmitieran la misma información en un momento de tanta sensibilidad, lo que contribuye a evitar mensajes contradictorios que profundizan más en la incertidumbre y la angustia entre los ciudadanos.

Los mensajes no solo quedan reducidos a la información o descripción de los hechos, o al relato de las decisiones adoptadas para salir de la crisis indicando la magnitud de la catástrofe, estos van más allá, y recogen aquella información de servicio público que la población necesita.

Los mensajes son claros, sencillos y concisos, además de comprensibles para todo tipo de público. No hace falta que el portavoz se esconda detrás de una fuente autorizada empleadora de tecnicismos, que desvirtúa el mensaje y no consigue llegar al ciudadano, generando el efecto contrario que en este caso deriva hacia una mayor inquietud.

El primer mensaje es el de tranquilidad, se intenta en un clima de angustia, transmitir calma y acallar cualquier rumorología infundada, y mostrar seguridad en el control de la situación. El segundo mensaje es el de compromiso con la ciudad: «Sabemos lo que tenemos que hacer y lo vamos a lograr». El tercer mensaje nos lo desvela el director de la oficina de comunicación, se deduce de las manifestaciones municipales, y es la demanda de gestos de solidaridad con la presentación de la gravedad de los acontecimientos.

El público al que se dirigen los mensajes es otra de las dimensiones de la política de comunicación del ayuntamiento. Identificamos como público a los ciudadanos afectados por los terremotos y a la sociedad en general. De modo especial también reciben las misivas el resto de instituciones, entidades y organizaciones para recabar ayuda que permita salir de la crisis.

III.2.3.7 Herramientas de comunicación

Al hablar de herramientas de comunicación en una crisis como la de Lorca, es necesario que nos ubiquemos en un contexto complicado, donde las comunicaciones son difíciles por los cortes en los suministros. Los teléfonos móviles no funcionan de manera ordinaria y no se dispone de los instrumentos propios de un gabinete de comunicación para nutrir a los medios de la información sobre la tragedia. Esta circunstancia arbitra una de las medidas instrumentales que se ponen en marcha para paliar los efectos de la catástrofe, esta es la demanda a las compañías de telefonía de los medios necesarios para asegurar la comunicación entre los ciudadanos y también para mostrar al mundo la información de las fuentes oficiales.

Los integrantes de la oficina de comunicación se ven desplazados de sus espacios físicos donde desempeñan su responsabilidad, y alejados de las herramientas que facilitan su trabajo y su relación con los medios de comunicación. La situación excepcional acerca a la ciudad a medios de comunicación con los que jamás se ha mantenido contacto hasta la fecha. A todos se busca ubicación y se trata de facilitar su labor anunciadora de la gestión de la crisis.

Dedicamos unas líneas a mostrar las herramientas de las que se sirve la oficina de comunicación del consistorio municipal para convocar a los medios de comunicación. El empleo del teléfono móvil a través de sms, junto con la distribución de espacios para ubicar las delegaciones de medios en el mismo recinto que el PMA desde el que se coordina todo el operativo, facilita que en ocasiones los propios integrantes del gabinete de comunicación citen personalmente a los redactores para cubrir las comparecencias. Este gesto es celebrado por los medios allí presentes que lo destacan como algo que repercute en una mejor comunicación de la crisis.

Las comparecencias de prensa, las notas de prensa y las entrevistas, siguen siendo las herramientas clásicas de comunicación de las que se vale el consistorio para mostrar su estrategia de comunicación. Además de estas herramientas, el ayuntamiento recurre al reparto de dípticos informativos y pegada de carteles para informar a los vecinos. Un apunte especial pasa por las nuevas comunicaciones, las redes sociales, que ya entonces gozan de cierta importancia. El gabinete de prensa utiliza el perfil de Facebook del ayuntamiento y del alcalde como una herramienta narrativa de los hechos, junto con la web municipal, www.lorca.es.

La información de la que beben los medios es, primordialmente, la oficial. Esta se comunica a través de las comparecencias de prensa, notas de prensa, y en ocasiones a través de un dossier de prensa donde quedan perfectamente recogidas todas las actuaciones que se van realizando, en un intento más de facilitar la labor comunicativa a todos los medios desplazados a la ciudad.

III.2.4 Situaciones adversas

El hecho de encontrarnos ante un caso de gestión de comunicación de crisis local, puede justificar que no encontremos voces disonantes como comisiones de investigación.

En este caso no se registran solicitudes de comparecencias, ni petición de dimisión o ceses. Esto no significa que no se alce alguna voz crítica contra la gestión municipal, pero con escasa repercusión mediática.

Las relaciones con el resto de fuerzas políticas del municipio son fluidas, estas no demandan la celebración de plenos extraordinarios para explicar la crisis. El alcalde no precisa de este órgano para dar cuenta de su gestión ya que mantiene

encuentros con los portavoces de los grupos municipales, de modo oficial a través de la junta de portavoces, y de modo más relajado a través de una comunicación telefónica directa.

Se constituye una plataforma de damnificados para reivindicar ayudas, que cuentan con la creación de un órgano desde instancias municipales para la gestión de dificultades y reparto de ayudas. Mientras dura la crisis apenas se muestran voces disonantes a la gestión municipal y a su respuesta. Es más, los resultados de las elecciones municipales parecen un refuerzo a la capacidad de liderazgo del alcalde en la gestión de la crisis. Los pronósticos electorales aventuran una corporación municipal donde el Partido Popular revalida la mayoría absoluta con 14 escaños, finalmente son 16 concejales los que las urnas entregan al partido que ha gestionado el terremoto.

Como venimos anunciando, el tipo de crisis y su carácter inevitable parece jugar a favor de la gestión de la crisis, donde la transparencia y participación coordinada de las administraciones se deja sentir. En un momento crucial como es el escenario de unos comicios locales y regionales, nadie se quiere equivocar en su gestión. Una vez cerrada esta crisis es cuando comienzan las críticas y las posiciones enconadas entre las administraciones, antaño colaboradoras.

III.2.5 Diario de una crisis⁷⁹

La comunicación de la crisis se deja sentir desde la tarde del día 11 de mayo, como en el caso anterior avanzamos la cronología de la fase más aguda y mediática de la comunicación de crisis.

Día 11 de mayo de 2011

La primera conferencia de prensa tiene lugar entrada la noche en la puerta del PMA. La puesta en escena de esta rueda de prensa guarda especial significado pues evidencia la situación de gravedad de la tragedia. No hay edificio municipal que albergue el primer encuentro con los medios, los terremotos obligan a evacuar los edificios hasta la revisión técnica que tiene lugar a partir del día 12 de mayo. Ya antes, el mundo entero era consciente de lo que estaba ocurriendo porque los medios de comunicación llevaban narrando en directo desde las cinco de la tarde cuanto acontecía en la ciudad. La inmediatez de la radio hace que el primer edil, sin conocer con certeza el alcance de la tragedia y con la intención de dar respuesta a la demanda social de información, acceda a entrar en directo en algún programa radiofónico⁸⁰.

⁷⁹ Tabla 19. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 2. Terremoto de Lorca. Tabla con los titulares de noticias durante el desarrollo de la crisis que aparecen en los medios de información analizados.

⁸⁰ El alcalde de Lorca responde a la llamada de la cadena ser hasta en tres ocasiones durante la tarde del 11 de mayo.

La conferencia de prensa se celebra con la intervención del alcalde, acompañado de la ministra de Ciencia, Innovación y Tecnología, Cristina Garmendia, el delegado del gobierno en la Región de Murcia, Rafael González Tovar, y los consejeros de Justicia y Presidencia de la Región de Murcia, Manuel Campos y María Pedro Reverte respectivamente. Se da cuenta de lo que ha ocurrido y de las primeras medidas adoptadas para la gestión de la crisis, en un clima de serenidad y prudencia, con mensajes claros, transmitiendo tranquilidad a la población y demostrando que la situación se ha asumido en todos los posibles frentes y que está controlada. No se habla de valoraciones porque quienes se encuentran en el uso de la palabra entienden que estas deben venir el día después, en esos momentos lo más importante son las víctimas, los heridos y la atención a los públicos.

Desde este momento se suceden conferencias y notas de prensa, la convocatoria a los medios se lleva a cabo por telefonía móvil a través del mensaje de texto. Los primeros días son los de mayor intensidad informativa, el terremoto de Lorca abre portadas de los periódicos que dedican ediciones especiales al tratamiento de la catástrofe, lo mismo podemos decir que se aprecia en la cabecera de los programas de radio y en los informativos de las televisiones.

Día 12 de mayo de 2011

El día después los periódicos arrancan con los siguientes titulares: «Horror en Lorca⁸¹», «El infierno vino del cielo⁸²», «Al menos 8 muertos en Lorca tras sufrir dos fuertes terremotos⁸³». La información que se recoge por todos los medios de comunicación es una narración exhaustiva sobre cómo se produce el terremoto, las primeras consecuencias, declaraciones de los responsables del Colegio de Geólogos y de Instituto Geológico y Minero de España. Los expertos aportan una explicación más especializada y científica del fenómeno sísmico. Los medios de información incorporan relatos de vivencias de vecinos, así como las primeras medidas de emergencia y de gestión de crisis que hemos ido detallando en apartados anteriores. Asistimos a la salida de la agenda mediática de la campaña electoral que se suspende y copa toda la parrilla informativa la tragedia.

Durante todo el día se suceden las declaraciones, además de a las convocadas para dar cuenta de todo lo que ocurre, se unen aquellas que se improvisan en los distintos lugares de la ciudad que reciben la visita de los líderes políticos. Se hacen conexiones en directo desde el tanatorio donde se encuentra la capilla ardiente y se empiezan a dar los primeros detalles del entierro.

81 Diario *La Opinión* (12/5/2011).

82 Diario *La Verdad* de Murcia (12/5/2011).

83 Diario *El Mundo* (12/5/2011).

Es el día para la evaluación, como anticipara la noche anterior su alcalde⁸⁴, el día donde realmente se puede empezar a comprender de modo visual el alcance de los dos temblores de tierra. Es el día de los compromisos de los distintos gobiernos. Es el día en que las muestras de condolencia y solidaridad se suceden desde los diferentes rincones del mundo. Es el día en que Lorca recibe las visitas de ministros y consejeros del gobierno autónomo, con la intención de trabajar en su área de responsabilidad, examinando las ayudas a las que puede comprometerse y qué pueden intentar lograr de otras administraciones. Las conexiones con la Presidencia del Gobierno en Madrid anuncian el paquete de medidas que se aprueba en el Consejo de Ministros del 13 de mayo.

Se refuerzan los mensajes de tranquilidad con aquellos que tratan de mostrar el optimismo y el empuje de los gobiernos para salir adelante, buscando el final de la crisis para devolver a Lorca a la normalidad perdida. Igualmente, se destaca el comportamiento ejemplar de la sociedad de Lorca ante lo que estaba ocurriendo, como manifiesta Carme Chacón⁸⁵ y el presidente murciano en sus comparecencias.

Día 13 de mayo de 2011

El 13 de mayo se despierta una jornada dura, el pueblo lorquino se prepara para acoger el funeral de estado por las víctimas del terremoto. No todos los fallecidos son despedidos en la misma ceremonia, por expreso deseo de las familias algunos fallecidos celebran el sepelio en ceremonias íntimas. La mañana recibe el funeral de Estado por el descanso de las víctimas con la presencia de los Príncipes de Asturias, el presidente del Gobierno, otras autoridades autonómicas y locales. Si una imagen vale más que mil palabras, esta la captan los objetivos de las cámaras cuando muestran la instantánea de los tres poderes, estatal, autonómico y local unidos ante una misma causa, esta escena trasmite un mensaje de colaboración y buen entendimiento entre las distintas fuerzas políticas para ayudar a un pueblo conmocionado y superado por este cambio repentino. La rueda de prensa conjunta de los tres poderes sucumbe al compromiso claro del presidente Zapatero que abre portadas de informativos⁸⁶:

«Puedo comprometer en nombre del gobierno de España que vamos a rehabilitar el patrimonio, edificios públicos, las infraestructura y a reconstruir las viviendas que sean necesarias y lo vamos a hacer en plena colaboración con el gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y por supuesto con el ayuntamiento». «El terremoto ha sido duro, fuerte, ha tenido impacto, pero más fuerte es este país».

84 Declaraciones del alcalde en la primera comparecencia pública ante todos los medios de comunicación la noche del 11/5/2011, en la puerta del camión amarillo donde se ubica el PMA.

85 Diario *La Verdad* (13/5/2011). Declaraciones de la ministra de Defensa, Carme Chacón.

86 Telediario de TVE de las 15:00 h (13/5/2011). Declaraciones del presidente del Gobierno de España, José Luís Rodríguez Zapatero.

Los días siguientes se suceden con una continua evaluación de desperfectos e información del estado de los servicios municipales. Los medios de comunicación destacan la labor informativa, y cómo se despertó en ellos la vocación de servicio público ante situaciones tan graves como la ocurrida en Lorca. En algunos de ellos se daba la doble condición de damnificado y corresponsal, lo que les lleva a prevaler su profesionalidad por encima de necesidades personales. Algo muy similar es lo que se percibe en los responsables lorquinos y empleados públicos implicados directamente en la tragedia.

Celebrado el funeral de Estado, a nivel nacional empieza a bajar la atención informativa, y algunos medios destacados en el municipio empiezan a replegar sus unidades móviles. En los informativos de TVE vuelve el espacio destacado a la campaña electoral y los partidos a nivel nacional retoman su agenda, mientras que en Murcia la competición electoral se reduce a actos sectoriales. En Lorca la campaña queda suspendida definitivamente, tal y como se anuncia en un comunicado de prensa suscrito por todas las formaciones políticas el día 16 de mayo⁸⁷.

En los días siguientes al funeral continúan las visitas de ministros como la titular de Sanidad Leire Pajín, o la ministra de Economía Elena de Salgado, y se mantiene el nivel de trabajo por parte de los gestores municipales. Se realizan comparecencias para mantener viva toda la información de la gestión de la crisis, donde se destaca la evaluación de las edificaciones, atención a los damnificados en el campamento, las muestras de solidaridad y donativos a la ciudad, así como, la situación de las infraestructuras educativas y sanitarias. Desde ese día se empiezan a ofrecer cifras económicas de valoración de daños.

El regidor municipal hace esfuerzos por transmitir un mensaje⁸⁸ claro y directo, después de los de calma y tranquilidad de los días primeros. «Mi obsesión es intentar devolver la normalidad al pueblo de Lorca». «El único mensaje que hay que transmitir ahora es el de la esperanza en salir adelante».

A partir del día 16 de mayo los medios de comunicación destacan lo que parece ser síntomas de una lenta vuelta a la normalidad con la apertura de los centros educativos, si bien hay colegios e institutos que no abrirán sus puertas en lo que resta de curso académico, redistribuyendo a sus estudiantes en centros alternativos. Otro síntoma de cierta normalidad son los gestos de los comercios y la hostelería que empiezan a reparar sus locales para levantar de nuevo la persiana, y la celebración de las primeras comuniones tan características del mes de mayo.

87 Comunicado conjunto de las formaciones políticas que se presentan a las elecciones municipales de Lorca (Partido Popular, PSOE, Izquierda Unida Verdes, UPyD, Ciudadanos de Lorca, Centro Democrático Liberal – Movimiento lorquinismo) por el que se acuerda suspender los actos de campaña electoral. (16/5/2011) www.lorca.es/lorcainforma/noticias

88 Diario *La Opinión* de Murcia (16/5/2011). Entrevista al alcalde de Lorca Francisco Jódar.

La gestión del consistorio empieza a dar un giro importante con la decisión de reuñificar los campamentos en uno solo que se ubica en las instalaciones de la Torrecilla, con esta medida se trata de poder saber con exactitud cuántas son las personas que verdaderamente están necesitadas de ayuda, porque se ha advertido cierto efecto llamada de otras localidades cercanas. Mientras que esto ocurre, continúan las conferencias y comunicados con información detallada de gestión, y se aprecia por primera vez cierta vuelta a la contienda entre formaciones políticas, al pedir la candidata socialista⁸⁹ a la presidencia de la comunidad autónoma murciana, al jefe del ejecutivo regional en funciones, un pronunciamiento sobre las ayudas de su gobierno a la reconstrucción.

El consistorio lorquino sigue con su estrategia de comunicación y mantiene la atención informativa con los encuentros con los medios, a los que sigue ofreciendo detalles de los avances en la recuperación del municipio. La burocracia administrativa hace acto de presencia en la comunicación, y se da cuenta de la apuesta de las tres administraciones en crear una ventanilla única para tramitar las solicitudes de ayudas. Poco a poco se aprecia como los medios a nivel nacional van reduciendo el espacio informativo dedicado al terremoto.

Días cercanos a la contienda electoral

Damos un salto informativo hasta la víspera de las elecciones, es un momento de gran importancia, no solo porque se celebren unos comicios para elegir la nueva corporación municipal sino por cómo se va a desarrollar la jornada electoral. El ejercicio de derecho al voto se intenta convertir en una señal más de vuelta a la normalidad y así lo recogen los medios de comunicación.

La victoria en las urnas no es comunicada con la alegría propia de una sobrada mayoría absoluta. El ayuntamiento despunta el día de resaca electoral con nuevas comparecencias, no para evaluar los resultados electorales, sino para seguir dando cuenta de sus acciones de trabajo. La declaración del alcalde de Lorca que recoge el diario *La Verdad* de Murcia⁹⁰ así lo refleja: «No estamos para celebrar nada», «Los lorquinos están sufriendo y hay que dar soluciones ya».

Esto no impide que las elecciones hayan despertado de nuevo el interés de los medios por la singularidad del momento, avanzamos algunos de sus titulares: «el seísmo no rompe el voto⁹¹», «Jódar se eleva sobre el seísmo», «El desánimo no cabe en un sobre. Normalidad en la jornada de votación sin alegría⁹²», «El PP arrasa en unos comicios marcados por la baja participación y el terremoto⁹³».

89 Diario *La Verdad* de Murcia. (16/5/ 2011).

90 Diario *La Verdad* de Murcia. (23/5/ 2011).

91 Diario *El Mundo* (23/5/2011).

92 Diario *La Verdad* de Murcia (23/5/ 2011).

93 Diario *La Opinión* de Murcia (23/5/2011).

A partir de estos momentos se percibe cierto giro en el diario de comunicación de la crisis, antesala ya del diario de comunicación gubernamental. Las noticias que aparecen en los medios de comunicación se centran en las donaciones solidarias, en colaboraciones externas y en el intento por adoptar políticas de futuro. A partir de entonces se cuelan otros temas en la agenda de los medios.

El recorrido por los diferentes medios de comunicación ha permitido alcanzar un mayor conocimiento de la intensidad o importancia informativa del suceso, y las noticias que se gestan en torno a este fenómeno. Como hemos señalado, la atención de los medios de comunicación empieza a descender tras el sepelio por las víctimas que coincide con la presencia de los Príncipes y el presidente Zapatero. Recupera fuerza las noticias sobre el terremoto en días cercanos a las elecciones municipales. Esta realidad se aprecia en los picos ascendentes del gráfico de frecuencia informativa que se incluye en el capítulo de anexos. La cobertura de la noticia no presenta la misma intensidad en los medios de comunicación, los regionales, por su ámbito territorial de actuación, mantiene durante más tiempo la intensidad informativa sobre el terremoto.

Baja la atención mediática sobre la crisis como emergencia y podemos identificar las acciones que simbolizan el fin de la situación con el repliegue de los campamentos y la retirada de la UME. Son gestos que escenifican la terminación de la crisis. Resta ahora la evaluación de la gestión de comunicación de crisis y recogida en un manual de comunicación de crisis, pero esta acción no se realiza por el consistorio una vez terminada la comunicación de la crisis. De modo inmediato comienza una nueva comunicación que acapara la atención de la oficina de comunicación municipal, la gubernamental de reconstrucción de la ciudad. La apuesta más proactiva en gestión de crisis la encontramos en los planes de emergencia que se nutren de los resultados de la gestión del sismo.

III.3 Caso 3. Conflicto de Gamonal (2014)

III.3.1 Marco de situación

III.3.1.1 Los hechos

La ciudad de Burgos comienza el año 2014 con un episodio de crisis que se registra en los principales medios de comunicación. La sociedad observa atónita la conflictividad social que tiene lugar en la ciudad, motivada por la oposición férrea de un grupo de vecinos a las obras de regeneración urbana que acomete el ayuntamiento en el barrio de Gamonal. A las manifestaciones pacíficas de la plataforma «Bulevar, ahora no», le suceden actos vandálicos que conducen, finalmente, a la renuncia por parte del consistorio de su programa de gobierno para este barrio burgalés.

Las obras que desatan la polémica responden a una actuación municipal para «mejorar un espacio público de la ciudad, convirtiendo lo que hasta ahora era una carretera nacional en una calle para los vecinos, mejorando la calidad de vida de quienes residen en ese entorno, incrementando espacios para el peatón, creando un carril bici, disponiendo de nuevos espacios verdes y dotando al barrio de nuevas plazas de aparcamiento». De esta manera defiende su actuación el alcalde Javier Lacalle en la rueda de prensa⁹⁴ del día 12 de enero, después de un fin de semana de altercados y episodios violentos. La defensa municipal se construye en una férrea defensa del proyecto Gamonal-Capiscol como una propuesta electoral con las que el Partido Popular concurre a las elecciones de mayo de 2011, comicios⁹⁵ cuyo resultado otorga un respaldo mayoritario a la lista que encabeza el candidato popular.

No es la primera vez que el Ayuntamiento de Burgos proyecta soluciones a los problemas de tráfico y aparcamiento en el barrio de Gamonal, como tampoco es la primera vez que las manifestaciones vecinales impiden su ejecución. En el mes de agosto del año 2005, siendo alcalde de Burgos por el Partido Popular Juan Carlos Aparicio, se intenta realizar un parking subterráneo en este mismo barrio. La aparición de grupos de violentos organizados que causan destrozos en el mobiliario, la práctica de detenciones y la presencia de personas heridas, frustran la realización del proyecto. El titular de la noticia que publica el diario *El País* un 20 de agosto de 2005, «Trece heridos y cinco detenidos en Burgos durante una protesta contra un aparcamiento», es de plena actualidad. Los ingredientes con los que se cocina su narración (disturbio, presencia de grupos radicales, anarquistas, aparcamiento subterráneo, detenciones y heridos) guardan cierta similitud con los encuadres de las noticias de los medios de comunicación del mes de enero de 2014.

En el siguiente apartado de este caso vemos que el proyecto de Gamonal arranca dos años y medio antes del conflicto, con la convocatoria de un concurso de ideas para mejorar una zona densamente poblada de la ciudad como es el barrio Gamonal-Capiscol. El proyecto ganador, sometido a las aportaciones y modificaciones vecinales, cuenta con la aceptación y participación mayoritaria del consejo de barrio de Gamonal (G9) donde están presentes las diferentes asociaciones del lugar y la asociación de comerciantes. Tanto los resultados del concurso de ideas como el proyecto ganador han sido sometidos a exposición pública, como nos aseguran responsables municipales⁹⁶. A pesar de ello, dos meses antes del inicio de las obras, un grupo de vecinos contrarios al proyecto se organizan en una plataforma cívica, bajo el lema «Bulevar, ahora no», para defen-

94 Rueda de prensa que ofrece el alcalde de la ciudad de Burgos. Día 12 de enero de 2014.

95 Resultados de las elecciones municipales celebradas el 22 de mayo de 2011, el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta con el 46,19% de los votos y 15 concejales. www.infoelectoral.interior.es

96 Entrevista director de comunicación del Ayuntamiento de Burgos. (22/2/ 2016). Entrevista con el portavoz del equipo de Gobierno durante la legislatura 2011-2015 y portavoz de la crisis (3/3/ 2016).

der que no se ejecute la obra proyectada en ese momento. Con este argumento, la pretensión de estos vecinos se aleja de la intención por mejorar o corregir el proyecto, su finalidad es evitar la construcción del bulevar de la calle Vitoria y el aparcamiento subterráneo, argumentado razones como la situación social, económica y política que vive la ciudad y el país.

Los siete días intensos de altercados que vive la ciudad burgalesa desde la noche del día 10 enero hasta el 17, no acapan solo titulares de medios de comunicación a nivel nacional, y los acontecimientos traspasan las fronteras locales mediáticas y la prensa internacional se hace eco de la noticia. The Washington Post recoge en su editorial las protestas, con el siguiente titular: «Spanish riots leave 11 police injured; 40 arrested» (Disturbios en España dejan 11 policías heridos y 40 detenidos). Un corresponsal del diario inglés The Guardian se traslada a Burgos para hacer un reportaje de los hechos y el diario holandés Trouw demanda una entrevista al alcalde de la ciudad, Javier Lacalle.

Ante esta realidad, las actuaciones y los mensajes que construye el ayuntamiento parece que no logran frenar los altercados y concentraciones, es más, el fenómeno social de Gamonal se extiende a otras ciudades españolas donde se convocan manifestaciones para los días 15, 16 y 17 de enero. Madrid, Valencia, Valladolid, Zaragoza, Bilbao, San Sebastián o Barcelona son algunos de los puntos de encuentro de ciudadanos que secundan concentraciones, como muestra de solidaridad y apoyo a las reivindicaciones de los vecinos de Gamonal.

Los resultados del conflicto son delicados y se suceden las detenciones entre los manifestantes, que ascienden a un total de 46 entre las que se registran menores de edad⁹⁷. En Madrid, un total de 20 personas deben responder ante la policía por los actos violentos de las manifestaciones en apoyo a Gamonal. El Secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, identifica entre los manifestantes a infiltrados y grupos de violentos de los considerados itinerantes⁹⁸, las fuentes de la policía vinculan a los arrestados con organizaciones de ultra izquierda como Resaca Castellana e Izquierda Castellana⁹⁹. La identidad de los violentos es un motivo más de discrepancia entre las fuerzas políticas, como veremos más adelante.

97 Telediario de TVE de las 15:00 h. (15/1/2014). Todos los medios de información se hacen eco de la noticia: Los detenidos por los altercados de Burgos, 11 son menores de edad.

98 Programa La mañana de TVE (13/1/2014). Declaraciones del secretario de estado de Seguridad, donde afirma que hay grupos de infiltrados y que los disturbios los provocan grupos radicales con un perfil de extremismos radicales. En esa misma intervención, delimita la gestión del conflicto al ámbito local, aseverando que a la policía lo que le compete es la seguridad de los ciudadanos.

99 Diario *El Mundo* (20/1/2014). «¿Qué está ocurriendo en Burgos?», en esta noticia se hace un recorrido por los antecedentes y hechos del conflicto. Se recogen las pesquisas del Ministerio del Interior y fuentes policiales que señalan a grupos violentos infiltrados como los responsables de los altercados.

Junto a las detenciones, se registran daños personales por los enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden público. Los destrozos en el mobiliario urbano y en los establecimientos de la calle Vitoria ocasionan cuantiosas pérdidas económicas, además del perjuicio por la paralización de un proyecto municipal que había sido licitado y adjudicado, y el deterioro que estos sucesos provocan sobre la imagen exterior de la ciudad de Burgos.

La vuelta a la calma en las calles de la ciudad llega con la paralización definitiva de las obras el día 17 de enero, en una jornada intensa donde se aprecian dos posiciones diferentes desde el equipo de gobierno. Por la mañana rechazan, en un Pleno municipal de carácter extraordinario, la paralización de la obras de forma definitiva. Al saltar la tarde, se decide finalmente abandonar el proyecto y no ejecutar las actuaciones previstas. Los incidentes que nacen con gestión de esta crisis del Ayuntamiento de Burgos están detrás de lo que se empieza a percibir como un nuevo fenómeno social que se extiende entre las fuerzas políticas como símbolo del rechazo ciudadano a las acciones de los gobiernos, cuando se alzan voces disonantes. Desde ese momento se identifica Gamonal con aquellos conflictos vecinales donde los ciudadanos no están de acuerdo con alguna acción de gobierno y se recurre a la fuerza como espada de Damocles para persuadir a los gestores públicos.

La Administración responsable de la gestión del conflicto es el Ayuntamiento de Burgos, sobre ella recae la tarea de responder a la crisis y recuperar la normalidad. No obstante, cuando se viven los episodios de mayor conflictividad social, interviene la subdelegación del Gobierno junto a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, que disponen la actuación de los antidisturbios para frenar los altercados y restaurar el orden en las calles.

La relación entre las administraciones debe construirse sobre una coordinación constante en sus actuaciones. Sin embargo, el Ayuntamiento de Burgos muestra en alguna ocasión su disconformidad con las medidas que se toman desde la autoridad responsable de la seguridad ciudadana, cuando los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado se niegan a desalojar a las personas que están ocupando la zona y reducen su intervención a los momentos en que resulte estrictamente necesario.

III.3.1.2 Antecedentes

Gamonal se convierte en un barrio de la ciudad de Burgos desde el proceso de anexión del año 1955. Es uno de los más poblados por el movimiento migratorio que se produce con el desarrollo de los polígonos industriales que se levantan en sus inmediaciones. La configuración de esta barriada emerge alrededor de una de las principales arterias de la ciudad, la calle Vitoria, con una extensión de más de 5 kilómetros de recorrido por la que transcurría la nacional I desde Madrid a Irún.

Las elecciones municipales del año 2011 dibujan un arco plenario en el Ayuntamiento de Burgos con presencia de cuatro grupos políticos: PP (Partido Popular), PSOE (Partido Socialista Obrero Español), UPyD (Unión, Progreso y Democracia), y el partido IUCyL (Izquierda Unidad de Castilla y León). Es necesario remontarnos al comienzo del mandato de la corporación municipal (2011 a 2015), donde destacan propuestas programáticas de los partidos políticos para mejorar el diseño urbano de una zona de la ciudad tan poblada como es Gamonal. En este barrio residen cerca de 70 000 habitantes, que representan un porcentaje elevado sobre el total de la población burgalesa.

Las distintas formaciones políticas, en su programa de gobierno, confieren protagonismo a las infraestructuras en el barrio de Gamonal. A la iniciativa del Partido Popular nos vamos a referir en las siguientes líneas cuando describimos la génesis del conflicto. Por lo que respecta a las iniciativas electorales del resto de formaciones políticas detallamos sus propuestas:

- Partido Socialista¹⁰⁰ (PSOE). Apuesta por la «Remodelación integral de la calle Vitoria, desde la Real y Antigua de Gamonal hasta la avenida de Cantabria», «construcción en la calle Vitoria de un gran aparcamiento que resuelva los problemas existentes, y establece como una prioridad transformar la calle Vitoria en una calle urbana de calidad, con un tráfico pacificado (30 km/h), mayores espacios destinados al peatón, carril-bici, aparcamientos en superficie, zonas de carga y descarga y zona bus.
- Unión, Progreso y Democracia¹⁰¹ (UPyD). Si nos asomamos a su programa encontramos propuestas que se encaminan a promover «la construcción de aparcamientos subterráneos en el entorno de Gamonal y Capiscol, principalmente».
- Izquierda Unidad de Burgos¹⁰² (IU). El partido de izquierdas es más etéreo y ambiguo en la redacción de su programa de gobierno. Sus propuestas no se circunscriben a espacios físicos concretos de la ciudad, a barrios concretos. A pesar de esta circunstancia, brinda iniciativas para la construcción de carriles bici, la sustitución de aceras estrechas por paseo y bulvar o la solución a problemas de aparcamiento.

Esta confluencia de propuestas de todos los partidos políticos en mejorar la calidad de vida de los vecinos de Gamonal, justifica las declaraciones del alcalde

100 Programa electoral del PSOE de Burgos. Elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. www.psoeburgos.es.

101 Programa electoral Unión, Progreso y Democracia en Burgos. Elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. www.upyd.es/burgos.

El diario *El Correo de Burgos* (22/3/2011), recoge como titular de la presentación de un avance del programa electoral de la formación magenta: «UPyD pone el foco de su campaña de Gamonal, pero huye de propuestas irrealizables», en referencia a las propuestas de los otros dos partidos políticos, Partido Popular y PSOE.

102 Programa electoral de Izquierda Unida de Burgos. Elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. www.iuburgos.es

Javier Lacalle cuando afirma que más del 80% de los burgaleses apoyan el proyecto de obras de Gamonal. Entiende el regidor municipal que esto es así porque es una iniciativa presente en el programa electoral de los dos principales partidos con representación municipal (Partido Popular y PSOE).

Con la constitución del concejo de Burgos arranca un nuevo gobierno y con él los primeros proyectos empiezan su proceso de ejecución. La Junta de Gobierno Local, en la sesión de 15 de septiembre de 2011, acuerda la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas del contrato de servicios, publicados en el Boletín Oficial del Estado el día 30 de septiembre de 2011, por el que se convoca «el concurso de proyectos para la redacción del proyecto de obras del bulevar de la calle Vitoria, desde la avenida de la Constitución Española hasta Juan Ramón Jiménez, la redacción del proyecto de construcción de un aparcamiento subterráneo, bajo la calle Vitoria, para la dirección de las obras del bulevar de la calle Vitoria, para la dirección de las obras del aparcamiento subterráneo y para la redacción del Plan Director de Gamonal-Capiscol» con un presupuesto total que asciende a 240 000 euros.

Ocho son los proyectos que se presentan para su selección por el jurado¹⁰³, donde están presentes técnicos municipales y agentes sociales del barrio Gamonal-Capiscol. El consistorio dispone la celebración de varias exposiciones en la casa de la cultura de Gamonal, en el centro cívico de Gamonal Norte y en el centro cívico de Capiscol, para mostrar a todos los vecinos de la zona los proyectos que concurren al concurso de ideas, de esta iniciativa sale finalmente el que se tiene previsto implementar en el barrio.

El 9 de febrero de 2012 se da a conocer el nombre del proyecto ganador, «Gamonal-Capiscol Residencial», que cuenta con el apoyo unánime de los miembros del jurado. La empresa adjudicataria es MGB ingeniería y arquitectura, SL. Desde ese momento se asiste a la celebración de reuniones para dar a conocer el proyecto ganador y recoger propuestas de mejora entre los vecinos, al mismo tiempo que se inician actuaciones judiciales por el Partido Socialista, su portavoz Luis Escribano denuncia la falta de validez de la licitación al no preservar el anonimato en el concurso de ideas. El juzgado de lo contencioso desestima finalmente la denuncia de los concejales del grupo socialista a los que condena en costas, al considerar que el acto administrativo es válido y que las acusaciones del PSOE son mera especulación.

Un año después se sigue mostrando a los ciudadanos el proyecto, la asociación vecinal Juan XXIII, Fátima y Lavaderos, organiza unas jornadas informativas sobre

¹⁰³ El jurado está compuesto por el alcalde, el vicealcalde, técnicos del ayuntamiento, y representantes de los Colegios de Aparejadores y de Ingenieros de Caminos; los Consejos de Barrio de Gamonal, Capiscol y G-9, y la Asociación de Comerciantes Zona G. El Colegio de Arquitectos rechazó participar por las discrepancias acerca de la experiencia demandada a los concursantes y las retribuciones de la dirección de obra.

el plan Gamonal-Capiscol, donde se muestra el proyecto de bulevar y aparcamiento subterráneo de la calle Vitoria. En estas jornadas se celebran mesas redondas con vecinos y colectivos, para después iniciar una ronda de encuentros con portavoces de todos los grupos políticos con representación municipal. Las jornadas contemplan mesas de trabajo con entes sociales del barrio como son las asociaciones de ciclistas, las comunidades de garajes, las comunidades de vecinos, comerciantes y asociaciones, taxistas y hosteleros. En el calendario de actividades previsto se incluyen la intervención por parte de la concejalía de Fomento y del equipo redactor, que muestran información del proyecto, y una visita guiada a la exposición explicativa del bulevar de la calle Vitoria instalada en el centro cívico Gamonal Norte.

Dentro del calendario de las jornadas, es en el mes de marzo cuando los partidos políticos toman la palabra para explicar su posición en relación con el proyecto. Tras las intervenciones de los portavoces municipales, el vicealcalde y concejal de Fomento junto con los miembros del equipo redactor celebran una reunión donde resuelven las dudas que han podido surgir. El resultado final de las jornadas, a mediados de marzo, es la puesta en común de las aportaciones que se entregan al ayuntamiento para ser estudiadas por el equipo de gobierno.

De las acciones de participación se desmarca un grupo de vecinos del barrio que se oponen a la ejecución de la obra en ese momento. Este colectivo abandona el consejo de barrio y se organizan en una plataforma vecinal contra el bulevar de la calle Vitoria, que se constituye de forma oficial el día 6 de noviembre de 2013. El nacimiento de esta organización cívica se produce en una asamblea vecinal que se celebra en la casa de cultura de Gamonal y que cuenta con el apoyo de la formación política de Izquierda Unida.

Esta plataforma redacta un argumentario donde expone sus razones de rechazo al proyecto Gamonal-Capiscol. La tensión entre la posición de esta plataforma y el consistorio se aviva con un cruce de declaraciones¹⁰⁴, donde la presidenta de la plataforma Ana Moreno denuncia que el alcalde no recibe a los miembros de la plataforma. Mientras, desde el ayuntamiento, se defienden de las acusaciones pues afirman que han escuchado las reivindicaciones vecinales a través del consejo de barrio. Pero los integrantes de la plataforma no se sienten representados por este consejo de barrio y desean que el regidor municipal les convoque a una reunión para explicar las razones de su oposición al proyecto.

Con la aparición de la plataforma «Bulevar ahora no» llegan las primeras manifestaciones pacíficas de los vecinos, que según fuentes oficiales han sido tres con un seguimiento de 2 000, 1 500 y 800 vecinos en la última que tiene lugar antes de los acontecimientos, para un barrio con una población en torno a los 70 000 habitantes.

104 Diario *El País* (14/1/2014). Declaraciones de las que se hacen eco los medios de comunicación a nivel nacional.

Antes de llegar a los acontecimientos del día 10 de enero, conviene hacer referencia a otro elemento que parece incuestionable en la polémica, como es la presencia del empresario Méndez Pozo relacionado con las empresas adjudicatarias de las obras y con la idea ganadora del concurso. La hija del empresario mantiene una relación laboral con la empresa MBG Ingeniería y Arquitectura SL ganadora del concurso de ideas. Méndez Pozo, presidente de la Cámara de Comercio, es propietario de uno de los diarios locales, el Diario de Burgos, y fue condenado en la década de los 90 por corrupción. Cuando surgen las movilizaciones en Burgos, se relaciona al empresario con la trama Gürtel, por su asociación empresarial con uno de los imputados. Desde los medios de información¹⁰⁵ se le identifica como el «jefe de Burgos», por su capacidad de influir en las decisiones municipales y su cercanía con determinados líderes políticos.

Todos estos ingredientes están presentes en un conflicto donde se trata de ligar la construcción del bulevar y el aparcamiento con la corrupción política y urbanística, en un momento donde las asambleas vecinales del 15M son las elegidas para rechazar la actuación municipal. Este modelo de participación ciudadana ha calado en la sociedad y exige a los representantes públicos mayor transparencia y nuevas formas de hacerse oír. Miembros de la plataforma y del colectivo de vecinos que protestan contra el ayuntamiento se integran en la siguiente candidatura del partido Podemos en Burgos, que se presenta a las elecciones con la marca Imagina Burgos.

En medio de este ambiente arranca la semana que hace a la ciudad de Burgos sobrepasar las fronteras de la comunicación local, la noche del viernes 10 de enero de 2014 se asiste a revueltas violentas con altercados entre los manifestantes y miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Desde ese día hacen su aparición ciertos grupos, a los que las autoridades¹⁰⁶ se refieren como «radicales», que son los responsables de provocar altercados violentos. La plataforma que había nacido para reivindicar la paralización del proyecto se disuelve el mismo día en que estalla la crisis y llegan los primeros episodios de violencia, tratando, con este gesto, de desvincularse de estas concentraciones y de las asambleas vecinales que se desarrollan en los próximos días.

III.3.1.3 Identificación de la crisis y fases de desarrollo

La crisis que nos ocupa no responde a una crisis natural, ni una crisis económica, ni un conflicto laboral o un accidente, se trata de un hecho grave, de consecuencias

¹⁰⁵ Diario *El País* (18/1/2014), editorial «Un solo jefe en Burgos».

Diario *el diario.es* (25/1/2014) «El poder político al servicio de los intereses del Sr. Méndez Pozo». En esta información se dan detalles del ático donde vive el alcalde edificado por los empresarios del proyecto Gamonal.

Diario *Público* (19/1/2014) «Hay más miedo a criticar a Méndez Pozo que al Rey de España».

¹⁰⁶ En páginas anteriores nos hemos referido a las declaraciones del Secretario de Estado de Seguridad, donde afirma la presencia en Burgos de grupos radicales infiltrados. Programa *La Mañana* de TVE del día 13 de enero de 2014.

relevantes, mediático, que responde a un modelo de gestión que se hace inevitable ante la falta de previsión de los responsables públicos en su fase inicial, sin escuchar las primeras voces disonantes dos meses antes del comienzo de las obras. Es una crisis fácil de prever pero difícilmente influenciable.

Podemos afirmar que aterrizamos en una crisis social y política, con discrepancias acerca de los motivos que inspiran el conflicto si escuchamos a cada uno de los actores implicados. Hay un hecho objetivo que es la ejecución de unas obras programadas por el ayuntamiento en la calle Vitoria, mientras desde el consistorio se entiende que la construcción del bulevar es la excusa para mostrar rechazo al gobierno del Partido Popular¹⁰⁷, los vecinos que se manifiestan, justifican su movilización en los siguientes ítems: rechazo al momento en que se ejecuta, deuda municipal, alta tasa de paro, presupuesto de 8,5 millones de euros estimado para su acometida, supresión de plazas de aparcamiento y construcción de un parking subterráneo con plazas de aparcamiento a un precio de 19 800 euros durante 40 años. Todo esto en un momento donde las necesidades de los ciudadanos se muestran alejadas de la obra pública y se encaminan hacia los servicios sociales.

A partir de los hechos observados podemos identificar las fases de desarrollo de la situación crítica, desde su génesis hasta la terminación del conflicto. La fase precrisis no es atendida quizás, como apuntan los responsables municipales¹⁰⁸, porque no se esperaba el resultado que finalmente se produjo, se minusvalora en un primer momento el alcance de la situación y el resultado de la oposición vecinal. Hemos visto en los antecedentes lo complicado de ejecutar cualquier actuación de Gamonal, al igual que se ha expuesto el rechazo de un grupo de vecinos con el apoyo del resto de formaciones políticas.

Por lo tanto, resulta evidente la presencia de señales de alerta que avisan, cuando menos, de un posible «peligro» ante la postura disconforme que adoptan un grupo de vecinos dos meses antes del inicio de los trabajos en la calle Vitoria, y que se organizan en la plataforma «Bulevar ahora no». Los gestores del proyecto y el propio alcalde entienden las exposiciones, la recogida de propuestas de mejora y las reuniones mantenidas con los miembros del consejo de barrio, como un respaldo mayoritario al proyecto. La fase de crisis aparece con el vallado del perímetro de actuación de los trabajos de ingeniería y la entrada de la maquinaria el día 10 de enero de 2014. Es cuando el ayuntamiento sospecha sobre la posibilidad de un conflicto en la zona, desde ese momento se nombra a un portavoz creíble de la crisis. Esa noche las manifestaciones pacíficas convocadas por los miembros de

107 Diario *El Mundo* (17/1/2014). Declaraciones del alcalde Javier Lacalle cuando anuncia la paralización definitiva de las obras del bulevar. En esta conferencia de prensa defiende que «el bulevar no ha sido el problema, ha sido la excusa».

108 Esta apreciación se desprende de la entrevista mantenida con el director de comunicación del consistorio (22/2/2016).

la plataforma «Bulevar ahora no» dan paso a los actos vandálicos y violentos, que hacen saltar la noticia a los medios nacionales e internacionales.

Desde ese momento la intensidad del conflicto comienza un ascenso que mantiene su agudeza con la primera conferencia de prensa del regidor municipal, con el anuncio de la paralización temporal de las obras y la extensión del fenómeno denominado de apoyo a los vecinos de Gamonal a otras ciudades del resto de España. La intensidad empieza a decrecer con el anuncio del alcalde, el 17 de enero, de abandono del proyecto y paralización definitiva de las obras. Desde ese instante las voces municipales se apagan y los medios de información solo difunden las declaraciones de los vecinos opositores al proyecto. Esto provoca la falta de interés de la noticia, así como la retirada de los medios nacionales que regresan a Madrid.

La normalidad se va recuperando, llegamos a la fase de poscrisis o cierre del conflicto. Este instante es el más indicado para emprender una rendición de cuentas y evaluación de la gestión de la situación crítica. En este caso, resulta sencillo señalar el hecho simbólico que identifica el fin de la crisis, lo encontramos en las obras de reposición del firme de la calle Vitoria y la declaración institucional del alcalde anunciando la terminación del proyecto.

Tres comparecencias públicas del regidor municipal marcan el desarrollo de la crisis:

- Día 12 de enero. El ayuntamiento se muestra tajante en la continuidad de las obras y anuncia que el estado democrático no se doblega ante la violencia.
- Día 14 de enero. Se anuncia un tiempo de reflexión por parte del ayuntamiento. No renuncia a las obras, solo a una paralización temporal para iniciar una ronda de contactos con vecinos.
- Día 17 de enero. Paralización definitiva y terminación de las obras para recuperar la convivencia en la ciudad.

III.3.2 Gestión de crisis

La gestión de crisis del caso «Gamonal» y su estrategia de comunicación descansa sobre el mismo equipo humano, tres miembros que comparten la responsabilidad en la toma de decisiones instrumentales y en la construcción de los mensajes que se transmiten a la opinión pública.

La tensa situación que se vive en las calles de la ciudad, condiciona y dificulta las medidas necesarias para alcanzar la solución al conflicto. Apenas existe margen de negociación para recuperar la normalidad, cuando el consistorio anuncia el 14 de enero la paralización temporal de las obras y la promoción de un espa-

cio de debate para alcanzar consenso entre todos los agentes implicados, las asambleas y concentraciones se mantienen y se extienden a otros lugares de la geografía española.

El ayuntamiento no cuenta con un manual de gestión de crisis que le permita identificar la situación y le sirva de apoyo para encaminar sus instrucciones, ni ha sido proactivo en la definición de un escenario de crisis, por lo que se ve abocado a la improvisación de unas líneas de actuación para afrontar el conflicto, en medio del estrés y la urgencia en la respuesta.

III.3.2.1 Comité de crisis

Enseñan los manuales de gestión de crisis la necesidad de contar con un órgano o equipo de trabajo denominado comité de crisis, que asume la dirección y coordinación de las actuaciones cuando se produce una situación delicada. Burgos, como veremos en el capítulo dedicado a la prevención en la comunicación de crisis, cuenta con protocolos y gabinetes experimentados para casos específicos de emergencias, pero no se tiene uno previsto para otras crisis como la que tiene lugar en enero de 2014. Esta realidad puede justificar la respuesta negativa del director de comunicación¹⁰⁹ del ayuntamiento a la pregunta formulada sobre la existencia de un comité de crisis.

Una vez más, ante la falta de una planificación de crisis previa, se juega a la improvisación y de modo reactivo se forma un grupo de trabajo informal que se reúne para tomar decisiones sobre el desarrollo del conflicto. Este «gabinete de crisis» lo forman el alcalde de Burgos, el vicealcalde y concejal de Fomento y el director de comunicación del ayuntamiento.

Las conversaciones que se mantienen con los responsables anteriores nos acercan a los rasgos que parecen caracterizar a este «órgano» de gestión de crisis. No responde a una estructura formal, sus reuniones se celebran sin un espacio determinado en su convocatoria, habitualmente se desarrollan en dependencias municipales. El trabajo de este grupo es permanente desde el día 8 de enero y se va intensificando conforme crece la virulencia de las protestas. Los días de trabajo no tienen interrupción horaria hasta la noche.

En ocasiones se suman a las reuniones del comité de crisis el jefe y subjefe de la policía local de Burgos, así como responsables de la subdelegación del Gobierno, con quienes se trabaja en la coordinación de actuaciones en materia de seguridad. Días antes del inicio de la crisis, con la llegada de la maquinaria a la denominada zona cero, se habían producido encuentros con la subdelegación de Gobierno para

¹⁰⁹ Una de las preguntas de la entrevista con el director de comunicación del Ayuntamiento de Burgos es acerca del órgano encargado de la gestión crítica. Su respuesta es que no existe un comité de crisis como lo definen los manuales de crisis.

asegurar la seguridad de los trabajos, visto las manifestaciones que se estaban sucediendo y que hacían presagiar posibles desencuentros con los vecinos que se oponen a la construcción del bulevar.

III.3.2.2 Centro de operaciones

No debemos perder de vista que nos encontramos en una Administración local, donde no se cuenta con un manual de crisis ni planificación proactiva para actuar en estos casos. No se dispone de un lugar habilitado en las instalaciones municipales como centro de control para celebrar las reuniones del comité de crisis. Estas tiene lugar en los despachos de los responsables públicos de la gestión como hemos indicado antes, y en ocasiones, en los establecimientos de hostelería donde continúan los almuerzos de trabajo. Las jornadas maratónicas de gestión de la crisis lo hacen necesario.

III.3.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales

Ante una situación de crisis, se precisa de una rápida respuesta por los responsables públicos. Las medidas a implementar para solucionar el conflicto pueden pertenecer a un decálogo planificado o ser el resultado de una acción improvisada. De un modo u otro, los líderes públicos deben infundir sentido a la crisis y adoptar medidas adecuadas para recuperar la normalidad.

Como hemos visto en nuestro marco teórico, dar sentido y significado a la crisis con la adopción de decisiones y llevar la iniciativa en la construcción de la narrativa mediática, son dos requisitos para mostrar las habilidades del liderazgo público ante la situación de crisis. En el caso de Burgos, las decisiones se toman de forma consensuada entre los miembros del denominado comité de crisis. La coordinación que se alcanza en el seno de la institución municipal parece no ser correspondida con las relaciones que se mantienen con la subdelegación del Gobierno, en ocasiones se pone de manifiesto la ausencia de los agentes de la policía nacional en la zona perimetral para asegurar la llegada de la maquinaria, y evitar la penetración en este espacio de trabajo de los vecinos que se oponen a su ejecución. Una vez que los vecinos se han introducido en la zona de trabajo las maquinas no pueden operar, estos se ponen delante de las excavadoras y los focos de los medios, bien posicionados detrás de la valla, retransmiten la imagen al mundo entero.

Podemos diferenciar las medidas de seguridad competencia del Estado y las instrucciones propias de responsabilidad municipal. Cuando se inician los trabajos, se tiene conocimiento de la llegada a la ciudad de grupos de manifestantes que pueden provocar altercados, lo que da origen a una de las primeras medidas:

- Constituir un grupo de trabajo entre Subdelegación de Gobierno en Burgos y ayuntamiento, presidido por los máximos responsables alcalde y subdelegado,

junto a fuerzas y cuerpos de seguridad y profesionales. El cometido de este órgano es coordinar las actuaciones ante la posible llegada a la ciudad de radicales desde otros lugares para los disturbios de la noche. Este equipo ha estado coordinando las actuaciones durante las últimas veinticuatro horas. El grupo se constituye el viernes día 10 de enero por la mañana cuando se tiene información de la llegada de grupos radicales.

Si nos ceñimos a las medidas instrumentales del ayuntamiento, como Administración cuya gestión de comunicación de crisis es objeto de auditoría en este trabajo, debemos señalar las siguientes actuaciones:

- Celebración de reuniones con vecinos que se muestran disconformes con la actuación municipal.
- Coordinación del tráfico y supervisión de los trabajos.
- Trabajos de limpieza y de recuperación de la normalidad para el desarrollo normal de la vida laboral durante el día, tras una noche de actos vandálicos.
- Instrucciones a los cuerpos y fuerzas de seguridad local para garantizar el trabajo de los operarios.
- Instrucciones para la paralización temporal de las obras.
- Instrucciones para la paralización definitiva de las obras.
- Retirada del vallado y reposición del pavimento para acondicionar la calle Vitoria a los momentos previos al comienzo de los trabajos.

III.3.3 Gestión de comunicación de crisis

III.3.3.1 Departamento de comunicación

Nos encontramos en una ciudad con una población de 177 776 habitantes según el Instituto Nacional de Estadística en el año 2014. Burgos, dadas las características de la ciudad, responde a la tipológica de municipio de gran población según contemplada en la Ley de Grandes Ciudades o Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre). A pesar de la disposición normativa no se ha alcanzado el desarrollo administrativo, y la descentralización de funciones en distritos y juntas vecinales. Burgos sigue funcionando a través de consejos de barrio¹¹⁰ tradicionales cuando se producen los hechos.

¹¹⁰ Los consejos de barrio son órganos donde están representados los vecinos y colectivos de la zona. Se designan entre aquellos vecinos que se presentan, pueden votar todos los habitantes del barrio. Su composición no es el resultado de extrapolar los resultados de las elecciones municipales en ese distrito.

Si tenemos en cuenta la densidad de población y la extensión de la provincia, el departamento de comunicación del ayuntamiento es escaso desde el punto de vista de los recursos humanos. Solos dos personas se destinan a la gestión de la comunicación municipal: el director de comunicación, que ejerce las funciones de coordinación dentro del gabinete, y un periodista con relación laboral de funcionario interino. Este departamento no sufre modificación cuando se produce la crisis, son las mismas personas quienes se responsabilizan de las tareas de comunicación antes, durante y después de la crisis, en una coordinación y colaboración estrecha con los responsables políticos.

El volumen de trabajo desborda al departamento de comunicación que atienden en 2 días a 36 medios de comunicación nacionales, regionales, locales, que se hacen eco de lo que ocurre en Burgos. Se encargan de atender todas las llamadas, atender a los medios desplazados, organizar la agenda, redactar notas de prensa, así como escuchar y atender lo que aparece en los medios para construir la respuesta municipal. El vuelco que da a la situación la aparición de las protestas violentas tiene su reflejo en la comunicación, en ese momento todo se precipita y el estrés se apodera de la comunicación con la llegada de los medios nacionales, la cercanía con la capital parece favorecer los desplazamientos de los medios gráficos.

Junto a estas actuaciones, el departamento de comunicación se ocupa también de las convocatorias de prensa, la redacción de las notas de prensa, la coordinación de la agenda para facilitar la presencia del portavoz y del alcalde en las distintas cadenas de televisión y emisoras de radio, prestan servicio a los medios que vienen de fuera y les habilitan un espacio para que puedan instalar sus unidades móviles. Las cámaras de televisión se instalan al otro lado de las vallas, en lo que se denomina «zona cero». Ya en el consistorio, se pone a disposición de los medios la sala de prensa perfectamente equipada para facilitar el trabajo de los redactores.

Este departamento es consciente del problema de comunicación «grave» al que se enfrenta, cuando observa que la información que se traslada a la opinión pública es diferente a la que ellos han mostrado a través de sus herramientas de comunicación. La iniciativa de la comunicación es reactiva, los hechos y la agenda mediática conducen la comunicación del ayuntamiento a una estrategia de respuesta a las noticias que se publican.

III.3.3.2 Prevención

En la Administración burgalesa no todos los hechos dificultosos se gestionan al margen de un esquema organizativo de acciones previas, que se observan y se cumplen cuando se produce una crisis. La preparación se encuentra encorsetada a programas de emergencias, pues la ciudad cuenta con una central nuclear en

Santa María de Garoña que justifica la existencia de un protocolo de actuación ante un posible fallo o accidente en su funcionamiento. En estos casos, además de un plan especial de emergencia nuclear, se dispone de un gabinete de crisis definido que se activa automáticamente, donde están presentes responsables de hospitales, médicos, prensa de la subdelegación del gobierno, protección civil, y el departamento de comunicación del ayuntamiento. Las reuniones se celebran en una sala o centro de operaciones. Hasta en tres ocasiones se han vivido experiencias similares con ocasión de la descompresión del reactor nuclear, en esos casos una llamada al teléfono personal o un mensaje de texto te convoca a la reunión del comité de crisis y un coche traslada a sus miembros hasta el lugar de celebración de la reunión. Por la climatología característica de la ciudad, los episodios de nevadas dan lugar a crisis de emergencia que siguen un esquema parecido al previsto para los casos de la central nuclear.

La historia de Burgos nos ha dejado situaciones espeluznantes que precisan de una comunicación en estadio de crisis, nos referimos a los atentados de la banda terrorista ETA¹¹¹ en los años de mayor acción de sus comandos, concretamente en dos ocasiones se detonan artefactos en la ciudad, una en la comisaría de Burgos y otra en la casa cuartel de la Guardia Civil. Los primeros casos de crisis hacen que se tengan algunos planes de emergencia para actuar de modo rápido cuando se produce una situación de crisis.

Lo expuesto reafirma que la previsión queda reducida a planes de emergencia. El ayuntamiento no cuenta con un manual de comunicación de crisis donde se relacionen las acciones a seguir desde la gestión y desde la comunicación, ni en este caso se asiste al diseño de escenarios de crisis concretos cuando surge la plataforma «Bulevar ahora no», y se producen las manifestaciones pacíficas.

III.3.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?

Como hemos anunciado, el consistorio burgalés no dispone de una planificación previa de gestión de crisis y comunicación. En ningún momento sospecharon que lo planificado como una obra de atención a los vecinos de Gamonal, para transformar su barrio y hacerlo más habitable y confortable, pudiera terminar en una «batalla campal» de rechazo al programa municipal, con graves daños para la imagen pacífica de la ciudad de Burgos y sus habitantes. Los argumentos que esgrimen esta falta de planificación previa es, como hemos apuntado antes, el aval que le otorga un proceso que se entiende participativo, sometido a exposición pública y a encuentros vecinales para aportar mejoras y adaptarlo a las demandas ciudadanas.

111 ETA: Euskadi ta askatasuna (País Vasco y libertad), es una banda terrorista de ideología nacionalista independentista, responsable de atentados en España que han provocado importante pérdidas en vidas humanas.

La falta de planificación previa exige una estrategia de improvisación «reactiva», pues el consistorio pierde la iniciativa de la comunicación y su actuación se reduce a responder a los mensajes que se vierten por los vecinos. El recorrido de la información era el que sigue: primero los gestores municipales, normalmente a través de su portavoz, comparecen ante los medios para rendir cuentas y dar una explicación de lo que está ocurriendo. Seguidamente los medios se dirigen hacia los vecinos de Gamonal para buscar la réplica a la voz municipal, siendo el paso final volver al político para obtener la contrarréplica a su primera intervención. De este modo, el proceso comunicativo entra en una espiral donde el ayuntamiento parece estar respondiendo a la crítica vecinal de sus afirmaciones, situación que no parece tener un fin preciso.

Esta situación finaliza cuando el departamento de comunicación opta por dar su rueda de prensa y sus notas de prensa, sin entrar en ese intercambio constante de opiniones que en ocasiones no se sabe a ciencia cierta a quienes están replicando.

Con el inicio de las obras se perfila una estrategia de comunicación basada en la convocatoria de una rueda de prensa todos los días a una misma hora, que se fija alrededor de las 10:00 h. En esta comparecencia pública se explica el grado de ejecución de la obra y las unidades de presupuesto ejecutadas. A fin de ofrecer la máxima transparencia informativa, se acompaña la rueda de prensa de una nota explicativa donde quedan registrados los mensajes más significativos.

Esta buena disposición inicial empieza a debilitarse cuando el consistorio asiste a un intercambio de datos entre la fuente oficial municipal y los vecinos que se congregan a la puerta del ayuntamiento. La institución decide cambiar la dinámica y no comparecer ante la opinión pública, el resultado es que el interés mediático se reduce porque las empresas de medios quieren escuchar la versión del ayuntamiento y la del vecino, cuando la primera no se produce la segunda pierde fuerza. Este es el momento, como hemos expuesto antes, en que los medios repliegan sus unidades móviles y emprenden el regreso a sus sedes centrales.

III.3.3.4 Objetivos

¿Qué objetivo tenía la comunicación del Ayuntamiento de Burgos?, responder a esta pregunta resulta, a priori, algo delicado. Su política comunicativa responde a un diseño reactivo abocado ante unos acontecimientos no previstos.

El objetivo de su estrategia está relacionado directamente con los mensajes que se quieren transmitir a la sociedad. El ayuntamiento trata de desmentir las informaciones que vierten los vecinos opositores, tratando de llegar al resto de ciudadanos

del barrio de Gamonal para explicar su proyecto. Un proyecto bueno para el barrio, que nace con un doble consenso: el de la ciudadanía a los proyectos del Partido Popular y el de representantes de los vecinos del barrio Gamonal, a través de las reuniones con el consejo de barrio.

III.3.3.5 Portavoz

La voz de la crisis es la de Ángel Ibáñez, portavoz del equipo de gobierno desde que comienza la legislatura el 11 de junio 2011. Desde ese momento es designado vicealcalde de la ciudad de Burgos y asume las delegaciones de las áreas de Fomento, Urbanismo, Vías y Tráfico.

La elección del edil de Fomento como portavoz de la crisis responde a varios motivos:

- Su experiencia y habilidad comunicativa, como portavoz del equipo de gobierno.
- Sus raíces personales, es vecino Gamonal.
- Su conocimiento del programa Gamonal-Capiscol. Es el responsable de la concejalía de Fomento donde se gestionan las obras en vía pública. Ha participado activamente en las reuniones con los vecinos de Gamonal para explicar el proyecto y está presente en las exposiciones públicas que albergan diferentes espacios públicos del barrio.

La formación de los portavoces para afrontar la comunicación de crisis es un pilar importante para manejar la presión psicológica a que se encuentran sometidos. En el Ayuntamiento de Burgos no se celebran cursos de entrenamiento para portavoces en circunstancias normales, ni para casos de comunicación de crisis. Las únicas pautas que ha recibido Ángel Ibáñez se circunscriben a los cursos de telegenia que su partido político organiza para sus cargos públicos, y en su caso se remontan a la época en la que milita como miembro la organización juvenil del Partido Popular, Nuevas Generaciones.

Aunque son escasas, las intervenciones del alcalde en el caso de Gamonal tiene una gran repercusión mediática.

- 12 de enero de 2014. Rueda de prensa que sigue a un fin de semana de altercados violentos. El alcalde reafirma la intención del consistorio de continuar las obras de regeneración de Gamonal. Es el momento de condenar con contundencia los actos vandálicos, y enarbolar la bandera de la democracia y la voluntad popular.

- 14 de enero de 2014. El primer edil anuncia la paralización temporal de las obras y la apertura de un periodo de tiempo de reflexión para acercar posturas entre el ayuntamiento y el grupo de vecinos que se manifiesta contrario a la obra.
- 17 de enero de 2014. El alcalde anuncia la paralización definitiva de las obras, apenas unas horas después de decidir por acuerdo de Pleno, continuar con la ejecución del proyecto.

Javier Lacalle se mantiene alejado de la comunicación diaria de la crisis, asistimos a un reparto de funciones entre el alcalde y el vicealcalde durante la gestión del conflicto. El primero es el que se reúne en el ayuntamiento con los vecinos que se muestran en contra de la actuación, mientras el vicealcalde es el que comunica los acuerdos y el estado de los acontecimientos.

III.3.3.6 Mensajes y públicos

Tan importantes son las medidas instrumentales para salir de la crisis, como el contenido de los mensajes que se muestran a la ciudadanía sobre lo que está ocurriendo. Los mensajes que se emiten a la ciudadanía se deciden entre los miembros que integran el denominado «comité de crisis» en sus reuniones diarias.

El principal mensaje descansa sobre la idea de participación, acuerdo y consenso en torno al proyecto. Desde el ayuntamiento se intenta «convencer» a los vecinos de las bondades del proyecto, e intentan que los medios de comunicación encuadren las noticias en torno a este mensaje. La dinámica de la comunicación les conduce a una estrategia reactiva que aleja la visibilidad de su mensaje principal, y se impone en los medios de comunicación una posición defensiva frente a los mensajes de los vecinos que calan rápidamente en la ciudadanía.

Por tanto, ante el ruido generado, la comunicación defensiva del ayuntamiento trata de desmentir los mensajes que se lanzan por los detractores del proyecto, mostrando que solo son una minoría la que se opone al proyecto de un bulevar que ha contando con el respaldo mayoritario de los burgaleses.

Hemos insistido en varias ocasiones sobre la falta de una planificación y preparación previa de los responsables públicos para afrontar la situación «imprevista» de crisis. La falta de un diseño de mensajes implica la ausencia de una segmentación en función de los públicos a los que se dirigen. Cuando arranca la maquinaria de respuesta a la tensión que se vive en las calles de Burgos, los mensajes se focalizan hacia la sociedad en general y en especial a los vecinos del barrio Gamonal que no asisten a las manifestaciones. No debemos olvidar que los vecinos de este barrio son cerca de 70 000, cifra cuantitativamente superior al número de personas que asisten a las asambleas, concentraciones y manifestaciones.

III.3.3.7 Herramientas de comunicación

Delimitamos en este apartado las herramientas que utiliza el consistorio en su política de comunicación, y que responden a un esquema tradicional a través de conferencias de prensa, notas de prensa o comunicados oficiales, y publicación de información en la página web municipal. A ellas sumamos la presencia en las redes sociales, especialmente Twitter, esta herramienta ofrece grandes posibilidades de propagación de mensajes pero precisa de una alimentación para retwittear los mensajes. El ayuntamiento no dispone de medios humanos para alimentar las redes sociales¹¹². Las redes sociales se utilizan por quienes se muestran contrarios al proyecto para convocar las asambleas que celebran en la zona y difundir información sobre las manifestaciones y sus consecuencias.

El ayuntamiento utiliza otras herramientas para mostrar al público su proyecto, a través de las publicaciones en su revista *Plaza Mayor*. Esta es una revista municipal que llega a todos los rincones de la ciudad, se reparte por las viviendas y en los lugares públicos. En esa apuesta por mostrar su proyecto se diseña un video con una recreación virtual de la ejecución del proyecto, y se distribuye principalmente a través de WhatsApp.

En la fase crónica de la crisis, se recurre a un buzoneo de dípticos para contrarrestar los que difunden otras formaciones políticas. Izquierda Unida recurre a la propaganda con panfletos donde se insiste en la falta de aparcamiento en la zona si se realizan las obras, a lo que el Partido Popular responde con otra campaña reactiva explicando el proyecto, con un interés focalizado en llegar a las personas del barrio que todavía no lo conocen.

Cuando la noticia salta de lo local y los medios de comunicación a nivel nacional dirigen su interés hacia Gamonal, se recurre a otras herramientas de comunicación, como las entrevistas, donde se demanda como interlocutor al máximo responsable municipal. Se gestiona la participación del portavoz de la crisis para dar cuenta de lo que estaba ocurriendo en Burgos y que explique la posición municipal en las principales cadenas de televisión o radio.

III.3.4 Situaciones adversas

En este último apartado hacemos una descripción de la presencia de voces que discrepan de la gestión municipal. En esta ocasión conviene hacer un paréntesis para indicar dos momentos: uno previo de rechazo a las obras que dan origen a la crisis, y el que se produce contra la gestión propia del conflicto cuando estalla en la noche del 10 de enero.

¹¹² Información que nos facilita el director de comunicación del Ayuntamiento de Burgos (22/2/ 2016)

Encontramos colectivos vecinales reacios al proyecto, estos son la asociación vecinal «Las eras de Gamonal» y la plataforma «Bulevar ahora no» que nace unos meses antes del inicio material de las obras. La primera deja de participar en el proyecto y hace público su rechazo a través de su blog el día 14 de febrero de 2013, un año después de la adjudicación del concurso de ideas del proyecto. Esta asociación entrega al Ayuntamiento de Burgos 3 715 firmas en contra del proyecto el 16 de julio de 2013, y continúa con la defensa en Internet de su posición.

La plataforma «Bulevar ahora no», nace de un grupo de vecinos que se organizan bajo este movimiento cívico el 6 de octubre de 2014, al frente de este grupo se encuentra Ana Moreno, que denuncia la falta de atención por parte del alcalde ante su negativa a reunirse con los integrantes de esta plataforma. El modo de proceder de sus miembros recuerda al espíritu del 15 M, a través de asambleas de ciudadanos donde se deciden las actuaciones que después se divulgan a través de las redes sociales. El comienzo de la crisis coincide con la disolución de la plataforma el día 10 de enero, ésta decide disolverse para que no se les pueda relacionar con los actos vandálicos que se producen en la ciudad.

La posición de los partidos políticos es de crítica a la gestión del conflicto por parte del ayuntamiento, entienden que la crisis es origen de la falta de una participación real de los vecinos en el proceso, acusan al alcalde de no escuchar al pueblo y se posicionan al lado de quienes se oponen al proyecto.

En los medios de comunicación, los artículos que integran la sección opinión son mayoritariamente de apoyo a los vecinos en sus reivindicaciones contra actuaciones municipales. Esta iniciativa no responde a una necesidad social y vecinal, en un contexto de crisis económica como la que vive el país.

Las peticiones de dimisión del alcalde llegan desde el grupo socialista en el ayuntamiento, desde el Partido Castellano y desde los propios ciudadanos, como recoge la noticia del diario El Mundo de 17 de enero, «Más de 2 000 personas se manifiestan en Burgos para pedir la dimisión del alcalde».

Este caso, aun siendo de ámbito local, trae la petición de comparecencia en el Congreso de los Diputados del número dos del Ministerio de Interior, para explicar sus manifestaciones donde asegura la presencia de grupos de izquierda en los hechos, «grupos violentos conocidos por su presencia en otras manifestaciones».

III.3.5 Diario de una crisis¹¹³

El proyecto Gamonal-Capiscol ocupa espacio en los noticieros locales desde que se produce su presentación como programa de gobierno para la legislatura

113 Tabla 8. Titulares de noticias a la prensa escrita. Caso 3. Conflicto de Gamonal.

2011-2015. Pero el desarrollo mediático de la crisis lo delimitamos temporalmente a la aparición de este fenómeno y de los requisitos que identifican una situación conflictiva, en este caso arranca la narración del diario de la crisis de Gamonal el día 8 de enero, vísperas de un fin de semana donde se desata la polémica y se aprecia un salto cualitativo de esta realidad hasta alcanzar titulares en los diarios a nivel internacional.

Es el momento previo a la llegada de la maquinaria a la denominada zona cero para iniciar los trabajos de construcción del aparcamiento. Los diarios locales imprimen en su redacción noticias sobre el proyecto de Gamonal-CapiscoI, sus titulares presentan la manifestación pacífica de un grupo de vecinos que se oponen a las obras del bulevar y del aparcamiento subterráneo, «el rechazo al proyecto se diluye en su tercer intento¹¹⁴». Con esta cabecera se hace referencia a la tercera manifestación que recorre las calles de Burgos y que en esta ocasión registra un seguimiento menor. El resto de noticias de la jornada pasan por la información sobre las alternativas de circulación a la calle Vitoria, para evitar el colapso en el tráfico rodado «el bulevar pone a prueba el tráfico con el corte parcial de la calle Vitoria».

El pulso vecinal a la decisión del consistorio se deja sentir en la noche del viernes 10 de enero, es cuando la crisis estalla realmente y el ayuntamiento trata de reconducir la situación y mostrar al resto de la sociedad qué es lo que está ocurriendo en Burgos. Según la versión institucional, asistimos a un conflicto de origen político de discrepancias con la primera fuerza más votada, las reuniones del alcalde con los vecinos contrarios al proyecto no son productivas. En estos encuentros, se muestran razones políticas en la oposición a las obras de Gamonal, las reivindicaciones vecinales no tratan de realizar aportaciones al proyecto, más bien manifiestan su rechazo con el alcalde y el partido político que sustenta al gobierno.

Desde que se destapa la crisis hay fechas relevantes que van marcando las estrategias de comunicación, estas coinciden con la aparición pública del regidor municipal los días 12, 14 y 17 de enero de 2014. Nos encontramos ante tres posiciones diferentes:

- Continuamos las obras porque la violencia no puede triunfar sobre un estado democrático.
- Paralizamos temporalmente las obras porque vamos a escuchar a los vecinos, trataremos de llegar a acuerdos que satisfagan las demandas de todas las partes implicadas en el conflicto en una apuesta por la participación.

114 Diario *El Correo de Burgos* (8/1/2014).

- Paralizamos definitivamente las obras ante la imposibilidad de garantizar la seguridad: tratamos de garantizar la convivencia en la ciudad.

Los días 9 y 10 de enero, antesala de la crisis, los medios locales muestran información de los trabajos de infraestructura para dar comienzo a los trabajos, como el vallado perimetral de la zona cero, además del rechazo de un grupo de vecinos que se han concentrado pacíficamente, y algunos han impedido que la maquinaria entrara a la obra.

La estrategia del departamento de comunicación de mostrar cada día el avance de las actuaciones está presente en la nota de prensa que emiten en la mañana del 10 de enero, donde se enfatiza la normalidad de la jornada, destacando el funcionamiento correcto de los viales alternativos de circulación al cerrar al tráfico la calle Vitoria. En esta primera nota de prensa los mensajes que se transmiten son de normalidad y de agradecimiento a la colaboración ciudadana.

Día 12 de enero de 2014

El 10 de enero ha dado un giro en la gestión de comunicación, se produce la irrupción de la crisis en los medios nacionales, desde este momento se inaugura una fase de crisis aguda donde se muestran dos líneas de redacción: la posición del ayuntamiento sobre lo que está ocurriendo y la voz de los vecinos manifestantes. Los titulares adelantan el rechazo y condena de los altercados así como las declaraciones del regidor municipal. Desde la posición del equipo de gobierno¹¹⁵ se muestra la posición firme de seguir con las obras e insiste en las bondades del programa y la participación ciudadana en cada una de las fases del proyecto. «Las obras seguirán, tal como establece el proyecto, que recuerdo fue consensuado y estudiado con una veintena de asociaciones vecinales, obteniendo el respaldo de todas ellas, salvo una. Estamos haciendo justicia urbanística, llevando calidad de vida a un barrio que siempre se consideró olvidado por la ciudad a la que también pertenece. Los violentos no van a gobernar ni este ayuntamiento ni nuestras vidas».

Ante las protestas de algunos vecinos que recogen los medios de comunicación, se destaca la posición tajante del alcalde y la defensa de sus actuaciones, las obras van a continuar porque entiende que es lo que ha decidido la mayoría en su apoyo al programa electoral del partido, y porque ha contando con el respaldo ciudadano de los vecinos que han participado a través de sus representantes en el consejo de barrio de Gamonal. No van a claudicar ante la actitud violenta, y arguye la defensa de la voluntad popular frente a la amenaza y la violencia que deben quedar fuera del juego democrático.

Destacamos algunas manifestaciones¹¹⁶ del regidor municipal que marcan la línea argumental que inspira su política de comunicación ante estos hechos:

115 Rueda de prensa del alcalde de Burgos del día 12 de enero de 2014.

116 Rueda de prensa del alcalde de Burgos del día 12 de enero de 2014.

«Estamos hablando de un proyecto que se inició hace ya dos años y medio, un proyecto consensuado, un proyecto de participación vecinal en todo momento que mejore un espacio público de la ciudad».

«Todos los que votaron estos dos programas, el programa de, PSOE y del PP, que son el 80% de la población, votaron a favor de esta actuación que pretende recuperar un espacio público al servicio de los vecinos».

«Y el proyecto, una vez iniciada la legislatura, se inició en el verano del 2011, con un concurso de ideas en el que participaron desde el primer momento como jurado representantes de los vecinos, del consejo de barrio, y de todos los colectivos que forman parte del mismo, donde estuvieron, como no, también los comerciantes, y donde estuvieron distintos profesionales y técnicos que analizaron las propuestas presentadas. Finalmente la actuación que ahora se está ejecutando fue acordada y aprobada por unanimidad de todos los miembros que formábamos parte de aquel jurado».

«Ganó un proyecto, pero un proyecto que después ha sufrido modificaciones recogiendo sugerencias y aportaciones de distintos vecinos del barrio de Gamonal, a través de reuniones, jornadas informativas, exposiciones públicas en diferentes lugares del barrio de Gamonal».

«Un grupo de radicales no puede hacer doblegar a un Estado de Derecho». «Las obras no se van a paralizar», «La violencia nunca hará claudicar al Estado de Derecho».

Al lado de las manifestaciones del alcalde, los medios de comunicación se hacen eco del descontento de los vecinos a través de los siguientes titulares:

«Cólera vecinal contra un bulevar¹¹⁷», «El Gamonal se prepara para seguir defendiendo su calle¹¹⁸», «Burgos revolution¹¹⁹», «Los vecinos muestran su repulsa¹²⁰».

Además de las posiciones de las partes que intervienen en el conflicto, los medios de comunicación introducen al lector en los hechos con una descripción detallada del ocurrir de los acontecimientos y de su resultado, con los destrozos materiales y las detenciones de ciudadanos en la carga policial con los antidisturbios. «Los disturbios vuelven por tercer día a la “zona cero” de Burgos¹²¹», «17 detenidos tras los disturbios de Burgos¹²²», «Serios destrozos en Burgos en la protesta por la reforma de una calle¹²³», Al menos 20 detenidos y 12 heridos por los nuevos disturbios en Burgos¹²⁴».

117 Diario *El País*, (12/1/2014).

118 Diario *El País*, (12/1/2014).

119 Diario *El Mundo*, (12/1/2014).

120 Diario *El Correo de Burgos*, (12/1/2014).

121 Diario *El País*, (12/1/2014).

122 Diario *El Mundo*, (12/1/2014).

123 Diario *El Mundo*, (12/1/2014).

124 Diario *El Mundo*, (12/1/2014).

Día 13 de enero de 2014

El recorrido de la noticia después de crear un marco tenso de conflicto durante el fin de semana, gira hacia una explicación de lo que acontece en la ciudad para poder entender las «razones» que han hecho derivar hacia esta situación. La estrategia de los manifestantes cambia del mismo modo que el recorrido de sus manifestaciones para vincular las obras de Gamonal con la corrupción urbanística y con el clientelismo de los políticos. Se vinculan las obras con el empresario Méndez Pozo, propietario del *Diario de Burgos*, al que se relaciona con la empresa adjudicataria de las obras.

Se introduce un nuevo elemento en el proceso de comunicación con la presencia de infiltrados y grupos radicales entre los organizadores de las protestas. Se vincula a grupos de violentos que llegan a la ciudad sin un interés en el proyecto, con la intención de ocasionar disturbios que desalojen al alcalde de la ejecución del aparcamiento y bulvar.

Día 14 de enero de 2014

Durante esta jornada se experimentan algunas novedades, la de mayor relevancia es el anuncio del alcalde de paralización temporal de las obras, «El alcalde de Burgos paraliza la obra del bulvar de Gamonal por la presión vecinal¹²⁵», «El alcalde de Burgos anuncia que paraliza las obras del bulvar de Gamonal¹²⁶». El cambio en la estrategia del ayuntamiento se aprecia en su intervención ante los medios cuando afirma «La convivencia es más importante que 50 obras juntas¹²⁷». Desde ese momento se intenta por el ayuntamiento un acercamiento de posiciones a través de nuevos encuentros con los vecinos.

Se hacen eco los medios de información de las peticiones del resto de partidos que integran el arco plenario. Estos defienden la participación ciudadana y aprovechan para arremeter contra la actuación del alcalde al que acusan de actuar de espaldas a los vecinos.

Los medios de comunicación introducen otros marcos interpretativos como la soledad del regidor privado de respaldo de su partido a nivel nacional, la necesidad de una ley de seguridad ciudadana contra los actos vandálicos, y la presencia de grupos ultraizquierda como integrantes de las protestas.

Para los siguientes días, la agenda publica muestra noticias de los hechos que se han producido en jornadas anteriores, las detenciones y las ciudades de origen

¹²⁵ Diario *El País*, (12/1/2014).

¹²⁶ Diario *El Mundo*, (14/1/2014).

¹²⁷ Declaraciones del alcalde en la rueda de prensa del día 14 de enero de 2014. En esta comparecencia se anuncia la paralización temporal de las obras y la apertura de un período de negociación con los vecinos.

de los violentos, la desconfianza de los vecinos ante la paralización anunciada por el alcalde, de nuevo los posibles vínculos con la corrupción, la presencia del fenómeno Gamonal en el resto de ciudades de España. Todo sin un rumbo fijo de solución al conflicto, donde las manifestaciones no cesan y el acuerdo esperado parece que no llega.

Día 17 de enero de 2014

El 17 de enero es un día difícil, comienza el principio del fin de una crisis que acusa cansancio en los gestores después de una semana complicada. El Pleno municipal anuncia el respaldo a continuar con las obras del barrio Gamonal, pero esta decisión tan solo está en vigor unas horas, al comienzo de la tarde el alcalde anuncia la paralización definitiva del proyecto para júbilo de los vecinos que se oponían.

Todos los medios de comunicación se hacen eco del anuncio¹²⁸ del primer edil, que argumenta su decisión en razones de seguridad y en la convivencia vecinal, ese es el contenido del mensaje con el que pone fin a la crisis «queremos paz social en la ciudad» «hemos decidido la paralización definitiva de las obras y apostar por la convivencia de la ciudad. Nuestra voluntad política siempre ha sido la misma, mejorar un espacio de la ciudad, las circunstancias sociales lo han impedido». Aprovecha para dejar en evidencia lo que ha sido su defensa desde el principio, que se trata de una crisis política contra el liderazgo popular de la ciudad, «el bulevar no ha sido el problema, ha sido la excusa».

Los días siguientes se muestran reacciones a la decisión del alcalde, el equipo de Gobierno apaga la información y no responde ante las declaraciones vecinales, intenta recuperar así la normalidad de la ciudad. La nota de prensa del día 20 de enero no va acompañada de rueda de prensa, en ella se especifica de modo escueto que se inician los trabajos para dejar la calle Vitoria en su estado anterior al día 8 de enero.

Gamonal ha vuelto a ser noticia recientemente con la información de TVE que se hace eco, como muestra en portada el diario de Burgos¹²⁹, de un supuesto «pago de 7,2 millones de euros por parte del gobierno de Venezuela a la fundación de la que después surgió podemos. El informativo de Televisión Española aseguró que según las investigaciones, parte de ese dinero habría ido a sufragar, entre otras cuestiones, la organización de los altercados de enero de 2014 en el barrio burgalés. Habrá que seguir la pista ahora».

¹²⁸ Declaraciones del alcalde en la rueda de prensa del día 17 de enero de 2014. En esta comparecencia rinde cuentas de lo ocurrido, anuncia la paralización definitiva de las obras y defiende que el bulevar ha sido la excusa de las movilizaciones, pero nunca la razón.

¹²⁹ *Diario de Burgos*, (6/4/ 2016). Telediario de TVE (5/4/2016).

III.4 Caso 4. Contagio por el virus del Ébola (2014)

III.4.1 Marco de situación

III.4.1.1 Los hechos

El año 2014 es de especial relevancia para los estudiosos de comunicación de crisis en el sector público, dos casos prácticos muestran la experiencia de gobiernos y administraciones en la gestión de una situación conflictiva y en su respuesta a la demanda de información de los ciudadanos y medios de comunicación. De los dos casos a los que nos referimos, el conflicto de Gamonal y el contagio del Ébola, el segundo es el que más titulares genera, con especial insistencia mediática desde el día 6 de octubre de 2014 cuando se confirma a la opinión pública el resultado positivo del virus del Ébola en España.

El 8 de agosto de 2014, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declara el brote de Ébola de África Occidental como emergencia de salud pública de importancia internacional. Esta declaración exige a todos los estados miembros de la Unión Europea una preparación adecuada conforme a sus instrucciones para actuar frente al virus. Eso se produce en un momento de especial sensibilidad en nuestro país, el Gobierno que preside Mariano Rajoy recibe la petición de repatriación del misionero Miguel Pajares que ha contraído la enfermedad mientras desempeña labores humanitarias en Liberia. Concretamente, el día 7 de agosto aterriza en España el avión medicalizado que traslada al padre Pajares a nuestro país para ser atendido por personal sanitario español. Un mes después se recibe la segunda repatriación, la del doctor García Viejo procedente esta vez de Sierra Leona.

La llegada de los dos sacerdotes a España para tratar de salvarles la vida no contó con el resultado esperado, ambos fallecen en el Hospital Carlos III de Madrid que se habilita para acoger a enfermos por virus del Ébola. El 6 de octubre, saltan todas las alarmas con la aparición del primer contagio por el virus del Ébola en nuestro país, la auxiliar de clínica Teresa Romero que había atendido a los dos religiosos da positivo a los análisis de sangre que se le practican.

Desde este momento nos encontramos de lleno en la gestión de una crisis de gran repercusión mediática, que observan con mucha atención el resto de estados miembros de la Unión, no solo por el interés informativo del caso sino también por la preocupación que aventura un contagio en el continente europeo. La pregunta más repetida es ¿Cómo se ha producido el contagio?, y todos los sectores sociales, sanitarios y políticos se apresuran a ofrecer especulaciones acerca de los «posibles fallos» cometidos en la atención al misionero. Desde entonces se inaugura un intenso debate social, mientras los profesionales sanitarios trabajan para lograr la curación definitiva de la paciente.

Las críticas por la gestión inadecuada de la crisis llueven en los medios de comunicación y desde la tribuna de oradores del Congreso de los Diputados. Los 48 días establecidos por las autoridades sanitarias para poder anunciar que el peligro de contagio se ha superado, se identifica con el tiempo de desarrollo de la fase más aguda y crónica de la crisis.

Se evidencian dos episodios en la gestión de la crisis y su comunicación, con dos protagonistas: la ministra de Sanidad Ana Mato y la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría. Esta última toma el mando de la crisis a partir del día 10 de octubre, asistida en todo momento por un grupo de expertos que se integran en los máximos órganos de decisión de la crisis.

III.4.1.2 Antecedentes

La enfermedad por el virus Ébola (EVE), antes llamada fiebre hemorrágica del ébola, se descubrió en el año 1976. Desde entonces, según la OMS, su brote más fuerte comienza en marzo de 2014, con una tasa de mortalidad que alcanza el 50%. Los primeros casos del último brote se originan en aldeas remotas de África Central y Occidental, cerca de la selva tropical. Pero el virus acaba afectando tanto a centros urbanos como a las zonas rurales.

En el mes de abril de 2014 se pone en marcha el estado de prealerta por parte del Ministerio de Sanidad español¹³⁰ que, siguiendo las recomendaciones internacionales, hace efectivo un protocolo de alerta ante la posibilidad de que personas contagiadas entren en España. Este protocolo se refiere únicamente a procedimientos instrumentales y pasos a seguir si se detecta algún caso positivo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores español, ante la alerta global por la epidemia del Ébola, se suma a las autoridades de otros países como Italia y Estados Unidos y desaconseja viajar a los tres países africanos afectados: Liberia, Guinea y Sierra Leona.

En los días que siguen a la reunión por teleconferencia del comité de emergencias¹³¹ en el que se declara la emergencia internacional, llega a España la primera solicitud de repatriación del ciudadano español Miguel Pajares de 75 años, sacerdote de la orden de San Juan de Dios y superior del Hospital Católico de San José de Monrovia (Liberia).

130 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, número 665 (15/10/2014). Sesión plenaria número 29 de la X Legislatura. Comparecencia de la Ministra de Sanidad Ana Mato para rendir cuentas de la crisis y la toma de decisiones del Gobierno.

131 El comité de emergencias es convocado por la directora general de la OMS de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional (2005) o RSI (2005), normativa de alcance internacional que ayuda a los países, trabajando mancomunadamente para salvar vidas y medios de subsistencia amenazados por la propagación internacional de una enfermedad y otros riesgos sanitarios. Este reglamento representa un acuerdo entre países para trabajar juntos en pos de la seguridad sanitaria mundial. Comprende las medidas que se deben adoptar en las entradas a los países. www.who.int/es/

Es el primer español infectado por el virus Ébola. El Gobierno de España inicia las labores para acoger al misionero, desde el Ministerio de Sanidad se activan los protocolos de máxima seguridad de la OMS con el acondicionamiento del avión medicalizado asistido por personal especializado y fuertes medidas de aislamiento. La orden de repatriación corresponde al ministro de Defensa Pedro Morenés, que la efectúa tras la celebración de la reunión por videoconferencia entre los ministerios de Sanidad, Interior y la Agencia Española de Cooperación Internacional para fijar las medidas de coordinación.

Es la Directora General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad, Mercedes Vinuesa, quien comparece el día 7 de agosto para explicar todo el proceso de repatriación, algo criticado por el resto de partidos de la oposición¹³², ya que estos entienden que es la Ministra Ana Mato a quien corresponde ofrecer los detalles del proceso, dada la trascendencia sin precedentes de los hechos.

Finalmente llega a España Miguel Pajares, el ingreso se produce en el Hospital Carlos III de Madrid, lo acompaña la religiosa Juliana Bohi sin aparentes síntomas de contagio. Los intentos por salvar la vida del misionero son infructuosos y el día 12 de agosto se certifica su muerte. Lo que sigue es su incineración cumpliendo el protocolo previsto para estos contagios. Es en la celebración del funeral por el misionero cuando se produce la primera aparición pública de la ministra, que justifica su letargo en comparecer ante los medios esgrimiendo la siguiente argumentación: «lo importante no es el protagonismo de un ministro por las gestiones, sino la gestión en sí¹³³».

Desde entonces se suceden falsas alarmas en los medios de comunicación donde se anuncian posibles casos de Ébola en la Comunidad Valenciana, Barcelona y el aeropuerto de Barajas. El Ministerio de Sanidad pone en marcha una serie de acciones en contacto con los ejecutivos autonómicos, según la documentación del Centro de colaboración de Alertas y Emergencias Sanitarias. El 18 de agosto se hace público un informe de evaluación del riesgo bajo de contagio para los ciudadanos residentes en España y las medidas de salud pública adoptadas¹³⁴. Junto a este informe se da a conocer el día 5 de septiembre el protocolo de actuación¹³⁵

132 Los Grupos Parlamentarios socialista, izquierda plural y grupo mixto, solicitan la comparecencia en el Congreso de la ministra de Sanidad para explicar las medidas adoptadas por el Gobierno tras declarar la Organización Mundial de la Salud (OMS) la alerta internacional por ébola. Solicitud de comparecencia en la Diputación Permanente de 26 de agosto de 2014. El Grupo Parlamentario Popular rechaza la comparecencia de Ana Mato.

133 Diario *El Mundo* (13/8/2014). Además de las declaraciones que cita este medio, el resto de periódicos de ámbito nacional (*ABC*, *El País*, *El Confidencial*) muestran las declaraciones de la ministra en respuesta a su ausencia, desde que se produce la repatriación del misionero Pajares.

134 Evaluación del riesgo para España del brote de fiebre hemorrágica por el virus del Ébola en África del Oeste 18 de agosto de 2014. http://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/ebola/docs/18082014EvRiesgoFiebre_hemorrágicaEbola2014.pdf

135 Protocolo aeroevacuación: http://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/ebola/docs/Protocolo_aeroevacuacion_05092014.pdf

de aeroevacuación médica ante casos de enfermedad por el virus del Ébola, como medida de prevención.

Las repatriaciones continúan, el 20 de septiembre se produce la del padre García Viejo, que en esta ocasión proviene de Sierra Leona. Tras cinco días de tratamiento con fármacos experimentales fallece el 25 de septiembre. Esta circunstancia excita de nuevo los debates sobre los riesgos de contagio, y lo que sigue supera las especulaciones, lo virtual se hace realidad y asistimos al primer contagio por el virus del Ébola en nuestro país.

El 6 de octubre de 2014 los medios de comunicación llevan a sus portadas digitales la noticia del primer contagio en España de la auxiliar de clínica que atendió a los misioneros, Teresa Romero, «Una sanitaria de Madrid, primer contagio por Ébola fuera de África¹³⁶», «la enfermera contagiada por el Ébola tenía síntomas desde hace 6 días¹³⁷».

III.4.1.3 Identificación de la crisis y fases de desarrollo

Si atendemos a las definiciones de investigaciones y manuales científicos de gestión de comunicación de crisis, el desarrollo de este fenómeno responde a una estructura con cuatro fases bien diferenciadas: precrisis, crisis (aguda y crónica) y poscrisis. En su fase de mayor estrés o fase de crisis, se aprecian dos momentos diferentes que marcan la gestión de conflicto y que identificamos con dos direcciones políticas. La primera es la gestión donde la presidencia del comité de crisis corresponde a la ministra de Sanidad Ana Mato, la segunda es cuando el conflicto se convierte en una alerta nacional¹³⁸ y se residencia su gestión en la vicepresidencia del Gobierno bajo la responsabilidad en la dirección de Soraya Sáez de Santamaría.

La crisis que nos ocupa es una crisis intratable porque es fácil de prever pero es difícil de influir en ella. Como se prolonga en las arenas políticas y sociales después de que las amenazas o la situación de crisis se hayan desvanecido, entendemos que es una crisis de sombra alargada, y el cierre político se separa del cierre operativo. Esta crisis sanitaria o de salud pública responde a un modelo de gestión de crisis evitable por la presencia de una fase previa o precrisis. Esta se podría identificar con el instante en que las autoridades sanitarias aconsejan ser precavidos y desarrollar protocolos ante posibles contagios y la decisión del Gobierno de España de repatriar a los sacerdotes infectados.

136 Diario *El País*, (6/10/ 2014).

137 Diario *El Mundo*, (6/10/ 2014).

138 Las crisis que se convierten en alerta nacional cuentan con la participación de varios departamentos ministeriales. En estos casos la coordinación le corresponde a un órgano superior, con ocasión del Ébola se le encomienda a la vicepresidenta del Gobierno. Esta es la información que se trasmite desde la Secretaría de Estado de Comunicación en la entrevista del día 21 de enero de 2016.

Cuando se produce el primer contagio nos sumergimos en la fase de crisis, en su fase aguda y crónica, que no finaliza hasta la sanación de la paciente. Es el momento de mayor protagonismo mediático, con multitud de actores implicados y de noticias sobre este caso que marcan la agenda pública. Su relevancia no es solo porque se produce el primer contagio en España sino porque es el primer contagio en Europa, lo que incrementa la expectación y la atención desde el resto de países miembros de la Unión.

En la fase de crisis se produce un vuelco inesperado el día 10 de octubre, coincidiendo con la visita del presidente del Gobierno de España y el presidente de la Comunidad de Madrid Ignacio González al Hospital Carlos III, en medio de protestas del personal sanitario. El presidente del Gobierno efectúa una comparecencia donde fija como primer objetivo el estado de salud de Teresa Romero y manifiesta que el riesgo de contagio «es muy bajo, no es un mensaje que dé el Gobierno, es un mensajes de la Comisión Europea, de la Organización Mundial de la Salud y sus expertos» y agradece «el esfuerzo, el trabajo y la dedicación» de los profesionales de este centro, que tienen «pleno apoyo y respaldo» del Gobierno y de la Comunidad de Madrid¹³⁹. Desde ese instante la estrategia en la gestión de la crisis da un giro inesperado y se entrega el control de la crisis a la vicepresidenta, Soraya Sáenz de Santamaría.

Una vez que la información y la estrategia política se residencia en Moncloa, se apuesta por un comité científico que asesorará al comité especial de gestión. Si atendemos solo a los argumentos que acompañan esta decisión en los medios de comunicación, la razón se encuentra en una nefasta gestión de la ministra de Sanidad, pero la investigación del caso nos acerca al manual de «situación» para los casos de crisis con el que trabaja la Administración General del Estado, donde se establece que un contagio nacional exige la coordinación de diferentes ministerios, bajo la presidencia del Ministerio de la Presidencia¹⁴⁰.

El cierre del conflicto se produce cuando no existe riesgo de infección, una vez que Teresa Romero se ha curado y el resto de personas que han estado en contacto con la auxiliar y con los misioneros no han mostrado síntomas febriles. Después de someter a vigilancia a 87 personas que habían estado en contacto con la enfermera, el 31 de octubre de 2014 concluye el periodo de seguimiento de 21 días que establecen los protocolos. Los 145 empleados del hospital que estuvieron en contacto con la paciente también fueron objeto de una vigilancia activa, y sus respectivos periodos de 21 días transcurrieron sin que ninguno contrajera la enfermedad.

139 Declaraciones del presidente del Gobierno Mariano Rajoy y del presidente de la Comunidad de Madrid Ignacio González a las puertas del Hospital Carlos III, la mañana del día 10 de enero de 2014.

140 Información facilitada en la entrevista que se mantiene el día 21 de enero de 2016 con responsables de la Secretaría de Estado de Comunicación.

Teresa Romero recibe el alta hospitalaria el día 5 de noviembre, pero la OMS pospone hasta el día 2 de diciembre la declaración oficial de fin de brote del Ébola en España. Han transcurrido entonces 42 días desde que dio negativo el análisis de sangre realizado por contagio del virus.

Toda crisis tiene un principio y un fin que se alcanza con la fase de cierre del conflicto o poscrisis. Ésta tiene lugar cuando se confirma que ninguna persona ha dado positivo a la enfermedad, pierden fuerza en la agenda mediática las noticias relacionadas con el virus del Ébola, y se declara a España como país libre del Ébola. Si buscamos la escenificación mediática del fin de la crisis lo encontramos en la rueda de prensa del alta de la enferma y la que ofrece el personal sanitario del Carlos III. Ésta se produce cuando finaliza el peligro del riesgo de contagio, en una comparecencia donde están presentes miembros del comité científico de expertos, que finaliza con una gran ovación de todos los presentes.

III.4.2 Gestión de crisis

Nuestro interés es la comunicación de crisis del Gobierno de España, pero entendemos apropiado una breve reflexión sobre el resto de administraciones que se ven implicadas en su gestión de modo activo o pasivo. Atribuye la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) en su artículo 149.16, como competencia exclusiva del Estado, la sanidad exterior y la coordinación general de la sanidad, sin perjuicio del resto de competencias sanitarias que pueden asumir las comunidades autónomas (artículo 148.21 CE).

La coordinación y colaboración entre las comunidades autónomas, una vez repatriados los misioneros, le corresponde al Ministerio de Sanidad. Sus protocolos se realizan en coordinación con el Consejo Interterritorial que es el órgano del que forman parte representantes de todas las comunidades autónomas. La responsabilidad concreta de la organización y la orden de repatriación recae en los Ministerios de Defensa y Exteriores.

Dado que el hospital habilitado para atender los casos de afectados es el Hospital Carlos III de la Comunidad de Madrid, es su Consejería de Sanidad quien está en permanente colaboración con el Ministerio de Sanidad, y su consejero pasa a formar parte del primer comité de crisis que sigue la evolución de los casos, bajo la dirección de Ana Mato.

Las labores de adecuación del Carlos III para atender a los enfermos es objeto de críticas por parte del personal sanitario¹⁴¹, quienes denuncian ante algunos medios

141 Diario *El País* (6/8/2014). El delegado del sindicato de enfermería denuncia que la Consejería de Sanidad actúa deprisa y corriendo para adecuar la planta sexta del Hospital Carlos III. Asegura que el personal no conoce el protocolo.

Diario *El País* (6/10/2014). «Personal del Carlos III denuncia que los trajes no cumplían la normativa».

Diario *El Mundo* (7/10/2014). «Los sanitarios denuncian que no tienen formación y recibieron un curso de media hora».

de comunicación cómo los recortes sanitarios dejaron Madrid sin un centro de referencia para atender a enfermedades infecciosas, y en estos momentos tienen que habilitar una planta del Carlos III con premura, para poder recibir y atender a los misioneros infectados con las adecuadas medidas de seguridad.

Reconstruir la gestión de la crisis del Ébola resulta laborioso por su duración, por los agentes implicados en la toma de decisiones, y los dos estadios de gestión bajo direcciones diferentes. Los primeros momentos se visualizan más sencillos desde el organigrama de responsables, pero más difícil en las decisiones por lo delicado del momento y el estado de salud de la auxiliar de clínica. En cambio, el segundo momento, cuando nos encontramos en medio de una alerta nacional, se aprecia la participación de más departamentos ministeriales y agentes sanitarios implicados en el proceso de toma de decisiones, con la percepción de un mayor control de la situación.

III.4.2.1 Comité de crisis

Se aprecian dos momentos en el desarrollo de la crisis que tienen su reflejo en las decisiones políticas y estrategias de comunicación, además de dos órganos responsables de la gestión de la crisis, con la presencia de diferentes equipos y responsables de su dirección.

Cuando una crisis estalla se convoca un órgano responsable de su gestión con autonomía para adoptar decisiones, con una posición jerárquica superior en la estructura organizativa de la institución. Tanto los ciudadanos como los medios de comunicación prestan su atención a la información que resulta de cada una de sus reuniones donde se adoptan instrucciones a la solución del conflicto.

Podemos diferenciar dos comités de crisis, el primero con apenas cuatro días de «mandato» que dirige la Ministra de Sanidad Ana Mato, y el segundo comité de crisis denominado comité especial y científico que coordina la Vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáez de Santamaría. Este último se constituye el día 10 de octubre tras la celebración de la reunión del Consejo de Ministros.

Primer comité de crisis

El 6 de octubre, se constituye el primer gabinete de crisis, presidido por la ministra de Sanidad que lo presenta en la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Congreso de los Diputados del 15 de octubre de 2014, como «Comisión de coordinación con la Comunidad de Madrid para realizar el seguimiento del contagio por el virus del Ébola». Forman parte del mismo:

- El consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, Javier Rodríguez.

Diario *El Mundo* (9/10/2014). «Las mangas del traje de protección me quedan cortas en todo momento».

- Responsables de salud pública y de asistencia sanitaria de la Comunidad de Madrid.
- Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación.
- Central de Alertas de la Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad.
- Dos responsables de comunicación del Ministerio de la Presidencia.

En su funcionamiento se decide la celebración de una reunión diaria, donde se encargan de analizar el proceso de investigación epidemiológica que desarrolla la Comunidad Autónoma de Madrid, a raíz del contagio del virus a Teresa Romero.

El Ministerio está en permanente contacto con las autoridades sanitarias de la Unión Europea y los organismos internacionales a través del Comité de Seguridad Sanitaria, el Centro Europeo para la Prevención y Control de enfermedades (en adelante ECDC), y la Oficina Regional de la OMS, que reciben puntualmente toda la información disponible.

De forma paralela, tienen lugar las reuniones de coordinación de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en España, órgano de cooperación e intercomunicación de los servicios de salud de las comunidades autónomas entre sí y con la Administración del Estado para dar cohesión al sistema y garantizar los derechos ciudadanos en todo el territorio. En sus reuniones participan los secretarios y directores de Salud Pública de las comunidades autónomas, incluido el Instituto de Salud Carlos III y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios¹⁴².

Segundo comité de crisis

Las razones que justifican el segundo comité obedecen a diferentes interpretaciones:

- Se necesita coordinar los trabajos por una instancia superior, según las declaraciones de la ministra de Sanidad Ana Mato en su comparecencia ante la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados, día 15 de octubre de 2014. «Decidimos ampliar esta comisión para darle un carácter interministerial y reforzar así la coordinación de las acciones necesarias para afrontar las consecuencias de la aparición de este caso positivo por Ébola. Este comité, que se reúne todos los días, coordina los medios y recursos disponibles, promueve la cooperación interinstitucional e internacional, establece

¹⁴² Ley 16/2003, de 28 de mayo de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, regula en su artículo 69 su actual composición y funciones, donde están presentes todas las comunidades autónomas y los representantes de la Administración Central del Estado, un total de 34 miembros.

los protocolos de política informativa, y analiza tanto la planificación existente como las actuaciones que se llevan a cabo en el plano internacional en el control del Ébola. En él participan representantes de los ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Interior; Defensa; Economía, Presidencia y de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Madrid».

- Este argumento guarda relación con la información que se nos trasmite por los responsables del departamento de comunicación¹⁴³. El cambio en el comité de crisis obedece, en parte, a las discrepancias entre el Ministerio de Sanidad y la Comunidad de Madrid que hace necesario dirigir este asunto hacia una instancia superior que representa la Vicepresidencia del Gobierno, que trasmite mayor autoridad.
- Los medios de comunicación y otros agentes sociales y políticos encuentran las razones del cambio en la ineficaz gestión de la crisis por la ministra Ana Mato¹⁴⁴.

El 10 de octubre es la fecha en que se acuerda en la reunión del Consejo de Ministros la formación del comité especial para la gestión de la enfermedad por el virus del Ébola integrado por los siguientes miembros:

- La ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como los miembros de su equipo que ésta designa en cada momento.
- Un representante del ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que se encarga de coordinar las relaciones y las tareas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Sanidad con la Organización Mundial de la Salud, con la Unión Europea y con el resto de actores internacionales.
- Un representante de cada uno de los ministerios siguientes: Defensa, Interior, Presidencia, Justicia y Economía y Competitividad. En este último departamento ministerial la representante será la secretaria de estado de Investigación, Desarrollo e Innovación.
- Un representante del Gabinete del presidente del Gobierno.
- Representantes de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Madrid y de los servicios de información de la Comunidad Autónoma de Madrid.

143 En la entrevista con la Dirección de Comunicación del Ministerio de Sanidad (29/4/2016) se recoge que el cambio de comité y de dirección se debe a la necesidad de una autoridad superior con capacidad de liderazgo ante las discrepancias con la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. La dirección de la vicepresidenta imprime más autoridad.

144 Diario *El País* (11/10/2014). En su editorial se incluye un artículo «Rectificación adecuada». Diario *El Mundo* (10/10/2014). «Santamaría asume el mando frente a Mato en la gestión de la crisis del Ébola».

- El presidente del comité científico sobre la enfermedad del virus del Ébola.
- Un representante del Hospital Carlos III de Madrid, y del Hospital Universitario de La Paz.

Este comité específico cuenta con un comité científico que se encarga de asesorar al Gobierno, está formado por:

- Director del Instituto de Salud Carlos III.
- Jefe de unidad de Enfermedades Infecciosas del Complejo Hospitalario La Paz-Carlos III.
- Jefe de servicio de Microbiología del Hospital Universitario 12 de Octubre de Madrid.
- Jefe de Virología CNMV del Instituto de Salud Carlos III.
- Profesor de investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Subdirectora médica del Complejo Hospitalario La Paz-Carlos III.
- Jefe del servicio de Medicina Intensiva del Hospital Puerta de Hierro.
- Catedrático de Medicina Preventiva y Salud Pública de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Director del Centro de Alertas del Ministerio de Sanidad, que es quién comparece ante los medios para anunciar los trabajos y acuerdos de cada una de las reuniones del comité especial.

Los miembros que forman parte de este órgano responden a un perfil sanitario y científico, bajo la coordinación de la vicepresidenta del Gobierno como responsable del comité. En todo momento goza de plena autonomía en la toma de decisiones.

Es de destacar su denominación, se abandona el término comité de crisis y se refieren al órgano de dirección del conflicto como «comité especial y científico», esta razón puede contribuir a desterrar la palabra crisis de la percepción ciudadana, otorgando mayor confianza y credibilidad a este segundo órgano de gestión.

A nivel de la Unión Europea y ante la preocupación por el caso español, la Comisión Europea se reúne para tratar la crisis a través del Comité de Seguridad Sanitaria. Este comité cuenta con representantes de todos los estados miembros,

con la Dirección general de Salud y Consumidores de la Comisión, así como departamentos y agencias como son el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades y la Agencia Europea de Medicamentos.

Su objetivo es favorecer que los gobiernos de la UE intercambien información y evalúen los sucesos relacionados con la salud, actuando como foro de debate para el asesoramiento de los ministros de Sanidad y facilitando respuestas coordinadas ante la crisis por parte de los gobiernos de la UE. Entre sus funciones también se encuentran la rápida distribución de la información a las partes interesadas, recogida de datos sobre amenazas y riesgos de los organismos pertinentes de la UE, el asesoramiento científico y la gestión de crisis y la prueba de planes. Con la ayuda de las autoridades nacionales, el Comité ha desarrollado protocolos y directrices para las mejores prácticas de preparación y ha puesto a prueba los planes de emergencia a través de varios ejercicios.

III.4.2.2 Centro de operaciones

La base de operaciones donde se reúne el comité especial y científico es el edificio de vicepresidencia ubicado en el Complejo de la Moncloa. Allí se dispone de la propia infraestructura de la Secretaría de Estado de Comunicación, donde se encuentra la sala de prensa y todos los operativos habilitados para los medios de comunicación, lo que facilita la celebración de las reuniones del comité e inmediatamente después del encuentro de trabajo, la comparecencia pública para informar de los acuerdos puntuales de cada sesión. Desde entonces, la pregunta del redactor o periodista cambia su dirección, no trata de obtener información o contrastar algún dato sino confirmar la hora de la comparecencia, porque han asumido que allí es donde se le va a facilitar toda la información veraz y pormenorizada de la evolución diaria del conflicto¹⁴⁵.

III.4.2.3 Toma de decisiones y medidas instrumentales

La toma de decisiones, en los momentos previos a la eclosión de la crisis, se adoptan en la sede de cada departamento ministerial, nos referimos a las primeras medidas instrumentales que guardan relación con la preparación sanitaria para atender al padre Miguel Pajares en el Hospital Carlos III, y las instrucciones de Defensa y Exteriores para proceder a su repatriación. Además de los trabajos de adecuación de los protocolos ante casos de enfermedades infecciosas.

Constituidos los comités de crisis para cada uno de los momentos del desarrollo de la crisis, las decisiones se adoptan en sus respectivas sesiones, siempre respetando los protocolos del Ministerio de Sanidad en colaboración con el Consejo

¹⁴⁵ Este cambio de estrategia nos lo comunica el responsable de comunicación en el gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno durante la gestión del Ébola, en el marco de una entrevista. Madrid, 22 de enero de 2016.

Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y siguiendo las recomendaciones de los informes de la OMS. Las medidas instrumentales que se llevan a cabo siguiendo los protocolos son las siguientes:

- Se ponen en marcha medidas de vigilancia¹⁴⁶ e información en los puntos de entrada.
- Se establecen los protocolos nacionales de actuación ante la aparición de posibles casos sospechosos. Desde abril del 2014 se confecciona protocolo de actuación que se va perfeccionando durante los siguientes meses con nuevas recomendaciones.
- Se publica el protocolo de aeroevacuación, el 5 de septiembre de 2014.
- Se publica el protocolo de actuación frente a casos sospechosos de enfermedad por el virus del Ébola, 13 de octubre de 2014, que nace del protocolo de vigilancia de fiebres hemorrágicas víricas de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica de 2013 y se actualiza el 26 de noviembre de 2014. En estos protocolos se contemplan medidas de detección, tratamiento y control para posibles infectados y profesionales sanitarios, además de anexos explicativos sobre procedimientos como el traslado de sospechosos o la limpieza y desinfección de espacios.
- Se acuerda con la Escuela Nacional de Sanidad, integrada en el Instituto de Salud Carlos III, desarrollar un programa de formación con módulos específicos para los profesionales sanitarios del Carlos III que están atendiendo a la paciente Teresa Romero y también a todos los contactos, día 13 de octubre de 2014.
- Implantación de actividades específicas de perfeccionamiento desde la experiencia adquirida, día 13 de octubre de 2014.
- Elaboración de guías formativas para profesionales expuestos a contacto con afectados, como las fuerzas y cuerpos de seguridad, defensa y cuerpos forenses. A partir del 13 de octubre de 2014.
- Refuerzo, con las comunidades autónomas, del protocolo de actuación ante casos sospechosos de Ébola por encima de las recomendaciones internacionales y mejora, en especial, de la seguridad de los profesionales sanitarios.

¹⁴⁶ Esta medida se pone en marcha siguiendo indicaciones de organismos internacionales, se publica en el diario *El País* de 4 de julio de 2014, antes de la solicitud de repatriación del religioso Miguel Pajares.

El día 10 de octubre de 2014, pasados cuatro días desde que se ha producido el primer contagio en territorio nacional, se toma la decisión de formar un comité especial donde además de Sanidad estén representados otros ministerios, junto con la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid y un grupo de expertos médicos y epidemiólogos. Este comité será presidido por la vicepresidenta del Gobierno y ministra de Presidencia, Soraya Sáez de Santamaría.

El 26 de noviembre el protocolo de actuación publicado por el Ministerio de Sanidad contempla que es cada comunidad autónoma, y su autoridad en materia de salud pública, quien determinará quién realizará el seguimiento y la clasificación y confirmación de los contactos.

III.4.3 Gestión de comunicación de crisis

III.4.3.1 Departamento de comunicación

La peculiaridad de este caso con dos momentos delimitados desde la gestión, necesita el estudio de los dos departamentos de comunicación, el del Ministerio de Sanidad y el de la Vicepresidencia del Gobierno.

El departamento de comunicación del Ministerio de Sanidad está formado por un director de comunicación y dos personas de libre designación que coordinan cada una los asuntos de Sanidad y Asuntos Sociales. Además, en este gabinete trabajan seis periodistas, funcionarios de carrera, que atienden las diferentes áreas y organismos dependientes del Ministerio, y un área de documentación que es coordinada por otro funcionario. La composición del departamento de comunicación no se vio alterada durante la gestión de comunicación de la crisis, lo que sí es cierto es que algunos de sus miembros se integran en los comités de crisis y desempeñan sus funciones en colaboración con responsables de comunicación de otros ministerios.

El director de comunicación tiene autonomía para resolver las cuestiones ordinarias que se plantean en el departamento, las decisiones de mayor calado se toman en el comité de dirección¹⁴⁷ que se reúne semanalmente y que preside la ministra. Una vez que la crisis se residencia en la Vicepresidencia del Gobierno, el director de comunicación del Ministerio de Sanidad mantiene su responsabilidad en la comunicación de la crisis en colaboración con el personal de Moncloa.

En el caso del Ministerio de Presidencia, la organización de la comunicación depende directamente de la Secretaría de Estado de Comunicación. La vicepresidencia cuenta en su organigrama con una dirección de comunicación y los miembros de su gabinete asumen competencias en la comunicación de la crisis, en la

¹⁴⁷ El comité de dirección del ministerio está formado por la ministra, los directores generales y secretario general del ministerio.

preparación de las comparecencias de prensa tras las reuniones del comité de expertos, y en el desarrollo de las herramientas de comunicación.

III.4.3.2 Prevención

El Ministerio de Sanidad cuenta con documentos de referencia ante una crisis del sector, estos fueron encargados por varios ministros a expertos y se procede a una actualización periódica de los mismos. Según sostiene el director de comunicación del Ministerio de Sanidad¹⁴⁸ «Los manuales son muy teóricos y el éxito radica en una buena aplicación del sentido común a los mismos y tratar de evitar la politización de las crisis».

En el Ministerio de Sanidad cuentan con un manual de comunicación que se encarga de forma habitual a empresas externas, que se va actualizando por el propio departamento de comunicación. Suele tener un carácter sectorial aunque no existe una relación detallada de las posibles crisis que se pueden presentar para este departamento. El conocimiento de este manual se reduce a los responsables del ministerio que se pueden ver afectados, por lo que no es de acceso público.

Por otra parte, existe un departamento en el ministerio que funciona como red de alertas, ya que todas las comunidades tienen obligación de notificar al ministerio cualquier caso que suponga un problema de salud pública, o las enfermedades catalogadas como infecciosas de obligada notificación. Esta red se intensifica durante la crisis del Ébola, que hace necesario el contacto permanente con los responsables autonómicos. En lo que se refiere a alertas informativas, el departamento de comunicación del ministerio, tiene contratada una empresa que, a diario, envía resúmenes de las noticias publicadas en los medios de toda España sobre temas relacionados con las competencias del ministerio.

Como medidas de prevención ante posibles crisis, el ministerio organiza encuentros con la prensa especializada y expertos, para explicar el alcance real de determinadas noticias y en caso de mayor relevancia, se determina si es necesario realizar una campaña publicitaria específica, o incluso habilitar un *call center*. Ciertamente, la situación económica del país hace que muchas de las actuaciones que se pudieron realizar en cuanto a auditorías o simulacros se vean limitadas por la reducción en las consignaciones presupuestarias, como indica el director de comunicación de sanidad.

III.4.3.3 Gestión de comunicación de crisis: ¿plan de crisis o estrategia?

Toda la maquinaria de la planificación de la comunicación de crisis empieza a andar cuando se adopta la decisión de repatriar a los misioneros, en ese momento

¹⁴⁸ Entrevista día 29 de abril de 2016.

se celebra un encuentro en el Ministerio de Sanidad con la ministra Mato, el responsable de comunicación, altos cargos y representantes del Ministerio de Defensa, que organizan el dispositivo en coordinación con el personal sanitario. En materia de comunicación se define una estrategia para hacer frente al interés mediático que provoca esta situación.

La evolución de la gestión de la crisis tiene su reflejo en la estrategia de comunicación, que cambia cuando asume la dirección la Vicepresidencia del Gobierno y se crea el comité científico. Como hemos manifestado, la denominación de comité científico y comité especial parece tener la intención de generar una percepción en la sociedad de control sanitario por quienes son los expertos en una crisis de salud pública, para orientar la toma de decisiones del político que puede no ser experto en problemas sanitarios de enfermedades infecciosas.

Como decimos, la estrategia de comunicación cambia a partir de la segunda fase de la crisis, con la decisión consensuada de designar portavoces de la crisis a expertos, y se reduce la presencia del responsable público en las comparecencias ante los medios. Se apuesta por una mayor transparencia informativa con el acuerdo de celebrar todos los días reunión del comité especial, y acto seguido ofrecer una rueda de prensa para rendir cuentas ante los ciudadanos de la gestión y de la evolución de la enfermedad de Teresa Romero, así como de la evolución del resto de profesionales y personas que tienen contacto directo con ella antes de diagnosticar el contagio. Junto a la comparecencia pública, la fluidez informativa se garantizaba con dos notas de prensa diarias¹⁴⁹.

¿Qué justifica la presencia de los expertos ante los medios de comunicación?, el conocimiento especializado sobre los hechos que dan lugar a la situación crítica. De este modo se evita la incertidumbre y que se genere información no precisa del caso que pueda derivar en un ruido informativo perjudicial para la percepción social de la actuación de un gobierno.

Esta decisión hace que los propios redactores sepan en todo momento donde pueden encontrar la información veraz de lo que ocurre, los medios no intentan llegar a través de los diferentes miembros del gabinete de comunicación a la información, saben que después de la reunión del comité científico se le brinda toda la información que puedan demandar.

La información no se reduce a la que se muestra a través de conferencias o notas de prensa, desde el Gobierno se apuesta por celebrar encuentros en Moncloa con los responsables de medios de comunicación, tertulianos y responsables de pro-

149 El detalle de la estrategia y frecuencia informativa se relata por miembros del equipo de comunicación de la Vicepresidencia del Gobierno, que participan en la comunicación de la crisis (entrevista 22/1/2016). Del mismo modo que se aprecia esta política de comunicación con una observación de la web www.infoebola.es donde se recogen los comunicados a la opinión pública.

gramas de gran audiencia para explicarles el alcance real de la situación y, de este modo, evitar el alarmismo que las noticias relacionadas con la salud pública y en especial con un virus como el del ébola provoca entre los ciudadanos.

Se libera la tensión inicial de comunicar que se cierne sobre el hospital habilitado para enfermedades infecciosas. La comunicación debe estar con el Gobierno y con los expertos, mientras que la actuación del hospital se ha de ceñir a la curación de la paciente.

III.4.3.4 Objetivos¹⁵⁰

El objetivo principal de la comunicación de crisis era limpiar el ruido que se había generado durante los tres días anteriores sobre la enfermedad y su contagio, desde que Teresa Romero da positivo al contagio por el virus del Ébola. Para ello se hace necesario que los mensajes provengan de expertos sanitarios. El Gobierno entiende que el único modo para salir de la crisis es depurando la información, ofreciendo datos veraces de la voces de los expertos. La comunicación de la primera fase de gestión de la crisis quizás había provocado mucha incertidumbre que es lo que se trata de esclarecer en la segunda fase de la gestión comunicativa. El segundo objetivo de la comunicación de crisis es tranquilizar a la población con el testimonio de especialistas y mostrando que los responsables políticos están trabajando, a través de un comité asesorado por expertos para poner solución a la crisis y evitar más contagios.

Si queremos diferenciar el objetivo en la gestión instrumental, ésta orienta todos sus trabajos a la curación de la enferma y evitar nuevos contagios.

III.4.3.5 Portavoz

«Una crisis, un portavoz», la simpleza de esta afirmación tropieza con lo peculiar del caso en que nos encontramos. Las distintas fases de gestión de crisis y la presencia de órganos diferentes justifican la presencia de varios portavoces.

En la primera etapa de la crisis ejerce la portavocía la ministra de Sanidad Ana Mato, que aparece ante los medios de comunicación por primera vez cuando se celebra el funeral por el padre Pajares, y después el 6 de octubre¹⁵¹ cuando se confirma el primer caso de contagio en España. En los primeros momentos de la crisis la información acerca del dispositivo previsto para la repatriación la ofrece la Directora General de Salud, Calidad e Innovación, Mercedes Vinuesa.

¹⁵⁰ Las dos entrevistas realizadas con el director de comunicación del Ministerio de Sanidad y con un miembro del gabinete de comunicación de la Vicepresidencia, coinciden en un mismo objetivo de la comunicación: Limpiar de ruido los canales de información.

¹⁵¹ Rueda de prensa en el Ministerio de Sanidad con la presencia, entre otros cargos políticos, de Ana Mato y Mercedes Vinuesa.

Cuando la gestión de la crisis se residencia en la Vicepresidencia del Gobierno, después del contagio de Teresa Romero, la autoridad que coordina los trabajos es Soraya Sáez de Santamaría.

La creación de un comité de científicos y el cambio en la estrategia de comunicación donde se apuesta por la voz del sanitario antes que la del político, hace que identifiquemos en la segunda fase de la gestión del conflicto a Fernando Simón¹⁵² como portavoz del comité especial científico. Es un profesional con amplia experiencia en organizaciones sanitarias internacionales que dominan a la perfección el asunto, su perfil es adecuado para explicar la evolución de la enfermedad. Junto a él se suman, en ocasiones, otros profesionales del propio Hospital Carlos III. Esto responde al cambio de estrategia de comunicación, donde se apuesta por el experto sanitario frente al gestor público. En nombre del Gobierno interviene la vicepresidenta del Gobierno.

III.4.3.6 Mensajes y públicos

Los mensajes se deciden en las reuniones del comité de crisis, en función del desarrollo de la reunión y los temas a tratar. El equipo de comunicación de Moncloa y el responsable de comunicación del Ministerio de Sanidad preparan, con carácter previo, las comparecencias donde se incide en un contenido eminentemente técnico con la premisa de utilizar un lenguaje lo más comprensible para la población.

Podemos decir que era una elección un poco *asamblearia*, entre todos los miembros según los asuntos de cada reunión y los partes médicos de evolución de la paciente¹⁵³. Por lo tanto, nos encontramos ante mensajes que tratan de mostrar el control de la situación, tratan de tranquilizar a la población con mensajes de especialistas sanitarios que aportan datos científicos fáciles de comprender por los ciudadanos. Si se analizan los comunicados de prensa de cada día se percibe la rendición de cuentas ante la ciudadanía del desarrollo de la enfermedad, y de las principales actuaciones para recuperar la normalidad, buscando el fin de la alerta por riesgo de contagio en nuestro país.

En cuanto al público al que se dirigen los mensajes, se identifica con la sociedad en general. Para la información dirigida a especialistas médicos y enfermeros se utiliza el canal de comunicación del Carlos III, además de la web creada para dar información de la crisis del Ébola y a la que nos referimos al estudiar las herramientas empleadas en la comunicación del caso.

152 Director del Centro de Alertas y Emergencias Sanitarias del ministerio de Sanidad. No tiene formación en comunicación en España, aunque si había recibido formación en otros países sobre comunicación epidemiológica. Es el portavoz de la crisis del comité de expertos, aunque el propio Simón reconoce que no hay ningún nombramiento oficial como portavoz de la crisis del Ébola, de este modo se manifiesta en la entrevista que concede a la revista Más poder Local en su número de 29 de octubre de 2016.

153 Entrevista con responsable de comunicación de la Vicepresidencia del Gobierno (22/01 2016).

III.4.3.7 Herramientas de comunicación

- Canales tradicionales: Ruedas de prensa, comparecencias públicas

A pesar de los adelantos de la sociedad de la información, las comunicaciones de nuestras instituciones recurren a los instrumentos tradicionales para hacer llegar a través de los medios de comunicación la información al ciudadano. Se celebran conferencias de prensa y se confeccionan comunicados oficiales.

Desde el día 10 al 23 de octubre se publica al menos un comunicado diario, algunos días dos (mañana y tarde), además de una rueda de prensa por parte de los expertos donde explican los asuntos debatidos en su reunión del comité. El último comunicado que emite el comité es el día 20 de noviembre¹⁵⁴. El contenido de los comunicados es sobre la evolución de Teresa Romero, además de las decisiones acordadas por el comité en asuntos de coordinación entre administraciones y formación de personal sanitario.

Junto a las intervenciones en prensa y comunicados del comité especial, el Ministerio de Sanidad¹⁵⁵ publica en su página web hasta 10 comunicados entre el día 5 de octubre y el 15 de diciembre de 2014, cuyos contenidos son protocolos, medidas y acuerdos tomados por los organismos encargados de la gestión del virus

Por su parte, la Comunidad de Madrid, a partir del día 7 de octubre pone a disposición de todos los ciudadanos un teléfono y una dirección de correo electrónico para cualquier tipo de aclaración o información.

- Nuevos canales: página Web y Twitter

Exponemos ahora los nuevos canales creados *ad hoc* para la gestión comunicativa de la crisis del Ébola, relacionados con las nuevas formas de comunicación vigentes en la actual sociedad de la información. Se trata de una cuenta de Twitter, @Info_Ebola_Es. De este modo los seguidores de esta cuenta podían *retweetear* la información en los mismos términos que se emitía desde la fuente oficial.

Pero fue sin duda la creación de la web, www.infoebola.gob.es, la apuesta más acertada desde el punto de vista de la comunicación de este caso. Permite facilitar información concreta y continuamente actualizada a profesionales y a toda la población en general, además, permite descongestionar otros canales institucionales y evitar que estos se colapsen.

¹⁵⁴ www.infoebola.es

¹⁵⁵ www.msssi.gob.es

El portal en Internet presenta menús sencillos donde se exponen por un lado información a través de las pestañas: qué es el ébola, su trasmisión, la enfermedad en España y en el mundo. Además cuenta con dos apartados significativos, uno dirigido a los profesionales sanitarios y otro donde se describe el comité de expertos y su toma de decisiones, de las que se da cuenta a través de los comunicados. Los videos y preguntas más frecuentes que nutren la web permiten tranquilizar a una población, en la mayoría de ocasiones, desconocedora de esta enfermedad.

La web se convierte en una herramienta completa de comunicación que ofrece toda la información en idioma castellano e inglés. Desde este portal se ofrece repuesta a los principales interrogantes con una evidencia científica a través de artículos y videos especializados. Además de la información, sus contenidos se nutren de las medidas del Gobierno con una explicación técnica, pero de lenguaje sencillo, de los miembros del comité científico.

En la web, los expertos que forman parte del comité, en colaboración con colegas suyos internacionales, fueron recogiendo todo lo relacionado con la enfermedad, esto supuso un bálsamo que permitió acallar los rumores generados en una primera fase de la crisis. Este portal de información del Ébola no solo permite que los científicos respondan a las dudas sobre el virus, también se convierte en una canal para exponer las entrevistas que se realizan a expertos en esta materia sanitaria.

Un público importante en la comunicación de este caso son los profesionales sanitarios, considerados como público interno. La información se transmite a las comunidades autónomas que utilizan los canales de comunicación interna con los centros sanitarios, para hacer llegar a los profesionales los datos actualizados y las principales novedades.

III.4.4 Situaciones adversas

Nos encontramos ante una crisis importante con una duración prolongada desde las primeras señales en el mes de agosto, hasta la declaración de España como país libre de Ébola el día 2 de diciembre. Si algo caracterizó este caso fue la alarma social y el miedo en un sector de la población ante un contagio masivo, quizás a causa del desconocimiento de la enfermedad y la rumorología generada.

En lo que se refiere a la comunicación, se aprecia claramente una primera fase donde la incertidumbre sobrepasa a quienes deben comunicar para rebajar la tensión ciudadana. Los primeros días, la avalancha de críticas a la gestión de la ministra unida a la multitud de emisores distorsionan por completo los mensajes políticos e institucionales.

Los elementos disonantes que pueden afectar a la percepción positiva o negativa de la crisis, están presentes en el caso del Ébola:

- Manifestaciones críticas del personal sanitario y de los ciudadanos a la gestión del conflicto por los responsables públicos¹⁵⁶.
- Petición de comparecencia¹⁵⁷ de la ministra en el Parlamento secundada por todas las formaciones políticas con representación parlamentaria.
- Petición de dimisión de los líderes políticos responsables de la gestión del Ébola por otras formaciones políticas¹⁵⁸.
- Dimisión de la ministra¹⁵⁹, máximo responsable en los momentos más intensos del conflicto.
- Destitución del consejero de Sanidad¹⁶⁰.
- Procesos judicializado¹⁶¹. En lo que se refiere a las autoridades políticas implicadas, la demanda de Teresa Romero al consejero por injurias es archivada por el juez el día 22 de septiembre de 2015.
- Reclamaciones en vía judicial por negligencia y por daños morales ante las manifestaciones del consejero de Madrid.
- Investigación sobre las causas del contagio¹⁶².

156 Concentraciones en la puerta del Hospital Carlos III, del Hospital La Paz y del Hospital de Alcorcón, una vez que se conoce el caso positivo de Teresa Romero.
Diario *El País* (19/10/2014) «Marea blanca por Teresa Romero». Manifestación del día 19 de octubre de las mareas que se habían opuesto con anterioridad a los recortes sanitarios y en esta ocasión se reúnen para pedir la dimisión de la ministra y del consejero de Sanidad.

157 Petición de comparecencia de la ministra de Sanidad el día 26 de agosto de 2014 ante la Diputación Permanente del Congreso. La iniciativa parte de los grupos parlamentarios Izquierda Plural y Grupo Mixto, así como el grupo parlamentario socialista. Cuando se produce el contagio de Teresa Romero, todos los grupos parlamentarios solicitan la comparecencia de la ministra, quien finalmente comparece el día 15 de octubre en la Comisión de Sanidad del Congreso, a petición propia y del resto de fuerzas políticas

158 Diario *El País*, (7/10/2014). «El personal sanitario exige respuestas “inmediatas” por el contagio del Ébola», el personal sanitario concentrado en las puertas del hospital piden la dimisión de la ministra de Sanidad. Diario *El País* (14/10/2014) «La oposición pide en la Asamblea la dimisión del consejero de Sanidad». Diario *El País* (19/10/2014) «El PSOE pide ya la dimisión de Mato». Diario *El Mundo* (7/10/2014) «Los sanitarios denuncian que no tienen formación y recibieron un curso de media hora», solicitan la dimisión de Ana Mato. Diario *El Mundo* (10/10/2014) «Crece la indignación por la gestión de la crisis del ébola», los partidos políticos y sindicatos profesionales arremeten contra el consejero de sanidad de Madrid y reclaman su dimisión.

159 La dimisión de Ana Mato se produce cuando todavía no se ha declarado a España país libre del Ébola. Las razones que argumentan su decisión es la implicación en la trama de corrupción que afecta a su ex marido Jesús Sepúlveda.

160 El 3 de diciembre de 2014, el presidente de la Comunidad de Madrid Ignacio González, tras celebrar la reunión semanal del Consejo de Gobierno, destituye al consejero de Sanidad Javier Rodríguez. Sus manifestaciones públicas sobre el virus del Ébola han sido objeto de polémicas mediáticas y parlamentarias.

161 Querrela PACMA: El Tribunal Superior de Justicia de Madrid decide el 26 de noviembre de 2014 no admitir a trámite la querrela presentada por el Partido Animalista, contra el consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por el sacrificio del perro de Teresa Romero. Otro proceso judicial es la querrela de la médico de familia que atiende a Teresa Romero, por no informar la paciente de su contacto con los misioneros.

162 La ministra de Sanidad informa de la investigación abierta sobre las causas que han podido motivar el contagio. Declaraciones en la rueda de prensa del día 6 de octubre de 2014.

En estos momentos, la juez que investiga si las autoridades sanitarias cometieron delitos contra la salud pública y contra la seguridad de los trabajadores durante todo el proceso de la crisis del Ébola, ha retomado el proceso en el año 2016, tras estar paralizado más de un año. Este proceso reúne varias denuncias, la primera hecha por quince médicos del Hospital Carlos III de Madrid, y aún se desconocen los nombres de posibles acusados.

III.4.5 Diario de una crisis¹⁶³

La duración de la crisis del Ébola se encuentra vinculada a la declaración tan esperada que anuncia el fin del «peligro» de contagio en España, si bien la intensidad mediática pierde fuerza una vez que la paciente Teresa Romero recibe el alta hospitalaria y ninguna de las personas observadas dan positivo en los análisis de sangre. A esto sumamos la actuación metódica del comité especial para la gestión del Ébola y su aportación informativa después de cada una de sus sesiones. Esto es lo que nos muestra la separación entre el cierre operativo y el cierre político de la crisis.

La agenda de los medios se dirige a la actualidad de la crisis, y se pueden apreciar los elementos característicos que se repiten en la gestión de episodios rodeados de cierta tragedia:

- Las historia de vida de pacientes, ciudadanos, sanitarios o afectados.
- Búsqueda de voces disconformes con la gestión política.
- Posición del resto de formaciones políticas distintas a la que sustenta el Gobierno.

Todos estos elementos se perciben en la construcción mediática de la crisis por el virus del Ébola. La cantidad de noticias que se publican en relación con este caso hace necesaria una aproximación a la frecuencia informativa durante los dos meses, que dura la gestión del conflicto.

Es en el mes de julio del año 2014 cuando aparecen por primera vez noticias en relación con el virus del Ébola, en esta ocasión relacionadas con una medida que adopta el Gobierno para vigilar los puertos y aeropuertos ante el riesgo de epidemia, atendiendo a la advertencia de las autoridades sanitarias internacionales.

Sería en el mes de agosto, cuando se desata el debate social y político sobre la decisión del Gobierno de repatriación de ciudadanos españoles contagiados por el virus. Desde entonces los medios se apresuran a verter información sobre la prepa-

¹⁶³ Tabla 21. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola.

ración del Estado para acoger a los enfermos y la adecuación del Hospital Carlos III. Esta decisión despierta críticas en cuanto a la improvisación de las autoridades, y a la decisión de eliminar la atención para enfermedades infecciosas del Hospital Carlos III¹⁶⁴.

A las noticias de adecuación del hospital, le acompañan aquellas que tratan de mostrar la gran labor humanitaria de los sacerdotes en el continente africano, la alarma social entre los ciudadanos ante el riesgo de contagio y la petición de comparecencia de la ministra de Sanidad, para explicar las instrucciones y protocolos que se están diseñando.

La aparición de la titular del Ministerio de Sanidad se produce en el funeral del padre García Viejo y cuando se confirma el contagio de Teresa Romero. El 6 de octubre comparece ante los medios acompañada de la directora general de Salud Pública y varios técnicos de su departamento. Sus declaraciones y su ausencia hasta este día fueron duramente criticadas. Desde estos momentos la crisis entra en su fase aguda y se hace crónica hasta el mes de noviembre.

El mes de octubre es de los más complicados para el Gobierno de España, todas las miradas de instituciones europeas y de la sociedad española se focalizan en su gestión. Los medios tratan de dar respuesta a lo que la ciudadanía se cuestiona ¿qué es lo que ha pasado?, ¿qué ha fallado? El miedo a un contagio masivo hace mella entre la gente, y sectores del mundo sanitario critican los medios escasos con los que cuentan los profesionales. A todo este maremágnum de noticias le añadimos las denuncias de los partidos políticos y las peticiones de comparecencias de la ministra.

Dos días después del ingreso de Teresa Romero, la sensibilidad de los protectores de animales denuncia la actuación precipitada por el sacrificio del perro de la auxiliar. La reprobación de la sociedad se extiende rápidamente por las redes sociales. Esta situación tan delicada no encuentra alivio con las declaraciones del consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, Francisco Javier Rodríguez. Su verbo despierta la atención mediática cuando responsabiliza a la auxiliar de clínica de ocultar a su médico de cabecera y al resto de personas que la atendieron que habían estado en contacto con Miguel Pajares y Manuel García Viejo. Sus manifestaciones incendian los medios de comunicación tras aseverar que habría que cambiar «cada dos días» la Administración si esta fuera responsable de todos los actos médicos que se realizan, «Yo llegué a la política comido», sostuvo, y se apresuró a aclarar que no tiene «apego» al cargo porque es médico y «afortunada-

164 Diario *El País*, (6/8/2014) «El Hospital Carlos III se prepara para recibir al Miguel Pajares». En el interior de la noticia se pueden leer las críticas a la improvisación del gobierno en la puesta a punto del hospital, antaño centro de referencia para tratar enfermedades infecciosas.

Diario *El Mundo*, (6/8/2014) «¿Está España preparada para acoger a un enfermo por ébola?»

mente» tiene la «vida resuelta». O cuando afirma que no hace falta un máster para ponerse y quitarse un traje¹⁶⁵.

La cercanía de los gestores públicos no se escenifica hasta la visita al Hospital Carlos III del presidente del Gobierno Mariano Rajoy. Éste acude acompañado del presidente de la Comunidad de Madrid Ignacio González el día 10 de octubre. Esta fecha es la que marca un giro en la estrategia de comunicación del ejecutivo con la creación del comité especial de gestión del virus del Ébola.

Desde ese instante todos los medios se apresuran a mostrar el cambio de manos en la gestión del conflicto como un reconocimiento del presidente a la gestión ineficaz del anterior equipo directivo. Mientras todo esto sucede, el Partido Popular denuncia el 11 de octubre¹⁶⁶ un «intento de manipulación informativa» por parte de algunos medios que pretenden alarmar a la población con el virus del Ébola y, lo que identifica como hechos «muy graves» y actitudes «realmente miserables». Estas declaraciones las pronuncia el secretario nacional de Sanidad y Asuntos Sociales del PP, José Ignacio Echániz, tras reunirse con los miembros de la Comisión de Sanidad del Congreso y el Senado, e informar a la Fiscalía y la Policía de «varios montajes de periódicos» que inventaban casos de Ébola en hospitales en regiones como Castilla la Mancha.

La leve mejoría dentro de la gravedad de la paciente coincide en la parrilla informativa con el anuncio de la comparecencia de Ana Mato en el Senado el día 15 de octubre. Allí defiende el respeto a los protocolos que establece la OMS, y pide calma ante la necesidad de contar con los datos de la investigación abierta para poder sacar conclusiones.

Un día después, la tribuna de oradores desde la que se dirige la ministra a los grupos políticos es la del Congreso de los Diputados, donde acaba reconociendo, después de la petición de humildad de otras formaciones políticas, que «probablemente no lo han hecho todo bien y había cosas que mejorar¹⁶⁷». Durante sus intervenciones la ausencia en la bancada del Gobierno de sus compañeros del Consejo de Ministros desata nuevos rumores sobre las decisiones del presidente de apartar a la ministra de la gestión de la crisis.

Durante el mes de noviembre se aprecia la entrada en la agenda de otros temas de actualidad, sin abandonar el interés de los medios por la gestión de la crisis. Se viven los momentos más «felices» desde que se iniciara la tragedia, se da el alta a

165 Diario *El País*, (9/10/2014) «No hace falta hacer un máster para ponerse el traje». En esta noticia se recogen las polémicas manifestaciones de Javier Rodríguez, consejero de Sanidad.

166 Diario *El País*, (11/10/2014) «El Partido Popular denuncia una conspiración para alarmar a la población sobre el Ébola». Denuncia un intento de manipulación informativa que puede generar más alarma social entre los ciudadanos.

Diario *El Mundo*, (11/10/2014) «El PP denuncia un intento de manipulación informativa con el Ébola para alarmar a la sociedad».

167 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 230 (16/10/2014). Sesión plenaria número 214 de la X Legislatura.

la paciente y el resto de personas observadas no muestran signos de contagio. Nos acercamos a la declaración de España como país libre del Ébola y a la recuperación de la normalidad. En los últimos retazos de la crisis las noticias muestran las acciones legales que emprende Teresa Romero y la médico de familia que atendió a la paciente a la que no confió su presagio de contagio.

En fechas cercanas al cierre operativo de la crisis, se produce la dimisión de la ministra Ana Mato y el cese del consejero de Sanidad de Madrid, fueron los días 28 de noviembre y el 4 de diciembre, respectivamente. Se vierten conjeturas que se identifican con la actuación inapropiada, si bien en el caso de la ministra se informa desde fuentes oficiales que se debe a la trama de corrupción Gürtel en la que se encuentra imputado su ex marido Jesús Sepúlveda. Esta circunstancia parece influir en la percepción negativa de la imagen de la ministra desde que se destapara este caso de corrupción.

- Frecuencia informativa

Dada la intensidad mediática de la noticia parece oportuno un examen exhaustivo de la frecuencia informativa, que se encuentra condicionada por el estrés informativo de los primeros momentos y la aportación de las novedades que se van conociendo en relación con el contagio.

Durante dos meses la crisis del Ébola ocupa la mayoría de titulares en la prensa nacional, sin embargo, se pueden observar unos picos de intensidad informativa muy destacados como refleja el gráfico incorporado en el gráfico 1¹⁶⁸:

Del 6 al 9 de octubre. Coincidiendo con la noticia del contagio, tienen lugar las primeras noticias de la crisis aguda, se trata del punto más álgido en lo que respecta a la pluralidad de noticias y temas que se tratan sobre la crisis. Es aquí donde se recogen los temas relacionados con la identidad de la persona infectada y las primeras críticas por el sacrificio de Excalibur¹⁶⁹, el perro de la paciente. En cuanto a declaraciones, destacar la comparecencia de la ministra de Sanidad y del consejero del ramo en la comunidad madrileña.

Del 10 al 12 de octubre. Cuando se produce el anuncio de la constitución de un nuevo comité especial. A partir de este momento se logra frenar la pluralidad de fuentes, intentando canalizar toda la información oficial a través del nuevo comité que diseña una estrategia de comunicación basada en una rueda de prensa y, al menos, dos notas de prensa diaria.

168 Gráfico 1. Frecuencia Informativa Caso 4. Contagio por el virus del Ébola.

169 Diario *El País*, (8/10/2014) «Heridos tres activistas tras el sacrificio en la casa del perro Excalibur».
Diario *El Mundo*, (9/10/2014) «Excalibur ha sido sacrificado».

Del 20 al 23 de octubre. Nos situamos en la fase de recuperación de Teresa Romero, los medios se hacen eco de los primeros análisis que indican que la paciente está superando la enfermedad, hasta los que confirman que está totalmente curada.

Del 26 al 28 de octubre. Son los días donde la intensidad mediática es más moderada, coincide con el alta del marido de Teresa Romero, y sus primeras declaraciones en relación a las medidas judiciales que va a emprender la familia.

Del 4 al 6 de noviembre. Asistimos al cierre de la crisis, la prensa nacional difunde la noticia del alta médica de Teresa Romero¹⁷⁰. Desde entonces las noticias pierden relevancia hasta el día 2 de diciembre en que las organizaciones internacionales declaran al estado español libre de Ébola¹⁷¹.

170 Diario *El Mundo*, (4/11/2014) «Teresa Romero recibirá mañana el alta hospitalaria».

Diario *El Mundo*, (5/11/2014) «Los médicos de Teresa Romero: por fin se ha podido salvar un caso de Ébola».

Diario *El País*, (4/11/2014) «Teresa Romero será dada de alta del Hospital Carlos III mañana».

Diario *El País*, (4/11/2014) «Los médicos al darle el alta. No sabemos qué curó a Teresa»

171 Diario *El País*, (2/12/2014) «La OMS comunica a Sanidad que España está libre del Ébola».

Diario *El Mundo*, (2/12/2014) «España queda libre de ébola».

Capítulo IV. Análisis y discusión. Presentación e interpretación de resultados

En el diseño de esta investigación abogamos por el estudio de cuatro casos para comprender la comunicación de situaciones de crisis en la Administración Pública Española. Realizamos un análisis de las principales similitudes y diferencias entre los episodios de crisis, para tratar de descubrir las variables que favorecen la eficacia de su comunicación. En el capítulo anterior describimos los cuatro episodios de comunicación de crisis, bajo un mismo esquema de trabajo que entendemos favorece su comparación.

En este apartado se describen e interpretan los datos obtenidos del trabajo de campo y se interrelacionan con el marco teórico de nuestro capítulo primero. El conjunto de datos obtenidos en el trabajo de campo se han reducido e incorporado a la matriz donde se describen las dimensiones, variables y atributos de la gestión y comunicación de crisis. Comenzamos el análisis de estos datos, donde observamos para cada una de las variables su presencia y comportamiento en los episodios de crisis seleccionados.

El recorrido analítico lo iniciamos con los indicadores que miden la variable dependiente, para conocer si el resultado final de la comunicación de crisis alcanza cotas de eficacia. La siguiente etapa es el estudio del comportamiento de cada una de las variables independientes para los episodios de crisis.

Los cuatro casos objeto de estudio precisan una actuación de sus responsables públicos, y una toma de decisiones habilidosas que aseguren el cierre de la crisis. Cuando una organización se enfrenta al desafío de gestionar una crisis, se marca como objetivo reducir la incertidumbre y recuperar la normalidad previa a la explosión del fenómeno, protegiendo la imagen de la institución y la valoración de sus gestores. Para lograr la eficacia de la gestión, como se expone en la aproximación teórica de esta investigación, se precisan decisiones gubernamentales por parte de los responsables públicos, una estrategia de comunicación que garantice la corres-

pondencia entre los mensajes del gobierno¹⁷² o sector público y los descriptores que emplean los medios de información, así como una adecuada cobertura en los diarios de la actuación del Gobierno y una valoración política positiva de los líderes y de su gestión, alejada de situaciones adversas o complicadas durante la gestión pública del conflicto.

IV.1 Análisis de la variable dependiente

IV.1.1 Decisiones gubernamentales¹⁷³ y valoración del líder

Las crisis no se cierran solas, necesitan la toma de decisiones gubernamentales que den soluciones a los conflictos y terminen con la situación de incertidumbre. Es importante para el resultado de la situación anómala que su terminación sea gracias a las iniciativas del sector público, y no como consecuencia de las decisiones de «otros» que dirigen o presionan la actuación de la Administración en una determinada dirección. Esta circunstancia denota una lucha por mantener la posición de poder, los responsables de la gestión de la crisis deben mostrar una habilidad en su actuación para terminar la situación crítica gracias a sus aportaciones o decisiones. Este indicador guarda relación con la variable iniciativa política que medimos cuando analizamos el comportamiento de la dimensión política.

Por lo tanto, procede observar las decisiones de los gestores públicos y las medidas que ponen fin al conflicto. Cuando el día 3 de diciembre del año 2010 el caos se apodera de los aeropuertos españoles, el Gobierno no tarda en implementar unas medidas, para nada improvisadas, que contienen el conflicto y permiten recuperar la normalidad en el espacio aéreo. En el apartado V de la exposición de motivos del Real Decreto Ley¹⁷⁴ 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscales, laborales y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación del empleo, se hace referencia a las dos modificaciones adicionales que incorporan cambios importantes y garantizan el tráfico aéreo. Con esta norma se da luz verde a la aprobación del nuevo modelo de gestión del

172 Cuando nos referimos al Gobierno o sector público, en la medición de los indicadores de eficacia, nos referimos al gobierno como Consejo de Ministros y presidente y observamos el sector público, en la actuación y mensajes de los ministros como máximos titulares de sus departamentos, en el ejercicio de sus competencias administrativas. Este matiz lo hacemos extensible al Gobierno y Administración autonómica y municipal.

Por sector público, a partir de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entendemos: la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración Local y el Sector Institucional. Forman parte del sector institucional, entre otros, los organismos públicos y entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas

173 Uno de los indicadores que construimos para medir eficacia son las decisiones gubernamentales. A partir de la definición de Morlino (1985), que introducimos en el capítulo teórico. En este trabajo, cuando medimos y analizamos las decisiones gubernamentales nos referimos a las decisiones propias de la crisis, las medidas que se diseñan para terminar la situación de crisis. En la adopción de estas medidas nos encontramos con diferentes órganos con poder de decisión, desde la Administración municipal hasta las decisiones del Consejo de Ministros.

174 En el Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, que aprueba el Consejo de Ministros el mismo día en que se estalla la crisis, se incorporan modificaciones adicionales que se adoptan a partir del incidente del aeropuerto de Lavacolla en Santiago de Compostela y el temor a la extensión de este incidente al resto de torres de control en las vacaciones de Navidad.

sistema aeroportuario, como anuncia el Gobierno en su rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros¹⁷⁵ y la nota de prensa del Ministerio de Fomento¹⁷⁶. Las dos medidas adicionales que se incorporan al Real Decreto Ley permiten contener el conflicto cuando este se produce. Las modificaciones adicionales son para la «atención en caso de enfermedad y garantía del servicio bajo la dirección, si fuera necesario, del Ministerio de Defensa». El Ministerio de Fomento adopta estas medidas a modo de previsión para evitar un nuevo incidente como el ocurrido en el aeropuerto de Lavacolla¹⁷⁷ los últimos días del mes de noviembre. La decisión de cerrar el tráfico aéreo, entregar el control de los aeropuertos al Ministerio de Defensa y declarar el estado de alarma, permite que la crisis termine. En apenas 72 horas se restablecen los servicios y se recupera la normalidad¹⁷⁸ en los aeropuertos españoles.

Un resultado similar es el que podemos apreciar en la gestión del terremoto de Lorca. Las medidas¹⁷⁹ que pone en marcha el consistorio con la ayuda de las demás administraciones permiten cerrar la crisis y, aunque más lentamente, volver a la normalidad en una ciudad que ha sufrido una catástrofe.

¿Qué ocurre de Gamonal?, ¿y en el caso del Ébola?, ¿podemos identificar las medidas de terminación de la crisis? Efectivamente asistimos al cierre de la crisis, pero no se atisban similitudes con los episodios anteriores en la iniciativa de las medidas para su cierre operativo y político. El alcalde de Burgos se mantiene firme en su propuesta de ejecutar el proyecto del bulvar y reforma del barrio Gamonal-Capisco. Su objetivo es que los ciudadanos conozcan los beneficios de la obra y respalden su programa, que ha sido sometido a cauces de participación ciudadana¹⁸⁰. Las decisiones pasan por una paralización temporal de las obras y la apertura de un periodo de reflexión para acercar posturas a la ejecución del proyecto. Estas medidas las adopta el consistorio el día 14 de enero de 2014 empujado, al parecer, por la situación que se vive en la ciudad. Lacalle decide entonces crear un grupo de trabajo con los comerciantes, asociaciones y vecinos contrarios

175 Rueda de prensa del Consejo de Ministros (3/12/2010). Comparecen la vicepresidenta Económica Elena Salgado y el vicepresidente Alfredo Pérez Rubalcaba, para explicar los acuerdos adoptados entre los que se encuentra la aprobación del Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre. www.lamoncloa.gob.es/ruedas/

176 Nota de prensa del Ministerio de Fomento (3/12/2010). «El Gobierno aprueba el nuevo modelo de gestión del sistema aeroportuario».

177 Aeropuerto de Lavacolla en Santiago de Compostela, la ausencia de algunos controladores en las torres de control provocan retrasos y que algunos aviones no puedan despegar. Los trabajadores argumentan que han cumplido con sus horas anuales de trabajo y que ya no pueden hacer más.

178 Nota de prensa AENA, (4/12/2010) «Los aeropuertos de la red AENA recuperan gradualmente la normalidad»; Diario *El Mundo*, (5/12/2010). «Los aeropuertos recuperan su plena capacidad operativa»; Diario *El País*, (6/12/2010) «Los aeropuertos españoles operan a plena capacidad».

179 La toma de decisiones del terremoto de Lorca se detallan en el capítulo III, estudio del caso 2.

180 Desde el consistorio de Burgos se entiende que el proyecto se somete al conocimiento de los ciudadanos, por las siguientes actuaciones realizadas durante el mandato de la corporación municipal: la exposición pública del concurso de ideas, la exposición del proyecto ganador y las jornadas informativas sobre el plan Gamonal-Capisco que organiza la asociación vecinal Juan XXIII, Fátima y Lavaderos, donde se muestra el proyecto del bulvar y el aparcamiento subterráneo de la calle Vitoria. En estas jornadas participan los vecinos que aportan ideas al proyecto.

al bulevar. En sus declaraciones¹⁸¹ para explicar este cambio de actitud afirma que «es más importante la convivencia vecinal que 50 obras juntas», pero esta voluntad de negociación no consigue acuerdos entre las partes implicadas. El resultado final no es el esperado por los responsables municipales, la crisis termina con la paralización de las obras y el abandono del proyecto de reforma de Gamonal. No se cumple por tanto con el objetivo municipal y la decisión que pone fin a la crisis parece impuesta por otros públicos y agentes externos. El regidor municipal, ante la virulencia de los acontecimientos y la posibilidad de un incremento mayor de la violencia, abandona su propuesta de reforma del barrio. La posición de los medios de comunicación evidencia que este no era el fin que esperaba el alcalde, sino el escenario al que se ve abocado por los acontecimientos¹⁸².

La crisis del Ébola presenta dos gestiones diferentes, con dos modelos de actuación en una misma situación de crisis. Los fines que persigue el ejecutivo, sobre los que giran su política de comunicación son: curar a la enferma, tranquilizar a los ciudadanos reduciendo la alarma social y demostrar el control del contagio con un sistema sanitario preparado para hacer frente a este tipo de contingencias. La decisión más visible para alcanzar los fines es el cambio de dirección y el cambio en la estrategia inicial, con el traspaso de poderes de Ana Mato (ministra de Sanidad) a Soraya Sáez de Santamaría (vicepresidenta del Gobierno) en la gestión del conflicto. Es la propia Mato quien presenta las iniciativas del Gobierno en la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados del día 15 de octubre¹⁸³. A este respecto, destacar que el mayor número de decisiones para cerrar la crisis se producen después de la entrada en funcionamiento del comité especial para la gestión del virus del Ébola¹⁸⁴. La primera se registra el día 10 de octubre con los cambios en el nivel de temperatura de los protocolos, pero la mayoría empiezan a ejecutarse a partir del día 13 de octubre, siete días después del comienzo de la fase aguda de la crisis. No podemos abandonar este caso sin otro elemento a destacar. Algunas de las decisiones de la Administración se solicitan en el Parlamento, en los medios de comunicación por otras formaciones políticas, o responden a demandas de colectivos profesionales.

Uno de los indicadores para medir la eficacia en la gestión de la crisis es la valoración política, a esta afirmación nos hemos referido en el capítulo teórico al definir el significado de eficacia en la gestión de comunicación de una situación de crisis. Las decisiones gubernamentales y la gestión en sí misma son percibidas por los ciudadanos, y produce efectos sobre la imagen de los gestores y de las organiza-

181 Diario *El Mundo* (15/1/2014), noticia de portada: «El alcalde de Burgos para las obras y va a negociar con los vecinos». Diario *El Correo de Burgos*, (15/10/2014). «Lacalle para el bulevar y abre el diálogo». Diario *El Correo de Burgos*, (16/1/2014), «Lacalle busca interlocutores entre los vecinos».

182 Diario *El Mundo* (18/1/2014) «El alcalde de Burgos claudica y renuncia al bulevar de Gamonal», «Lacalle decide suspender el proyecto ante la convocatoria de una nueva manifestación». Diario *El Correo de Burgos*, (18/1/2014) «El alcalde de Burgos claudica y renuncia al bulevar de Gamonal».

183 Diario de sesiones Congreso de los Diputados. Comisión de Sanidad y Servicios Sociales. Núm. 665. Sesión 29 (15/10/2014).

184 Las decisiones gubernamentales del contagio por ébola se detallan en el capítulo III, estudio del caso 4.

ciones. La sociedad va construyendo su propia percepción de la política de la crisis y la imagen de los responsables en su actuación pública. Resta ahora analizar si las decisiones y medidas de gestión de la crisis repercuten sobre la imagen de los responsables políticos.

Podemos medir la percepción ciudadana a partir de las preguntas de los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas¹⁸⁵ (en adelante CIS), antes y después de la gestión de la crisis. En estos barómetros encontramos referencia a la valoración de los ministros de un Gobierno, que nos puede servir en el análisis de los episodios a nivel nacional. En cambio, para los casos de gestión local nos servimos de encuestas electorales y de los resultados de las elecciones más cercanas a la gestión del conflicto. La gestión del terremoto demostró un incremento en el liderazgo de su alcalde que contaba con la mayoría absoluta de 13 escaños. Las encuestas¹⁸⁶ previas al terremoto, con diferentes espacios temporales en el desarrollo del trabajo de campo, pronosticaban la reválida de Francisco Jódar, al que le otorgaban un escaño más. El respaldo¹⁸⁷ que obtiene finalmente el alcalde de las urnas eleva el número de concejales a 16, lo que rompe todo pronóstico con un notable incremento de la confianza ciudadana.

El suceso de Burgos tiene lugar un año antes de los siguientes comicios municipales, la consulta electoral más cercana es la de las elecciones europeas donde el Partido Popular gana en el barrio de Gamonal, pero con una pérdida considerable de apoyos (de 8.903 votos en el año 2009 a 5.365 votos en la consulta del año 2014¹⁸⁸). En las elecciones municipales¹⁸⁹ del año 2015, para elegir la nueva corporación municipal, la formación que lidera Lacalle pierde apoyo electoral en el barrio Gamonal a favor del PSOE. Este barrio había sido tradicionalmente socialista hasta las elecciones del año 2011 cuando el Partido Popular le arrebató esa plaza. Pero solo un mandato después, y tras los altercados de Gamonal, vuelve a ser feudo del Partido Socialista.

Por lo tanto, la valoración de los alcaldes de las dos ciudades que protagonizan la gestión de una crisis, evidencia, resultados diferentes sobre la percepción de la gestión. En Lorca parece que su actuación es bien valorada frente a la gestión de Lacalle, que puede ser una de las causas que justifica la pérdida de apoyo popular.

185 Centro de Investigaciones Sociológicas, www.cis.es

186 Dos encuestas preelectorales. La primera es el Informe Lorca Región de Murcia. Primavera 2010. Barómetro primavera 2010, del Centro de Estudios Murcianos de Opinión Pública (CEMOP), www.cemopmurcia.es. La segunda encuesta preelectoral es la que se realiza por empresas de consultoría murcianas (Portavoz y CSA consultores). El trabajo de campo tiene lugar un mes antes de los terremotos.

187 Resultados elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. Consulta de resultados electorales del Ministerio del Interior, Subdirección General de Política Interior, www.infoelectoral.interior.es

188 Resultados de las elecciones europeas de 25 de mayo de 2014. *Diario de Burgos* (27 de mayo de 2014), www.diariodeburgos.es

189 Resultados de las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015. *Diario de Burgos* (26 de mayo de 2015), www.diariodeburgos.es

A nivel nacional se aprecia una valoración positiva y negativa para los dos casos. La gestión del cierre del espacio aéreo tiene como protagonista a José Blanco, que en ocasiones comparte con el vicepresidente Rubalcaba su labor de comunicación. Este último es la voz¹⁹⁰ del Gobierno en el anuncio de las medidas extraordinarias del Consejo de Ministros¹⁹¹, en los momentos más críticos del conflicto. Si comparamos los barómetros de opinión pública del CIS anterior¹⁹² y posterior¹⁹³ a la gestión de la crisis, apenas se produce pérdida de puntuación en la valoración del ministro de Fomento, de 3,93 a 3,94. El portavoz del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, logra aumentar el respaldo ciudadano que alcanza el aprobado frente al suspenso anterior a la gestión de la crisis (de 4,61 a 5,32). La tendencia es similar para la vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáez de Santamaría, que consigue una valoración social mayor tras la gestión de la crisis del Ébola (de 2,90 en el barómetro¹⁹⁴ de octubre a 3,10 en la consulta de enero¹⁹⁵). No podemos decir lo mismo de la ministra Mato, es una de las ministras peor valoradas¹⁹⁶ (1,78) del Gobierno en la consulta que se realiza con un trabajo de campo del 1 al 14 de octubre, fecha en que se conoce el contagio y se inicia la gestión de su fase más crítica. No podemos observar los datos de las encuestas de enero, pues en esos momentos la cartera de Sanidad le corresponde a Alfonso Alonso. En cambio, si comparamos el barómetro¹⁹⁷ previo a la eclosión del Ébola, con el estudio del mes de octubre, se observa el descenso en la valoración de la gestión de la titular de Sanidad.

IV.1.2 Correspondencia entre los mensajes del sector público y los mensajes de los medios de comunicación

Mantiene González Herrero (1998) que la eficacia en la gestión de la crisis necesita determinar los objetivos, tácticas, estrategias, canales, público o mensajes, y garantizar la correspondencia entre estos últimos con los que reflejan los medios de comunicación que perciben los públicos. Las estrategias y tácticas se diseñan a partir de unos objetivos, con unos mensajes que se muestran a través de los canales de comunicación. La política de comunicación de un gobierno debe esforzarse en conseguir que sus mensajes y su narrativa de la crisis se transmitan a los ciudadanos, por los medios de información, con un mismo significado y en un mismo sentido.

190 En la madrugada del día 4 de diciembre, Alfredo Pérez Rubalcaba comparece ante los medios de comunicación para anunciar el control militar del espacio aéreo español hasta que no se pueda garantizar el desempeño de sus funciones por los controladores civiles. Ese mismo día, aparece de nuevo para informar de la reunión con carácter extraordinario del Consejo de Ministros. En esta reunión se acuerda la declaración del estado de alarma. Y otras vez más, llegada la tarde, se dirige a la opinión pública para rendir cuentas de la constitución de la comisión delegada para asuntos de crisis, que dirige el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, www.lamoncloa.gob.es

191 Alfredo Pérez Rubalcaba es el portavoz del Gobierno que preside José Luis Rodríguez Zapatero.

192 Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro número 2847, octubre de 2010. www.cis.es

193 Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro número 2859, enero de 2011. www.cis.es

194 Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro número 3041, octubre de 2014. www.cis.es

195 Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro número 3050, enero de 2011. www.cis.es

196 Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro número 3041, octubre de 2014. www.cis.es

197 Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro número 3033, julio de 2014. www.cis.es

Dicho de otro modo, que los medios de comunicación utilicen como descriptores de una crisis aquellos que se emite desde la Administración responsable de la gestión de la crisis.

Esta definición marca los ítems que debe cumplir la gestión de una crisis para que podamos entender que se produce un resultado eficaz, todos ellos forman parte de las operaciones de comunicación que este autor identifica como necesarias «para reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis provoca sobre la imagen y reputación» (González Herrero, 1998: 38-9). En los casos que hemos estudiado, no todos muestran la capacidad de reducir y prever los factores de riesgo e incertidumbre, que les permita actuar de manera rápida y eficaz. De los cuatro casos previstos, solo uno es capaz de prever el conflicto como un «factor de riesgo» y planificar diferentes escenarios para hacer frente a su gestión de comunicación. Esta variable de prevención y preparación es objeto de estudio más adelante, por lo que nos centramos ahora en el indicador que relaciona los mensajes mediáticos y políticos.

Las instituciones tratan de posicionar sus mensajes en la opinión pública a través de las herramientas tradicionales y a través de las redes sociales, estas últimas cumplen una doble función: comunicación hacia los públicos y hacia las empresas de información. Al final de este capítulo se incorporan las tablas¹⁹⁸ donde se recogen los titulares de las noticias que constituyen nuestro cuerpo de datos para medir este indicador. En ellas se puede visualizar los temas y descriptores de mayor relevancia que utilizan los medios y que comparamos con los mensajes que se construyen desde las direcciones de comunicación. Estos últimos los conocemos: por las entrevistas en profundidad con los responsables políticos y miembros de gabinetes de comunicación; por las notas de prensa emitidas por la institución; y por los discursos en sede parlamentaria¹⁹⁹ y plenaria.

El relato periodístico de una crisis se construye con una descripción de antecedentes, hechos, atribución de responsabilidad e historias de vida. Resulta significativo que los mensajes y encuadres de los políticos se correspondan con los mensajes de los medios de comunicación, en sus noticias propias y editoriales. Este es uno de los fines de toda política de comunicación, pero no siempre se consigue. En nuestros casos, se alcanza mayor cercanía en el episodio del cierre del espacio aéreo y el terremoto de Lorca, que en los casos de crisis del año 2014. En estos últimos, los mensajes no consiguen una similitud con los que construyen los medios

198 Tabla de los titulares de las noticias en medios de comunicación, prensa escrita.

Tabla 18. Titulares de noticias de la prensa escrita. Caso 1. Cierre del espacio aéreo.

Tabla 19. Titulares de noticias de la prensa escrita. Caso 2. Terremoto de Lorca.

Tabla 20. Titulares de noticias de la prensa escrita. Caso 3. Conflicto de Gamonal.

Tabla 21. Titulares de noticias de la prensa escrita. Caso 4. Contagio por el virus Ébola.

199 Diarios de sesiones del Congreso y del Senado de la IX y X legislatura, donde se recogen las transcripciones de los debates parlamentarios sobre los episodios de crisis durante sus fases de desarrollo.

informativos. El significado de la crisis en la prensa escrita se aleja del sentido que le quieren otorgar las instituciones²⁰⁰.

El cierre del espacio aéreo español lleva a los diarios, en sus editoriales y construcción de la noticia, cierta similitud con los mensajes del Gobierno²⁰¹, si analizamos las ruedas de prensa del presidente de AENA, la del ministro de Fomento y la de Alfredo Pérez Rubalcaba, las tres tienen en común: la actitud de disculpas ante los ciudadanos por lo que está ocurriendo, la calificación de actitud intolerable de los controladores que están chantajeando al Gobierno, la atribución de responsabilidad hacia este colectivo por utilizar como rehenes a los ciudadanos, las consecuencias negativas de su actitud para la economía y la referencia a la situación de privilegio de este colectivo, lo que obliga al Gobierno a tomar decisiones contundentes en defensa del interés general y reducir los efectos nocivos para la economía. El sentido que se atribuye desde la Administración a esta crisis es el mismo que avalan los argumentos parlamentarios de quienes toman la palabra en las Cortes Generales. A continuación detallamos los descriptores del sector público que reproducen los medios de comunicación: Huelga salvaje²⁰², Situación de privilegio de los controladores en un momento de crisis económica²⁰³, chantaje²⁰⁴, actuación intolerable que justifica las medidas del gobierno en defensa del interés general²⁰⁵, actitud de un grupo de trabajadores que causa daños a la economía y a la imagen de un país²⁰⁶.

En el terremoto de Lorca, las noticias de los medios informativos prestan mucha atención a la narración y descripción de los hechos, así como a las historias de

200 Los mensajes de la política de comunicación se analizan en la dimensión comunicación de crisis. Las categorías de respuesta se definen a partir de la finalidad de la política de comunicación de cada organización. A partir de estas categorías se puede determinar su presencia y frecuencia para cada uno de los casos.

201 Rueda de prensa del ministro de Fomento, presidente de AENA, vicepresidente del Gobierno donde destacan los titulares: chantaje de los controladores, huelga salvaje, clase de privilegiados que usa como rehenes a los ciudadanos. Titulares del diario *El Mundo* (5/12/2010), noticias del propio medio de comunicación: «¿Quiénes son? Unos privilegiados con ganas de guerra»; «¿Por qué lo han hecho? Por dinero y el control de las torres».

202 Referencia a la huelga salvaje en noticias de la prensa escrita: *El País* (4/12/2010) «El Gobierno militariza el tráfico aéreo tras la huelga salvaje de los controladores». *El País* (4/12/2010) «El paro salvaje deja en tierra a 300 000 pasajeros y bloquea España». *El Mundo* (4/12/2010) «Zapatero militariza el control aéreo» (5/12/2010) «La declaración del estado de alarma doblega a los controladores». *El País* (5/12/2010) «La Fiscalía cita a los participantes en la huelga salvaje».

203 Referencia a privilegios de controladores en noticias de la prensa escrita. *El Mundo* (5/12/2010) «La nociva cohesión de los controladores», «Estado de alarma, rendición y explicaciones pendientes», «Zapatero recurre a la fuerza militar» *El País* (14/12/2010) «Blanco califica de inaceptable los privilegios laborales de los controladores». *El Mundo* (5/12/2010) «¿Quiénes son? Unos privilegiados con ganas de guerra». Además se puede observar este mensaje en la comparecencia de Blanco en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Fomento número 677 de 2010. Sesión número 42 (14/10/2010).

204 Referencia a la idea chantaje en noticias de la prensa escrita. Diario *El Mundo* (2/12/2010) «Blanco advierte a los controladores de que tomará medidas ante su "chantaje"». *El País* (3/12/2010) «Toda la fuerza de la ley frente al chantaje de los controladores». *El País* (4/12/2010) «Golpe aéreo». *El Mundo* (5/10/2010) «Alerta de Estado». *El País* (5/12/2010) «Secuestradores aéreos». «El Gobierno sale al ataque». *El País* (7/12/2010) «Bono: Quienes recurren al chantaje para defender privilegios son culpables». *El Mundo* (6/12/2010) «Con el espacio aéreo cerrado USCA ofreció a Fomento paz a cambio de sueldos de 300 000 euros y menos horas», «Viernes, 7pm: si firmas esto se acaba el problema».

205 Referencia justificación del estado de alarma en noticias de la prensa escrita. *El País* (4/12/2010) «El Gobierno justifica el estado de alarma por la "situación insostenible"». *El País* (5/12/2010) «El Gobierno se impone».

206 Referencia pérdidas económicas en noticias de la prensa escrita. *El Mundo* (4/12/2010) «Turismo perderá 250 millones de ingresos por el caos aéreo». *El País* (5/12/2010) «650 000 afectados y un enorme daño económico». *El Mundo* (5/12/2010) «Cientos de millones perdidos en los aeropuertos».

vida de ciudadanos afectados. Desde el ayuntamiento, se quiere mostrar el trabajo municipal por cerrar la crisis con la búsqueda de ayuda en instituciones públicas y privadas. Además de la imagen de un alcalde comprometido con su ciudad que desea infundir tranquilidad entre la población. Si centramos nuestra atención en estos mensajes del ayuntamiento²⁰⁷ para compararlos con los mediáticos, observamos cierta correspondencia entre ambos: Información acerca de las ayudas²⁰⁸, actuaciones realizadas, muestras de solidaridad²⁰⁹ y refuerzo de la figura del alcalde como el líder para sacar a la ciudad de la crisis²¹⁰.

No ocurre lo mismo en Burgos, donde el mensaje de la Administración se ve reducido en el espacio periodístico²¹¹. Los intentos por mostrar que el proyecto²¹² de Gamonal es bueno para la ciudad y nace del consenso, choca con el protagonismo mediático²¹³ a los altercados²¹⁴, detenciones, discrepancias acerca de la procedencia de los manifestantes, el escaso apoyo de los vecinos a un proyecto que no desean para su ciudad que está sufriendo la crisis económica del país²¹⁵, despilfarro en época de crisis económica, la relación intencionada del bulvar con la construcción y corrupción urbanística, o las relaciones de favor al empresario Méndez Pozo

207 Tabla 19: Titulares de noticias de la prensa escrita. Caso 2. Terremoto de Lorca. En esta tabla se recogen todos los titulares de la noticia de la prensa escrita durante los días de desarrollo de la crisis. Además, se observan las notas de prensa que emite el ayuntamiento y cuyo contenido aparece recogido en los medios de comunicación. <http://www.lorca.es/lorcainforma/> (Consulta entre el 12/05/2011 hasta 27/05/2011).

208 Referencia a las ayudas para el municipio en noticias de la prensa escrita. *La Verdad* (13/5/2011) «Los afectados tendrán ayudas al alquiler y beneficios fiscales». *La Verdad* (14/5/2011) «El Gobierno financiará el 50% de la reconstrucción». *Diario La Opinión* (14/5/2011) «Aprobado el plan del Gobierno para Lorca». *La Opinión* 814/5/2011) «Batería de ayudas para reparar los daños y «aliviar» a las víctimas». *La Verdad* (17/5/2011) «Las ayudas para la restauración de viviendas dañadas, llegaron en un mes». *El País* (19/5/2011) «Los lorquinos sin vivienda tendrán ayudas durante dos años de alquiler». *La Verdad* (24/5/2011) «El PP pedirá ayudas para la industria y el comercio».

209 Referencia solidaridad hacia Lorca en noticias de la prensa escrita. *La Verdad* (13/5/2011) «España se vuelca con Lorca». *La Opinión* de Murcia (13/5/2011) «El deporte se vuelca con Lorca». *La Opinión* de Murcia (15/5/2011) «Cuadrillas solidarias». *La Verdad* (18/5/2011) «Las cooperativas de la región se vuelcan con Lorca». *La Verdad* (24/5/2011) «La CAM financiará la reconstrucción del convento Virgen de las Huertas». *La Verdad* (25/5/2011) «Milagro de los regantes en las Clarisas».

210 Referencia a favor del fortalecimiento imagen del alcalde en prensa escrita. *La Verdad* (20/5/2011) «El alcalde de Lorca pide a la banca que adelante el dinero de la reconstrucción». *La Opinión* de Murcia (21/5/2011) «Conceden la medalla de oro de la Región a Lorca». *La Verdad* (23/5/2011) «Mi prioridad es reconstruir Lorca». *La Verdad* (25/5/2011) «Crisis abierta en el PSOE lorquino con la dimisión de su Secretario General».

211 La política de comunicación de Gamonal y los mensajes de sus instituciones, tratan de mostrar las bondades de su proyecto, sometido a un proceso de participación ciudadana. Sin embargo, los medios de comunicación apenas destinan espacio mediático al proyecto del bulvar.

212 La primera rueda de prensa del alcalde es reactiva, en ella se denuncia los altercados y se defiende la legitimidad del proyecto que nace del consenso electoral por haber obtenido el respaldo de la mayoría absoluta. Además de ser objeto de unas jornadas de participación y exposición pública del proyecto.

213 Tabla 20: Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 3. Gamonal. En esta tabla se recogen todos los titulares de la noticia de la prensa escrita durante los días de desarrollo de la crisis.

214 Referencia a los altercados en noticias de la prensa escrita. *El País* (11/1/2014) «Importantes destrozos esta noche en Burgos en una protesta vecinal». *El Mundo* (12/1/2014) «Al menos 20 detenidos y 12 heridos en las protestas de Burgos». *El País* (12/1/2014) «Cólera vecinal contra un bulvar». *El Mundo* (13/1/2014) «Cuando Burgos se convirtió en un infierno». *El Correo de Burgos* (13/1/2014) «Mas de 40 detenidos en las noches de batalla urbana». *El Correo de Burgos* (14/1/2014) «La marcha se cierra con disturbios».

215 Referencia a la situación económica y el rechazo al bulvar en noticias de la prensa escrita. *El Correo de Burgos* (11/1/2014) «El rechazo al bulvar degenera en el caos». *El País* (12/1/2014) «El Gamonal se prepara para seguir defendiendo su calle». *El Mundo* (15/1/2014) «Burgos, los síntomas que tiene España».

por parte del ayuntamiento²¹⁶. No se olvidan los medios de mostrar la soledad del gobierno municipal en el proyecto y el escaso apoyo de la dirección nacional del Partido Popular a la gestión de Lacalle. En este caso, son menores las referencias en los medios al proyecto y a todo el proceso participativo y transparente que defiende el consistorio desde que empieza el mandato corporativo del 2011. Este proceso se puede seguir a través de los acuerdos de Junta de Gobierno, pliegos, licitaciones y revisión bibliográfica de lo que ha ido ocurriendo en la ciudad. En el repaso por los titulares de los medios de comunicación²¹⁷ se reduce la referencia a la posición municipal, donde se trata de mostrar las ventajas de la reforma en el barrio y los mecanismos de participación ciudadana en la redacción definitiva del proyecto²¹⁸. Las noticias giran en torno a las protestas y los resultados de la negociación, con la paralización temporal y la paralización definitiva.

La gestión del virus del Ébola deja en la prensa escrita abundantes noticias, esto se debe a la duración de la crisis desde que se muestran los primeros datos del proceso de repatriación hasta la declaración de España como país libre del Ébola. El cambio en la estrategia se deja sentir en la correspondencia entre los mensajes de la Administración y los mediáticos, donde se aprecia la rebaja en la tensión informativa y en las alusiones a la ineficacia o errores del Gobierno²¹⁹. Desde el Gobierno se trata de tranquilizar a la población ante la defensa de un riesgo de contagio bajo y la preparación de los sanitarios españoles para lograr la curación de la enferma. Parece que no se consigue frenar la alarma en los primeros momentos de la crisis, las primeras noticias cuestionan los protocolos de actuación en la búsqueda del «fallo» que ha provocado el contagio²²⁰. Los marcos de fallo y errores se repiten en los diarios durante los primeros días de gestión de la crisis, desde las noticias propias del medio hasta los editoriales y artículos de opinión. Se atribuye cierta ineficacia en la gestión inicial de la crisis²²¹, donde se destaca muchas voces críticas

216 Referencia a la corrupción en noticia de la prensa escrita. *El País* «Un solo jefe en Burgos». *El Correo de Burgos* (15/1/2014) «Los vecinos ven en el parking un oscuro negocio».

217 Tabla 21: Titulares de noticias de la prensa escrita. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola. En esta tabla se recoge todos los titulares de la noticia de la prensa escrita durante los días de desarrollo de la crisis.

218 Esta información se obtiene del encuentro con la dirección de comunicación del ayuntamiento (Burgos 22 de febrero de 2016).

219 La ineficacia y los errores del Gobierno son términos que se utilizan para definir la crisis, más en los momentos de la primera gestión de la enfermedad. No son tan frecuentes en la segunda fase de trabajo, cuando asume la coordinación de la gestión la vicepresidenta Sáez de Santamaría.

220 Referencia a fallos en los protocolos en noticias de la prensa escrita: *El Mundo* (7/10/2014) «Los protocolos bajo sospecha», «Los enfermeros denunciaron el domingo los fallos en los protocolos». *El Mundo* (7/10/2014) «El Carlos III no valoró el Ébola durante seis días». *El País* (8/10/2014) «Una cadena de errores cuestiona la actuación en el caso del Ébola». *El País* (8/10/2014) «¿Que si ha habido errores en el caso de mi mujer? Me reservo la respuesta». *El País* (8/10/2014) «No es una equivocación, sino varias». *El Mundo* (10/10/2014) «Una cadena de improvisaciones», «¿Que si ha habido errores en el caso de mi mujer? Me reservo la respuesta». *El País* (10/10/2014) «La Moncloa asume el mando después de cinco días de errores y descoordinación». *El País* (15/10/2014) «Mato admite errores: «Probablemente no hemos hecho todo bien».

221 Referencia ineficacia en la gestión en noticias de la prensa escrita: *El País* (7/10/2014) «Falto planificación y formación del personal sanitario, según los expertos». «Los sanitarios denuncian que no tienen formación y recibieron un curso de media hora». *El País* (7/10/2014) «El personal sanitario exige respuestas “inmediatas” por el contagio de ébola». *El Mundo* (8/10/2014) «Los médicos apunta a la poca información, mañana me toca y no se ponerme el traje». *El Mundo* (8/10/2014) «El protocolo en el Carlos III se hizo sobre la marcha». *El País* (9/10/2014) «El médico que trató a la enferma: “El traje de seguridad me quedaba corto”». *El Mundo* (10/10/2014) «Crece la indignación por la gestión de la crisis del Ébola». *El Mundo* (11/10/2014) «Rajoy relega a Mato para contener la alarma social».

ante la falta de medios y preparación desde los hospitales madrileños, además de una falta de previsión del Gobierno. A estos titulares se acompañan las noticias de la descoordinación entre administraciones²²², con mensajes donde se anuncia que el contagio es poco probable, hasta el mensaje de quizás no hicimos todo lo correcto o nos relajamos en la aplicación de los protocolos²²³. En la segunda fase de gestión se aprecia un cambio en la información que transmiten los medios, las críticas y las voces disonantes se reducen. El cambio de actitud se puede apreciar también en el comportamiento de los dirigentes, desde la posición de Ana Mato al principio de la crisis cuando no admite errores²²⁴ y todo se justifica sobre la aplicación de los protocolos, hasta el momento en que admite la necesidad de cambiarlos para proteger al personal sanitario. La crisis del Ébola pierde intensidad a partir del 13 de octubre, y vuelve a recuperar la primicia informativa con el alta de la paciente. Todos los medios de comunicación reproducen el cambio de estrategia de gestión del Gobierno en sus noticias²²⁵, editoriales y artículos de opinión, de este modo parece que se consigue reducir la alarma social como objetivo de la segunda estrategia de comunicación.

IV.1.3 Valoración política y cobertura de los medios de comunicación de la actuación del sector público

La eficacia de la comunicación de una crisis precisa de una valoración política. Los criterios de valor se sitúan en el mundo de las emociones, las ideologías, y las relaciones de poder, donde identificamos como indicadores la percepción de la gestión, la cobertura de los medios de comunicación de la actuación del sector público, la creación de comisiones de investigación, la presencia de víctimas políticas o procesos judiciales, el grado de satisfacción de los ciudadanos con estas actuaciones y el grado de confianza que le inspiran autoridades y las instituciones (Vanaclocha, García, Natera, 2010: 260). La valoración del líder es una variable que ya hemos estudiado, observamos ahora los indicadores de valoración política y la cobertura de los medios de comunicación, que nos trasporta a un resultado muy parecido al que arroja la medición entre la correspondencia de mensajes del sector público y los mensajes en los medios.

222 Referencia coordinación entre administraciones noticias de la prensa escrita. *El Mundo* (9/10/2014) «Madrid rectifica a su consejero de Sanidad y dice que "no se han cambiado los protocolos"». *El Mundo* (9/10/2014) «El Gobierno admite que hubo "relajación de procedimientos" al atender al misionero García Viejo». *El Mundo* (9/10/2014) «El gobierno admite que hubo relajación de procedimientos. Responsables del ministerio de sanidad lo reconocen ante expertos de la UE». *El País* (11/10/2014) «La falta de coordinación y liderazgo ha favorecido el descontrol sanitario».

223 Referencia admisión errores en noticias de la prensa escrita: *El Mundo* (9/10/2014) «Ana Mato baraja ahora cambiar el protocolo del Ébola para mejorar la protección del personal médico». *El País* (15/10/2014), «Mato admite errores: «Probablemente no hemos hecho todo bien».

224 Referencia al cambio de estrategia en noticias de la prensa escrita: *El Mundo* (9/10/2014) «El Gobierno admite que hubo relajación de procedimientos al atender al misionero García Viejo». *El Mundo* (11/10/2014) «Ana Mato no confiesa errores. Dice que se cumplieron los protocolos». *El Mundo* (15/10/2014) «Mato admite errores: Probablemente no hemos hecho todo bien».

225 Diario *El País* (11/10/2014) «Rectificación adecuada». *El Mundo* (11/10/2014) «Rajoy relega a Mato para frenar la alarma social».

Una de las características del análisis del dato cualitativo es que este proceso no se reduce solo a la fase última de la investigación. Mientras se desarrolla el trabajo de campo, se intuye el resultado de este indicador para cada uno de los episodios de crisis. Cuando medimos los indicadores, su resultado no se aleja de lo previsto. En líneas generales, encontramos dos casos que registran una valoración política con situaciones complicadas que denotan cierto malestar con la gestión de la crisis, frente a los otros dos casos donde apenas se contabilizan este tipo de situaciones. Cuando estas se producen son más livianas y no se sustentan en denuncias al proceder de la Administración durante la gestión de la crisis.

IV.1.3.1 Presencia de voces críticas

Las presencia de voces críticas son posiciones contrarias a la actuación de la Administración Pública en la gestión del conflicto y de ellas se hacen eco los medios de comunicación. A excepción de la gestión del sismo de Lorca, los episodios de crisis registran críticas desde diferentes sectores sociales y políticos. La diferencia que hace oscilar la balanza hacia un resultado positivo o negativo se encuentra en la frecuencia de las voces críticas, la pluralidad de *stakeholders* desde las que se pronuncian, y si estas críticas tiene su foco en la gestión propia de la crisis.

La presencia de voces críticas con la gestión de la crisis es más intensa en el caso del Ébola y el conflicto de Gamonal. La crisis sanitaria va acompañada de declaraciones de rechazo a la acción de la Administración en todo el proceso, desde la preparación del dispositivo para atender a los dos sacerdotes repatriados²²⁶. En los medios de comunicación se cierne la duda acerca de la preparación para atender un contagio por el virus del Ébola²²⁷. El día siguiente a la eclosión, la intensidad mediática se dispara y las voces críticas acaparan el espacio informativo con críticas a la improvisación, a la ineficacia en la gestión, a la falta de preparación, a la escasa vigilancia de los protocolos y a las declaraciones sobre el riesgo de contagio bajo. Estas voces llegan desde diferentes sectores de la sociedad, como los medios de comunicación. Muchos de sus editoriales y artículos de opinión siguen una misma línea argumental de rechazo a la gestión de la crisis y de críticas hacia la ministra de Sanidad por su falta de preparación y acción. Otras voces son las de los sindicatos sanitarios²²⁸, colegios profesionales de enfermería, asociaciones animalis-

226 Referencia a la carencia de una preparación adecuada en noticias de la prensa escrita: *El País* (7/10/2014) «Faltó planificación y formación del personal sanitario, según los expertos». *El Mundo* (7/10/2014) «Denuncian que la enferma de ébola fue atendida en Alcorcón sin medidas de seguridad». *El Mundo* (7/10/2014) «Los sanitarios denuncian que no tienen formación y recibieron un curso de media hora». *El País* (8/10/2014) «Ébola: problemas y costes de la improvisación en salud pública». *El País* (7/10/2014) «Comenzó a mostrar síntomas hace siete días pero el hospital descartó su ingreso». *El País* (8/10/2014) «Fue trasladada en un ambulancia convencional pese a las sospechas de su caso».

227 Diario *El País* (6/8/2014) «El Hospital Carlos III se prepara para recibir a Miguel Pajares», el contenido de la noticia revela las declaraciones del delegado del sindicato de enfermería «es inaceptable la falta de previsión. La Consejería de Sanidad actúa deprisa y corriendo. El Carlos III era el hospital de referencia para enfermedades infecciosas, pero le quitaron la acreditación de golpe y porrazo y ahora pasa esto. La sexta planta parece un campo de batalla, trabajan contrarreloj porque el personal no conoce el protocolo».

228 Referencia a voces críticas (sanitarios): *El País* (7/10/2014) «El personal sanitario exige respuestas “inmediatas” por el contagio de ébola». *El Mundo* (7/10/2014) «Denuncian que la enferma de ébola fue atendida en Alcorcón sin medidas

tas, compañeros de profesión y familiares directos de la víctima del contagio. Las voces de los partidos políticos se escuchan en los medios de comunicación y en sede parlamentaria²²⁹, y se construyen argumentos sobre la gestión de la crisis y la falta de transparencia informativa del Gobierno. A estas críticas se suman las de la sociedad en general que secunda, como veremos, las protestas y manifestaciones a la gestión del disenso.

La misma estela sigue la gestión de Gamonal, donde proliferan las denuncias de la actitud del alcalde que no transige con la paralización de la reforma en el barrio. Las críticas no proceden solo de los manifestantes y vecinos de la zona, los partidos políticos, en un Pleno extraordinario monográfico sobre el conflicto de Gamonal, solicitan²³⁰ la paralización de las obras y la negociación vecinal. Las voces críticas que provienen de formaciones políticas de Burgos, ciudadanos y vecinos, se escuchan también desde fuera de la ciudad. Toda la crítica se focaliza sobre la decisión del Alcalde y su gestión del conflicto.

Diferente es el escenario que muestra el cierre del espacio aéreo y el terremoto de Lorca. La presencia de voces críticas no se centra en la gestión de la crisis de la Administración, o lo que es lo mismo, no focalizan su atención en las medidas de gestión y comunicación que se adoptan para el cierre operativo de la emergencia. En el primero de los casos, las voces críticas provienen de los viajeros que se encuentran atrapados en los aeropuertos, de las aerolíneas e incluso del sector turístico. La mayoría centran su atención en la actitud del grupo de controladores a los que se identifica como responsables del caos aéreo. El vicepresidente de la Alianza para la Excelencia Turística, José Luis Zoreda, se mantiene crítico²³¹ con la actitud de los controladores a los que califica de «privilegiados sin escrúpulos», y los acusa de perjudicar seriamente la imagen de España en el exterior, en unos momentos en que parece que el país empieza a salir de la incertidumbre económica. Las críticas²³² del principal partido de la oposición se justifican en lo inapropiado²³³ del momento que escoge el ejecutivo para aprobar el Real Decreto

de seguridad». *El Mundo* (7/10/2014) «Los sanitarios denuncian que no tienen formación y recibieron un curso de media hora».

229 En la tabla 16 se recogen las intervenciones en sede parlamentaria donde se aborda el contagio por el virus del Ébola. Todas las fuerzas políticas con escaño parlamentario aprovechan la intervención en Pleno y comisión para denunciar la gestión del Gobierno. Destacan las peticiones de comparecencia de la ministra de Sanidad por todos los grupos políticos.

Referencia a las voces críticas: *El País* (6/10/2014) «El PSOE e IU piden que Ana Mato comparezca en el Congreso tras el primer contagio de ébola». *El Mundo* (7/10/2014) «El PSOE califica de "patética" la comparecencia». *El Mundo* (7/10/2014) «El PSOE no pedirá aún la dimisión de Mato por la gravedad de la crisis». *El País* (10/10/2014) «El PSOE exige responsabilidades al más alto nivel». *El País* (12/10/2014) «El PSOE pedirá responsabilidades en el Congreso». *El Mundo* (14/10/2014) «El PSOE se lanza contra Mato mientras el Gobierno rectifica».

230 Pleno extraordinario del Ayuntamiento de Burgos (17 de enero de 2014). Se aprueba continuar con el proyecto gracias al apoyo del Partido Popular, fuerza que ostenta la mayoría absoluta en el consistorio.

231 Diario *El País* (4/12/2010). «Las empresas turísticas piden contundencia al Gobierno»

232 Diario de sesiones Pleno del Congreso de los Diputados, número 210 (9/12/2010). Sesión plenaria número 199. Intervención de Mariano Rajoy Brey, presidente del grupo parlamentario popular en el debate sobre la comunicación del presidente del Gobierno de la declaración del estado de alarma.

233 Diario *El País* (4/12/2010) «Pons critica al Gobierno por aprobar el decreto en el puente más importante del año», «El PP se ofrece a mediar en el conflicto aéreo ante la incapacidad del Gobierno».

Ley 13/2013 de 3 de diciembre, y la falta de capacidad para llegar a un acuerdo con el colectivo. Al mismo tiempo que se manifiestan a favor de las medidas de la Administración para resolver el conflicto y responsabilizan a los controladores, a quienes acusa de hacer gala de una actitud inadmisibles²³⁴. El propio Núñez Feijóo²³⁵ considera inapropiado el momento de aprobación del Real Decreto, pero señala que el Partido Popular va a apoyar en el Congreso de los Diputados el estado de alarma. En esta misma estela se posicionan algunas asociaciones de jueces, si bien Jueces por la Democracia entiende la necesidad de que el estado excepcional se levante lo antes posible²³⁶.

Una vez recuperada la normalidad en los aeropuertos, desde el Parlamento se muestran algunas voces²³⁷ que entienden innecesaria la prórroga al estado de alarma. Por lo tanto, las voces contrarias se dirigen hacia los controladores y no ante las medidas concretas de la Administración para recuperar la normalidad, salvo la prórroga del estado de alarma como medida preventiva ante un nuevo conato de crisis. Algo más sencillo es lo que ocurre en Lorca, donde la presencia de esta variable es muy reducida. Las voces más disconformes vendrían después de la crisis del terremoto, ante el retraso de ayudas e inconvenientes burocráticos. Podemos identificar un episodio de «crítica» del que se hacen eco los medios y que versa sobre la presencia del alcalde en las calles del municipio. Se denuncia una visibilidad mayor del regidor municipal en el barrio de la Viña, considerado como la zona cero del terremoto. La frecuencia de este indicador resulta insignificante en relación con lo que podemos observar en el resto de episodios de crisis.

IV.1.3.2 Plataformas críticas de afectados

Cuando se produce una crisis, resulta habitual que los públicos afectados se organicen en plataformas cívicas para la defensa de sus intereses. Estas organizaciones se muestran más o menos críticas con la gestión de la Administración. Identificamos tres casos donde se hacen presentes: en el cierre del espacio aéreo, en el terremoto de Lorca y en el conflicto de Gamonal. La finalidad de las plataformas que se constituyen es diferente para cada uno de los episodios de crisis,

234 Diario de sesiones Pleno del Congreso de los Diputados, número 210 (9/12/2010). Sesión plenaria número 199. Intervención de Mariano Rajoy Brey «en este conflicto inadmisibles planteado por el comportamiento de unos controladores aéreos que abandonan su puesto de trabajo, bloquean el espacio aéreo español, y menosprecian los derechos de sus compatriotas respaldamos al Gobierno en su defensa de la ley y del interés general. Era deber del Gobierno reabrir el espacio aéreo, restablecer la normalidad, y le apoyamos en las medidas adoptadas con este fin. No existen más culpables directos del caos aéreo sufrido en España durante estos días que las conductas intolerables de los controladores».

235 Declaración de Núñez Feijóo, presidente del Partido Popular en Galicia, en el diario *El Mundo* (6/10/2010) «El PP apoyará al Gobierno en la crisis de los controladores, pero pide que aclare su gestión», *El Mundo* (7/12/2010), «Rajoy criticará la inoportunidad y la falta de previsión del gobierno».

236 Diario *El Mundo* (7/12/2010), «Las asociaciones de jueces lo apoyan».

237 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Sesión número 203 (16 de diciembre de 2010), único punto del orden del día «Solicitud de prórroga del estado de alarma declarado mediante Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre. El resultado de la votación fue de nueve votos en contra de los grupos de Izquierda Unidad, Esquerra Republicana de Catalunya y Bloque Nacionalista Gallego. 133 abstenciones del grupo parlamentario del Partido Popular y 180 a favor del Partido Socialista, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria.

hay que precisar este matiz al medir este indicador que influye en el resultado de la gestión de crisis.

Todas las plataformas son críticas y de afectados, pero con intereses y objetivos distintos. En el primer caso se crea para defender sus intereses económicos por la cancelación de los vuelos, no es una plataforma contra la actuación del Gobierno. En el caso de Lorca, las plataformas tampoco se muestran en un principio en contra de la gestión del sismo, sino más bien de las políticas y ayudas colaterales. En concreto se forman dos: una asamblea de vecinos de Lorca y la plataforma de afectados. Su primera manifestación reivindicativa no tiene lugar hasta el mes de octubre del 2011, después del cierre operativo y político de la crisis. Sus reivindicaciones son una denuncia por el retraso en las ayudas económicas. Por lo tanto, entendemos que su posición inicial no es de crítica a la actuación municipal en la gestión de la crisis del terremoto. Diferente es la motivación de la tercera plataforma, de Gamonal la actuación de esta organización es para defender sus intereses que son contrarios a la construcción del bulevar. Se suceden las manifestaciones y concentraciones por las calles de Burgos y las principales ciudades españolas en apoyo a los vecinos de Gamonal, y en contra de la posición del alcalde²³⁸. A la vista de los acontecimientos, si se puede considerar que esta manifestación es una situación adversa a la gestión municipal del conflicto.

IV.1.3.3 Presencia de artículos de opinión²³⁹

La prensa escrita es el medio de comunicación del que obtenemos principalmente la evidencia para medir nuestras variables, sus noticias propias y editoriales se completan con la presencia de artículos de opinión sobre los episodios de crisis. Estos parecen condicionar marcos de referencia que pueden influir en la percepción de los ciudadanos. Observamos una importante diferencia entre los artículos de opinión para cada uno de los casos. Los articulistas que escriben en los diarios²⁴⁰ sobre el cierre del espacio aéreo, reproducen de forma mayoritaria la posición de la Administración, sus opiniones se centran en la crítica a la actitud de los controladores y defienden la posición de la Administración de no ceder a lo que consideran es un chantaje. La decisión posterior de prorrogar el estado de alarma, una vez recuperada la normalidad en los aeropuertos, recibe alguna opinión²⁴¹ dispar.

238 Diario *El Correo de Burgos*, (13/10/2014) «Tercera noche de incidentes en Burgos tras otra manifestación contra el bulevar». *El Correo de Burgos* (14/11/2014) «La protesta de Burgos aumenta y anoche sumó 5000 personas contra el bulevar». «Alrededor de 200 personas se vuelven a concentrar en el barrio de Gamonal para evitar que se retomen las obras del bulevar». *El Norte de Castilla* (15/11/2014) «Vecinos de Gamonal acudirán el viernes al Pleno municipal».

239 Tablas con los artículos de opinión en medios de comunicación objeto de análisis.
Tabla 10: Opinión en los medios de comunicación. Caso 1. Cierre del espacio aéreo.
Tabla 11: Opinión en los medios de comunicación. Caso 3. Conflicto de Gamonal.
Tabla 12: Opinión en los medios de comunicación. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola.
Tabla 13: Opinión en los medios de comunicación. Caso 2. Terremoto de Lorca.

240 Tabla 10: Opinión en los medios de comunicación. Caso 1. Cierre del espacio aéreo.

241 Diario *El Mundo* (17/12/2010) «No había necesidad de prorrogar la alarma».

Tabla 10. Opinión en los medios de comunicación. Caso 1. Cierre del espacio aéreo

Título artículo	Contenido
Toda la fuerza de la ley frente al chantaje de los controladores	Los controladores son una clase privilegiada, hacen chantaje al Gobierno que está haciendo lo correcto para recuperar la normalidad en los aeropuertos.
Un colectivo envilecido que merece lo peor	El abandono de los puestos de trabajo se debe a una interpretación. Entienden que han superado las horas de trabajo. Pero una interpretación no puede ocasionar daño al país. Los controladores cometen la tropelía de paralizar al espacio aéreo y perjudicar a los usuarios, sin hacer mención a las pérdidas económicas.
Golpe aéreo	Reflexión sobre la impunidad de los controladores. Nada justifica la extorsión de este colectivo, su actitud va a provocar pérdidas millonarias. Con su actitud pierden la razón y la batalla de la opinión pública.
Alerta de Estado	Abuso de la elite de los controladores.
Secuestradores aéreos	Visión negativa de los controladores.
La nociva cohesión de los controladores	Reflexión sobre los privilegios de los controladores.
El Gobierno se impone	La militarización es la única medida para deponer la actitud de los controladores, que han echado un pulso al Gobierno. No es un colectivo de fiar.
No había necesidad de prorrogar la alarma	No es necesario la prórroga del estado de alarma.

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de contenido de la prensa escrita durante el desarrollo de la crisis

Durante la crisis de Gamonal los artículos de opinión²⁴² se muestran contrarios a la actuación y gestión municipal. Desde la tribuna de opinión se entiende que la construcción del bulevar es una prioridad errónea, y se vincula la necesidad de acometer la obra a intereses urbanísticos con un guiño a la corrupción urbanística²⁴³. El sentir general de los columnistas es la comprensión de las reivindicaciones vecinales, donde destacan que el proyecto no se corresponde con una demanda vecinal. Hay un artículo muy significativo en uno de los periódicos de tirada nacional, se titula «Un solo jefe en Burgos», el contenido de este texto destaca la posición de poder fáctico del empresario Méndez Pozo²⁴⁴ sobre la Administración municipal burgalesa. Este mismo argumento se esgrime desde los públicos que secundan las manifestaciones cuando deciden cambiar su recorrido con dirección a la sede del *Diario de Burgos*²⁴⁵.

242 Tabla 11: Opinión en los medios de comunicación. Caso 3. Conflicto de Gamonal.

243 Artículo de opinión que hace referencia al trato de favor al empresario Méndez Pozo, diario *El País* (19/1/2014) «Un solo jefe en Burgos».

244 Méndez Pozo es un empresario de Burgos, adjudicatario de contratos de obras que licita el Ayuntamiento de Burgos. Se muestra en los medios de comunicación y por los manifestantes, su cercanía con los responsables políticos del ayuntamiento.

245 *Diario de Burgos*, del grupo de medios Promecal, pertenece al empresario Méndez Pozo, partícipe de empresas de construcción que se adjudican las obras del bulevar. El empresario tiene una condena en el caso de la construcción de Burgos.

Tabla 11. Opinión en los medios de comunicación. Caso 3. Conflicto de Gamonal

Título artículo	Contenido
Prioridad errónea	El Ayuntamiento de Burgos promueve unas obras por valor de ocho millones de euros en un barrio cuyos habitantes ni las habían reclamado ni las desean.
Hartazgo en el barrio de Gamonal	No se puede hacer este gasto cuando el Partido Popular desde el Gobierno central aprieta a los ciudadanos vía impuestos y asfixiando nuestra economía. Es obsceno y repudiable.
Gamonal	El fondo del problema del bulevar del barrio de Gamonal es la corrupción subyacente de Méndez Pozo (dirige el ayuntamiento desde el grupo de comunicación Promecal) y su grupo constructor.
Los atentados de Gamonal	Es muy grave sentar el precedente de recurrir a la violencia cuando no se está de acuerdo con un proyecto.
Gamonal 1808	Gamonal ya no es la batalla perdida por el Ejército español ante Napoleón en noviembre de 1808. Ahora se trata de la batalla de los ciudadanos contra su alcalde.
Un solo jefe en Burgos	El empresario Méndez Pozo es quién manda en Burgos. Ejerce muchas influencias en el ayuntamiento.
Burgos, síntoma de los problemas que tiene España	Un asunto como el de Gamonal no hubiera pasado de un problema de política municipal. La crisis y el descrédito general de la política han servido la gasolina para avivar este incendio.
Juan XXIII, Ciudad sin ley	El bulevar embellece la precariedad de la gente, que no lo han pedido. El problema es la crisis que ha dejado a más de la mitad de los menores de 25 años de Juan XXIII y de Gamonal sin trabajo mientras se proletarizaban las condiciones de vida de esos barrios.

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de contenido de la prensa escrita durante el desarrollo de la crisis

Cierta lógica cuantitativa podría hacer entender que la duración de la crisis guarde relación con la frecuencia de artículos en los medios. La gestión de la crisis del Ébola²⁴⁶ se comenta desde articulistas, columnistas y desde la editorial del propio medio. Sus mensajes son contrarios a la gestión y comunicación del Gobierno con opiniones que acusan de descontrol, falta de previsión, de planificación y de medios para tratar la enfermedad. Se incide en la mala gestión del Ministerio por Ana Mato, en un clima de falta de transparencia informativa. Desde estos artículos se pone en evidencia la necesidad de dar un giro en la gestión, y se reconoce como positivo el cambio en la dirección a favor de un responsable político con capacidad de liderazgo para resolver la crisis sanitaria²⁴⁷.

246 Tabla 12: Opinión en los medios de comunicación. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola.

247 Diario *El País* (11/10/2014) «Rectificación adecuada». *El País* (11/10/2014) «El gobierno da un giro radical en su gestión de la crisis del Ébola». *El País* (11/10/2014) «La Moncloa asume el mando después de cinco días de errores y descoordinación».

Tabla 12. Opinión en los medios de comunicación. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola

Título artículo	Contenido
Lecciones del Ébola	Torpeza en la política informativa del Gobierno. La comunidad de Madrid adelanta datos de la repatriación antes de la rueda de prensa de Mercedes Vinuesa, la comunicación con la comunidad no es fluida.
Un espectáculo sanitario	La mediática repatriación del religioso con Ébola, por hacerlo en verano cuando no hay noticias, invita a reflexionar sobre las prestaciones públicas de solidaridad.
Ébola: problemas y costes de la improvisación en salud pública	El dispositivo de la repatriación y las declaraciones de médicos y enfermeras que rezuman desconfianza hacia sus autoridades relativas a la preparación real para afrontar la compleja logística de un caso de Ébola repatriado, muestran también enfado por cuatro años de recortes.
Ébola sin control	La comunidad internacional debe reaccionar aplicando las medidas necesarias para tratar de controlar el Ébola. Necesidad de reforzar medios humanos y sanitarios para controlar contactos.
¿Qué ha pasado?	Crítica a la rueda de prensa de Ana Mato, a la comunicación del Gobierno y a la falta de información precisa.
Faltó planificación y formación del personal sanitario, según los expertos	Improvisación y falta de práctica para tratar a enfermos (opinión sanitaria).
Cadena de fallos	En una crisis sanitaria internacional la gestión de la alarma social es casi tan importante como la enfermedad. La gestión de información de Ana Mato ha sido poco tranquilizadora.
El Ébola un problema global	La intervención internacional no ha sido contundente, solo ha dado asistencia a enfermos. Se necesitan acciones más proactivas, y generar una conciencia más allá de posiciones locales.
No una equivocación, sino varias	La ministra de Sanidad la menos competente de todas la que ha tenido la cartera de Sanidad. Su rueda de prensa generó más alarma social. La gestión de esta crisis exige una autoridad indiscutible. El riesgo, se llama ahora, Ana Mato.
U.S.E.	Esta crisis empezó con la sobrevaloración de nuestras posibilidades reales para afrontar la enfermedad y desemboca en desolación e incapacidad.
Rectificación adecuada	El Gobierno ha tardado en reaccionar, después de mucha improvisación ya ha actuado con el nuevo comité científico político bajo la coordinación de la vicepresidenta.
El fin del mundo	Compara la comparecencia de Mato como un paseo en yate de Valentino con sus amigos. Introduce la trama Gürtel para denunciar que la ministra no se entera de nada y vive a su bola.

Título artículo	Contenido
La nada	Cuando se le pregunta a la ministra por el caso, su respuesta es me tengo que marchar. Ella mira a la directora general en su comparecencia para que de las explicaciones a preguntas de los periodistas.
Restituir la credibilidad	Se debe generar en lo que se está haciendo transmitiendo información con transparencia. Es un acierto el comité de crisis nuevo. La transparencia se debe extender a la información diaria y a mostrar los errores que se haya podido cometer.
La chapuza y la ira	La incompetencia propaga el virus más rápidamente. Críticas al consejero y a la falta de solidaridad y humanidad que es fruto de una chapuza política.
La dimisión de Ana Mato	Solo dimite la ministra cuando se trata de salvar a Mariano Rajoy y al Partido Popular, en el momento en que se ve de nuevo envuelta en la corrupción.
No había por qué matar al perro	Ningún protocolo del Ébola dice que hay que sacrificar a los animales. Con su sacrificio solo se consigue añadir más dolor a sus dueños afectados por la enfermedad.
El contagioso virus de la irresponsabilidad política	Se describen una cadena de fallos o de dudas sobre actuaciones que muestran cierta irresponsabilidad en la gestión de la crisis.
Ana Mato, la historia de una gestión encadenada de errores	La ministra deja su cargo sin lograr los objetivos marcados por su departamento, será recordada como la ministra de los recortes.

Fuente Elaboración propia a partir del análisis de contenido de la prensa escrita durante el desarrollo de la crisis

Frente a los dos casos anteriores, donde las opiniones no favorecen una imagen positiva de la institución y de su actuación, nos encontramos con una cara más amable en la construcción mediática de las opiniones en el caso del terremoto²⁴⁸. Las emociones que despierta la tragedia se dejan sentir en los comentarios de opinión que acompañan las páginas de los diarios. En ellos se manifiesta la colaboración de las administraciones que permite una gestión eficaz, la solidaridad con el pueblo, la altura de miras de los políticos en su actuación para resolver la tragedia, dejando de lado posiciones ideológicas, además del reconocimiento contante al pueblo lorquino en su respuesta ante la tragedia. Estos mensajes se refuerzan con los artículos que destacan la coordinación entre las administraciones, que favorece una gestión eficaz de la crisis.

248 Tabla 13: Opinión en los medios de comunicación. Caso 2. Terremoto de Lorca.

Tabla 13. Opinión en los medios de comunicación. Caso 2. Terremoto de Lorca

Título artículo	Contenido
Luto en la Región de Murcia	Muestras de solidaridad, todo el mundo está con Lorca desde las Autoridades, Jefatura de Estado, hasta medios internacionales.
Una asignatura fundamental	Necesidad de preparar a los ciudadanos, desde la escuela, sobre cómo actuar ante un terremoto.
Cristo Pastor y puerta de la vida	Reconocimiento de la ayuda de los voluntarios.
Por el bien de la democracia	Desarrollo de la campaña electoral en Lorca, necesidad de ir a votar como símbolo de normalidad.
Sufrimiento y emoción en Lorca	Se narran las historias de víctimas y la emoción de un sepelio y funeral de Estado.
La viña zona cero	La viña es un barrio obrero, de gente sencilla que va a salir adelante. Ha sido la mas dañada por el sismo.
Lorca un sol de ciudad	La tragedia no logra paralizar esta ciudad, donde lloran juntos los habitantes de Lorca y los que vienen de fuera a ayudar.
Arena y cal	Las administraciones se dieron un respiro en la campaña y actuaron con prontitud y eficacia.
Ánimo Lorca	Lo mejor del terremoto es comprobar la solidaridad de la ciudad. La reacción de los políticos, de los ciudadanos y de sus servicios públicos demuestran que Lorca saldrá pronto de esta tragedia.

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de contenido de la prensa escrita durante el desarrollo de la crisis

IV.1.3.4 Manifestaciones y concentraciones

El derecho fundamental de reunión y manifestación goza de protección especial en el artículo 21 de la Constitución Española de 1978. Encontramos manifestaciones y concentraciones contra la gestión del sector público solo en los dos casos que se desarrollan en el año 2014, con una clara diferencia: la violencia y las detenciones de Burgos es la cara opuesta a las manifestaciones pacíficas por el Ébola en Madrid. Pero no siempre han sido violentas las concentraciones de Gamonal, las tres primeras que convoca la plataforma ciudadana «Bulevar ahora no» discurren con normalidad. Los altercados comienzan la noche del 10 de enero, donde se registran detenciones de personas que muestran resistencia a la autoridad y causan serios destrozos. Desde entonces, y hasta el anuncio de paralización definitiva de las obras el 17 de enero, se suceden concentraciones en el barrio burgalés. Las manifestaciones siguen diferentes recorridos: hacia la comisaría de policía para solicitar la libertad de los presos y hacia la sede del grupo de comunicación del *Diario de Burgos*, a partir del 12 de enero. Esta última reivindica la relación del ayuntamiento con intereses urbanísticos del empresario Méndez Pozo.

La mañana que sigue al ingreso de Teresa Romero se suceden las peticiones de comparecencia de la ministra de Sanidad, se exigen responsabilidades y tienen lugar las primeras concentraciones por la gestión de la crisis en la puerta de los centros hospitalarios de La Paz, Carlos III y Alcorcón. De las manifestaciones más destacadas señalamos la del 10 de octubre, cuando se produce la visita del presidente del Gobierno y del presidente de la Comunidad de Madrid al Hospital Carlos III²⁴⁹. Otras concentraciones son las que se motivan por el sacrificio de la mascota²⁵⁰ de Teresa Romero y la marea blanca del 19 de octubre que discurre por las calles de Madrid. Esta última, es una crítica a los recortes de sanidad que se aprovecha para mostrar la disconformidad con la gestión de crisis del Ébola. En esta manifestación se suceden las peticiones de dimisión de la ministra Mato y del consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, Javier Rodríguez.

La revisión de esta situación adversa con las actuaciones de la Administración, marca una diferencia si se compara con los casos del cierre del espacio aéreo y el sismo lorquino. En estos dos episodios de los años 2010 y 2011, no se aprecian estas manifestaciones de rechazo a la gestión pública del conflicto.

IV.1.3.5 Comisiones de investigación y procesos de investigación judicial

Uno de los indicadores que marca el criterio de valor de una gestión de crisis, en su valoración política, es la formación de comisiones de investigación o investigaciones judiciales. El reglamento del Congreso de los Diputados²⁵¹, en su artículo 52, contempla la creación de comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Estos órganos colegiados se encuentran sujetos a un procedimiento reglado. En la revisión de los diarios de sesiones de la cámara baja durante la IX²⁵² y X²⁵³ legislatura no se observa la creación de este tipo de órgano. Lo mismo ocurre en los casos municipales, donde no se registra la solicitud de una comisión de investigación. El Gobierno de Mariano Rajoy pone en marcha una investigación propia del Ébola, no una comisión de investigación, para hallar respuestas a lo ocurrido. En esta comisión se revisan el funcionamiento de los protocolos establecidos a partir de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Las investigaciones que se producen en los episodios de crisis nacional se libran en dependencias judiciales. La gestión del Ébola se denuncia por las organizacio-

249 Diario *El País* (8/10/2014) «Heridos tres activistas tras el sacrificio en la casa del perro Excalibur». El Mundo (10/10/2014) «Abucheos y "quantazos" al presidente en el Carlos III»

250 Diario *El Mundo* (8/10/2014) «Unas cincuenta personas tratan de evitar que sacrifiquen al perro de la auxiliar infectada con ébola».

251 Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOE número 55 de 5 de marzo de 1982).

252 Legislatura IX (2008-2011), es la legislatura donde tiene lugar el cierre del espacio aéreo español.

253 Legislatura X (2011-2015), es la legislatura donde tiene lugar el contagio por el virus del Ébola.

nes²⁵⁴ sindicales de Comisiones Obreras, CSI-F y UGT²⁵⁵, así como por la entidad sectorial de la Asociación Madrileña de Enfermería ante la Fiscalía, los Juzgados y la Inspección de Trabajo. Algunas de estas denuncias son previas al positivo en los análisis de Teresa Romero. La denuncia que eleva el Colegio de Enfermería ante la fiscalía dirige su atención a los materiales y protocolos, al entender que estos no han sido los más adecuados. En definitiva, lo que se busca es el delito en que pueden haber incurrido las autoridades sanitarias al no disponer de los medios materiales y de formación necesarios para los trabajadores. Uno de los hechos colaterales al contagio de Teresa Romero, que más susceptibilidad parece despertar, es el sacrificio de Excalibur²⁵⁶. Ante esta decisión, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid abre diligencias contra el consejero de Sanidad por la muerte del animal.

Los efectos de la crisis por el cierre del espacio aéreo llegan también a los tribunales. La Fiscalía remite a los Juzgados una denuncia contra los controladores, a los que acusa de un delito de sedición por los acontecimientos de los días tres y cuatro de diciembre²⁵⁷. Junto a esta denuncia, se suceden las reclamaciones de los afectados por la cancelación de sus vuelos. En este último caso, las denuncias no son contra la gestión del Gobierno. Las casusas que los motivan son los efectos del conflicto para los damnificados y la actuación delictiva que entiende el Ministerio Fiscal.

Por lo tanto, destacamos como las investigaciones son diferentes en los dos casos de ámbito nacional. Mientras que en la gestión del virus Ébola los hechos que se denuncian guardan relación directa con las decisiones de la Administración, en el cierre del espacio aéreo las denuncias versan sobre la acción de los controladores y las consecuencias de sus actuaciones.

IV.1.3.6 Control a la acción del Gobierno y de la Administración Pública

Los episodios de crisis que estamos comparando difieren en el nivel de organización territorial del poder, dos casos se gestionan desde la Administración General del Estado (cierre del espacio aéreo y contagio por el virus del Ébola), mientras que la responsabilidad de los otros dos reside en la Administración Local (conflicto de Gamonal y terremoto de Lorca).

La separación de poderes y los límites de la actuación del Gobierno encuentran su máxima expresión en los mecanismos de control al poder ejecutivo. El Parla-

254 Diario *El País* (13/10/2014) «la justicia investigará si el contagio es un delito contra la seguridad social». *El Mundo* (17/11/2014) «La fiscalía envía al juzgado la denuncia que CSI-F presentó por la gestión del virus del Ébola».

255 Diario *El País* (17/11/2014) «La Fiscalía envía al Juzgado la denuncia que CSI-F presentó por la gestión del virus del Ébola».

256 Excalibur es el perro de la auxiliar de clínica Teresa Romero. El animal es sacrificado al ser considerado como un foco de contagio. En relación con esta decisión existen posiciones muy diferentes.

257 Diario *El País* (5/12/2010) «La fiscalía cita a los participantes en la huelga salvaje». *El País* (9/12/2010) «La fiscalía pedirá penas de hasta ocho años de cárcel para los controladores».

mento cuenta, entre otros instrumentos, con las preguntas e interpelaciones para controlar la acción del Gobierno²⁵⁸, además de las comparecencias de sus miembros y del presidente para explicar sus actuaciones. Esta comparecencia puede ser a iniciativa propia o a petición del resto de grupos parlamentarios, aspecto que entendemos de especial trascendencia en la comunicación de una crisis.

En cuanto a las interpelaciones, señalar que dan lugar a la presentación de mociones con el correspondiente debate parlamentario. De manera muy similar ocurre en las corporaciones locales, donde su legislación básica²⁵⁹ regula los mecanismos de control al equipo de gobierno. En este caso la respuesta del alcalde y concejales a las mociones y preguntas del resto de partidos, se formulan a través del Pleno y comisiones municipales.

La respuesta desde la tribuna de oradores del Parlamento es un indicador a tener en cuenta en la evaluación de la política de comunicación de la crisis, su importancia se advierte en el grupo que se apropia de la iniciativa parlamentaria. Si es la Administración gestora del conflicto la que desde el primer momento decide comparecer a petición propia, o si por el contrario su intervención se encuentra condicionada por la demanda del resto de grupos políticos. En este último caso, las intervenciones del ejecutivo se limitan a responder a las iniciativas de los otros partidos, lo que hace peligrar el dominio de la posición de poder. Otra de las razones que evidencia la importancia que tiene este indicador, se encuentra en la repercusión mediática de las comparecencias en las Cortes Generales.

En esta ocasión analizamos para cada uno de los casos la comparecencia, el momento de su comparecencia y la iniciativa en la solicitud. Empezamos con el caso del cierre del espacio aéreo donde las comparecencias de los responsables públicos se registran en el Congreso de los Diputados, en el Pleno de la Cámara y en su Comisión del Fomento. Destacamos la intervención del presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero el 9 de diciembre²⁶⁰, con el único punto en el orden del día: comunicación del Gobierno que acompaña al Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

La comparecencia del ministro de Fomento se produce a petición propia, sin que se registre por otro grupo parlamentario su presencia. Se produce el día 14 de diciembre en la comisión de Fomento del Congreso de los Diputados, donde se informa de las decisiones que se han tomado a lo largo del último año en relación al servicio de tránsito aéreo. Además, el Congreso acoge otros debates donde se

258 Los mecanismos de control del Parlamento al ejecutivo se encuentran previstos en la Constitución Española de 1978 (artículos 109-11) y en el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículos 180-92).

259 Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (BOE número 80, de 3 de abril de 1985).

260 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 210 (9/12/2010). Sesión plenaria número 199 de la IX Legislatura.

abordan temas relacionados con la gestión de este caso y el conflicto que da origen a la crisis.

- Pleno del Congreso de los Diputados, 14 de diciembre de 2010²⁶¹: Convalidación o derogación del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y creación de empleo.
- Pleno del Congreso de los Diputados, 15 de diciembre de 2010²⁶²: Sesión de control. Tres preguntas y una interpelación urgente del grupo parlamentario popular:
 - Interpelación. Sobre las medidas que va a adoptar el Gobierno para paliar las consecuencias económicas y sobre la imagen exterior de España provocadas por el caos aeroportuario del pasado puente de la Constitución. La interpelación urgente da lugar a la moción que se debate en el Pleno ordinario del día 22 de diciembre de 2010.
 - Pregunta al ministro de Política Territorial. ¿Respalda el vicepresidente tercero las declaraciones del secretario de estado de cooperación territorial sobre la posición del Partido Popular con respecto al caos aeroportuario del puente de la constitución?
 - Pregunta a la ministra de Defensa. ¿En qué situación se encuentra la homologación de los controladores militares para ejercer la labor de control de aeronaves civiles en el espacio aéreo?
 - Pregunta al ministro de Fomento. ¿Por qué no tenía el ministro de fomento un «plan b» ante la posibilidad de que se produjera un caos aeroportuario como el que hemos vivido?

Como anuncia el vicepresidente Rubalcaba, el estado de alarma es susceptible de prórroga si se entiende necesario. Cuando se decide continuar con el estado de alarma se celebra un nuevo debate parlamentario para aprobar la prórroga. Esta sesión tiene lugar el 16 de diciembre de 2010²⁶³ en el Congreso de los Diputados.

El 21 de diciembre vuelven a la cámara iniciativas relacionadas con la actividad aérea, con el debate y aprobación del proyecto de ley por parte del Gobierno:

261 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 211 (14/12/2010). Sesión plenaria número 200 de la IX Legislatura.

262 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 212 (15/12/2010). Sesión plenaria 201 de la IX Legislatura.

263 Diario de sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 214 (16/12/ 2010). Sesión plenaria número 203 de la IX Legislatura.

- Proyecto de ley por el que se establece el programa estatal de seguridad operacional para la aviación civil y se modifica la ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea.

Tabla 14. Intervención y debate en las Cortes Generales. Caso 1. Cierre del espacio aéreo

Órgano	Fecha	Asuntos Orden del día y debate
Pleno del C. Diputados	9/12/2010	Comunicación del presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma.
Pleno del C. Diputados	14/12/2010	Convalidación del Real Decreto ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.
Comisión de Fomento C. Diputados	14/12/2010	Comparecencia ministro de Fomento (iniciativa propia) para informar de la gestión de su departamento en el último año.
Pleno del C. Diputados	15/12/2010	Sesión de control. Interpelaciones urgentes y preguntas.
Pleno del C. Diputados	16/12/2010	Solicitud de prórroga al Congreso de los Diputados de la Declaración del estado de alarma.
Comisión de Fomento C. Diputados	21/12/2010	Presentación del proyecto de ley sobre navegación aérea.
Pleno del C. Diputados	22/12/2010	Moción por la interpelación urgente del día 15/12/2010.
TOTAL		Siete sesiones de órganos de control donde se debate acerca de la crisis del cierre del espacio aéreo.

Fuente. Elaboración propia a partir de la revisión de los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, IX Legislatura

Si tenemos en cuenta las jornadas de debate, la iniciativa de las propuestas, y el número de preguntas e interpelaciones en el caso del cierre del espacio aéreo²⁶⁴, destacamos que su presencia ha sido muy reducida en comparación, como veremos, con la actividad parlamentaria del caso del Ébola, donde se aprovechan la mayoría de debates parlamentarios para denunciar la gestión del Gobierno y recordar su falta de previsión.

En el caso de Lorca, no se celebran sesiones plenarias extraordinarias en una corporación que se encuentra en funciones. La falta de estos mecanismos de control, puede deberse a la ausencia de voces críticas y a la frecuencia en la información. El alcalde pone en conocimiento del resto de grupos políticos, de modo oficial a través de la junta de portavoces y de modo informal con una comunicación personal entre dirigentes.

²⁶⁴ Tabla 14: Intervención y debate en las Cortes Generales. Caso 1. Cierre del espacio aéreo.

Si comparamos con lo que ocurre de Gamonal²⁶⁵, que se caracteriza por ser un municipio con un modelo de organización municipal similar al de Lorca²⁶⁶, los episodios de violencia que se suceden en la ciudad llevan a la celebración de un Pleno extraordinario el día 17 de enero de 2014. Esta sesión se solicita por los grupos políticos en la oposición para debatir sobre lo que está ocurriendo. Los grupos políticos demandan la paralización de la obra, reconducir la situación, y la apertura de vías de diálogo y de participación. El resultado de este Pleno es la aprobación de la continuidad de las obras con la apertura de un nuevo escenario de diálogo, y la negociación con vecinos y grupos municipales. Este día asistimos a dos posturas encontradas desde el consistorio burgalés, en un primer momento se rechaza abandonar definitivamente el proyecto del bulevar, y ese mismo día por la tarde el alcalde da por terminadas las obras. La información que recibe sobre la posibilidad de sufrir incidentes más graves pesa finalmente en su posición, como nos informan desde la dirección de comunicación del ayuntamiento.

Tabla 15. Intervención y debate en el Pleno del Ayuntamiento de Burgos. Caso 3. Conflicto de Gamonal

Órgano y Fecha	Asunto Orden del día y debate
Pleno municipal extraordinario de 17 de enero 2014	Propuestas de los grupos políticos con representación municipal.
Moción PP	Solicitud de condena de los incidentes
Moción PSOE	Paralización de las obras, abrir espacios de diálogo para buscar acuerdos sólidos sobre las actuaciones que deben ponerse en práctica.
Moción UPyD	Paralizar temporalmente las obras. Consulta a todos los burgaleses sobre el proyecto. Si el rechazo es mayoritario que no se ejecute.
Moción IU	Creación de un espacio web del ayuntamiento en el primer semestre del 2014 para realizar consultas ciudadanas. La consulta tiene carácter vinculante. Se da publicidad en la web al formato de las consultas.
Moción urgente PP	Condenar por todos los grupos los atentados. Paralizar temporalmente las obras. Abrir nuevo escenario de diálogo y negociación para llegar a acuerdos sobre mejoras para el barrio. Exhortar a los vecinos a colaborar respetando la opinión de todos buscando cauces de respeto, diálogo y entendimiento.

Fuente. Elaboración propia a partir de la revisión de las actas de Pleno municipal, mandato corporativo 2011-2015

²⁶⁵ Tabla 15: Intervención y debate en el Pleno municipal del Ayuntamiento de Burgos. Caso 3. Conflicto de Gamonal.

²⁶⁶ Los municipios de Lorca y de Burgos se encuentran sujetos al régimen de municipio de gran población, que se regula en la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Cerramos este indicador con un recorrido por las comparecencias parlamentarias del primer contagio por el virus del Ébola²⁶⁷. Como hemos advertido, los dos casos de gestión con responsabilidad en el Gobierno de España, marcan distancia en el número de debates y, lo que resulta más significativo, en la iniciativa de intervención parlamentaria. No es lo mismo comparecer a petición propia que hacerlo presionado por la demanda del resto de fuerzas políticas. La primera petición de comparecencia de la ministra de Sanidad se produce en la reunión de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados del 26 de agosto de 2014²⁶⁸, donde se registran dos solicitudes de convocatoria urgente de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales:

- Petición, formulada por los grupos parlamentarios de IU, ICV-EUiA, CHA: la Izquierda Plural y Mixto, de que se acuerde la celebración de una sesión extraordinaria de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, con el siguiente orden día. Comparecencia de la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para que explique las medidas preventivas tomadas por el Gobierno para evitar la propagación del virus del Ébola en España.
- Petición, formulada por diputados miembros de la diputación permanente, pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, de que se acuerde la celebración de una sesión extraordinaria de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales con el siguiente orden del día: comparecencia de la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para que explique las implicaciones en España de la declaración de la OMS de la alerta internacional por la infección por Ébola, así como las acciones a desarrollar por parte del Gobierno.

El Grupo Parlamentario Popular rechaza la comparecencia de la ministra Mato y de otros ministros, lo que supone un nuevo argumento de crítica del Grupo Parlamentario Socialista en la sesión plenaria²⁶⁹ del día 9 de septiembre del 2014. En esta ocasión, se debate una moción del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) sobre restricción en la dispensación de vacunas. La portavoz del Grupo Parlamentario Socialista aprovecha el debate y denuncia la ausencia de la ministra de Sanidad en sede parlamentaria para responder a preguntas sobre la gestión de su departamento.

Tras la rueda de prensa donde se confirma el caso positivo de la auxiliar de clínica, el Ébola es el tema central sobre el que pivota la discusión parlamentaria, se introducen referencias a la enfermedad y a la gestión política aun cuando el motivo inicial del debate no tenga relación con el virus. Los instrumentos de control al Gobierno para este caso se ejercen en el Congreso y en el Senado, con preguntas, interpelaciones urgentes y mociones.

267 Tabla 16: Intervención y debate en las Cortes Generales. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola.

268 Diario *El País* (8/8/2014) «El PSOE pide que Mato comparezca sobre el ébola en septiembre».

269 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados, número 215 (9/9/2014). Sesión plenaria número 200 de la X Legislatura.

A continuación se citan algunos ejemplos de estos mecanismos de control al Gobierno:

- Pleno del Congreso de los Diputados²⁷⁰ día 15/10/2014, de sesión de control al Gobierno donde se presentna dos interpelaciones urgentes y cuatro preguntas del Grupo Parlamentario Socialista.
- Interpelación urgente Grupo Parlamentario Socialista. Sobre la política que está llevando a cabo el Gobierno en relación con la crisis de salud pública generada tras el primer caso del contagio por el virus del Ébola.
- Interpelación urgente Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió): sobre las actuaciones adoptadas y que tiene previsto adoptar el Gobierno frente al virus del Ébola.
- Pregunta al presidente del Gobierno: ¿qué valoración hace de la actuación de su Gobierno en la crisis de salud pública del Ébola?
- Pregunta a la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: ¿cree que el Gobierno ha actuado de manera coordinada en la gestión de la crisis de salud pública por el virus del ébola?
- Pregunta a la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: ¿está satisfecha la ministra de Sanidad de su estrategia de comunicación a la población de la crisis de salud pública por el virus ébola?
- Pregunta a la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: ¿cree el Gobierno que se han aplicado correctamente los protocolos para la infección del virus ébola en el caso de la auxiliar de enfermería afectada por la enfermedad?
- Pregunta a la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: ¿cree la ministra que hizo bien no atendiendo la petición de comparecencia urgente efectuada por el Grupo Parlamentario Socialista en agosto ante la alerta de salud pública por el ébola?

Las sesiones²⁷¹ del Congreso de los Diputados que se siguen celebrando los días 16, 21, 22 y 28 de octubre, vuelven a protagonizar encuentros verbales entre

270 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 212 (15/12/2010). Sesión plenaria 201 de la IX Legislatura.

271 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 214 (16/10/ 2014). Sesión plenaria número 203 de la IX Legislatura.

Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 232 (21/10/2014). Sesión plenaria número 217 de la X Legislatura.

Gobierno y oposición por el virus del Ébola. Uno de los más significativos es el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Las siguientes sesiones de control al Gobierno siguen registrando preguntas dirigidas al presidente y a los miembros del Consejo de Ministros.

Pleno del Congreso de los Diputados²⁷², día 29 de octubre de 2014:

- Pregunta a la vicepresidenta del Gobierno: ¿qué lecciones ha aprendido el Gobierno con la crisis del ébola?
- Pregunta al ministro de Defensa: ¿qué acuerdos ha alcanzado con los Estados Unidos de América para la utilización de las bases de Morón y Rota en las operaciones de apoyo a los países africanos afectados por ébola?

Pleno del Congreso de los Diputados²⁷³, 19 de noviembre de 2014:

- Pregunta a la vicepresidenta: ¿qué actuaciones ha realizado el Gobierno en relación con los compromisos adquiridos en el ámbito internacional en la lucha contra el ébola?
- Pregunta a la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: ¿Va a cumplir el Gobierno el vigente calendario de implantación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia?

- Pleno del Congreso de los Diputados²⁷⁴, 17 de diciembre de 2014:

- Pregunta al ministro de Asuntos Exteriores: ¿qué actuaciones ha realizado el Gobierno en relación con los compromisos adquiridos en el ámbito internacional en la lucha contra el ébola?

La cámara de representación territorial, también recoge en su diario de sesiones preguntas, interpelaciones y mociones en relación con el virus ébola.

Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 233 (22/10/2014). Sesión plenaria número 218 de la X Legislatura.

Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 234 (28/10/2014). Sesión plenaria 219 de la X Legislatura.

272 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 235 (29/10/2014). Sesión plenaria 220 de la X Legislatura.

273 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 241 (19/11/2014). Sesión plenaria 226 de la X Legislatura.

274 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 250 (17/12/2014). Sesión plenaria 235 de la X Legislatura.

Pleno del Senado²⁷⁵, 11 de noviembre de 2014:

- Pregunta a la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: ¿qué valoración hace sobre su colaboración con la Comunidad de Madrid en la crisis del Ébola?
- Interpelación sobre la política que está llevando a cabo el Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad para garantizar la salud pública de los ciudadanos y las responsabilidades políticas que piensa asumir como consecuencia de las actuaciones que ha desarrollado durante su mandato.

Tabla 16. Intervención y debate en las Cortes Generales. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola

Órgano	Fecha	Asunto Orden del día y debate
Diputación Permanente C. Diputados	26/8/2014	Solicitud sesión extraordinaria de la Comisión de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Comparecencia de la ministra de Sanidad: – Para que explique las medidas preventivas tomadas por el Gobierno para evitar la propagación del virus del Ébola en España (iniciativa de IU, ICV-EUiA, CHA). – Para que explique las implicaciones en España de la declaración de la OMS de la alerta internacional por la infección por Ébola, así como las acciones a desarrollar por parte del Gobierno (Iniciativa PSOE).
Pleno del C. Diputados	9/9/2014	Moción del grupo socialista sobre dispensación de vacunas. Crítica a la ausencia de la ministra para explicar la gestión del Ébola.
Pleno del Senado	30/9/2014	Referencia al ébola en el debate de otra moción.
Pleno del C. Diputados	7/10/2014	Moción y pregunta del PSOE que se aprovecha para hacer referencia al ébola.
Comisión de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad C. Diputados	7/10/2014	Comparecencias de la directora general de Salud Pública, Calidad e Innovación para informar sobre las actuaciones del Gobierno para repatriar al padre Miguel Pajares, enfermo de Ébola, desde Liberia. A petición del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.
Pleno del C. Diputados	8/10/2014	Pregunta donde se hace referencia al Ébola.
Pleno del C. Diputados	9/10/2014	Referencia al ébola en el debate de otra moción ²⁷⁶ .
Pleno del C. Diputados	15/10/2014	Sesión de control: Interpelaciones urgentes y preguntas.

²⁷⁵ Diario de Sesiones del Pleno del Senado. Número 131 (11/11/2014). Sesión plenaria 62 de la X Legislatura.

²⁷⁶ Son mociones que no se presentan directamente sobre la crisis del ébola, pero donde se aprovechan para hacer referencia a la gestión pública de este público, y se trata de forzar un pronunciamiento de los responsables públicos.

Órgano	Fecha	Asunto Orden del día y debate
Comisión de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad C. Diputados	15/10/2014	Comparece la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a petición propia y de todos los grupos parlamentarios.
Pleno del C. Diputados	16/10/2014	Referencia ébola.
Pleno del C. Diputados	21/10/2014	Debate sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (referencia ébola).
Pleno del C. Diputados	22/10/2014	Referencia ébola.
Pleno del C. Diputados	28/10/2014	Moción del Grupo Parlamentario Socialista sobre la política que está llevando a cabo el Gobierno en relación con la crisis de salud pública generada tras el primer caso de contagio por el virus del Ébola en España.
Pleno del C. Diputados	29/10/2014	Moción del Grupo Parlamentario Catalán (CIU) sobre las actuaciones adoptadas y que tiene previsto adoptar el Gobierno frente al virus del Ébola. Sesión de control: preguntas.
Pleno del C. Diputados	11/11/2014	Debate enmiendas proyecto Presupuestos Generales del Estado.
Pleno del C. Diputados	12/11/2014	Debate enmiendas proyecto Presupuestos Generales del Estado.
Pleno del C. Diputados	13/11/2014	Debate enmiendas proyecto Presupuestos Generales del Estado.
Pleno del Senado	11/11/2014	Interpelación y pregunta.
Pleno del C. Diputados	19/11/2014	Sesión de control: preguntas.
Comisión de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad C. Diputados	19/11/2014	Proposición no de ley sobre recuperación del Hospital Carlos III como centro de referencia nacional para patologías infecciosas, tropicales y enfermedades de carácter epidémico. (Grupo parlamentario de IU, ICV-EUIA, CHA: La izquierda plural).
Pleno del C. Diputados	20/11/2014	Debate sobre convalidación de decretos leyes, créditos extraordinarios y suplementos de crédito para hacer frente a gastos de determinados departamentos (referencia ébola).
Pleno del C. Diputados	26/11/2014	Referencia ébola.
Pleno del Senado	26/11/2014	Debate sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
Pleno del C. Diputados	17/12/2014	Sesión de control: preguntas.
Pleno del C. Diputados	22/12/2010	Moción por la interpelación urgente del día 15/12/2010.
TOTAL		26 sesiones de órganos de control donde se debate acerca de la crisis.

Fuente. Elaboración propia a partir de la revisión de los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, X Legislatura

De la revisión de los diarios de sesiones de las dos cámaras, destacamos que la primera comparecencia²⁷⁷ del Gobierno es la de Mercedes Vinuesa, en su calidad de directora general de Salud Pública, Calidad e Innovación. Su intervención se produce al día siguiente de la rueda de prensa donde se anuncia a la ciudadanía el contagio de Teresa Romero. A pesar de la reiterada petición de comparecencia de la ministra, esta se hace esperar hasta el 15 de octubre, fecha en que comparece a petición propia y a solicitud de todos los grupos con representación parlamentaria. El examen exhaustivo de todas las comparecencias en sede parlamentaria, muestra la intensidad en la gestión del Ébola, donde la iniciativa de las comparecencias de miembros del Gobierno parte, en mayor medida, de los partidos políticos en la oposición.

Para concluir el estudio de este indicador, hacemos una comparación muy sencilla que manifiesta las discrepancias con los partidos políticos, como público externo en la gestión de la crisis. El debate que se genera en sede parlamentaria para el caso del cierre del espacio aéreo registra pocas intervenciones, estas son a iniciativa del Gobierno. En cambio, la crisis del Ébola acapara un amplio debate parlamentario con duros reproches desde los grupos parlamentarios, ante la gestión del conflicto y el retardo inicial en la comparecencia de miembros del Gobierno en el Parlamento.

IV.1.3.7 Víctimas políticas: ceses y dimisiones

La decisión política inadecuada, el comentario inapropiado, un error o fallo en la gestión y en la comunicación, son razones que sustentan la presencia de víctimas políticas en un proceso de gestión de crisis. Se entiende por víctimas políticas aquellos miembros del Gobierno que presentan su dimisión, o se le retira la confianza por la autoridad superior que los designó para ese cargo público. Este indicador aporta datos muy significativos que pueden condicionar la valoración política de la gestión, sobre todo si ésta se solicita desde los públicos y *stakeholders*. En ninguno de nuestros casos objeto de estudio se produce una dimisión o cese político, hasta que no se alcanza la fase de poscrisis, a pesar de las múltiples peticiones de dimisión de los responsables de la gestión en los episodios de Gamonal y del Ébola.

En el caso del cierre del espacio aéreo, no se registra petición de dimisión del presidente del Gobierno por su gestión de la crisis. Se produce una solicitud de dimisión del Partido Popular, dirigida al secretario de estado de Cooperación Territorial y responsable de Relaciones Institucionales del PSOE, Gaspar Zarrías, por unas declaraciones donde acusa al Partido Popular de colocarse del lado de los controladores²⁷⁸. En el mismo sentido, nos encontramos la petición de dimisión de José

277 Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 224 (7/10/2014). Sesión plenaria 209 de la X Legislatura.

278 Diario *El Mundo* (4/12/2010) «El PSOE acusa al PP de colocarse al lado de presuntos delincuentes».

Blanco desde las filas del Partido Popular. Esta petición se justifica por la denuncia que hace el ministro donde coloca a esta formación política en una conspiración al lado de los controladores²⁷⁹.

Por el contrario, en la gestión de la crisis del terremoto de Lorca, se respira un ambiente de cordialidad y de colaboración entre las tres administraciones y entre las fuerzas políticas que operan en la ciudad. No se producen críticas ácidas que sustenten peticiones de dimisión o cese de quienes lideran la gestión del sismo.

No podemos afirmar lo mismo en la gestión del conflicto de Gamonal, donde son continuas las peticiones de dimisión del alcalde desde fuerzas políticas como: el Partido Socialista e Izquierda Unida de Burgos; colectivos vecinales que participan en las manifestaciones y concentraciones. El partido magenta²⁸⁰ no pide su dimisión directamente, aunque considera que Lacalle debería abandonar por coherencia. Las movilizaciones del día 17 de enero de 2014 desde la calle Vitoria hasta el ayuntamiento, donde se celebra su Pleno extraordinario, reivindican la dimisión del Alcalde Javier Lacalle. A todas las solicitudes de dimisión de la ciudad, se suman las de asociaciones vecinales de Castilla y León, que extienden su petición de dimisión al alcalde y al delegado del gobierno en esa comunidad²⁸¹.

Algo semejante ocurre en el caso del contagio de la auxiliar de clínica Teresa Romero, donde se suceden peticiones de dimisión, de cese y de reprobación de miembros del gobierno central y autonómico²⁸². Estas manifestaciones se suceden desde el personal sanitario de los centros hospitalarios, desde los sindicatos y desde los partidos políticos en la oposición. Se pide la dimisión de la ministra Mato, el consejero de Sanidad y el presidente de la Comunidad de Madrid. A la solicitud de dimisión le sumamos las peticiones de cese para los responsables políticos que los nombraron, y la reprobación²⁸³ de su conducta en la Asamblea de Madrid²⁸⁴ y en el Congreso de los Diputados²⁸⁵.

279 Diario *El Mundo* (4/12/2010) «El PP pide que dimita el malvado e inepto ministro de Fomento».

280 Unión, Progreso y Democracia (UP y D).

281 Diario *El Norte de Castilla* (17/1/2014) «Asociaciones vecinales de Castilla y León piden la dimisión de Lacalle y Medrano». *El Mundo* (17/1/2014) «Más de 2000 personas se manifiestan en Burgos para pedir la dimisión del alcalde».

282 Diario *El País* (13/10/2014) «El marido de Teresa Romero pide al consejero de Sanidad que dimita». *El País* (14/10/2014) «La oposición pide en la Asamblea la dimisión del consejero de Sanidad». *El País* (19/10/2014) «El PSOE pide ya la dimisión de Mato». *El Mundo* (4/12/2014) «Javier Rodríguez, destituido como consejero de Sanidad madrileño».

283 Diario *El Mundo* (28/10/2014) «El PP rechaza en el Congreso la petición de destitución de Ana Mato» *El Mundo* (6/11/2014) «La asamblea de Madrid rechaza la reprobación del consejero de Sanidad gracias a la mayoría del PP».

284 Diario de sesiones de la Asamblea de Madrid (9/10/2014), debate en torno a la pregunta de Izquierda Unida sobre la preparación de los hospitales de Madrid para atender un caso de Ébola. El Consejero de Sanidad de Madrid informa al diputado de Izquierda Unida que no piensa dimitir de su cargo.

285 Diario de sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 234 (28/10/2014). Sesión número 219 de la X Legislatura. Moción del Grupo Parlamentarios Socialista sobre la política que está llevando a cabo el Gobierno en la crisis de salud pública por el caso del Ébola. Se solicita el cese de la ministra Mato. En esta misma línea se posiciona UP y D, y el Grupo Parlamentario de Izquierda Plural.

A las peticiones de dimisión le suceden dimisiones²⁸⁶ efectivas, como la de Lucas Domínguez, director del Centro de Vigilancia Sanitaria Veterinaria. Fue el responsable del operativo en el sacrificio de Excalibur el 14 de octubre de 2014. Este es un episodio colateral a la crisis del Ébola, que crea opinión pública y deriva en otras manifestaciones. El sacrificio del animal provocó una revolución en las redes sociales²⁸⁷ y motivó las concentraciones en la puerta del domicilio familiar para evitar su muerte.

Una vez que Teresa Romero recibe el alta médica y desaparece el riesgo de contagio, se inaugura la fase de cierre de la crisis. A partir de este momento asistimos a varias dimisiones y ceses de los máximos responsables políticos de este caso, aunque los motivos a los que se aluden en todos ellos no sea la gestión del Ébola. El consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid es destituido el día 4 de diciembre de 2014, coincide esta decisión con las declaraciones nuevamente sensibles de Javier Rodríguez, este sostiene que su gestión de la enfermedad no ha sido mala cuando Teresa Romero está hablando. Unos días antes, asistimos al anuncio de dimisión de la ministra de Sanidad Ana Mato. El motivo que le lleva a tomar esta decisión es la causa abierta por la trama de corrupción Gürtel²⁸⁸, cuando el juez Ruz considera que es partícipe a título lucrativo en los delitos de su ex marido Jesús Sepúlveda.

A la dimisión de Ana Mato se suma también la de dos personas de su equipo: Pilar Farjas, secretaria general de Sanidad, y Mercedes Vinuesa como directora general de Salud Pública, Calidad e Innovación. Ambas participan de forma activa en la gestión del Ébola. En numerosas ocasiones, cuando se pide la comparecencia de la ministra, es Vinuesa la que interviene en nombre del Ministerio. Un ejemplo es la rueda de prensa donde se explica el proceso de repatriación de los misioneros, y la primera intervención en el Congreso tras conocerse el caso positivo de Teresa Romero²⁸⁹.

IV.1.3.8 Cobertura de los medios de comunicación a la actuación del sector público

Con el análisis de la cobertura de los medios de comunicación, cerramos el estudio de los indicadores que hemos construido para medir la eficacia en la gestión de comunicación de una situación de crisis. Los medios de comunicación otorgan un significado a la crisis y construyen su narrativa desde su fase de precrisis o crisis, hasta el restablecimiento de la normalidad. En los gráficos²⁹⁰, que se construyen

286 Diario *El País* (14/10/2014) «Dimite el director del operativo que sacrificó a Excalibur».

287 Diario *El Mundo* (8/10/2014) «Ebola: salvar al perro Excalibur».

288 Trama de corrupción política vinculada al Partido Popular. El ex marido de Ana Mato es uno de los imputados al que se le acusa, entre otros delitos, de recibir el pago de comisiones cuando era alcalde en el municipio madrileño de Pozuelo de Alarcón.

289 Diario de sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Número 224. Sesión número 209 (7/10/2014).

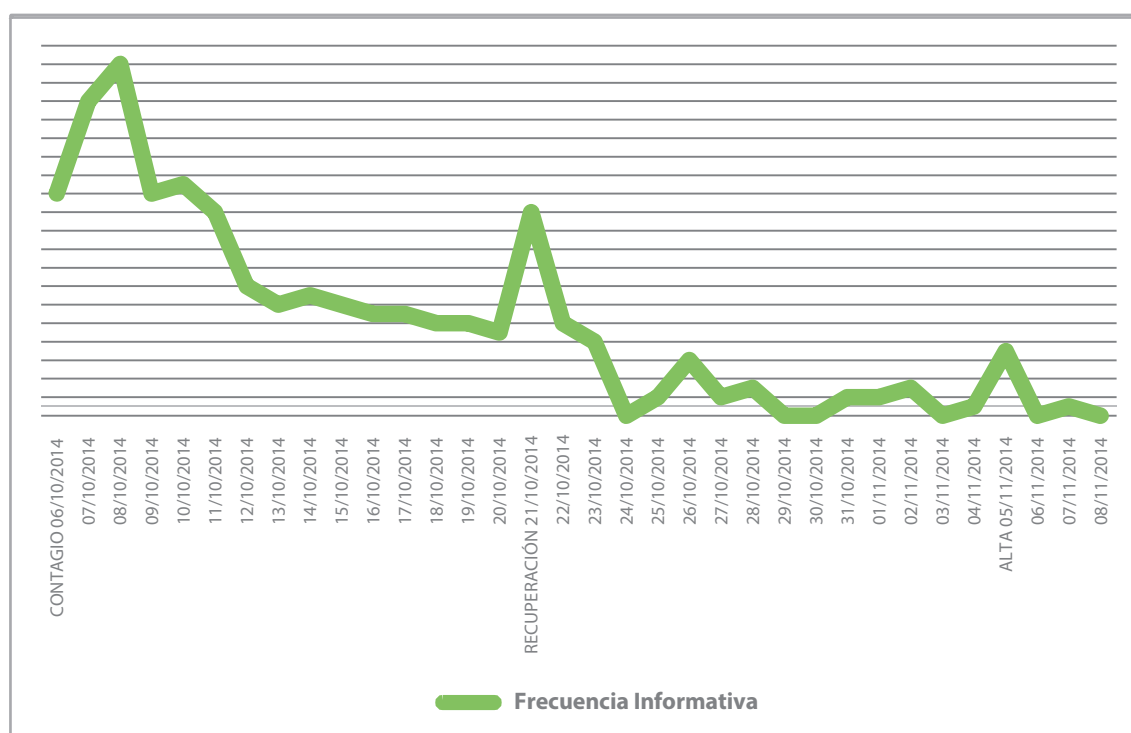
290 Gráfico que muestra la frecuencia de noticias en los medios de comunicación, durante el desarrollo de la crisis (desde su inicio hasta la terminación):

Gráfico 1. Frecuencia informativa Caso 4. Contagio por el virus Ébola.

Gráfico 2. Frecuencia informativa Caso 3. Conflicto de Gamonal.

a partir de las noticias de los medios de información, se incluye una figura que muestra la evolución del espacio que ocupa la crisis de cada caso en los medios de información²⁹¹, desde el momento de su eclosión hasta que se produce su cierre político. En estas figuras se aprecia los momentos donde la información es más frecuente y aquellos donde pierde intensidad, hasta que se cede el protagonismo a otros temas de actualidad.

Gráfico 1. Frecuencia Informativa. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola



Fuente. Titulares de los medios de comunicación en prensa escrita, durante el desarrollo de la crisis

El mayor número de noticias se registra en el episodio de comunicación del virus del Ébola. El motivo no es solo el interés mediático de la crisis sino el tiempo de duración de la gestión hasta el cierre político y operativo, que se produce cuando se declara a España país libre de Ébola. En este caso, se aprecian tres momentos de mayor frecuencia informativa: el primero, como no puede ser de otra manera, refleja la exposición pública del caso positivo de contagio por virus del Ébola en nuestro país (7 de octubre de 2014). El segundo momento donde se registran mayor número de noticias coincide con la recuperación de la auxiliar de clínica (21 de octubre de 2014), y finalizan los repuntes de frecuencia informativa con las ruedas

Gráfico 3. Frecuencia informativa Caso 2. Terremoto de Lorca.

Gráfico 4. Frecuencia informativa Caso 1. Cierre del espacio aéreo.

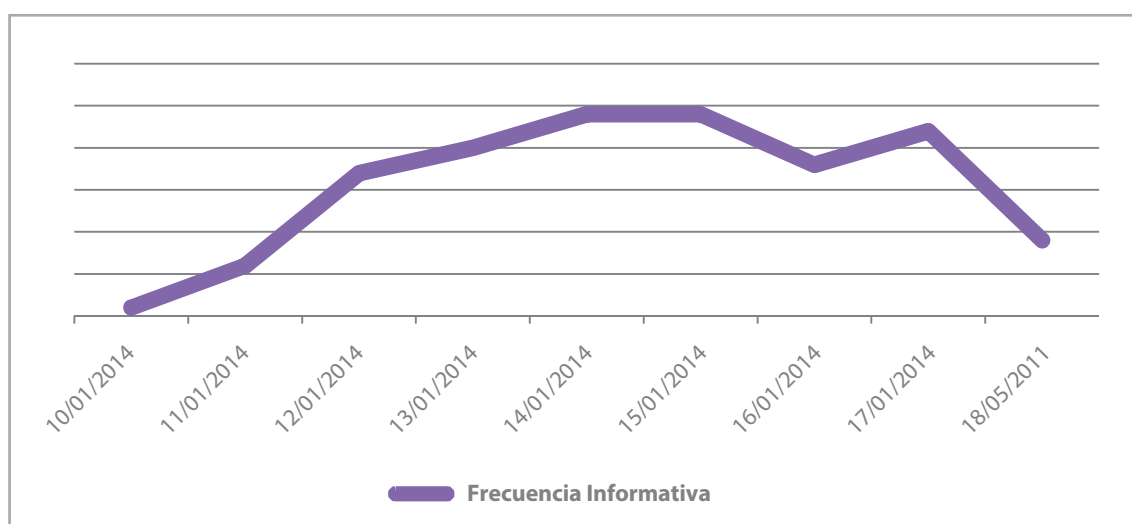
Los gráficos se construyen con las noticias de cada caso en los medios de comunicación que hemos seleccionado para su análisis, y que se indican en el capítulo segundo al referirnos a los criterios metodológicos.

291 Los medios de comunicación que se observan en los gráficos son los que hemos seleccionado para estudiar sus titulares y noticias. La muestra de medios de comunicación se justifica en el capítulo segundo donde exponemos los criterios metodológicos para el diseño de nuestra investigación.

de prensa del personal médico y de la propia Teresa Romero una vez que recibe el alta hospitalaria (5 de noviembre de 2014).

La cobertura de los medios de comunicación en el caso Gamonal, evidencia la importancia de las ruedas de prensa del alcalde, éstas coinciden con tres momentos decisivos en la gestión del caso: la primera se produce cuando estallan las manifestaciones (del 10 al 12 de enero de 2014), la segunda cuando se anuncia la paralización temporal de las obras (14 de enero de 2014) y la última cuando se abandona de modo definitivo las obras del bulevar (17 de enero de 2014). Al día siguiente se produce una pérdida del interés informativo del caso que se visualiza en la figura construida para este caso.

Gráfico 2. Frecuencia Informativa. Caso 3. Conflicto de Gamonal



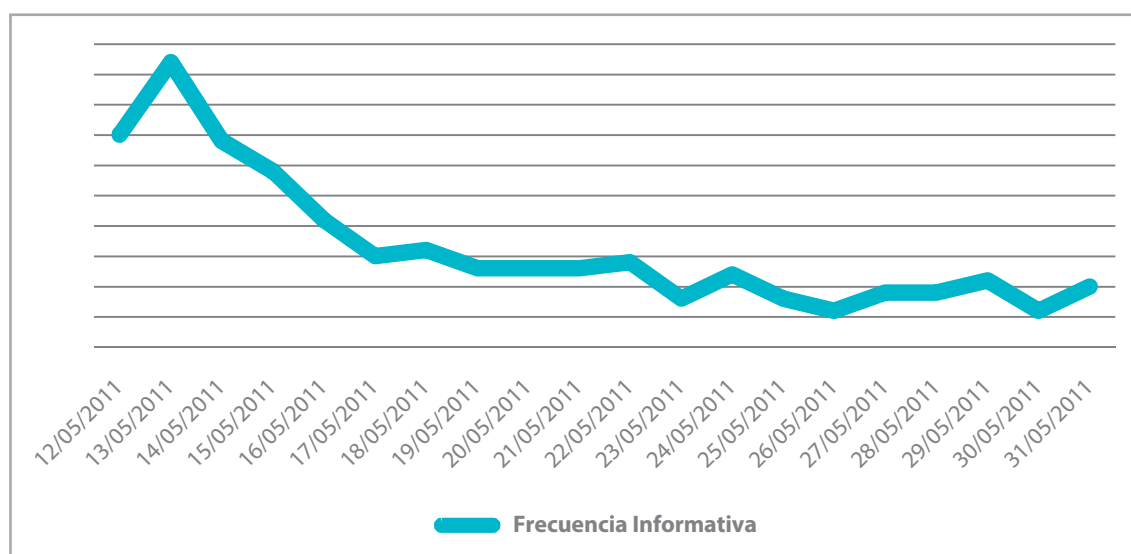
Fuente. Titulares de los medios de comunicación en prensa escrita, durante el desarrollo de la crisis

Los casos del terremoto y cierre del espacio aéreo centran la atención de los medios en los primeros días del conflicto. En Lorca, pierde frecuencia informativa una vez que se celebra el funeral de Estado, aunque parece que vuelve a incrementar la presencia de noticias con la celebración de las elecciones municipales el 22 de mayo de 2011.

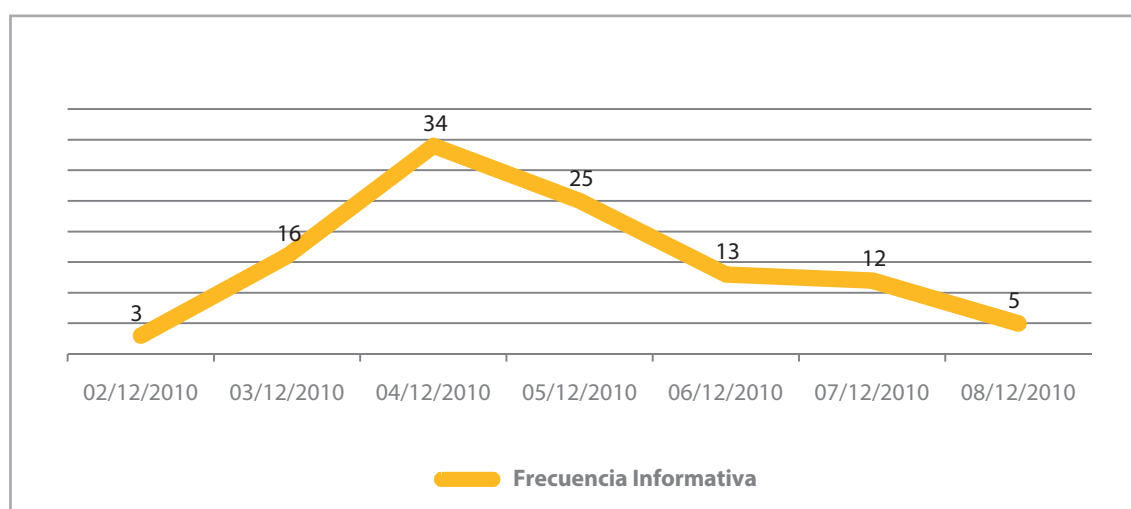
El cierre del espacio aéreo produce el mayor número de noticias las primera 48 horas. Una vez que los aeropuertos recuperan la normalidad y se celebra la comparecencia en el Parlamento para explicar el estado de alarma, la noticia pierde interés.

Además de la cobertura informativa de la crisis, es de nuestro interés analizar la presencia del Gobierno y de su actuación²⁹² en la prensa escrita. El protago-

²⁹² Las noticias que aparecen en los medios de comunicación para cada uno de los casos se han ido reduciendo a una categoría definida previamente, a partir de su temática o contenido. Una de las categorías que se incorpora, para tratar la información y hacerla más operativa, es la referencia al sector público y sus actuaciones, que utilizamos para medir este indicador. Esta

Gráfico 3. Frecuencia Informativa. Caso 2. Terremoto de Lorca

Fuente. Titulares de los medios de comunicación en prensa escrita, durante el desarrollo de la crisis

Gráfico 4. Frecuencia Informativa. Caso 1. Cierre del espacio aéreo

Fuente. Titulares de los medios de comunicación en prensa escrita, durante el desarrollo de la crisis

nismo de las decisiones de la Administración en el caso del cierre del espacio aéreo, choca con la escasa repercusión de la actuación de los responsables de la gestión en los episodios de Gamonal y del Ébola. En el caso de Gamonal, ocupan protagonismo mediático las manifestaciones, movilizaciones, identificación de los violentos o rechazo de los vecinos a la actuación municipal, frente a la posición del consistorio burgalés en defensa de su proyecto de bulevar al que

categoría, común en el análisis de todos los casos, es la que nos aporta los datos para medir la cobertura de la actuación del sector público y, en su caso, del Gobierno.

apenas se dedica espacio periodístico. El conflicto del Ébola sigue un recorrido parecido. Pero esta vez son las críticas, los errores, la improvisación, la falta de previsión y las declaraciones de personal afectado directa o indirectamente, los elementos de la narrativa que brinda el contenido de la noticia informativa. El discurso mediático atribuye un espacio reducido a la posición de la Administración hasta el cambio en la estrategia de gestión. Es a partir del 10 de octubre de 2014 cuando los medios dedican mayor atención a la actuación del Gobierno y a sus gestores públicos.

La tipología de crisis del caso de Lorca, parece marcar la estrategia para los gestores políticos y para los medios. En el contenido de los diarios de información se narran los hechos, las consecuencias o las medidas para responder a esta tragedia y recuperar la normalidad en la ciudad. En el epicentro de esas medidas se encuentra el protagonismo de las decisiones administrativas para salir de la crisis, que tienen reflejo en los medios de comunicación.

Al comienzo de este trabajo hemos indicado que la finalidad que justifica este estudio es identificar las variables presentes en la gestión de comunicación de una situación de crisis, que condicionan o favorece su eficacia. Hemos analizado para cada uno de los casos los indicadores que miden su eficacia. Procede ahora estudiar el comportamiento de cada una de las variables. Para encontrar semejanzas y diferencias que avalen nuestras conclusiones finales. Iniciamos la descripción de las variables independientes que relacionamos en el capítulo metodológico.

IV.2 Análisis de las variables independientes

IV.2.1 Dimensión crisis

Las variables que se incluyen en la dimensión crisis tienen que ver con la teorización del fenómeno, con sus características, variedades, fases de desarrollo, modelos de gestión y el contexto donde se produce.

IV.2.1.1 Crisis

En primer lugar conviene discernir si nos encontramos ante una verdadera situación de crisis y no ante un problema o «incidente normal» (Brändström y Kuipers, 2003). La simpleza de esta cuestión determina que se aborde la gestión de comunicación con sus variables más características y que se aplique un determinado protocolo de acción listos para su análisis. El cierre del espacio aéreo español, la tragedia del terremoto ocurrido Lorca, las manifestaciones en el barrio burgalés de Gamonal y el primer contagio por el virus del Ébola en España, son episodios donde se visualizan los requisitos presentes en una situación de crisis.

La aparición del fenómeno sorprende a los gestores públicos en todos los casos, incluso en el primero, donde a pesar de la previsión de un conflicto con el colectivo de controladores aéreos, no cree posible el Gobierno un plante masivo que obligue al cierre de todo el espacio aéreo en España. Del mismo modo que nadie podía imaginar que dos movimientos sísmicos sacudieran la ciudad de Lorca un 11 de mayo de 2011, causando graves daños personales y materiales. O que un programa de gobierno, con el respaldo mayoritario de la sociedad, sometido a canales de participación ciudadana para mejorar la propuesta inicial, acabarían en disturbios violentos con una extensión de este fenómeno a otras ciudades españolas. En igual situación se encuentra el caso del Ébola, donde la repatriación de dos españoles infectados en África acaba provocando una crisis sanitaria por el contagio de un profesional en un hospital de la capital madrileña, cuando el Gobierno mantenía la tesis de riesgo bajo de contagio²⁹³.

Cada una de estas circunstancias viene a romper el estadio de funcionamiento normal en sus instituciones, el problema de la crisis entra en la agenda pública y desde entonces la prioridad para los responsables públicos es cerrar el conflicto y recuperar la normalidad anterior a su eclosión. Mientras el proceso se desarrolla, el estrés se hace visible en los líderes públicos que ven reducidos los tiempos para la toma de decisiones. Desde el prisma de los públicos internos y externos se despiertan emociones diferentes en cada caso, sensación de angustia, de malestar, de preocupación, de ansiedad, etc. A todos estos elementos se acompaña la presión de los medios de información que demandan respuestas a la crisis y construyen sus propios encuadres de la noticia. No se nos escapa la lucha de los líderes por mantener su posición de poder dentro de la organización e imponer la iniciativa en la agenda pública y mediática, tratando de esquivar el desafío que estos conflictos representan para la imagen de la organización y de sus gestores.

Cuando se decide cerrar el espacio aéreo español un puente del mes de diciembre de 2010, lo que está en juego es la seguridad aérea. Los tiempos para dar una respuesta al conflicto se acortan, la situación no se puede postergar por las repercusiones que esta decisión tiene sobre la económica e imagen de un país. Las medidas políticas son de una gravedad extrema: se militarizan los centros de control de los aeropuertos, se cierra el espacio aéreo y tiene lugar la primera declaración de un estado de alarma en la democracia española, ante la aparición de lo que parecen ser «circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes», como reza el artículo 1, Ley Orgánica²⁹⁴ 4/1981 de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y de sitio.

293 Diario *El País* (7/7/2014) «España vigila puertos y aeropuertos aunque el riesgo de Ébola es “muy bajo” «la probabilidad de que entre en España un caso sospechoso de Ébola es muy pequeña», afirma Fernando Simón, director del Centro de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad.

294 BOE número 134, de 5 de junio, donde se publica la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio que regula los estados de alarma, excepción y sitio.

El terremoto de Lorca se salda con la pérdida de vidas humanas. El desconocimiento inicial de daños en edificios e infraestructuras públicas hacen temer por la seguridad de los ciudadanos, lo que empuja a sus líderes a actuar con celeridad para evitar nuevos desprendimientos y poder atender a los miles de lorquinos que se encuentran fuera de sus viviendas. La comunicación se encuentra con un hándicap: la falta de medios para poder ofrecerla con las garantías que requieren estos casos, en un momento donde la atención mediática a nivel mundial mira los acontecimientos de la ciudad murciana.

De las conversaciones que se mantienen con responsables de la gestión de crisis en Burgos²⁹⁵, se intuye el cansancio y estrés que acompaña sus acciones desde que se producen los primeros actos violentos, hasta el anuncio de la paralización definitiva del proyecto. La imagen de la ciudad se deteriora, el eco del problema se traslada a otras ciudades españolas donde se suceden movilizaciones bajo la pancarta de apoyo a los vecinos de Gamonal. Las fuerzas políticas que ocupan la bancada de la oposición en el Pleno municipal, tratan de minar el poder del regidor municipal, exigen su dimisión y demandan el cambio de rumbo en la administración de la ciudad.

La presencia de las características de una crisis en el contagio por el virus del Ébola, se hace presente desde la comparecencia múltiple que anuncia el resultado positivo de los análisis practicados a la auxiliar de clínica Teresa Romero. El desconocimiento sobre el foco del contagio, la necesidad de una actuación rápida que evite nuevos casos, la presión mediática, las denuncias de ineficacia en la gestión e improvisación, así como la alarma social, son algunos de los ingredientes de crisis en el caso del Ébola.

IV.2.1.2 Tipos de crisis

Los estudios teóricos afirman, y los hechos lo constatan, que no hay dos crisis iguales, ni en su origen ni en sus consecuencias. La toma de decisiones instrumentales y de comunicación se adaptan a cada modelo de crisis, por lo no se puede utilizar la misma estrategia para resolver y comunicar una catástrofe natural que el fracaso de una negociación colectiva. Del mismo modo que no se sigue la misma política comunicativa para responder a un conflicto social que a una crisis sanitaria con elevadas dosis de alarma social.

Podemos afirmar que todas las crisis analizadas tienen importante repercusión mediática con eco en la prensa internacional, y buena parte de su gestión se libra en los medios informativos, lo que no contribuye a rebajar la tensión. Las diferencias las encontramos en su origen y en sus consecuencias, dentro de su gravedad. Por

²⁹⁵ Entrevista con el director de comunicación del Ayuntamiento de Burgos (Burgos, 22 de febrero de 2016) y con el vicealcalde de Burgos en la gestión de Gamonal (Valladolid, 3 de marzo de 2016).

lo que respecta al origen, nos encontramos con una crisis en las relaciones sociales (cierre del espacio aéreo español), una crisis sanitaria (Ébola), una catástrofe natural (terremoto de Lorca), y una crisis social y política (Gamonal).

Cuando se produce la crisis, los públicos buscan un responsable de los hechos, en todas identificamos a uno o varios responsables del conflicto a excepción de la tragedia ocurrida en Lorca, que se debe a un accidente de la naturaleza. Para el resto de los casos es más fácil identificar al responsable, ya que en los momentos previos a la crisis se han tomado decisiones desde los máximos órganos de poder. De Gamonal la responsabilidad del conflicto se atribuye al Ayuntamiento de Burgos como promotor de la obra. Cuando Teresa Romero ingresa en el Hospital Carlos III de Madrid, todas las miradas se dirigen al Ministerio de Sanidad y a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, como Administración responsable de los protocolos de actuación ante un contagio por ébola. Algo diferente ocurre en el cierre del espacio aéreo donde, al lado de una negociación sin éxito del Gobierno, se transfiere la responsabilidad al colectivo de controladores aéreos que han abandonado sus puestos de trabajo.

El tipo de crisis condiciona la estrategia de comunicación, sus atributos pueden favorecer una estrategia más transparente para aquellas situaciones donde la responsabilidad no se identifica directamente con los responsables de la gestión. En esos casos, resulta más sencillo practicar el principio de frecuencia informativa y, como veremos, la estrategia de la confesión y petición de disculpas.

IV.2.1.3 Fases de la crisis

La importancia de esta variable en el análisis de comunicación de crisis reside en la presencia de la fase previa, donde se detectan las señales de alarma que permite a la Administración reaccionar evitando que la crisis se produzca o por lo menos tratando de minimizar sus efectos. Si este resultado no se logra estamos avocados a una fase de crisis donde la gestión salta a los medios de comunicación, que rápidamente identifican crisis con falta de previsión. La existencia es lo que marca, como veremos, la diferencia entre los modelos de gestión de crisis evitables e inevitables.

Las fases de desarrollo de este fenómeno, precrisis, crisis y poscrisis, se identifican fácilmente en todos los episodios a excepción del terremoto de Lorca, donde la gestión del fenómeno se inicia en la fase de crisis, pues no se producen señales de la llegada de dos sismos que permita a los responsables evitar la crisis. El resto de los casos seleccionados son similares en cuanto a la presencia de señales de alerta que anuncian la llegada de una dificultad. La diferencia se encuentra en la reacción de los gestores públicos a esas señales. La falta de entendimiento con el colectivo de controladores y los acontecimientos en el aeropuerto de Lavacolla (Santiago de Compostela), representan las señales de alerta en la fase de precrisis. Estos hechos motivan al Ministerio que decide intervenir con una regulación que

desata la polémica el día 3 de diciembre y que establece las pautas para reconducir la crisis, si esta finalmente se produce. En el Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, se incorpora unas medidas que son aplicadas por el Gobierno el mismo día de explosión de la crisis para poder frenar la actitud de los controladores y de este modo reabrir el espacio aéreo.

En Burgos encontramos varias señales de alarma, la primera se produce cuando un grupo de vecinos abandona el consejo de barrio y se organizan en una plataforma cívica bajo el lema «Bulevar ahora no». De esta forma tratan de manifestar su disconformidad con la realización del proyecto. Otro elemento que se convierte en una señal son los movimientos del resto de formaciones políticas de la ciudad, el Partido Socialista de Burgos ya había denunciado la falta de anonimato en el concurso de ideas del proyecto de Gamonal, una vez que se da a conocer la empresa encargada de su redacción. Y la formación de Izquierda Unida se pone al lado de la asociación de vecinos que rechaza la construcción del bulevar.

La comparecencia de la ministra Mato en la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados²⁹⁶ el día 15 de octubre de 2014, arroja datos importantes de la fase de precrisis del caso Ébola. Dos fechas pudieran marcar la alerta del virus, la primera en el mes de abril cuando Guinea-Conakry notifica a la OMS el brote, desde ese momento España cuenta con un primer protocolo de actuación frente a casos sospechosos que se perfecciona y complementa a lo largo de los meses siguientes. La segunda es cuando la OMS declara el brote de África Occidental como emergencia de salud pública de importancia internacional, el 8 de agosto de 2014. Desde este momento todos los estados deben estar preparados para detectar, investigar o tratar un posible caso de Ébola, esta declaración se produce un día después de la repatriación a España del sacerdote Miguel Pajares.

La fase de crisis coincide con la presencia en los titulares de los medios de comunicación, la intensidad mediática no merma hasta la fase de poscrisis que se inaugura cuando termina la emergencia y se cierra la crisis. En el conflicto de los controladores aéreos la crisis dura 72 horas, desde que se anuncia el cierre del espacio aéreo hasta que los aeropuertos recuperan la normalidad, si bien se mantienen algunas medidas para evitar nuevos conatos en fecha navideñas.

La crisis del terremoto de Lorca finaliza cuando acaba la emergencia, esto coincide con la retirada de la Unidad Militar de Emergencias y el levantamiento del campamento en la ciudad²⁹⁷. Un hecho significativo es la toma de posesión del nuevo equipo de gobierno, que se puede entender como el fin de una etapa y el inicio de otra. En la senda de identificar el cierre o terminación operativa de la crisis,

296 Diario de sesiones Congreso de los Diputados. Comisión de Sanidad y Servicios Sociales. Núm. 665. Sesión 29 (15/10/2014).

297 En la pedanía de Torrecilla de Lorca se instala el campamento unificado donde se refugian todos los damnificados que no disponen de vivienda donde instalarse.

dos ruedas de prensa escenifican la fase de poscrisis en el conflicto de Gamonal y en el caso Ébola. En el primero nos referimos a la comparecencia del alcalde Javier Lacalle el día 17 de enero, donde anuncia la paralización definitiva de las obras. Desde ese instante, la crisis de Gamonal abandona la agenda política y se produce un apagón informativo ante el silencio del consistorio burgalés. En el caso del Ébola, la terminación de la crisis se escenifica con la rueda de prensa de Teresa Romero y del equipo médico al recibir el alta hospitalaria, ambas tienen lugar el día 5 de noviembre de 2014. Aunque la paciente se encuentra libre de Ébola el cierre operativo se produce el día 2 de diciembre, cuando la OMS declara España como país libre de Ébola²⁹⁸.

La importancia de analizar esta variable se encuentra en la presencia de la fase de pre crisis y por lo tanto de detección de señales. Este escenario exige la adecuada toma de decisiones para evitar el conflicto o, cuando menos, minimizarlo. Si no se asume la importancia de esta fase y no se adoptan medidas cautelares, se puede utilizar esta inacción como argumento que justifica una valoración política negativa y el surgir de situaciones adversas con sus voces críticas.

IV.2.1.4 Duración de las fases de la crisis

El principio y fin de una crisis deja tras de sí una estela de tiempo donde los medios de comunicación construyen noticias, se toman decisiones, y se generan percepciones entre los públicos. La duración de la crisis se encuentra condicionada por el tipo de crisis, y no siempre coincide el cierre operativo con el cierre político. Se puede cerrar políticamente la crisis del Ébola con el alta a la paciente e incluso cuando cesa Javier Rodríguez o dimita Ana Mato, y la crisis operativa sigue abierta hasta la declaración de país libre de Ébola por la OMS.

De las crisis estudiadas, la más efímera es la de los controladores aéreos, tres días dura el conflicto hasta que se produce la reapertura de los aeropuertos. En cambio, el contagio por el virus del Ébola tiene que completar el tiempo de incubación previsto que marcan las autoridades sanitarias para determinar el fin del peligro del contagio, que son de 42 días desde el último análisis. En estos casos, el deterioro de la imagen de la organización y la credibilidad de los políticos cuenta con mayor exposición a la opinión pública. La noticia no sale de la agenda por lo que la respuesta en los medios a través de sus editoriales y artículos de opinión también es mayor²⁹⁹.

Los episodios municipales se encuentran en una posición intermedia en cuanto a la duración de su fase de desarrollo. Si comparamos los titulares de los medios

298 Diario *El Mundo* (2/12/2014) «España queda libre de Ébola, se cumplen 42 días desde el segundo test negativo de Teresa Romero».

299 Tablas 10, 11, 12, 13. Opinión en los medios de comunicación para cada caso de gestión de crisis.

de información y los artículos de opinión se observa el espacio temporal de la fase de desarrollo de la crisis, y el momento en que tiene lugar su cierre político.

IV.2.1.5 Modelo de gestión

Íntimamente relacionado con las fases de una crisis se encuentra los modelos de gestión de crisis: evitable e inevitable (González Herrero, 1998). Encontramos el elemento distintivo en la presencia de fase de precrisis que se caracteriza, como venimos anunciando, por la aparición de las señales de alarma que nos avisan de la llegada del conflicto. Este matiz nos permite anunciar que todos los episodios de crisis analizados responde a un modelo de gestión de crisis evitable, a excepción del terremoto de Lorca.

No siempre es fácil identificar las señales de alerta, los casos donde puede resultar más sencillo es el de los controladores aéreos y Gamonal. En el primero, los acontecimientos de Santiago son un conato de la crisis que se produce unos días más tarde. De Gamonal, el nacimiento de la plataforma «Bulevar ahora no» y las concentraciones vecinales evidencian el rechazo de un grupo de vecinos al proyecto municipal, además del rechazo político desde formaciones de izquierdas que se posicionan junto a las reivindicaciones de los vecinos.

En la crisis del Ébola tenemos dos repatriaciones con el mismo protocolo, pero solo un contagio con el segundo enfermo que ingresa en el Carlos III procedente de África. Los protocolos que se aplican en la asistencia de Miguel Pajares dan un resultado diferente en la atención al doctor García Viejo. Las señales de alarma no son un conato de crisis como pudieran ser los dos episodios anteriores, pero sí contamos con una posibilidad de contagio por el virus desde que las autoridades internacionales advierten sobre la necesidad de vigilancia en los aeropuertos, en atención a la entrada de ciudadanos que provienen de lugares afectados, y desde que se produce la repatriación de dos ciudadanos positivos al virus. Otro momento clave sería los primeros síntomas de Teresa Romero, en la rueda de prensa³⁰⁰ que se ofrece desde la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, el gerente de La Paz admite que se podía haber aplicado el protocolo antes pero la fiebre era baja. En la misma comparecencia el gerente del Carlos III admite «nos ha cogido de sorpresa, seguimos con la sorpresa y estamos intentando revisar todos los protocolos establecidos».

Por lo tanto, asistimos a una crisis inevitable en el sismo de Lorca y a dos crisis con presencia de señales de advertencia que hacen sospechar de la llegada de un conflicto. Si bien, los responsables de la gestión de crisis consideran en el caso del Ébola que la posibilidad de contagio era bajo, y en el caso de Gamonal no se

300 Rueda de prensa del día 7 de octubre de 2014. Comparecen el gerente del Hospital La Paz, el jefe de servicio de Medicina Interna de La Paz, y el jefe de la unidad de Infecciosas de La Paz-Carlos III. No comparece el titular de la consejería como ocurriera el día 6/10/2014 en la conferencia de prensa del Ministerio para anunciar el contagio de Teresa Romero.

piensa que las movilizaciones pudieran derivar en una crisis como la que tiene lugar el 10 de enero de 2014.

IV.2.2 Dimensión gestión de crisis

La gestión de crisis y de comunicación son dos dimensiones íntimamente relacionadas e incluso dependientes, pero referidas a aspectos distintos cuando abordamos la resolución del conflicto. La gestión de crisis se refiere a las medidas instrumentales, técnicas y de organización para hacer frente a este fenómeno, planificadas o no, dotadas de presupuesto o sin consignación específica en las partidas económicas de los presupuestos de una Administración.

IV.2.2.1 Experiencia en gestión de crisis

La experiencia en gestión de crisis sirve si se utiliza y se extraen conclusiones después de un intenso debate sobre aciertos y errores. Las lecciones aprendidas de una experiencia en gestión de crisis necesitan nutrir o retroalimentar los planes de crisis, esta es una medida de previsión que permite anticiparnos a la aparición de un problema. Pero la realidad revela que la gestión de crisis no va siempre unida a lecciones aprendidas, y la variable evaluación no siempre está presente en los episodios de comunicación de crisis.

A este aspecto positivo de la experiencia en gestión de una situación de crisis debemos sumar uno más: los gestores que han administrado una crisis deben observar los resultados de su gestión, ya que esta ha podido crear una percepción en los ciudadanos sobre su capacidad de liderazgo público. Si la gestión de un conflicto anterior tiene un resultado negativo, hay que ser precavido en la gestión de la crisis siguiente, especialmente en los primeros momentos del conflicto. No podemos olvidar que la imagen que se crea al inicio de la crisis es difícil cambiar después.

AENA cuenta con experiencias anteriores que permiten disponer de protocolos experimentados en situaciones críticas. El cierre de la aerolínea de Air Comet³⁰¹ en diciembre de 2009, y la erupción³⁰² del volcán islandés Eyjafjallajökull el 14 de abril de 2010, se presentan como un simulacro real de medidas de gestión de crisis. Las lecciones de estos dos casos permiten adaptar los protocolos para su uso cuando el 3 de diciembre AENA y el Ministerio de Fomento acuerdan cerrar el tráfico aéreo. Desde el Ministerio de Fomento se enfrentan a episodios complejos de nevadas

301 Air Comet es una aerolínea española que opera vuelos a América Latina, cierra en diciembre de 2009 cuando un juez de la Corte Suprema de Londres ordena el cese de su actividad tras admitir una demanda por impago presentada por el banco alemán Nord Bank, con el que la compañía mantiene un contrato por el leasing de la flota de aviones.

302 La erupción del volcán islandés Eyjafjallajökull afecta al tráfico aéreo que se cierra en buena parte de los países del Norte de Europa. Las cenizas suponen un riesgo para los vuelos por las partículas que pueden afectar a las turbinas y motores de los aviones. En España se cancelan 497 vuelos entre los de destino y llegada a nuestros aeropuertos, lo que demanda de AENA la toma de decisiones para poder atender a los ciudadanos que no pueden viajar.

y se preparan ante un escenario de huelga en el sector del transporte, que finalmente no se produce. Como confirma el director de comunicación del Ministerio de Fomento la preparación de huelga fallida reporta unas instrucciones válidas a seguir en otros casos.

¿Qué ocurre en Lorca?, ¿está preparado el consistorio, tiene experiencia en gestión de crisis cuando se produce el primer temblor? La respuesta es que los responsables municipales en el Ayuntamiento de Lorca no tienen experiencia en gestión de crisis cuando se produce el terremoto. En el año 2005 se registra un movimiento sísmico en las pedanías lorquinas de Zarcilla de Ramos y La Paca, con unos efectos muy alejados de la gravedad del sismo del 2011. El resultado de la gestión alimenta protocolos y planes de emergencia de la Región de Murcia, pero no se produce el mismo trabajo en la evaluación de la política de comunicación. Es necesario señalar que la formación política que entonces sustenta el gobierno local es de signo político contrario a la corporación del año 2011. Desde las primeras elecciones municipales de la democracia, la legislatura 2007-2011 es la primera que gobierna el Partido Popular en Lorca.

Si observamos el comportamiento de esta variable en el caso de Gamonal, nos sorprenden los datos que se obtiene. En Burgos, repite mandato corporativo el Partido Popular durante varias legislaturas, y estamos en la segunda de Javier Lacalle como alcalde. La ciudad cuenta con experiencia en gestión de crisis muy diferentes, desde los atentados terroristas de la comisaria de Burgos y del cuartel de la guardia civil, o las que producen las inclemencias meteorológicas. Las primeras no se gestionan por los dirigentes que están al frente del ayuntamiento en el año 2014. Además observamos algo paradigmático de Gamonal y es que las obras que se proyectan en esta zona de la ciudad viene acompañadas de disputas vecinales de difícil consenso, en el año 2005³⁰³ ocurrió una situación parecida con un gobierno del Partido Popular cuando era alcalde Juan Carlos Aparicio. Sin embargo, no se dispone de una planificación previa y todo se improvisa cuando se producen las primeras manifestaciones violentas nueve años después.

En la gestión del Ébola debemos referirnos a dos Administraciones con equipos diferentes. En la fase de precrisis y en los primeros momentos de la crisis es Ana Mato la responsable de su gestión. Miembros de su equipo han formado parte de crisis sanitarias anteriores como la de las vacas locas del año 2001 cuando era ministra la popular Celia Villalobos. La ministra Mato es la primera vez que asume un puesto ejecutivo en un Gobierno. Su experiencia durante la legislatura se enfrenta a dificultades pero no cuenta con experiencia en situaciones de crisis como la del contagio por el virus del Ébola. Diferente puede ser el caso de la vicepresidenta del Gobierno que como portavoz del ejecutivo se viene enfrentando a la gestión y comu-

303 Diario *El País* un 20 de agosto de 2005, «Trece heridos y cinco detenidos en Burgos durante una protesta contra un aparcamiento». Años antes ya se había registrado un episodio similar por un aparcamiento subterráneo en la calle Eladio Perlado también de Gamonal.

nicación de situaciones complejas que le otorgan cierta experiencia en momentos difíciles.

IV.2.2.2 Previsión de crisis: medidas proactivas

La proactividad, como situación ideal en la gestión de crisis, es un *desideratum* que no siempre se corresponde con la realidad. Prueba de ello son los casos objeto de análisis, donde apreciamos la ausencia de una definición de problemas y de instrucciones planificadas para ofrecer una respuesta rápida a la crisis. La gestión de conflictos potenciales puede allanar el camino en las actuaciones, permite detectar señales de alerta que proporcionen sentido a la crisis y disponen la entrada en acción de las medidas necesarias para reducir el conflicto, especialmente en las crisis convencionales que son aquellas fáciles de prever y de influir en su desarrollo.

Las medidas proactivas que observamos son auditorias, simulacros, señales de alerta y plan de crisis para cada una de las administraciones donde se produce la situación de crisis. La idiosincrasia de la institución, su tamaño y ámbito competencial, condicionan algunas de estas medidas, como en el caso de los ayuntamientos donde los recursos humanos y económicos son más limitados.

Encontramos similitud en el ámbito local de la Administración, la situación de los ayuntamientos en la preparación para afrontar una gestión de crisis es parecida. El municipio de Lorca no dispone de ninguna de estas medidas consideradas proactivas, no realiza simulacros ni auditorias de crisis, ni cuenta con un plan de crisis anterior a los terremotos del año 2011. Llama la atención como el Ayuntamiento de Burgos dispone de planes para hacer frente a la dificultades atmosféricas y de emergencias de la central nuclear de Santa María de Garoña y no dispone una planificación para afrontar un escenario como el que se inaugura el 10 de enero de 2014. Las señales de alerta en estas administraciones pequeñas se reducen, en la mayoría de ocasiones, a la llamada de un medio de comunicación para ampliar información sobre una noticia y en ese momento se activa la voz de alarma.

La seguridad del tráfico aéreo justifica la preparación exhaustiva de AENA que dispone de toda las medidas de previsión de crisis. Se realizan simulacros, se auditan los procedimientos y protocolos, se dispone de señales de alerta y de un plan de crisis. Es de obligado cumplimiento realizar anualmente simulacros de emergencias y en todos ellos hay una parte destinada a la política de comunicación. Toda la preparación y ensayo de la empresa choca con la actuación del Ministerio al que se encuentra adscrita. No se realizan simulacros, ni auditorias de crisis porque el departamento de comunicación del Ministerio se muestra celoso de su información y evitan que se pueda conocer por los públicos externos. Sin embargo, si definen escenarios de crisis para hacer frente a situaciones conflictivas como la de los controladores aéreos. En este caso, se diseña con suficiente antelación un plan de crisis donde se pronostican actuaciones para cuatro escenarios posibles.

Cuando Ana Mato asume la cartera de sanidad se reducen la contratación de estudios externos, todo se lleva a cabo desde el departamento de comunicación con la ayuda de expertos del propio Ministerio. La dificultad económica limita las auditorias de crisis que se venían realizando por consultores externos. Los simulacros que se realizan son cursos de formación y de manejo de material sanitario, teniendo en cuenta que desde el año 2002 la gestión sanitaria depende de las comunidades autónomas que son las responsables de los hospitales y centros de atención sanitaria. Las medidas instrumentales de gestión de una crisis se relacionan para cada situación de emergencia y protocolos sanitarios. Es el Centro de alertas del Ministerio de Sanidad donde se recibe la notificación de las comunidades autónomas cuando se detecta un problema de salud pública o que guarda relación con enfermedades catalogadas de infecciosas. Por último, señalar que el Ministerio dispone de una empresa que envía a diario resúmenes de prensa de temas que guardan relación con el Ministerio. Como se asegura desde la dirección de comunicación del Ministerio, la preparación en gestión de crisis es general, no se ajusta a un problema en concreto como pudiera ser un contagio por virus. En los dos casos de gestión en la Administración General del Estado se aprecia una clara diferencia en cuanto a las medidas proactivas de gestión de crisis, frente al departamento de Sanidad donde la preparación se diseña desde una perspectiva más genérica, en el departamento de Fomento se asiste al diseño de escenarios posibles de crisis para el caso concreto de los controladores aéreos.

IV.2.2.3 Manual de crisis

La importancia que tienen los manuales parece que no se percibe por el sector público, muestra de esta apreciación es la escasez de manuales de comunicación de crisis en los casos que hemos estudiado. En líneas generales el manual de crisis es el documento que contempla: criterios generales y específicos de actuación a partir de una definición de los problemas que afectan al organismo; los órganos de dirección y sus miembros; la distribución de tareas y las herramientas a utilizar en la política de comunicación.

Para nuestro estudio necesitamos observar en primer lugar la presencia de la variable manual de crisis, para después analizar su contenido, el departamento responsable de su elaboración y actualización o la posibilidad de participación de agentes externos en su redacción. La evidencia la encontramos en los datos que extraemos de las entrevistas celebradas con los responsables de comunicación de ayuntamientos y ministerios³⁰⁴.

Al igual que ocurriera al estudiar la variable preparación, los ayuntamientos de Burgos y Lorca no disponen de un manual de crisis con la acciones a ejecutar en

304 En el capítulo II «criterios metodológicos» se exponen la relación de entrevistas cualitativas realizadas para obtener los datos de la investigación.

las fases de desarrollo de una situación crítica. En ambos casos la instrucción de la crisis y su comunicación, responde a una estrategia improvisada y reactiva que se inaugura cuando la crisis se instala en la agenda municipal.

Si nos trasladamos a los casos con epicentro en la Administración General del Estado la realidad es diferente. AENA, como entidad pública empresarial que gestiona todos los aeropuertos españoles, sí cuenta con un manual de crisis. Cuando María Jesús Luengo asume la dirección de comunicación de la empresa, se encuentra con un documento extenso realizado por una empresa externa. Una de las primeras medidas de la nueva dirección es elaborar un manual de crisis nuevo, con el sello de los profesionales experimentados de la compañía que participan en su redacción. El resultado final es un texto confeccionado por quienes conocen la navegación aérea y el funcionamiento de la red de aeropuertos españoles, esto facilita la interiorización de su contenido por el personal encargado de su puesta en funcionamiento cuando se produce la crisis. No se trata de un documento cerrado, está sometido a una actualización periódica donde se incorporan los resultados de experiencias y simulacros anuales.

La realidad de la entidad pública choca con la del departamento ministerial del que depende. El Ministerio de Fomento no cuenta con un manual de crisis pero sí con una planificación previa para resolver y responder a la crisis de los controladores. El documento de trabajo se elabora desde dentro, por miembros del departamento de comunicación en colaboración con AENA, que brinda su asesoramiento técnico al escenario político.

Por último, vemos como el Ministerio de Sanidad si dispone de documentos sobre cómo hacer frente a la crisis del sector, su realización no depende del personal de la propia organización sino de encargos que se realizan a expertos ajenos a la institución. Su acceso es restringido y solo se conoce por aquellos responsables del Ministerio a los que afecta el problema. Están sometidos a una revisión y actualización periódica y se caracterizan por ser documentos muy teóricos, donde no se detalla una relación exhaustiva de las posibles crisis o amenazas. Como nos confirman desde la Dirección de Comunicación del Ministerio, los casos de crisis se estudian cuando existen factores claros que pronostican algún episodio de conflicto.

IV.2.2.4 Presupuesto destinado a la gestión de crisis

Incluimos el presupuesto destinado a la gestión de una situación de crisis como una variable que nos puede aportar datos sobre la apuesta de las organizaciones por una preparación para afrontar la situación crítica. Entendemos que el reflejo en forma de crédito presupuestario compromete el interés de la Administración por adoptar medidas en la gestión de una crisis. Los resultados, como vemos, no son muy alagüeños. En el Ministerio de Sanidad el gasto consignado para hacer frente a estudios y auditorias se reduce desde que se constituye el Gobierno de la

X legislatura³⁰⁵, en el resto de casos auditados no existe partida presupuestaria más allá de los propios recursos que se pueden destinar a los planes de emergencias.

La gestión del Ébola arroja un dato importante, asistimos a un profundo debate en sede parlamentaria desde que estalla la crisis. Este se intensifica con el debate de aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito a varios departamentos ministeriales para hacer frente a gastos relacionados con el caso. Se consigna crédito³⁰⁶ por un total de 20 853 815,33€ para atender gastos de repatriación, de contratación de personal, formación, gastos de laboratorio, apoyo a la cooperación internacional de los países donde se origina la enfermedad, para reforzar el Centro de Alerta de Emergencias Sanitarias en la compra de material, etc. Los recortes presupuestarios y la falta de inversión en medios humanos y materiales monopolizan buena parte del discurso del resto de fuerzas políticas en sus intervenciones parlamentarias y mediáticas. Finalmente, el Gobierno de Mariano Rajoy introduce modificaciones presupuestarias para hacer frente a gastos relacionadas con esta alerta sanitaria.

IV.2.2.5 Comité de crisis

Si hay un elemento que identifica ante los públicos externos una situación de crisis es la constitución del comité encargado de su gestión. Este órgano asume la responsabilidad de la dirección del conflicto y se perfila como la instancia superior en la adopción de decisiones. Es necesario dotarlo de autoridad y autonomía suficiente para que sus acuerdos no se sometan al refrendo de una instancia superior. La práctica revela que su singladura se puede iniciar cuando estalla la crisis o, siendo previsores, se puede constituir cuando se detectan las primeras señales de alarma que anticipan la llegada del fenómeno.

El manual de crisis debe incluir un capítulo dedicado a este órgano, donde se detalle la composición y se relacionen los contactos a efectos de su convocatoria, con una delimitación del perfil profesional o técnico de sus miembros y su posición en la estructura organizativa de la entidad. Además se designa la persona responsable de su coordinación, que por lo general actúa de vocero de la situación de crisis.

Esta variable precisa de una atención y estudio exhaustivo, porque entendemos que los atributos del comité de crisis pueden condicionar los resultados finales de la gestión. Cuando estalla la crisis, la mirada del público se dirige hacia el órgano encargado de darle una solución, hacia su dirección y hacia la capacidad de liderazgo de quien coordina las funciones del comité de crisis. Es por ello que la designación de la persona responsable de presidir este órgano no resulta baladí,

305 X Legislatura de España (2011-2015).

306 Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Número 242. Sesión 227 (20/11/2014). Convalidación del Real Decreto-Ley 14/2014, de 7 de noviembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito para financiar actuaciones de distintos departamentos ministeriales.

su experiencia, su capacidad de trabajo y su habilidad comunicativa, son algunos de los criterios que deben primar en su designación.

En todos los episodios que comparamos nos encontramos con un órgano o comité de crisis, con la peculiaridad del caso de Gamonal donde existe diferencia en la respuesta que ofrece el director de comunicación del consistorio y el vicealcalde que asume la portavocía de la crisis, en lo que se refiere a la existencia o no de un comité de crisis. El primero entiende que no se puede hablar de un comité de crisis como tal, sino de una reunión de dos miembros del equipo de Gobierno municipal y un responsable de comunicación. Mientras que el segundo designa a las reuniones de estas tres personas como sesiones de trabajo del comité de crisis. Si algo se puede clarificar de las entrevistas con los protagonistas municipales del caso Gamonal³⁰⁷, a los efectos de este trabajo de investigación, es que en el Ayuntamiento de Burgos como ocurre en Lorca, en Fomento y en Sanidad, se constituye el comité de crisis u órgano de dirección del conflicto cuando este estalla y salta a los medios de comunicación. El comité de Burgos lo integran tres personas: el alcalde de la ciudad, el vicealcalde y responsable de obras, y el director de comunicación. Sus reuniones son diarias y frecuentes desde que estalla el conflicto, ya que la práctica totalidad de la jornada diaria se encuentran juntos. Es precisamente en uno de los primeros encuentros donde se decide que sea el concejal de obras quien asuma la portavocía de la crisis, en un reparto de funciones donde el regidor municipal se reserva las reuniones con diferentes agentes. En los primeros encuentros participan de las reuniones el comisario de la Delegación del Gobierno en Burgos, el jefe y subjefe de la policía local de Burgos. Por lo que respecta a la toma de decisiones, estas se adoptan de forma consensuada entre los tres integrantes. Resulta llamativa la escasa referencia al resto del equipo de gobierno en los encuentros que se mantienen durante el transcurso del trabajo de campo, el vicealcalde manifiesta, incluso, la soledad de este órgano de dirección mientras dura la situación crítica.

La casuística municipal del terremoto de Lorca lo convierte en un caso peculiar en cuanto al desarrollo de este órgano de gestión, que evoluciona al mismo tiempo que el desarrollo de la emergencia. La gravedad de los hechos y la participación del Gobierno de España y comunidad autónoma, cuando todavía se desconoce el resultado del terremoto, hace que participen en las reuniones de trabajo las tres administraciones. Al mismo tiempo, el presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el presidente del Gobierno de España convocan sus propios gabinetes de crisis para abordar desde sus respectivas administraciones las medidas que puedan paliar la crisis provocada por los sismos. En los días siguientes asistimos a una nueva composición del comité, es cuando se puede identificar un órgano de gestión de crisis formado por el alcalde, los 13 concejales del equipo de gobierno, máximos responsables de las fuerzas y cuerpos de seguridad del munici-

307 Entrevistas con el director de comunicación del Ayuntamiento de Burgos (Burgos, 22 de febrero de 2016) y entrevista con el vicealcalde del ayuntamiento y portavoz de la crisis (Valladolid, 3 de marzo de 2016).

pio y el presidente de la Comunidad. En la fase final del gabinete, los miembros que asisten a las reuniones de trabajo con el alcalde son los concejales de su equipo de gobierno. A pesar de la incorporación a las reuniones de trabajo de autoridades de otras administraciones, la dirección y la responsabilidad máxima residen en el alcalde de la ciudad desde la noche de los terremotos hasta el cierre operativo de la crisis.

Si comparamos los dos casos que se suceden en la Administración General del Estado, descubrimos que la gestión de la crisis se asume por un órgano creado *ad hoc* desde el inicio de la fase más aguda de la crisis, aunque es necesario destacar dos datos relevantes en relación con cada uno de los casos. En el conflicto de los controladores aéreos, la entidad pública empresarial AENA constituye un año antes de la crisis un órgano de trabajo para estudiar todos los aspectos relacionados con la negociación con este colectivo de trabajadores. Este mismo órgano mantiene su estructura y se convierte en el comité de crisis cuando se cierra el espacio aéreo, con lo que aportan las lecciones de todo un año de trabajo desde que se atisba como conflicto potencial. En cuanto a la alarma sanitaria, destacamos la peculiaridad de contar con dos equipos de trabajo en el desarrollo vital de esta crisis.

El comité de crisis se constituye por razones operativas en el Ministerio de Fomento y está formado por los máximos responsables de transporte³⁰⁸ del Ministerio y dos personas de AENA, concretamente la directora de navegación aérea y el director-presidente de la empresa. Su coordinación la asume José Blanco como máxima autoridad del ministerio. El número de personas de este gabinete se amplía con la declaración del estado de alarma, y se incorporan responsables del Ministerio de Defensa³⁰⁹ con la ministra Chacón y el vicepresidente del Gobierno Alfredo Pérez Rubalcaba.

La gestión del Ébola nos deja para su estudio dos momentos en el desarrollo de la crisis, con dos comités, dos direcciones, dos ministras dentro del mismo Consejo de Gobierno, dos denominaciones y dos estructuras. Esta doble gestión visualiza el cambio de rumbo en el desarrollo de una crisis difícil para el Gobierno, circunstancia que se percibe, por un sector de la opinión pública y formaciones políticas como el efecto de un resultado ineficaz de la primera etapa en la gestión del primer contagio por el virus del Ébola en España. En ninguno de los dos momentos se refieren las autoridades populares a este órgano de gestión como comité de crisis.

El primer comité se denomina Comisión de Coordinación con la Comunidad de Madrid para realizar el seguimiento del Ébola, y empieza su andadura el día 6 de

308 Secretario de estado de Transportes, el subsecretario del Ministerio, el Secretario General de Transportes, el Secretario General de Relaciones Institucionales, el director general de Aviación Civil, la Secretaria General Técnica del Ministerio.

309 El secretario de estado de Defensa, el secretario general de la Presidencia y el abogado general del Estado, además del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, el segundo jefe de Estado Mayor y el asesor jurídico general de la Defensa.

octubre cuando se confirma el contagio. Está formado por el consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, los responsables de salud pública de la Administración Autonómica, la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación del Ministerio, la central de alertas del ministerio y dos personas responsables de comunicación del Ministerio de la Presidencia.

El segundo comité tampoco lleva el apellido crisis, se presenta como un comité especial con representaciones de diferentes ministerios, y asistido de un comité científico que asesora al Gobierno en la toma de decisiones. Los argumentos que esgrime la ministra³¹⁰ Mato para justificar el cambio de rumbo en la gestión, es la necesidad de otorgar a la primera comisión «un carácter interministerial y reforzar así la coordinación de las acciones necesarias para afrontar las consecuencias de la aparición de este caso positivo por ébola». Los datos que obtenemos de las entrevistas con responsables de comunicación y con la Secretaria de Estado de Comunicación en Moncloa, aportan información sobre los cambios en esta dirección. Cuando una crisis se convierte en una alerta nacional se incorporan varios departamentos ministeriales al órgano de decisión, lo que requiere la coordinación de una instancia superior, en este caso de la vicepresidenta del Gobierno³¹¹. Junto a este criterio, debemos señalar un argumento que no se refleja en los boletines del diario de sesiones de las Cortes Generales, pero que quizás pesó más en la decisión de cambio de rumbo. Nos referimos a las discrepancias con la Comunidad de Madrid, con la Consejería de Sanidad que dirige Javier Rodríguez³¹², como nos indican responsables de comunicación en la gestión del Ébola. Desde el Gobierno se entiende necesaria la presencia de una autoridad con capacidad de liderazgo, que ataje la descoordinación en la gestión con este departamento autonómico. Un político con autoridad y habilidad suficiente para gestionar y terminar la crisis, coordinando a las diferentes administraciones involucradas. Estas razones son las que se encuentran detrás de la designación de la vicepresidenta Soraya Sáez de Santamaría como coordinadora del segundo comité de crisis.

Este nuevo comité se constituye y empieza a funcionar cuatro días después de confirmarse el contagio. A diferencia de lo que ocurre con otros comités, en aras a una mayor transparencia, se delimitan cinco objetivos que guardan relación con algunas críticas vertidas desde otras formaciones políticas como deficiencias de esta crisis:

1. Hacer un seguimiento permanente del estado de salud de la persona contagiada y de los casos de riesgo.

310 Diario de sesiones Congreso de los Diputados. Comisión de Sanidad y Servicios Sociales. Núm. 665. Sesión 29 (15/10/2014).

311 Información que se obtiene de un encuentro celebrado con un responsable de la Secretaria de Estado de Comunicación el 23 de enero de 2014 en Madrid.

312 Las discrepancias con la Consejería de Sanidad de Madrid es la razón que motiva el cambio en la dirección de la crisis. Esta justificación se conoce gracias a la entrevista con responsables de comunicación durante la gestión del virus del Ébola.

2. Coordinar la movilización de los medios y recursos necesarios para que los profesionales de la salud puedan hacer su trabajo con el respaldo necesario de la Administración.
3. Promover la cooperación interinstitucional e internacional.
4. Establecer protocolos de política informativa para la máxima transparencia a la sociedad española y a los profesionales de la información.
5. Analizar, tanto la planificación existente, como toda la actuación europea e internacional en el ámbito del control de la enfermedad por el virus del Ébola.

De todos ellos, destacamos el que se refiere a la «política informativa», lo que demuestra la apuesta no solo por la gestión instrumental de la crisis sino también por su política de comunicación y transparencia.

Acabamos el análisis de los comités de crisis con una similitud en todos los casos que hemos estudiado. No asistimos a una definición previa del comité de crisis, del número de miembros que lo integran, o su perfil profesional. Y las diferencias se encuentra en la dirección del órgano de gestión.

IV.2.2.6 Número de comités durante el desarrollo de la crisis

La gestión de la crisis por el contagio del virus del Ébola en España es el único episodio con dos comités de crisis en la resolución política del conflicto. El primero inicia su singladura bajo la dirección de la ministra Mato hasta que se traslada la coordinación a la vicepresidenta del Gobierno. Es cuando nace el comité especial para la gestión en España de la enfermedad por el virus del Ébola, asistido de un comité científico.

En los otros casos encontramos un solo comité en el desarrollo de la gestión política del conflicto. En el caso de los controladores aéreos, aunque la propia empresa convoca su comité para gestionar la parte más técnica de atención en los aeropuertos, no se puede asimilar al caso anterior. El comité de crisis político no sufre ninguna transformación, ni el ministro Blanco como coordinador de su trabajo cede la dirección a otro miembro del ejecutivo.

Lo mismo podemos decir del órgano que dirige la gestión del terremoto de Lorca, a pesar de contar con la presencia de diferentes autoridades nacionales y regionales que asisten a las reuniones de trabajo con el alcalde de Lorca. En los días siguientes, es la corporación municipal con la presencia de su presidente autonómico quienes continúan la gestión, pero siempre con la dirección del alcalde de la ciudad Francisco Jódar.

IV.2.2.7 Número de miembros que lo integran

El número de miembros que forman parte del comité de crisis varía desde las tres personas que trabajan diariamente en el caso de Burgos, hasta el comité especial y científico para la gestión del virus del Ébola. El número de miembros que integran el comité depende del episodio de crisis donde nos encontramos, de su alcance, efectos y agentes implicados.

IV.2.2.8 Composición del comité: perfil de los miembros

La composición de estos órganos de dirección se encuentra condicionada con el nivel territorial de la Administración, el tipo de crisis en el que nos encontramos y las áreas funcionariales con responsabilidad de gestión. El perfil de los miembros que forman parte del comité de crisis se corresponden con las carteras ministeriales y delegaciones municipales en el Gobierno y ayuntamiento respectivamente, desde una composición muy política como ocurre en Burgos o en Lorca, hasta el organigrama más científico con asesores externos, característico del caso del Ébola.

El comité de crisis de Gamonal no es un órgano de gestión de una crisis al uso, en este caso sorprende la ausencia de otras concejalías y representantes del Gobierno en la ciudad de Burgos que pudieran tener responsabilidad competencial en este tipo de crisis. Si comparamos los dos casos municipales puede resultar llamativo como en la ciudad de Burgos, ante una situación crítica que traspasa lo local, no se forma un órgano de decisión integrado por todos los miembros del equipo de gobierno.

IV.2.2.9 Definición previa en el manual de crisis

Observar el comportamiento de esta variable exige en primera instancia la existencia de un manual de crisis, y en segundo lugar un capítulo interno donde se defina el órgano de gestión para las situaciones de crisis. No existe un manual de comunicación de crisis donde aparezca definido el comité de crisis y su organigrama de funcionamiento de acuerdo con la naturaleza del conflicto. Tan solo AENA dispone de este documento con la definición de sus órganos de gestión, que se constituyen en cada uno de los aeropuertos españoles cuando el problema lo requiere. El comité que habilita la empresa un año antes del cierre del espacio aéreo, es el mismo que gestiona la parte técnica del conflicto. En el resto de crisis no se aprecia una definición de carácter previo del comité de crisis y su composición.

IV.2.2.10 Momento de salir a escena

La presentación en sociedad del gabinete de crisis como primera medida de gestión, coincide con la fase de crisis. Es el momento exacto en que se constituyen los órganos que dirigen el conflicto hasta su fase final. La única excep-

ción la encontramos en el comité de crisis «técnico» de AENA, que empieza a funcionar un año antes del cierre del espacio aéreo, y se mantiene hasta que los aeropuertos recuperan la normalidad. Este órgano nace como un instrumento de trabajo para tomar decisiones sobre la negociación de las condiciones laborales de este grupo de trabajadores. Su origen no es para dar respuesta a una crisis, aunque al final es el mismo órgano que gestiona este episodio en las torres de control.

IV.2.2.11 Autonomía en la toma de decisiones

Los comités de crisis de todos los episodios de crisis gozan de autonomía en la toma de sus decisiones, su actuación no se somete a refrendo de una autoridad superior, salvo las medidas que según la legislación requieran el acuerdo de las Cortes Generales u otros órganos superiores.

IV.2.2.12 Coordinación entre la dirección del comité y el portavoz de la crisis

La coincidencia entre la coordinación del gabinete y la portavocía en la comunicación de crisis se observa solo en los episodios del cierre del espacio aéreo y del terremoto de Lorca, en ambos casos el máximo responsable de la Administración asume la dirección del comité de crisis y se presenta a los medios como voz autorizada para comunicar la crisis.

La diferencia la encontramos en los otros dos casos, Gamonal y Ébola, donde la coordinación y la portavocía no coinciden en la misma persona. En el conflicto de Burgos asistimos a un reparto de funciones entre el alcalde y el vicealcalde, el primero es quien lidera las reuniones con los vecinos y las fuerzas opositoras al bulvar, mientras que Ángel Ibáñez³¹³ es la persona que defiende la posición del gobierno en los medios de comunicación.

En la primera etapa del contagio por el virus del Ébola, la coordinación y portavocía de la crisis coincide en la misma persona, la ministra Mato, sus comparecencias ante los medios de información no son muy frecuentes. Como hemos indicado en varias ocasiones, en la segunda fase de la crisis la dirección la asume la vicepresidencia, mientras que las tareas de portavoz las realiza el director de Centro de Alertas Sanitarias del Ministerio de Sanidad, Fernando Simón.

A los portavoces de la comunicación de la crisis nos referimos de un modo más exhaustivo al estudiar las dimensiones comunicacionales en la gestión de una crisis.

313 Ángel Ibáñez es el vicealcalde de la ciudad de Burgos, concejal de obras, portavoz del equipo de Gobierno y portavoz de la crisis de Gamonal.

IV.2.2.13 Centro de control de mando

El centro de control de mando es el espacio físico donde se centraliza la toma de decisiones, la teorización de la comunicación en las organizaciones señala su regulación en el manual de crisis. Viene siendo habitual que se encuentre en el mismo lugar de trabajo del responsable de la coordinación del gabinete de crisis.

La práctica demuestra que, al igual que ocurre con la composición y definición del comité de crisis, el centro de control se habilita cuando estalla la crisis. Las reuniones se realizan en las salas de juntas o espacio habilitado para celebrar reuniones en los departamentos ministeriales. En el caso del Ébola, el cambio de centro de reunión se produce al mismo tiempo que la dirección de la gestión, y a partir del día 10 de octubre se traslada al complejo de la Moncloa, en concreto al edificio de la Vicepresidencia donde se celebran las reuniones diarias del comité especial y científico.

La peculiaridad de la crisis en Lorca hace que no se disponga de un espacio físico para poder reunirse, la tarde en que se produce el terremoto el centro de control se instala en el Puesto de Mando Autorizado que se ubica en un espacio diáfano, como recomiendan las autoridades ante el riesgo de desprendimientos. Se identifica con un camión de color amarillo de emergencias donde se reúnen representantes del ayuntamiento, comunidad autónoma y del Gobierno de España. Hasta este vehículo se dirigen los periodistas demandando información, sus escalinatas de acceso se convierten en el escenario de las primeras comparecencias de prensa. Cuando se va superando la emergencia, las reuniones se trasladan hasta un hotel de la ciudad, y en los últimos días al edificio municipal que alberga la Gerencia de Urbanismo, situada en el antiguo convento de la Merced.

En el caso de Burgos, al no ser un comité de crisis al uso, las reuniones de las personas que asumen la gestión de la crisis se celebran en diferentes espacios, desde el despacho del alcalde hasta los encuentros en servicios de restauración. Esto se justifica porque son tres personas las que tratan de buscar una solución al conflicto y se mantienen juntos durante todos los días que dura la crisis.

Si buscamos similitud en los centros de control de mando, se aprecia cierta sintonía para los casos que se gestionan en la Administración General del Estado. En el Ministerio de Fomento los encuentros de su comité se celebran en una sala de reuniones, algo diferente a lo que nos encontramos en los aeropuertos españoles donde se dispone de una sala de crisis con un espacio definido y reservado para cada uno de sus miembros.

IV.2.2.14 Previsión en el manual de crisis del centro de control de mando

Si algo caracteriza los episodios de gestión de crisis que estamos observando es la carencia de un manual de crisis. AENA dispone de una sala de crisis en todos los aeropuertos que se pone en funcionamiento cuando se activa una situación de crisis, con una distribución de los puestos que debe ocupar cada uno de los responsables en la gestión del conflicto. En el resto de casos, el centro de reunión son las mismas salas de trabajo de las que se dispone en las dependencias administrativas, y no se tiene previsto un espacio reservado especial para la reunión de órganos de crisis.

IV.2.2.15 Rapidez en la toma de decisiones

La capacidad de adoptar decisiones es, como veremos, una de las habilidades para el liderazgo público bajo presión (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007). La toma de decisiones gubernamentales que permita cerrar la crisis y recuperar la normalidad depende del tipo de crisis al que nos enfrentamos. No podemos olvidar los acuerdos y la comunicación de las primeras horas, son las más decisivas. Un fallo en la gestión inicial de la crisis provoca un daño en la imagen de la institución, en su reputación, y en la capacidad de los gestores, difícil de cambiar.

Para comprender esta variable debemos recordar que una de las características en la gestión de una crisis es el estrés en la toma de decisiones, además de la reducción de plazos y tiempos. La presión a la que se someten los gestores públicos se puede reducir con una gestión proactiva del conflicto. En el capítulo tercero, con la descripción de cada uno de los episodios de crisis, se detallan las medidas que implementa cada Administración en el apartado toma de decisiones. De modo intencionado se incluye la referencia al día exacto en que se aprueban las instrucciones, lo que nos facilita la discusión de esta variable para cada uno de los casos.

Como el tipo de crisis condiciona las medidas técnicas para revertir el daño, centramos nuestra atención en las decisiones políticas, en las que adopta el Gobierno. A modo de ejemplo: en el caso del Ébola las medidas técnicas son las sanitarias de atención a la paciente, mientras que la decisión política es de cambiar los protocolos o la creación de un portal web de información de la enfermedad.

Se aprecia mayor precisión y premura en la toma de decisiones del caso que tiene como protagonista a los controladores aéreos. El Gobierno es previsor y habilita en el Real Decreto Ley 13/2010 la capacidad para adoptar medidas extraordinarias en caso de conflicto, que se pueden aplicar desde las 21:30 h, hora prevista de entrada en vigor de la norma. A las 23:00 h el presidente del Gobierno firma la orden que permite a los militares tomar el control del espacio aéreo. Pocas horas más tarde se acuerda la declaración del estado de alarma, aprobado en el Consejo de Ministros extraordinario del 4 de diciembre, y en ese mismo día se empieza a restablecer la normalidad y los primeros aviones empiezan a despegar.

La crisis sanitaria es diferente, hay un proceso clínico con unos plazos y fases de desarrollo de la enfermedad, por eso hemos introducido el matiz de la diferencia entre las decisiones técnicas y políticas. La solución a una crisis sanitaria como la del Ébola parece precisar varias líneas de actuación, desde las acciones asistenciales y de investigación epidemiología hasta la revisión de los planes y protocolos autorizados para tratar a enfermos de Ébola, por ejemplo. De su contenido y momento de aplicación da cuenta la ministra de Sanidad Ana Mato en su comparecencia del día 15 de octubre ante la Comisión³¹⁴ de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Congreso de los Diputados, donde expone los siguientes acuerdos. «En primer lugar, la coordinación y el seguimiento de la situación con permanente información; en segundo lugar, la extensión de la formación específica a los profesionales sanitarios; en tercer lugar, el refuerzo del protocolo para situarlo por encima de las recomendaciones de la Unión Europea, así como otras medidas de respuesta junto con las comunidades autónomas, y un contacto y comunicación continuo tanto con las instituciones europeas como con las internacionales».

Las medias asistenciales de atención a la paciente y a los contactos se ponen en marcha en el mismo momento del ingreso de la paciente en el Hospital Carlos III. El resto de medidas se postergan en su desarrollo, según la titular de Sanidad, motivado por la necesidad de acuerdos y reuniones previas.

Acuerdos del 10 de octubre de 2014:

En el Pleno extraordinario del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se acuerda con las comunidades autónomas:

- Reforzar el protocolo de actuación ante casos sospechosos de Ébola por encima de las recomendaciones internacionales y mejorar, en especial, la seguridad de los profesionales sanitarios. Desde este momento, el umbral de la fiebre baja de los 38,6 grados fijados en el protocolo de la Unión Europea a los 37,7 y se hace una supervisión permanente de todo el proceso asistencial.
- Intensificar la información oficial acerca de las medidas preventivas, para tranquilizar a los españoles y superar cuanto antes la situación de crisis.

Acuerdos del 13 de octubre de 2014:

- Programa de formación de la Escuela Nacional de Sanidad, integrada en el Instituto de Salud Carlos III. Se aprueba el desarrollo de módulos específicos para los profesionales sanitarios del Carlos III que están atendiendo a la paciente y también a todos los contactos.

³¹⁴ Diario de sesiones de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Congreso de los Diputados. Sesión número 29 (15/10/2014).

- Implantación de actividades específicas de perfeccionamiento desde la experiencia adquirida.
- Elaboración de guías formativas para profesionales expuestos a contacto con afectados, como las fuerzas y cuerpos de seguridad, defensa y cuerpos forenses.
- Refuerzo, con las comunidades autónomas, del protocolo de actuación ante casos sospechosos de Ébola por encima de las recomendaciones internacionales y mejora, en especial, de la seguridad de los profesionales sanitarios.
- Se publica el protocolo de actuación frente a casos sospechosos de enfermedad por el virus del Ébola, 13 de octubre de 2014, que nace del protocolo de vigilancia de fiebres hemorrágicas víricas de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica de 2013 y se actualiza el 26 de noviembre de 2014.

Otras de las medidas tienen que esperar unos días más para su aprobación, como la puesta en marcha de una web de información del Ébola o la creación de una cuenta Twitter para informar de los avances del comité científico. Estas decisiones que complementan las anteriores, se adoptan los días 15 y 16 de octubre respectivamente.

Algo similar ocurre en la gestión del terremoto de Lorca, donde se instruyen medidas propias de la emergencia y medidas acordes al cierre político de la crisis. Las primeras medidas para paliar los efectos del terremoto de Lorca tienen lugar en la misma noche del sismo, con la improvisación de campamentos para acoger a las familias a las que se brinda los recursos necesarios. Además de las labores de información para que los vecinos no accedan a sus viviendas y se alejen de los edificios a lugares diáfanos, mientras se evalúan los daños de los inmuebles. La revisión de los edificios, el apuntalamiento, derribo y catalogación de la gravedad de daños se empieza a realizar a partir de la mañana siguiente. Las instrucciones, expuestas con detalle en el capítulo tercero de esta investigación se adoptan en las primeras 24 horas, o se establecen los contactos para que se puedan implementar cuando sea necesaria la actuación de otra Administración como competente en una materia determinada.

La realidad de los incidentes de Burgos demanda una actuación policial para reducir la violencia de las manifestaciones en contra de la construcción del bulevar. La terminación de la crisis pasa por la decisión gubernamental de la paralización definitiva de las obras. La posición inicial de construcción del bulevar, hace que primeramente las decisiones en seguridad ciudadana ante el riesgo de más altercados. Estas cambian con la paralización temporal de la ejecución del proyecto y la búsqueda de interlocutores por el alcalde para negociar la remodelación en el barrio. La decisión

gubernamental que clausura la crisis no se produce hasta el 17 de enero, siete días después de comenzar los disturbios, y no es una decisión del alcalde sino de la presión por el agravamiento de los incidentes. Ese mismo día se produce el cierre político y operativo de la crisis.

IV.2.3 Dimensión comunicación de crisis

En nuestro capítulo teórico definimos la gestión de comunicación de crisis como «la capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto al futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis puede provocar sobre su imagen y reputación». (González Herrero, 1998: 38-9). Observamos ahora el comportamiento de las variables presentes en la gestión de su comunicación.

IV.2.3.1 Plan de comunicación previo o estrategia reactiva

A la crisis se responde desde la instrucción de medidas técnicas y políticas y desde la comunicación de las actuaciones que lleva a cabo la organización para alcanzar la fase de poscrisis. Como señala A. Campbell (2015: 322), «el objetivo en una crisis es cerrarla, la estrategia depende del tipo de crisis y las tácticas dependen de la estrategia». La comunicación se puede planificar antes de la crisis o en el momento de la definición de problemas potenciales para la organización, y acomoda sus indicaciones cuando se producen las primeras señales de alerta. Otra posibilidad es que se diseñe cuando estalla la crisis, dando lugar a una estrategia de comunicación improvisada y reactiva.

Encontramos dos casos donde la política de comunicación es improvisada y reactiva, la comunicación del terremoto de Lorca y de los incidentes de Gamonal. Frente a la gestión de una crisis con una planificación proactiva de su comunicación como es el caso del cierre del espacio aéreo. Comenzamos por este último caso, sus responsables políticos y técnicos de su gestión³¹⁵ nos indican que la estrategia de comunicación se planifica en el Ministerio de Fomento. En concreto, se dibujan cuatro escenarios para hacer frente a un hipotético conflicto, con una preparación intensa y unos mensajes acomodados al perfil del político que comparece ante los medios. La estrategia del gobierno fue iniciar una campaña previa de información para que la opinión pública conociera la situación en la que se encontraban este grupo de trabajadores, con sueldos elevados del erario público en un contexto social y económico de dificultad para las familias españolas con serias dificultades para llegar a fin de mes. Las intervenciones son continuas y se producen después de cada reunión o de la toma de una decisión.

³¹⁵ Información que se obtiene del encuentro con el director de comunicación del Ministerio de Fomento (Madrid, 22 de enero de 2014) y la entrevista con el ministro de Fomento a través de correo electrónico (22 Febrero 2016).

Nos hemos referido a las estrategias improvisadas del terremoto de Lorca y el conflicto de Gamonal, porque la política de comunicación en ambos casos se define una vez que estalla la crisis.

¿Qué ocurre con la política de comunicación del caso Ébola? ¿Responde a una planificación previa o improvisada? Por las aportaciones de las entrevistas en profundidad parece que se empieza a planificar la respuesta cuando se produce la primera repatriación. Sin embargo, en los cambios en la gestión de la crisis y entre los cometidos del nuevo comité de crisis hace acto de presencia la política de información y se acuerda «establecer protocolos de política informativa para la máxima transparencia a la sociedad española y a los profesionales de la información»³¹⁶. Desde ese momento se acuerda la celebración de una rueda de prensa diaria como mínimo cada vez que se celebra una reunión del comité especial. Esta rueda de prensa se acompaña de notas de prensa con la información de la comparecencia (evolución paciente, novedades y medidas adoptadas), que se almacena en la web creada para informar del virus del Ébola.

IV.2.3.2 Objetivos de la comunicación de crisis

Los objetivos de la comunicación de crisis es la dirección final de sus acciones, planificadas o improvisadas. Los objetivos de la comunicación de una situación de crisis se somete al tipo de crisis ante el que nos encontramos, quizás es más valioso observar el momento en que se definen y si la estrategia de comunicación que se sigue permite alcanzar los objetivos de la comunicación de crisis.

En la mayoría de ocasiones la respuesta a este ítem guarda similitud con los mensajes que se transmiten desde las instituciones, esto se debe a que el objetivo que se marcan los responsables de la gestión pública de la crisis es hacer llegar sus mensajes y que estos marquen las percepciones de las audiencias. No vamos a encontrar similitud entre los objetivos para cada uno de los episodios de crisis, pero sí podemos relacionar su objetivo propuesto con el cierre final de la crisis y con la correspondencia entre mensajes de las instituciones y de los medios.

El objetivo de la política de comunicación del Ayuntamiento de Lorca es informar, transmitir tranquilidad, evitar las situaciones de pánico y los rumores, así como reforzar la figura del alcalde como líder de su pueblo en el control de esta situación difícil. Para el Ayuntamiento de Burgos, su objetivo está en sintonía con la finalidad de su proyecto, por eso tratan de darlo a conocer como un programa fruto del consenso y con resultado positivos para los vecinos de Gamonal y de la ciudad de Burgos. El objetivo de su política de comunicación se construye sobre la decisión que genera conflicto social y es el germen de la crisis.

³¹⁶ Primer comunicado del comité especial, donde se incluye como objetivo número cinco de este órgano. www.infoebola.gob.es

Al hablar del cierre del espacio aéreo nos hemos referido a una estrategia de comunicación planificada. Su objetivo es tener informada a la población y en especial a los usuarios de AENA, para de este modo amortiguar el impacto de las actuaciones de los controladores, y despertar en la opinión pública la simpatía y comprensión hacia las medidas del gobierno.

Los objetivos de la política de comunicación del Ébola despierta nuestra atención, no tanto por su contenido como por el momento de su definición. La alarma social que se genera se reconoce desde diferentes instancias, medios de comunicación, ciudadanos y los propios responsables de la comunicación entrevistados. Esta alarma social es la que condiciona los objetivos de la estrategia de comunicación a partir del segundo comité de crisis, el nuevo equipo directivo se marca como prioridad limpiar los canales y estado de miedo en la población, así como tranquilizar a los ciudadanos con la voz de especialistas. Para combatir el ruido mediático se celebran encuentros con los responsables de medios de comunicación, tertulianos, responsables de programas de gran audiencia, etc., donde se explica por los expertos el alcance real de la situación, para de este modo evitar el alarmismo. Nos sorprende que la conversación con la dirección de comunicación de Sanidad enseñe el mismo objetivo que se tiene previsto alcanzar en la segunda fase de la gestión de la crisis. Por lo tanto, toda la atención se centra en el objetivo que marca la estrategia del segundo comité.

IV.2.3.3 Comparecencia ante los medios de comunicación

Un episodio de crisis necesita de la instrucción de información del fenómeno hacia la sociedad, y la primera intervención ante los medios es la más importante pues condiciona la primera impresión de los públicos sobre la gravedad de los hechos, así como la capacidad de liderazgo del gestor para resolver el conflicto. Por lo tanto, en la primera rueda de prensa se debe ofrecer un estado de situación y la relación de medidas para proteger al ciudadano y corregir el problema. Credibilidad, seguridad, control de la situación, son algunos de los mensajes que los ciudadanos necesitan interiorizar de sus dirigentes, ante las emociones que despiertan en ellos un episodio crítico.

En todas las crisis que estudiamos la comparecencia de los gestores públicos tiene lugar en las primeras 24 horas del suceso. La primera rueda de prensa en el cierre del espacio aéreo se produce la misma tarde del día 3 de diciembre, una vez que se empiezan a conocer los partes de indisposición de los trabajadores según fuentes oficiales. La comunicación del terremoto de Lorca se produce incluso antes de la rueda de prensa, el alcalde atiende a medios de comunicación radiofónicos que contactan con él para conocer el alcance de la tragedia. De Gamonal la rueda de prensa del alcalde no se produce hasta el domingo 12 de enero, cuando los actos vandálicos habían comenzado la noche del día 10 de enero. En el caso del Ébola, la confirmación ante los medios de comunicación

tiene lugar la tarde del 6 de octubre de 2014, cuando los análisis practicados a Teresa Romero dan positivo.

Cuando se produce el cierre del espacio aéreo español la tarde del día 3 de diciembre de 2010, la primera comparecencia es la del ministro de Fomento y la del presidente de AENA, que se dirigen a la sociedad en sendas conferencia de prensa a través de un atril. Los mensajes similares transfieren la responsabilidad de la crisis al colectivo de los controladores, denominan la situación de huelga salvaje y anuncian contundencia para no ceder ante un chantaje donde se toma como rehenes a los propios ciudadanos. Mientras dura la fase de crisis, se suceden las ruedas de prensa, en algunas ocasiones varias veces al día, coincidiendo con reuniones o avances en la solución del conflicto. Y en todas ellas encontramos al máximo responsable de AENA y del Ministerio dando voz a la noticia, sin olvidarnos de la intervención del vicepresidente del Gobierno para explicar los acuerdos del Consejo de Ministros y de la Comisión Delegada para asuntos de crisis.

La primera intervención ante los medios de comunicación para dar cuenta del terremoto de Lorca se desconvoca con la llegada del segundo sismo, las consecuencias de este último posterga la comparecencia ante los medios de comunicación hasta entrada la noche. No obstante, la voz del alcalde se escucha en algún programa de radio de gran audiencia cuando todavía los datos de los que se dispone son muy difusos. Las continuas ruedas de prensa las ofrece el primer edil que comparte protagonismo con miembros del Gobierno de España y de la comunidad autónoma, en sus visitas a la ciudad.

En la crisis de Gamonal, como veremos al hablar del portavoz, comparece el vicealcalde que responde a diario a la demanda de información. Sin embargo, las solicitudes de algunos medios reclaman la presencia del alcalde, y las escasas comparecencias del primer edil tienen mayor eco en los medios que las ruedas de prensa del vicealcalde, en concreto son tres las ruedas de prensa del alcalde: la primera el día 12 de enero donde condenan los hechos, se manifiestan en la defensa de su proyecto y del estado de derecho; la segunda rueda de prensa es la del 14 de enero, donde se decide la apertura de un periodo de negociación vecinal; la última intervención de Lacalle se produce el 17 de enero para anunciar que finalizan las obras de Gamonal, donde aprovecha el alcalde para recordar que el bulevar ha sido la excusa no el problema.

La crisis por la enfermedad del Ébola estalla la tarde del 6 de octubre de 2010, cuando a la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, que dirige Mercedes Vinuesa, llega el resultado positivo de los análisis practicados a la auxiliar de clínica Teresa Romero. La escenificación de la rueda de prensa dista mucho de las que hemos visto en los otros casos. En esta ocasión comparece la ministra de Sanidad Ana Mato, la Directora General de Salud Pública, Calidad e Innovación del ministerio, el director general de Atención Primaria de la Comunidad de Madrid

Antonio Alemani, el director general del Hospital La Paz, el jefe de servicio de Medicina Interna del Hospital La Paz, la subdirectora general del Hospital Carlos III, y el responsable de enfermedades infecciosas del Hospital La Paz de Madrid. Todos ellos se sitúan detrás de una mesa y van dándose la palabra en la comunicación del contagio. Debemos tener presente que en la fase previa, cuando se adoptan las medidas de repatriación, quien comparece ante la opinión pública no es la titular del Ministerio sino la directora general, y en la rueda de prensa del día 6 que es cuando interviene por primera vez la ministra, lo hace arropada de más responsables políticos y técnicos. Estos son los que responden, en su mayoría, a las preguntas de los periodistas a pesar de ir dirigidas, muchas de ellas, a la titular del departamento de Sanidad. Es relevante que en esta rueda de prensa no comparezca en nombre de la Comunidad Autónoma de Madrid el consejero del ramo, en su lugar participa el director general de Atención Primaria.

No se vuelve a producir una rueda de prensa como esta, la siguiente comparecencia tiene lugar en la Consejería de Sanidad, el día 7 de octubre. Al igual que en la anterior, no se cuenta con la presencia del titular de dicha consejería como máxima autoridad sanitaria de la Comunidad de Madrid. Los portavoces en esta conferencia de prensa son el gerente de La Paz, el jefe de servicio de Medicina interna de La Paz y el jefe de la Unidad de Infecciosas de La Paz-Carlos III. Hasta el día 10 de octubre no se vuelve a ver un ministro en una convocatoria de prensa del Gobierno hablando de la crisis del Ébola y atendiendo las preguntas de los medios. Es la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del 10 de octubre, con la participación de la vicepresidenta y portavoz del Ejecutivo.

No destaca otras conferencias de prensa que protagonice la ministra y los medios otorguen una adecuada posición en sus espacios informativos. Como la premisa es dar paso a los especialistas en la información pública, el resto de comparecencias las protagoniza Fernando Simón, director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad.

Podemos concluir en relación con esta variable que hay dos casos donde el flujo de la comparecencia de la máxima autoridad es constante, como ocurre en Lorca y en el conflicto con los controladores. Un caso donde la comparecencia de la máxima autoridad se reduce a tres intervenciones muy mediáticas, como ocurre en Burgos, y un último caso donde la intervención de la responsable de Sanidad en comparecencia ante los medios es muy reducida, hasta el cambio de estrategia donde se decide que todos los días haya una comparecencia pública para avanzar el estado de situación de la gestión de la crisis.

IV.2.3.4 Transparencia informativa

Las comparecencias del portavoz, como asegura Freijeiro, «han de producirse con regularidad, haya habido o no novedades. Deben estar debidamente preparadas, lo cual abarca

no solo el discurso que se va a pronunciar, sino la totalidad del mensaje que se quiere transmitir» (Freijeiro, 2010: 331).

La política de comunicación en una situación de crisis debe buscar la máxima transparencia, huir del silencio y la opacidad informativa. Las manifestaciones públicas deben contener la máxima información desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo, con la intención siempre de llenar los espacios de los medios de comunicación para evitar que otras voces «no autorizadas» protagonicen las noticias.

Puede resultar complejo medir la frecuencia informativa en casos con un desarrollo muy dispar en su dimensión espacial, desde las 72 horas de la crisis de los controladores hasta 42 días (dos ciclos de 21 días) que establecen las autoridades sanitarias de espera para confirmar que no hay riesgo de contagio. Aun así, tratamos de obtener datos objetivos que nos aporten evidencias para medir esta variable.

La crisis de los controladores aéreos centra la atención de los medios desde la noche del 3 de diciembre hasta el día 6, cuando en la agenda pública pierden protagonismo el cierre del espacio aéreo y entran otros temas. Sin embargo, los retazos de la crisis se mantienen un poco más por la declaración del estado de alarma y la solicitud de prórroga. Se celebran más de una rueda de prensa al día por los máximos responsables de la crisis, lo mismo podemos decir de los comunicados de prensa. Si medimos la frecuencia de las notas de prensa que se emiten en cada episodio de crisis, parece que el caso del cierre del espacio aéreo es el que mayor información trasmite de la crisis, en segundo lugar encontramos al terremoto de Lorca, mientras que la crisis del Ébola que intensifica su actuación con el comité especial ocuparía una tercera posición, y en último lugar estaría el Ayuntamiento de Burgos.

Los primeros días del terremoto de Lorca, la ciudad es un ir y venir de líderes locales, regionales y nacionales, lo que da lugar a comparecencias diarias. Cada visita se acompaña de las declaraciones sobre acuerdos alcanzados y efectos de la tragedia. Las notas de prensa que se brindan desde el consistorio reflejan la importante labor informativa de la oficina de información, que puede observar como los mensajes que se transmiten tienen reflejo en sus diarios regionales, llegando en algunos días a emitir hasta siete notas de prensa.

La violencia en las calles de Burgos desde el día 10 de enero de 2014 eclipsa cualquier información municipal, como hemos visto en la cobertura de la actuación del gobierno y en la relación de mensajes en los medios de comunicación. Las comparecencias que se tienen previstas todos los días para dar cuenta de las actuaciones sufren un cambio en su contenido informativo, y la repuesta a los medios se encuentra condicionada por las intervenciones de los manifestantes. Esto se debe a que los medios tratan de buscar en los gestores políticos la respuesta a la intervención de los opositores al bulvar.

Una de las críticas a la gestión de crisis del Ébola es precisamente la falta de información. La alarma que se genera en los primeros momentos guarda relación con un desconocimiento de la enfermedad, del foco de infección y las probabilidades reales de contagio para el resto de la población. Las convocatorias de ruedas de prensa de los máximos responsables del Ministerio parece que se reducen a las del mes de agosto, de Mercedes Vinuesa, directora general de Salud Pública, que informa de los procesos de repatriación, y a la del 6 de octubre de la ministra Mato para informar del primer contagio en España. Desde el Ministerio se emiten notas de prensa con una asiduidad diaria a parir del contagio. La frecuencia informativa mejora con el cambio de dirección de la gestión, desde el 10 de octubre se celebran, al menos, una conferencia de prensa diaria por parte de los expertos, no de los políticos, y se emiten notas de prensa con toda la información que se trasmite a los medios.

IV.2.3.5 Herramientas de comunicación

La comunicación necesita de herramientas para informar y comunicar los casos de crisis. Los episodios de estudio muestran cercanía en los medios utilizados, con las tradicionales ruedas de prensa y las notas de prensa. La sociedad de la información en la que nos desarrollamos demanda el empleo de otros instrumentos como webs y cuentas de *microblogging*. Además se habilitan los teléfonos de aludidos y direcciones de correo electrónico, especialmente para aquellos casos donde hay víctimas o públicos directamente afectados por la crisis que necesita un determinado tipo de atención. Una de las reflexiones a partir de este estudio es la limitación en los recursos humanos y materiales con los que cuentan algunas administraciones, con especial incidencia en el manejo de la cuentas de Twitter. Esta es una de las dificultades que se denuncia desde la dirección de comunicación del Ayuntamiento de Burgos.

La similitud en el comportamiento de esta variable la encontramos en el recurso a las herramientas clásicas de comunicación, todos los episodios de crisis utilizan la comparecencia de prensa y el comunicado para informar sobre las novedades en la gestión del problema. La diferencia se encuentra en las nuevas formas de comunicación.

Para AENA, una de las lecciones aprendidas de la crisis de los controladores es el descubrimiento de la cuenta Twitter³¹⁷. El colapso que sufre la web de la entidad se puede paliar con la red de *microblogging*, que fue un canal de comunicación muy útil para mantener contacto con los informadores públicos y ciudadanos, como se indica desde su dirección de comunicación. El primer tweet de @aena es del día 4 de diciembre de 2010 «AENA anuncia prolongación del cierre del espacio aéreo hasta la 19:00 horas del cuatro de diciembre».

317 La cuenta de twitter de ANEA @aena empieza a funcionar el 4 de diciembre de 2010.

El caso de Lorca fue diferente en muchas de sus dimensiones. Los obstáculos en la red de comunicación por los efectos de los temblores fue una de las dificultades a las que se enfrenta el consistorio, las comunicaciones se ven interrumpidas y la oficina de información local no cuenta con los medios técnicos para realizar su trabajo. Prueba de ello son las notas de prensa del ayuntamiento que se emiten con frecuencia desde el día 13 de mayo, el día siguiente al terremoto tan solo un comunicado se registra en la sede electrónica de información del consistorio. Desde la noche del 11 de mayo, el teléfono móvil fue uno de las canales más eficaces de comunicación. Las convocatorias de prensa se realizan a través de sms, y en ocasiones, directamente se acude al puesto habilitado por el ayuntamiento para los corresponsales de los medios desplazados para cubrir la noticia. El consistorio lorquino dispone de página web municipal y de la cuenta Facebook del alcalde, pero no apertura ninguna en Twitter, es el 14 de junio del año 2013 cuando el Ayuntamiento de Lorca empieza a informar en 140 caracteres (@AyoLorca). Las peculiaridades de este caso hace que se arbitren otros instrumentos de comunicación con los ciudadanos, como es el vehículo con megafonía, las hojas informativas que se colocan a la entrada de edificios y establecimientos, además del boca a boca de miembros del equipo de gobierno que se distribuían para visitar las zonas de la ciudad y hablar con los vecinos.

El Ayuntamiento de Burgos utiliza, como los demás, la rueda de prensa y la nota de prensa. Además recurre a una recreación virtual que se distribuye por WhatsApp, donde se da a conocer el resultado final de las obras de Gamonal y folletos informativos, sobre todo para contrarrestar la publicidad de otras formaciones políticas como los folletos que reparte Izquierda Unida en la zona. La red de microblogging no funcionó porque no se dispone de los recursos humanos necesarios para poder nutrir de contenido la cuenta de Twitter y retwittear los mensajes. Esta es una de las dificultades que nos indica el director de comunicación del ayuntamiento, donde no se prevé personal experimentado para gestionar la crisis en las redes sociales.

La referencia a la información virtual de la crisis sanitaria es objeto de debate entre los diputados en el Congreso, donde la ministra de Sanidad, el portavoz del PP en el Congreso Rubén Moreno y la directora general de Salud Pública destacan la información que contiene la web del Ministerio como un medio de información. Se trataba de un enlace de tamaño y contenido reducido que parece no satisfacer la necesidad de información, por las críticas de otras formaciones políticas y porque es una de las primeras medidas de la nueva estrategia de comunicación del comité especial. El 16 de octubre de 2014 se inaugura en la red una nueva web específica para informar sobre el Ébola www.infoebola.gob.es, donde se muestra al mundo entero información acerca de la enfermedad. Los públicos destinatarios de esta web son los ciudadanos y los sanitarios no solo de nuestro país, gracias a los contenidos traducidos al inglés. Además de la web, en la nueva política de comunicación del Gobierno, se toma la decisión, el día 14 de octubre, de crear una

cuenta de Twitter, @Info_Ebola_Es318, con un mensaje de bienvenida del comité especial para la gestión de la enfermedad por el virus del Ébola. Es una cuenta que se asocia desde el comité de científico al que se le ha confiado la tarea de comunicar los avances en la gestión del contagio.

IV.2.3.6 Portavoz

La elección del portavoz no es una decisión baladí, debe ser resultado de un ejercicio reflexivo sobre su habilidad para el liderazgo en la gestión pública. De esta variable nos interesa conocer su perfil, el puesto de responsabilidad que ocupa en el organigrama de la institución, y si recaen en la misma persona las funciones de portavoz y coordinados del comité de crisis.

Hemos adelantado en el análisis del comité de crisis que solo confluyen los dos «cargos» en la misma persona en el caso de Lorca y en el cierre del espacio aéreo. Como la crisis del Ébola presenta dos episodios de gestión de crisis diferenciados, también en un primer momento se observa que es la ministra Ana Mato quien comunica la crisis y coordina las labores de la comisión coordinación con la Comunidad de Madrid para realizar el seguimiento del contagio por el virus del Ébola. Las diferencias las encontramos en la segunda etapa de la gestión de la crisis sanitaria y en la gestión de Gamonal.

El ministro de Fomento José Blanco es el portavoz de la crisis del cierre del espacio aéreo, es el máximo responsable en las negociaciones del convenio colectivo con los controladores y desde su departamento se ha fraguado toda la estrategia de respuesta al conflicto. Encontramos otra voz autorizada para hablar de la crisis como es la del vicepresidente del Gobierno, porque es el portavoz del Gobierno y anuncia medidas excepcionales del Consejo de Ministros.

La portavocía en el caso de Lorca es un ejemplo más de la cooperación y coordinación entre las instituciones. El Ayuntamiento de Lorca recibe la visita de otras administraciones que participan en la reconstrucción de la ciudad y que ceden el protagonismo al primer edil Francisco Jódar. Él es quien mejor conoce el terreno donde tiene lugar la tragedia, su designación podemos entender que es natural y no precisa reflexión. La experiencia del regidor municipal en las tareas de portavoz se retrotrae a las legislaturas anteriores cuando era el líder del principal partido de la oposición.

Gamonal vuelve a ser diferente en la designación del portavoz. Entre las tres personas que comandan la situación de crisis se decide que el portavoz sea el vicealcalde y concejal de obras. La labor de portavoz no es nueva viene desempeñando esta función desde que se constituye la corporación municipal en junio de 2011,

318 Primer tweet de la cuenta oficial del Ébola (14/10/2014): «Bienvenidos a la cuenta en Twitter del Comité Especial para la Gestión de la enfermedad por el virus Ébola».

cuando asume la portavocía del equipo de gobierno municipal. En su designación se tiene en cuenta que «es el portavoz del equipo de gobierno municipal, que tienen habilidad comunicativa, que es nacido de Gamonal y que además responde a ciertos atributos de imagen, como un chico joven, alto y elegante, al estilo de los nuevos líderes políticos como Pedro Sánchez». Estas características, que pesan en su elección, se comparten desde la dirección de comunicación local³¹⁹.

La crisis sanitaria nos deja una experiencia diferente a los otros casos, no solo por los dos episodios de gestión de una misma crisis, sino porque la labor del portavoz le corresponde a un profesional de la sanidad pública y no a un responsable político. La intensa semana del 6 de octubre de 2014 termina con la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros donde la vicepresidenta del Gobierno anuncia cambios en la gestión, cambios en la estrategia y cambios en la imagen de portavoz. La decisión de crear un comité científico marca la nueva estrategia informativa en la imagen de las comparecencias públicas, donde no están presentes los políticos y se cede la palabra a los especialistas. Es el doctor Fernando Simón, responsable del Centro de Alertas Sanitarias del Ministerio la voz en las ruedas de prensa posteriores a las reuniones del comité de expertos. Su designación recalca en el objetivo de tranquilizar a los ciudadanos con la voz de especialistas sanitarios. Es una persona preparada, que domina la materia y capaz de generar una imagen positiva entre las audiencias. Los argumentos que se esgrimen desde la dirección de comunicación del Ministerio es que los políticos deben dar un paso atrás en la comunicación y se designa a Fernando Simón por su profesionalidad como director del Centro de Alerta de la materia, pero además porque su imagen puede despertar cierta empatía por su dominio de la materia y se asemeja al estereotipo que la audiencia identifica con los profesionales de la organización sin ánimo de lucro Médicos sin Fronteras. A pesar de que la comunicación de la crisis le corresponde a una persona ajena a las esferas políticas, las riendas de la coordinación de los trabajos se mantienen en la vicepresidenta del Gobierno.

Debemos poner de relieve que Fernando Simón, en alguna entrevista³²⁰, no se reconoce a sí mismo como el portavoz de la crisis, pues argumenta que él no fue nombrado de forma oficial para esta tarea.

IV.2.3.7 Número de portavoces

Esta variable viene a insistir en lo que ya hemos adelantado antes, nos encontramos con un solo portavoz en la comunicación de crisis de Lorca y en la comunicación de los controladores aéreos. El relevo en la portavocía se aprecia en la gestión de la crisis sanitaria y en la gestión de Gamonal, y explicamos las razones para introducir esta afirmación.

319 Estos criterios que marcan la elección del portavoz se conoce a partir de los encuentros con el responsable de comunicación del consistorio.

320 Revista *Más poder Local*, número 29, octubre de 2016 «Comunicación de crisis». Entrevista a Fernando Simón.

En la gestión por el virus del Ébola nos encontramos una primera comunicación política de la ministra Mato y una comunicación técnica de Fernando Simón, desde que el Gobierno que preside Mariano Rajoy cambia la estrategia el día 10 de octubre de 2014.

En la gestión de Gamonal, hemos anunciado que el portavoz designado es Ángel Ibáñez³²¹. Referirnos con detalle a este caso en la variable número de portavoces es porque las ruedas de prensa que más eco mediático provocan son las del alcalde Javier Lacalle. Si revisamos las noticias de los medios de comunicación seleccionados para nuestro estudio, apenas hay referencia a las intervenciones del vicealcalde frente a la notoriedad de las tres ruedas de prensa del alcalde Javier Lacalle. La primera donde anuncia que el estado de derecho no puede claudicar ante la violencia (día 12 de enero de 2014), la segunda para anunciar la paralización temporal de las obras (día 14 de enero) y la última donde se informa de la terminación de las obras y abandono del proyecto de Gamonal (día 17 de enero de 2014)

IV.2.3.8 Preparación del portavoz

Es difícil encontrar un caso, entre los que estamos estudiando, donde el portavoz haya recibido una preparación específica para enfrentarse a la comunicación de una situación de crisis. La experiencia de los portavoces es la que adquieren de su gestión diaria ligada, normalmente, a cargos orgánicos en sus formaciones políticas y las tareas de responsabilidad pública que desempeñan.

El ministro Blanco cuenta con experiencia de la secretaria de organización de Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Esto le permite comparecer casi a diario para abordar los asuntos sencillos y complejos de su organización. La experiencia de Mato es la que le otorga los órganos de dirección del partido y su actividad en el Parlamento Europeo como diputada. Su responsabilidad en el Gobierno llega en la X legislatura (2011-2015), donde gestiona la reducción del gasto sanitario y el primer contagio en España del virus del Ébola. La trayectoria profesional de Fernando Simón vienen ligada al CAAES (Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias), donde participa en la gestión de alertas nacionales e internacionales asociadas a diferentes tipos, infecciosos y no infecciosos, y diferentes niveles de riesgo para la salud pública de la población española.

La preparación de comunicación que reciben los alcaldes son los cursos de oratoria en la campaña electoral cuando se les designa candidatos. En ningún momento recibe una formación específica para casos de crisis, como el que se produce el 11 de mayo (2011) en Lorca o el 10 de enero (2014) en Burgos. La práctica de portavoz es la propia de las tareas de gobierno y en el caso de Lorca, la de líder del principal partido de la oposición. La experiencia del portavoz de la comunicación de Gamonal no es otra que la propia de las intervenciones como portavoz del

³²¹ Vicealcalde de la ciudad, concejal de obras y portavoz del equipo de gobierno municipal.

equipo de gobierno y los cursos de telegenia del partido cuando formaba parte de su organización juvenil.

IV.2.3.9 Mensajes

La política de comunicación de la Administración se arma sobre unos mensajes, se focaliza hacia unos públicos y su finalidad es lograr unos objetivos. Se necesita ser precavido ante la importancia que tienen lo qué se dice y cómo se dice. En ocasiones un mensaje desatinado puede restar eficacia a la comunicación, suscita polémica en los medios, y oscurece las acciones positivas que la institución desarrolla para dar solución a un conflicto.

La aproximación teórica a los mensajes en una crisis coincide en determinar que los mensajes deben ser únicos para evitar discrepancias que pueden confundir a la ciudadanía, y se deben alejar de tecnicismos que no ayudan a comprender su significado.

En la tabla número diecisiete se exponen los mensajes que desde cada Institución se quiere trasmitir a las audiencias, y se aprecia su coordinación con los objetivos de la política de comunicación.

Tabla 17. Mensajes de las Administraciones Públicas en los episodios de crisis

Caso	Mensajes
Cierre del espacio aéreo (2010)	<p>Explicar a la ciudadanía la situación del colectivo de controladores aéreos.</p> <p>Mostrar que existe un grupo de trabajadores públicos privilegiados en un momento de grave crisis económica.</p> <p>Trasmitir que se va a cumplir con la legislación vigente y utilizar los instrumentos legales en defensa del interés general.</p> <p>Tolerancia cero del Gobierno con el chantaje, no se permite que se utilice a los ciudadanos como rehenes.</p>
Terremoto de Lorca (2011)	<p>Trasmitir tranquilidad y disposición de ayuda a los afectados por su ayuntamiento.</p> <p>Mostrar el control de la situación desde el ayuntamiento, desde la emergencia y en la resolución del conflicto.</p>
Conflicto de Gamonal (2014)	<p>Explicar las bondades del proyecto, lo positivo de su ejecución para el barrio de Gamonal y la ciudad de Burgos.</p> <p>Defender que es un proyecto que nace con el respaldo de la mayoría de la sociedad burgalesa.</p>
Contagio por el virus Ébola (2014)	<p>Defender que la prioridad del Gobierno es trabajar para que Teresa Romero se cure y evitar otros contagios.</p> <p>Reducir la alarma social y tranquilizar a la población.</p> <p>Explicar el alcance de la situación.</p> <p>Trasmitir la plena confianza en la Sanidad Pública española, donde existen profesionales muy capacitados para defender nuestra salud.</p>

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas en profundidad

Los mensajes del Ministerio de Fomento cuentan con una campaña previa, donde los responsables públicos se esfuerzan en construir una determinada imagen de los controladores aéreos, para de este modo favorecer la comprensión de las medidas del Gobierno cuando estalla la crisis.

IV.2.3.10 Mensaje único o segmentado

De los casos estudiados solo dos confirman segmentar los mensajes en función de sus públicos, el cierre del espacio aéreo y el terremoto de Lorca. En el resto de los casos los mensajes se dirigen a la sociedad en general.

IV.2.3.11 Público

Al referirnos a los mensajes hemos afirmado que dos episodios de crisis se construyen pensando en el público que los recibe, son los casos del cierre del espacio aéreo y el terremoto de Lorca. En el primero, la política de comunicación se fragua pensando en las audiencias, los mensajes se dirigen a la población en general para mostrar los privilegios del colectivo de controladores y su actuación irresponsable, además de los mensajes que se dirigen a los usuarios de AENA, a las compañías aéreas y a los controladores. Cuando se produce el terremoto de Lorca, la necesidad de ayudas a la ciudad condiciona el público al que se dirigen los mensajes. Junto a los ciudadanos y afectados por el movimiento sísmico, los mensajes se orientan hacia las instituciones y empresas que puedan brindar ayuda al municipio.

Los dos casos donde se señala una única audiencia como destinataria de sus mensajes son el caso de Gamonal y el Ébola. Desde el Ayuntamiento de Burgos se piensa como destinatario de sus mensajes en aquellos vecinos que no participan en las movilizaciones, todos aquellos que residen en el barrio de Gamonal pero que no secundan las protestas ciudadanas.

IV.2.3.12 Estrategia de comunicación

La variable estrategia de comunicación vienen referida a «la postura comunicativa o la clave retórica del discurso que, más allá de las reacciones técnicas generadas frente a la crisis, pondrán al público en las mejores condiciones para acoger la explicaciones dadas por la empresa para hacer valer su postura ante la crisis» (Piñuel, 1997:187). Las reacciones estratégicas que tratamos de localizar en nuestros episodios de crisis son las del silencio, negación, transferencia de responsabilidad, confesión, y discreción controlada (Westphalen y Piñuel, 1993). En algunos casos no resulta sencillo delimitar la estrategia, esta puede ir cambiando y, en ocasiones, no se ajusta en su totalidad al acotamiento teórico de estos autores.

Si seguimos la estela de identificar similitudes y discrepancias en el comportamiento de nuestras variables podemos adelantar que los dos casos primeros, el

cierre del espacio aéreo y el terremoto de Lorca, se decantan por una estrategia de confesión. Mientras que en los otros dos casos se pueden hacer más visibles otras estrategias de comunicación como la discreción controlada y la transferencia de responsabilidad en los casos del Ébola (solo en la primera parte de su gestión) y el conflicto de Gamonal.

La claridad de la estrategia de comunicación en el cierre del espacio aéreo español choca con las alteraciones de la estrategia del Ébola. El primer acontecimiento responde a la estrategia de confesión, y «confesar significa fundamentalmente, dos cosas: la primera, demostrar una actitud comunicativa transparente y abierta por parte de la organización; por otro lado, significa ofrecer todos sus medios técnicos y personales en la solución de la crisis, tratando de cerrar las causas que la han provocado, explicando los motivos que han permitido que ocurra, confirmando las acciones que se están llevando a cabo para solucionar o mitigar las consecuencias inmediatas» (Losada, 2010: 134). El discurso en las intervenciones del presidente de AENA, del ministro de Fomento y del vicepresidente del Gobierno, muestra a la ciudadanía la realidad del conflicto, con una exposición de los hechos y las medidas que se adoptan para solucionar el conflicto. Se responsabilizan de la situación, y ofrecen sus disculpas a los ciudadanos por los inconvenientes que esta situación les está produciendo. Al mismo tiempo, se hace un uso controlado en la dirección de responsabilidad en la situación de angustia hacia los controladores.

Como decimos, esta actitud de confesión, es la que se escenifica el terremoto de Lorca, algo sencillo de asumir si tenemos en cuenta el tipo de crisis y las causas que originan el fenómeno, donde no se identifica a un responsable último tragedia. Desde el primer momento se ofrece la máxima información, transparencia y disposición para cerrar la emergencia. En este tipo de crisis no es necesario negar la evidencia, ni silenciarla, porque los líderes políticos no son «responsables» de la aparición de un fenómeno natural como un terremoto.

Cuando estallan las revueltas en la ciudad de Burgos y el caso bulevar salta a los informativos a nivel nacional, sus responsables políticos improvisan una respuesta informativa a la crisis. No adoptan una actitud de silencio, ni de negación de los problemas, más bien se esfuerzan por comunicar lo que está sucediendo pero desde una estrategia de transferencia de responsabilidad. Ellos asumen que se está ejecutando una obra, que forma parte del programa electoral de un partido que ha obtenido mayoría absoluta en los últimos comicios electorales, que este proyecto se ha sometido a un proceso de exposición pública que ha recibido las modificaciones e incorporaciones de los vecinos de Gamonal. Pero argumentan su estrategia de comunicación en la responsabilidad de los manifestantes que se oponen a la obra del bulevar con el apoyo de otras formaciones políticas. Se identifica como responsables de la crisis a las protestas vecinales y a los violentos llegados a la ciudad de Burgos a paralizar el proyecto municipal con el uso de la fuerza.

La estrategia en la gestión del Ébola presenta un cambio de rumbo desde que se producen las primeras repatriaciones y se confirma el contagio de Teresa Romero, hasta los cambios en la gestión del virus que anuncia Soraya Sáez de Santamaría. En un primer momento, la política de comunicación parece que responde a una estrategia de discreción controlada, con la ausencia de la ministra de Sanidad que tarda en comparecer en el Congreso y ante la opinión pública para informar como máximo responsable de las decisiones de su departamento. Se resta importancia a la probabilidad de un contagio, lo que en otras crisis se puede interpretar como actitud de negación de un problema. La política de comunicación experimenta un notable cambio y sus responsables políticos asumen un posible fallo en la aplicación de algún protocolo. No hay que olvidar que «negar la crisis o negar la responsabilidad en ella como parte central de la estrategia de comunicación nos sitúa en un escenario sin vuelta atrás, [...], el uso de la negación compromete nuestra credibilidad» (Losada, 2010: 129). No es la única estrategia que se aprecia en la comunicación del virus del Ébola, las declaraciones del consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid causan un perjuicio a la política de comunicación del Gobierno, al transferir la responsabilidad del contagio a la paciente. Sus actitudes provocan el malestar³²² del presidente de la Comunidad de Madrid y declaraciones de su partido³²³ que se desmarcan de sus manifestaciones. A partir del día 10 de octubre la política informativa del Gobierno cambia de rumbo, con la creación del comité especial se apuesta por una información fluida, frecuente y transparente, que acerca su comunicación hacia la estrategia de confesión.

IV.2.3.13 Departamento de comunicación

En el organigrama de las instituciones públicas se encuentra el departamento de comunicación que asume las funciones de atención a la prensa, emisión de noticias, convocatorias públicas y relación con los medios. Estos gabinetes dependen directamente del máximo responsable de la organización, ministro o alcalde según cada caso. Su principal diferencia la encontramos en su tamaño, en su posibilidad de ampliación ante la gestión de un conflicto y el proceso de toma de decisiones. Mientras que su similitud se encuentra en la relación contractual con la Administración por medio de puestos de libre disposición o de confianza.

Los ministerios cuentan con un departamento de comunicación amplio, con personal de confianza y funcionarios de carrera del Ministerio. Cuando estalla el conflicto con los controladores aéreos, el departamento de comunicación ministerial no sufrió alteración ni incorporó personal nuevo. Su director de comunicación se integra en el gabinete de crisis y mantiene sus competencias en la coordinación de la estrategia de comunicación. Algo similar ocurre en la entidad pública empresarial AENA, en su departamento de comunicación se organiza información técnica

³²² Diario *El Mundo* (11/10/2014) «González reprende al consejero de Sanidad pero le mantiene».

³²³ Diario *El Mundo* (10/10/2014) «El PP cree que las declaraciones del consejero madrileño de Sanidad están fuera de lugar».

de la crisis, la situación en los aeropuertos y el tráfico aéreo, y su composición se mantiene constante durante el conflicto.

En los casos de crisis originada en el ámbito local, los ayuntamientos disponen de un gabinete de comunicación más pequeño para afrontar las situaciones creadas. En Burgos, la falta de personal es una de las dificultades que destaca su director de comunicación, solo lo integran un funcionario interino además del director. Con este personal deben administrar y gestionar gran número de tareas de coordinación y dirección de la política comunicativa, al mismo tiempo que se dedican a concretar la agenda, coordinar entrevistas e intervenciones en los medios de comunicación, atender a los medios desplazados hasta el lugar y redactar notas de prensa, comunicados, dossiers y preparar las convocatorias de ruedas de prensa. En el caso del Ayuntamiento de Lorca, el gabinete de comunicación municipal contaba con dos personas, pero con motivo de la crisis se refuerza con otro funcionario eventual que venía prestando servicio en el área de protocolo.

El departamento de comunicación de sanidad cuenta con el director de comunicación y dos personas más con relación de confianza, que se destinan a las áreas de sanidad y servicios sociales, y seis funcionarios de carrera que atienden las diferentes aéreas y organismos dependientes del Ministerio. Cuando se produce la crisis, el director de comunicación pasa a formar parte del gabinete de crisis donde se incorporan dos personas de prensa de la Presidencia del Gobierno. Una vez que la crisis se residencia en la Vicepresidencia del Gobierno, las funciones de comunicación se asumen por los miembros del departamento de comunicación de la vicepresidenta y el director de comunicación del Ministerio de Sanidad.

IV.2.3.14 Presupuesto destinado a la comunicación de crisis

No se aprecia consignación presupuestaria específica para la comunicación de crisis, sus gastos forman parte de partidas generales de publicidad y comunicación en el capítulo de gastos corrientes y servicios de los presupuestos generales de funcionamiento. Igual que ocurre en la gestión de crisis, no se consigna crédito para hacer frente a una comunicación de crisis, una medida que guarda relación con la falta de previsión y planificación previa.

IV.2.4 Dimensión política

IV.2.4.1 Contexto

En el estudio de un episodio de comunicación de crisis en el sector público, se necesita observar la variable contexto social y político donde se desarrolla este fenómeno. Este puede condicionar la percepción en los públicos de las medidas del Gobierno, sus interpretaciones, la toma de decisiones y acciones de todos los actores involucrados. Los medios de comunicación en la construcción de la noticia

incorporan esta variable y la relacionan con las decisiones gubernamentales para salir del conflicto. Y los estrategas de la gestión de comunicación de crisis deben observar los atributos de este indicador en la planificación de su política de comunicación.

La cercanía de los hechos estudiados permite identificar un contexto donde quedan muy marcados los problemas que preocupan a los ciudadanos. Un recorrido por los barómetros del CIS³²⁴, reflejan sus preocupaciones y la valoración de la situación en cada momento, lo que le convierte en un instrumento útil a tener en cuenta para la comprensión o no de las medidas que se adoptan en una situación de crisis y su respuesta ciudadana.

En diciembre del año 2010, la situación económica que atraviesa el país se considera por el 41,3 % y el 36,1 % de la población como muy mala o mala respectivamente, en tanto que la valoración política tampoco es mejor, ya que los porcentajes más altos se sitúan entre los ciudadanos que entienden que la situación política es regular (24,4%), mala (39,7%) y muy mala (27,4%). El paro (78,5%) y los problemas de índole económicos (51,9%), por este orden de prelación, son los que más preocupan a los ciudadanos. Este contexto parece favorecer las medidas del Gobierno en el caso de la crisis aérea, pues desde la dirección de comunicación se diseñan mensajes pensando en la situación económica de las familias españolas. Se trataba de mostrar que las medidas del Gobierno eran justas y que los sueldos que percibían los controladores del erario público se debían establecer de acuerdo a la responsabilidad de su trabajo pero dentro de unos límites, especialmente teniendo en cuenta el nivel de desempleo por el que atravesaba en ese momento el país. La estrategia de comunicación se construye sobre un mensaje clave: el Estado no puede mantener a unos funcionarios privilegiados, con sueldos millonarios, mientras que los españoles atraviesan dificultades extremas para llegar a fin de mes en sus hogares. Sobre esta idea arman su defensa de no ceder al chantaje del colectivo de los controladores aéreos.

En enero de 2014, la consulta ciudadana mostraba unos resultados similares. La situación económica se valoraba aún como mala (39%) y muy mala (47,7%) y la situación política como mala (31,4%) y muy mala (50,4%). Por otro lado, el principal problema sigue siendo el paro (78,5%) y, en esta ocasión, los problemas de corrupción (39,5%) saltan a un segundo nivel de prioridad, seguidos muy de cerca por las cuestiones de índole económica (30%). La situación de precariedad laboral, las dificultades económicas y los casos de corrupción urbanística hacen mella en los ciudadanos y se utilizan como una de las principales críticas para oponerse a

324 Problemas que preocupan a los ciudadanos a partir de las preguntas de los barómetros de opinión pública, del Centro de Investigaciones Sociológicas:
Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro núm. 2856, diciembre de 2010. www.cis.es
Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro núm. 3011 de enero de 2014. www.cis.es
Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro núm. 3041 de octubre de 2014. www.cis.es

la construcción del bulevar en el caso del Gamonal. Se trata de una infraestructura con una inversión millonaria en unos momentos de grave crisis económica donde las Administraciones Públicas deben controlar el déficit público. Además, en esta ocasión, hay un hecho importante que se utiliza por los opositores, al intentar vincular la construcción del bulevar con la corrupción urbanística: el constructor Méndez Pozo, dueño del *Diario de Burgos*, envuelto en casos de corrupción años atrás, es participe de las empresas adjudicatarias de las obras y un familiar suyo directo es parte del equipo de arquitectos e ingenieros que ganan el concurso de ideas del proyecto. El mismo lema que utiliza la plataforma de oposición resulta significativo, «Bulevar, ahora no», esto se entiende no tanto como una reticencia a la construcción del propio bulevar, sino como una negativa al momento en que éste se pretende acometer. Por lo tanto, el contexto en este caso juega en contra del Gobierno, y muchos ciudadanos no comprenden las decisiones gubernamentales.

La situación no mejora en octubre de 2014, momento en que estalla la crisis del Ébola, la situación económica se valora como mala (39,9%) y muy mala (42,3%) y la situación política como mala (31,0%) y muy mala (49,5%). En este momento, los principales problemas que identifican los ciudadanos son el paro que disminuye levemente (76%), la corrupción (42,3%), los problemas de índole económico (27%) y aparece como nuevo problema los políticos, los partidos y la política (23,2%). En este contexto, la política de austeridad que defiende el Gobierno de Mariano Rajoy, se percibe como una política de recortes. En la Comunidad de Madrid, el Hospital Carlos III sufre remodelaciones para adaptar la planta del edificio que acoge a los enfermos repatriados desde el continente africano. Una de las críticas que se vierten desde los sectores sanitarios y desde el resto de formaciones políticas, es que se prescinde del Hospital Carlos III como referente de infecciosas en España. Esta circunstancia se aprovecha como denuncia de sindicatos y personal sanitario ante la falta de medios, de espacios habilitados en los hospitales, de un vestuario y el material seguro para poder atender a los enfermos. Y el resto de fuerzas políticas también utilizan este argumentario para denunciar la actuación gubernamental en la gestión de la crisis. A la política de reducción de gasto público del Ministerio de Sanidad, hay que sumar la imagen de su titular expuesta a la opinión pública, por su vinculación y la de su ex marido en la trama de corrupción Gürtel³²⁵.

El suceso de Lorca se muestra diferente al resto de casos analizados. La situación económica no era la más favorable, desde luego, pero éste no fue el principal escollo en su contexto. Otras circunstancias parecen condicionar la gestión en este caso, especialmente la campaña de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2011, que se suspende de modo consensuado por todos los partidos políticos locales. Parece inevitable concluir que la cercanía de las elecciones pudo condicionar la respuesta coordinada de todas las administraciones: Todos exhiben

³²⁵ Trama de corrupción política que afecta al Partido Popular. En esta operación judicial se imputa la ex marido de Ana Mato por el cobro de comisiones cuando era el alcalde de Pozuelo de Alarcón.

su apoyo a las iniciativas de ayuda a las víctimas y a las tareas de reconstrucción de la ciudad, y nadie quiere mostrar una posición discordante en estos momentos tan delicados. Estamos ante un momento crítico donde ninguna fuerza política quiere equivocarse su decisión, todos se comprometen con Lorca y llegan a la ciudad para estar con los vecinos en una actitud de empatía por compartir su sufrimiento.

Por lo tanto, podemos observar como el contexto condiciona la respuesta de los gestores así como la percepción y entendimiento de los públicos. Nos encontramos dos casos donde el contexto se tiene en cuenta en la definición de la estrategia de comunicación, como hemos visto a la hora de abordar las variables de la comunicación de crisis. Y dos casos donde el contexto impacta de forma negativa en la política de comunicación del gobierno.

IV.2.4.2 Coordinación y colaboración entre Administraciones

En la redacción de la norma fundamental de nuestro Estado, las Cortes Constituyentes introdujeron los principios de coordinación y colaboración entre Administraciones Públicas, con una atención directa a la distribución territorial del poder y al reparto de competencias dentro del Estado español. En una situación de crisis se parte de un escenario caótico donde los ciudadanos demandan unidad y coordinación entre Administraciones para la salvaguarda del interés general. Se necesita colaboración y unidad de mensajes hacia los públicos siempre, y más aún cuando el partido que sustenta las Administraciones es el mismo.

Dos ejemplos antagónicos son las crisis municipales de Lorca y Burgos. En la primera se observa una relación fluida de colaboración entre la Administración General del Estado, con la presencia de todos los departamentos ministeriales y el propio presidente del Gobierno, la Administración de la comunidad autónoma y la Administración Local. La rueda de prensa que se celebra en Lorca con los jefes del ejecutivo de los tres niveles de gobierno evidencia esa cooperación, favorece la percepción positiva y la confianza de los ciudadanos hacia la actuación intergubernamental y sus dirigentes. Son constantes las imágenes de los tres niveles de Administraciones Públicas trabajando unidas por dar una solución al conflicto, con una cesión de protagonismo al alcalde en el anuncio de medidas que favorecen la recuperación del municipio. En este caso, los mensajes son similares y giran en la misma dirección. No sucede lo mismo en el caso burgalés, donde los responsables municipales sintieron el desamparo de la Subdelegación del Gobierno competente en materia de seguridad. Entienden los responsables que una mejor coordinación, quizás, hubiera evitado la presencia de los vecinos dentro del perímetro de las obras, obstaculizando el trabajo de las máquinas³²⁶.

³²⁶ La entrevista que se celebra con el director de comunicación del Ayuntamiento de Burgos, da muestras de la soledad en la gestión de la crisis y la falta de coordinación con la Administración del Estado a través de la Subdelegación del Gobierno en Burgos (Burgos, 22 de febrero de 2016).

Identificamos dos niveles de Administración Pública en la gestión del Ébola: el Gobierno de España a través de sus distintos ministerios y la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid, ya que se encuentran transferidas las competencias sanitarias a las comunidades autónomas y son estas las responsables de los centros hospitalarios. La primera discrepancia entre Administraciones de la que se hacen eco los medios de comunicación es sobre la responsabilidad en los protocolos sanitarios ante la enfermedad infecciosa. Desde la Comunidad de Madrid se aprecia una estrategia de transferencia de responsabilidad hacia el Ministerio de Sanidad, como autoridad competente para fijar la puntuación de la temperatura que determine el estado febril necesario para realizar los análisis³²⁷.

Las intervenciones del consejero de Sanidad de Madrid eclipsan la gestión del Gobierno central, sus declaraciones algo desafortunadas distrajeron la atención sobre las actuaciones del Gobierno y ocupan parte del espacio informativo en los medios de comunicación. Cualquier acción del Gobierno o del Ministerio de Sanidad, por adecuada que pudiera ser, no se aprecia debido al ruido mediático, y se desplaza el interés de la ciudadanía y de los medios hacia estas declaraciones y hacia lo que opina de ellas la ministra y el Gobierno.

Si nos retrotraemos a los momentos previos, en la repatriación, se visualizan otros ejemplos de descoordinación que los medios informativos fijan los días 7 y 8 de agosto. El primero coincide con la rueda de prensa prevista desde el ministerio para explicar el procedimiento de repatriación, que se muestra al público desde la dirección del hospital. El otro episodio está relacionado con los gastos de repatriación de Miguel Pajares y quién asume sus costes, si el Gobierno o la Orden de San Juan de Dios³²⁸.

En la crisis por el cierre del espacio aéreo español la Administración competente es el Gobierno de España a través del Ministerio de Fomento, a la que se encuentra adscrita la entidad pública empresarial AENA. En esta ocasión, la coordinación y colaboración es una constante desde antes de la crisis, asistimos a un reparto de competencias donde los mensajes y la gestión política le corresponde al Gobierno, y los mensajes más técnicos a los responsables de la empresa. No se aprecian contradicción en los protocolos aplicados, las medidas y acciones.

Es importante la presencia o no de esta variable en los episodios de crisis porque los medios de comunicación se hacen eco de estas circunstancias.

IV.2.4.3 Colaboración con otros agentes y formaciones políticas

La democracia precisa de estrategias que mantengan la posición de dominio de unas fuerzas políticas sobre otras. La colaboración con otras formaciones políticas

³²⁷ Diario *El Mundo* (9/10/2014) «Madrid rectifica a su consejero de Sanidad y dice que 'no se han cambiado los protocolos».

³²⁸ Diario *El País* (8/8/2014) Rajoy: «Esto lo pagará el Gobierno, es de puro sentido común».

puede reducir la presencia de voces críticas y añade valor a las decisiones del Gobierno. Esta variable se hace presente en la gestión del terremoto de Lorca y, aunque menos pronunciado, en el episodio del cierre del espacio aéreo. En los otros dos casos, la falta de acuerdo aviva las críticas desde otras formaciones políticas con repercusión en los medios de información.

Las relaciones en el Ayuntamiento de Burgos se encuentran enquistadas ante las denuncias del Partido Socialista sobre el concurso de ideas del proyecto del bulevar, y el apoyo de Izquierda Unida a los vecinos que se oponen a su realización. Esta tensión no se respira en las relaciones entre representantes de los ciudadanos en la ciudad de Lorca. Su alcalde y concejales mantienen una comunicación fluida con el resto de formaciones políticas, los datos de la crisis se traslada a través de cauces formales como son las juntas de portavoces y, desde los cauces más informales, a través de conversaciones telefónicas con los líderes del resto de formaciones políticas en el consistorio e incluso partidos que concurren a las elecciones de 2011 que no tienen representación municipal.

Cuando se produce el cierre del espacio aéreo, tras la reunión del Consejo de Ministros extraordinario celebrado el 4 de diciembre, el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero mantiene una conversación telefónica con el líder de la oposición Mariano Rajoy para informarle de la situación actual en los aeropuertos y de las medidas adoptadas por el Gobierno³²⁹. El ministro de la Presidencia procede de igual modo con los portavoces del resto de grupos políticos con representación parlamentaria.

En el caso del Ébola, se produce una llamada de teléfono entre Gobierno y principal partido de la oposición, la comunica a la opinión pública el líder del principal partido de la oposición Pedro Sánchez³³⁰ del que parte la iniciativa de llamar al presidente del Gobierno Mariano Rajoy. En sede parlamentaria son numerosas las críticas a la falta de comunicación del ejecutivo con los grupos parlamentarios. A los tres días de producirse el contagio, la ministra Mato se reúne con los grupos parlamentarios para ofrecer los datos de su gestión, aclarar sus dudas y solicitar la colaboración de todos. Las críticas del Partido Socialista se basan en la ausencia de información desde el Gobierno, y su desacuerdo se dirige hacia la persona que mantiene la comunicación con los grupos políticos que es el portavoz del Partido Popular en materia sanitaria Rubén Moreno. Desde otras formaciones y grupos parlamentarios se entiende que la comunicación con los grupos políticos para informar de la gestión pública del Ébola debe partir de la ministra o, en su caso, de la secretaria de Estado.

329 Información que facilita el vicepresidente del Gobierno Alfredo Pérez Rubalcaba en el Consejo de Ministros extraordinario del día 4 de diciembre de 2014.

330 Telediario de las 15:00 h, TVE. (7/10/2014) Declaraciones de Pedro Sánchez.

IV.2.4.4 Iniciativa en la comunicación

La iniciativa de comunicación de crisis se encuentra relacionada con la dirección de la comunicación y con la primicia de la noticia. Si ésta parte de la comparecencia e información pública o, si por el contrario, el contenido de la noticia se inicia desde el medio y la Administración juega el papel secundario de dar una respuesta. Partimos de una premisa y es que la correspondencia entre los mensajes del Gobierno y los mensajes de los medios de información permiten alcanzar de una forma más rápida el objetivo de resolver el conflicto, sin causar daños a la imagen de la institución. Nos encontramos casos donde los medios reproducen los mensajes de las intervenciones políticas y sus encuadres periodísticos coinciden con el objetivo de la comunicación marcada en la estrategia pública. Pero en otras ocasiones la información se encuentra condicionada por el medio que marca con sus preguntas la orientación de la noticia. En los dos primeros casos, de 2010 y 2011, la comunicación no es solo de respuesta, la iniciativa parte de los gestores públicos. Se reciben los mensajes del Gobierno y se muestran en los medios de información en la misma línea crítica.

De Gamonal se aprecia una situación distinta, la comunicación del Ayuntamiento de Burgos es reactiva y en la mayoría de las ocasiones su información se somete a las respuestas de preguntas formuladas por los medios, esto supone una posición de superioridad del medio en la iniciativa. Cuando salta la noticia, las portadas de los diarios destacan los altercados y la violencia en sus calles, mientras que la versión municipal tiene un eco menor y no cuentan con el mismo espacio informativo. Si repasamos los medios de comunicación la referencia a la voz municipal se reduce a tres momentos concretos, las tres ruedas de prensa del alcalde, el resto de días apenas se concede espacio mediático a la información que transmite Ángel Ibáñez como portavoz de la crisis.

Algo parecido nos encontramos en la comunicación del Ébola, la necesidad de una respuesta a las causas del conflicto y el identificar los posibles fallos en la aplicación del protocolo, marca la iniciativa de la comunicación en los medios. Las preguntas de los corresponsales en las ruedas de prensa condicionan la noticia y la respuesta de la versión oficial. Como hemos advertido con anterioridad, esto no siempre es así, la intensidad informativa, el grado de conocimiento y de control de la situación por el comité científico tiene su reflejo en la iniciativa de la comunicación.

IV.2.4.5 Iniciativa política

Con la iniciativa política nos referimos a las actuaciones para dar una solución a la crisis, y más concretamente, si estas medidas son decisión original de la Administración responsable de su gestión o, si por el contrario, las decisiones que toman dependen de solicitudes de otros agentes externos.

Cuando se produce el cierre del espacio aéreo en el año 2010, las decisiones políticas que se implementan son originarias del Gobierno, como ocurre en el caso del terremoto de Lorca en 2011. Esta similitud se convierte en diferencia para los otros dos casos. De Gamonal, el alcalde cierra la crisis con la paralización definitiva de las obras ante la presión vecinal y la posibilidad de más violencia en las calles de Burgos.

En la crisis del Ébola todo se precipita y los tiempos se acortan. Desde otras formaciones políticas se demanda mayor transparencia informativa, además de acuerdos de gestión que se materializan a partir del 10 de octubre. Una muestra es la petición que formula el Partido Socialista el día 9 de octubre, donde urgen al Gobierno a crear un comité de crisis presidido por Mariano Rajoy³³¹. Desde las filas socialistas se recuerda al ejecutivo que, de acuerdo con el decreto que regula el Consejo de Seguridad Nacional, se puede crear de inmediato un comité de crisis presidido por el presidente del Gobierno. Este comité debe estar formado por la vicepresidenta del Gobierno y los ministros de Sanidad, Interior, Defensa y Administraciones Públicas. Sus competencias son de coordinación de acciones y Administraciones, desde el que se ofrezca información diaria mientras perdura la situación de crisis. Junto a esta petición, registran la solicitud de una campaña de información a los ciudadanos para que conozcan las medidas de prevención que se deben adoptar y las características de la transmisión de esta enfermedad.

Al día siguiente de hacerse públicas estas peticiones, el Gobierno que preside Mariano Rajoy acuerda en el Consejo de Ministros³³² la creación de un comité presidido por la vicepresidenta con la participación de otros ministerios. Seguramente el Gobierno tenía ya previsto esta medida, pero en los medios de comunicación aparece primero la iniciativa del Partido Socialista.

IV.2.4.6 Iniciativa parlamentaria

Entendemos la necesidad de observar esta variable por la importancia que tiene, como el resto de iniciativas, en el análisis de la comunicación de crisis de un Gobierno. En ocasiones nos olvidamos de la atención hacia los órganos que ejercen el control a la acción del poder ejecutivo, un proceso de rendición de cuentas donde los gestores públicos informan de la crisis, su origen, consecuencias y medidas para su pronta solución. En los casos que estamos comparando, el estudio de las comparecencias en los órganos de control³³³, nos ayuda a mostrar y construir los atributos de esta variable. En los controladores aéreos, la iniciativa para explicar la

331 Diario *El País* (9/10/2014) «El PSOE urge a crear un Comité de crisis para el Ébola presidido por Rajoy».

332 Rueda de prensa del Consejo de Ministros del día 10 de octubre de 2014. Se anuncia la creación del comité especial para la gestión de la enfermedad por el virus del Ébola, que preside la vicepresidenta y donde participan varios departamentos ministeriales. Además le asiste un comité científico de expertos. www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas.

333 Tabla 16. Intervención y debate en las Cortes Generales. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola.

crisis, sus causas, medidas y soluciones, parten del Gobierno como Administración responsable.

No ocurre lo mismo con el caso del Ébola, las críticas a la gestión del Gobierno se justifican ante la falta de comparecencia de la ministra Mato, que retrasa su presencia en el Parlamento hasta el día 15 de octubre. Se registra solicitud de intervención de la titular de Sanidad por todos los grupos parlamentarios, algunos en más de una ocasión. La falta de iniciativa parlamentaria³³⁴ se identifica por el resto de fuerzas políticas con una falta de transparencia informativa.

En los ayuntamientos, el órgano donde se rinde cuentas es el Pleno municipal. En el caso de Burgos, su celebración parte de la iniciativa de otros grupos políticos y se celebra con carácter extraordinario el día 17 de enero. No ocurre lo mismo en Lorca, la Corporación se encuentra en funciones, y no se solicita Pleno explicativo de los hechos y decisiones. Las otras fuerzas políticas reciben la información desde la alcaldía. La respuesta a esta variable se puede interpretar como un indicador positivo o de aceptación de la gestión del conflicto.

Visto los atributos de esta variable podemos afirmar que la iniciativa parlamentaria parte del Gobierno en el cierre del espacio aéreo, mientras que en el contagio por el virus del Ébola, el Gobierno se encuentra sometido a un control exhaustivo del resto de fuerzas políticas que someten a consultas a los miembros del ejecutivo en cada sesión, inclinando de este modo la balanza de la iniciativa parlamentaria.

IV.2.4.7 Empatía

La llegada de una crisis aflora un conjunto de emociones y sentimientos en los ciudadanos, en ocasiones los resultados de este fenómeno se acompañan de sufrimiento, estrés o compasión hacia los públicos afectados. La demanda de protección de los ciudadanos no se reduce a las medidas que dan solución al conflicto, las audiencias también esperan de sus políticos protección y comprensión hacia las dificultades que atraviesan con motivo de la crisis.

Nos referimos a la empatía como la capacidad de cercanía del político y la capacidad de ponerse en lugar del público afectado. Estas actitudes, propias del despertar de la tragedia, fue una de las críticas que se vierten sobre uno de los casos de comunicación de crisis que mayores estudios ha dado a esta disciplina de comunicación política. Nos referimos a la crisis del Prestige (2002), donde se defiende una estrategia de negación y se minimiza la realidad de los vertidos. En

334 No es la primera vez que se solicita en el Congreso de los Diputados la comparecencia de la ministra Mato. El 26 de Agosto, se presenta ante la Comisión Permanente del Congreso de los Diputados la solicitud de comparecencia de la ministra de Sanidad, por el Grupo Parlamentario Socialista y por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA CHA.

esa ocasión, los ciudadanos afectados tienen que esperar 31 días para recibir la visita del presidente del Gobierno, que tiene lugar después de la asistencia del jefe del Estado.

Cuando AENA y el Gobierno toman la decisión de cerrar el espacio aéreo en el puente festivo de diciembre, la empatía del Gobierno hacia los ciudadanos se manifiesta a través de un ofrecimiento de disculpas en las sucesivas ruedas de prensa que se celebran por parte del presidente de AENA, del ministro de Fomento, y del vicepresidente del Gobierno. Se busca la comprensión de los ciudadanos, al igual que ellos comparten el razonado malestar por el chantaje de los controladores que toman de rehenes a los ciudadanos, para alcanzar sus intereses en la regulación de sus condiciones laborales. La comprensión y la petición de disculpas forman parte del discurso de todas las comparecencias públicas en los primeros días de la crisis³³⁵.

Rueda de prensa del ministro de Fomento (3 de diciembre de 2010):

«En primer lugar, en esta comparecencia quiero pedir disculpas a los ciudadanos que no pueden viajar por el chantaje de los controladores aéreos que los están utilizando como rehenes».

Rueda de prensa del Vicepresidente del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba (4 de diciembre de 2010).

«...Me queda una cosa, la más importante quizás o tan importante como las anteriores que es una vez más, reiterar las disculpas que el Gobierno pide a los ciudadanos que han visto alterado gravemente sus previsiones en un momento especialmente importante».

Lorca es un caso paradigmático donde los políticos son los primeros afectados por el terremoto, ellos al igual que los periodistas representan historias de vida y dejan sus familias para estar al lado de los vecinos. Durante la noche del día 11 de mayo, los miembros del equipo de gobierno junto con el resto de autoridades están al frente de la gestión, ayudando y coordinando las zonas habilitadas para que los lorquinos sin hogar puedan pernoctar. El alcalde y los concejales intentan acudir a aquellos lugares de la ciudad donde se requiere su presencia. La cercanía se deja sentir desde todas las Administraciones, con la visita a los enfermos en los hospitales, la presencia de los Príncipes de Asturias en el funeral de Estado, la visita del presidente del Gobierno y sus ministros, y la del presidente de la comunidad autónoma que se traslada todos los días a la ciudad de Lorca para celebrar las reuniones de coordinación con el alcalde y sus concejales. Las declaraciones de los

³³⁵ Rueda de prensa del ministro de Fomento (3/12/2010). Telediario 21:00 h, TVE; Rueda de prensa del Consejo de Ministros extraordinario (4/12/2010) www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas.

máximos dirigentes transmiten un mensaje de apoyo, cercanía y acompañamiento a los lorquinos, como reflejan los medios de información:

Presidente del Gobierno³³⁶, Zapatero: «El seísmo ha sido duro, pero más fuerte es la voluntad de este país».

Ministra de Sanidad³³⁷, Pajín: «Es admirable la fortaleza emocional de los heridos de Lorca».

Mariano Rajoy³³⁸. «Rajoy ensalza el compromiso, el trabajo y el esfuerzo de los políticos».

Alcalde de Lorca³³⁹. «Mi prioridad es reconstruir Lorca».

Las circunstancias que rodean la crisis de Gamonal se presentan diferentes, los encuentros que se producen entre el alcalde y los vecinos no son fáciles y se desarrollan en un clima de cierta tensión. Los vecinos que se reúnen con el alcalde a partir del 14 de enero de 2014³⁴⁰ son interlocutores diferentes a los que rechazaban el proyecto antes de las manifestaciones. No se reproducen las actitudes de empatía de los casos anteriores, y las declaraciones muestran la transferencia de responsabilidad a manifestantes³⁴¹ violentos e infiltrados y otros agentes que rechazan el bulevar. Las últimas declaraciones del alcalde son para decir que el bulevar no ha sido el problema sino la excusa para atacar al gobierno municipal³⁴².

En la gestión del Ébola se identifican varios episodios que se alejan de los postulados teóricos sobre la empatía de un líder. Una de las primeras críticas que recibe la ministra de Sanidad es su «ausencia» en los primeros momentos de su gestión, que no aparece hasta el funeral por el padre Miguel Pajares. Desde que se acuerda la repatriación, la comparecencia ante los medios la protagoniza la directora general Salud Pública Mercedes Vinuesa. A esto se suma la visita del presidente del Gobierno y del presidente de la comunidad autónoma al Hospital Carlos III donde se trata a la auxiliar de clínica, que tiene lugar el 10 de octubre, cuatro días después del ingreso que coincide en el tiempo con el cambio en la dirección y estrategia del Gobierno.

336 Diario *La Verdad* (14/5/2011).

337 Diario *La Opinión de Murcia* (15/5/2011).

338 Diario *La Verdad* (18/5/2014).

339 Diario *La Verdad* (24/5/2014).

340 Diario *El Mundo* (15/1/2014) «El alcalde de Burgos para las obras y va a negociar con los vecinos».

341 Diario *El País* (18/1/2014) «Es habitual que en las protestas se infiltren violentos para desvirtuarlas», entrevista a Francisco Martínez, secretario de Estado de Seguridad.

342 Diario *El Mundo* (17/1/2014). «El alcalde de Burgos anuncia que las obras de Gamonal se paralizan de forma definitiva».

La afirmación de los medios de comunicación donde se asegura que la madre de Teresa Romero³⁴³ y la propia paciente³⁴⁴ se enteran de su contagio por la prensa, no favorece la comunicación de la crisis. Al igual que las declaraciones del consejero de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Madrid no favorecen la presencia de atributos positivos de esta variable. Sus declaraciones son objeto de críticas y de debates políticos, algunas de estas manifestaciones³⁴⁵ son:

«Para explicar a uno cómo quitarse o ponerse un traje no hace falta un máster³⁴⁶», «Unos tienen una mayor capacidad de aprendizaje que otros», «Ha tardado días en reconocer que pudo tener un fallo al quitarse el traje. Si lo hubiese dicho antes habríamos ahorrado mucho trabajo», «Tan mal no debía estar para ir a la peluquería», «Ha tardado mucho en decir lo que había hecho, nos hubiera evitado un quebradero de cabeza», «En el primer caso se les dieron los primeros cursillos y no hubo ningún problema». Y la última frase que pronuncia ante de su cese el 4 de diciembre³⁴⁷, «Si lo hubiese hecho tan mal –Teresa Romero– no estaría hablando».

Las declaraciones del Consejero de Sanidad son parte del debate mediático donde se solicita a miembros del Gobierno central un pronunciamiento de condena o aceptación. Desde comunicación del Gobierno y del Ministerio³⁴⁸ son conscientes del malestar y la alarma social que produce las manifestaciones del consejero.

IV.2.4.8 Habilidades para el liderazgo

El liderazgo público se somete a presión pública con la llegada de una crisis. Los estudios de Boin, Hart, Stern y Sundelius del año 2007, muestran cinco indicadores que denotan la habilidad para el liderazgo de los responsables públicos cuando se enfrentan a la gestión de este fenómeno: proporcionar sentido a la crisis, adopción de decisiones, elaboración de un significado, terminación y aprendizaje. Al significado de cada uno de ellos nos hemos referido en la construcción de nuestro marco teórico.

Los responsables públicos necesitan observar señales de alerta que anticipen la llegada de una crisis, estos tienen que apreciar que una crisis se puede producir y sus efectos para proporcionar un sentido a la amenaza. En este cometido las Administraciones Públicas muestran cierta carencia pues no definen previamente sus conflictos potenciales. En los casos que nos ocupan, solo podemos identificar

343 Diario *El País* (8/10/2014) «La madre de Teresa Romero se enteró de su estado por la radio».

344 Diario *El Mundo* (9/10/2014) «Teresa Romero se enteró por la prensa digital de su positivo de ébola».

345 Diario *El Mundo* (9/10/2014) «Las perlas del consejero de Sanidad», donde se recogen las frases más destacadas pronunciadas por Javier Rodríguez. En otros medios de comunicación como el ABC del día 4 de diciembre de 2014, se exponen las declaraciones más polémicas del consejero madrileño.

346 Diario *El País* (9/10/2014).

347 Diario *El Mundo* (5/10/2014). «Víctima de su locuacidad». En este artículo se señala como el consejero cesa por sus manifestaciones durante la gestión de la crisis.

348 Así se desprende de los datos de las entrevistas que se mantienen en Madrid y vía telemática.

esta habilidad en la gestión del cierre del espacio aéreo español. En esa ocasión el Gobierno se anticipa, define su crisis y le proporciona su significado, que facilita la correspondencia posterior de sus mensajes con la de los medios de información.

El comportamiento de esta variable en los casos municipales no presenta similitudes, en Lorca porque no se puede prever la llegada de un terremoto y de Gamonal porque los responsables municipales no intuyen que las manifestaciones en contra del bulevar acabarían en los altercados del mes de enero. Igual ocurre en la crisis del Ébola, donde los mensajes del Gobierno en los que se pronostica la mínima posibilidad de contagio, pueden relajar el momento de proporcionar sentido a la crisis. Su definición y la búsqueda de significado tiene lugar una vez que Teresa Romero da positivo al virus.

Aun así, en todos los episodios de crisis se adoptan decisiones para dar una solución al conflicto, estas decisiones se salen de los asuntos diarios de un Gobierno y pueden ocasionar riesgos políticos. Limitar estos efectos precisa de una adecuada coordinación intergubernamental, y que las decisiones que se adopten e implementen tengan presente el contexto institucional donde se desenvuelven. Todos los episodios de crisis fuerzan a la Administración a adoptar medidas, pero no siempre se tiene presente el contexto institucional ni la coordinación entre las Administraciones. En el caso de los controladores aéreos, las decisiones que se adoptan resuelven el conflicto, precisamente el contexto de crisis económica en la que se encuentra inmerso el país, es una de los argumentos de mayor relevancia en la negociación con el colectivo de los controladores y la política del Gobierno. El contexto institucional también marca la gestión de la crisis en los casos de Gamonal y del Ébola, la crisis económica y la corrupción urbanística para el primero, la crisis económica y los recortes en sanidad para el segundo. La situación de Lorca es distinta, el contexto institucional podría marcarlo las elecciones municipales y autonómicas del 22 de mayo de 2011.

«En una crisis, se espera que los líderes reduzcan la incertidumbre y proporcionen una narración autorizada acerca de qué está pasando, por qué está sucediendo y qué es necesario hacer» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 31). Cuando los gestores públicos han dado la explicación de la crisis, deben imputar un significado y lograr que sus decisiones gocen de comprensión y entendimiento por parte de los públicos. En el encuadre de la noticia trabajan los líderes y sus departamentos, para que los ciudadanos perciban la misma realidad de la crisis que la del Gobierno, pero en esta tarea también pueden trabajar las empresas de información, colectivos sociales y otras fuerzas políticas, que tienen su interpretación de los hechos y a los que «censurarnos no es una opción viable en una democracia» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 31). Cuando hemos analizado la eficacia de la comunicación de crisis, nos hemos detenido en unos de los indicadores que es la correspondencia entre los mensajes del Gobierno y la de los medios de información. Si un líder carece de la habilidad de comunicación no pueden liderar la crisis. Hemos comparado los casos, donde los dos primeros

atesoran un encuadre similar de las noticias y el mismo marco de referencia desde el Gobierno. Además muestra un liderazgo de la crisis que lo asume el máximo responsable con cierta «habilidad» comunicativa. No se aprecia la misma sintonía cuando nos referimos a los otros dos episodios de crisis, el alcalde de Burgos se aparta de la comunicación y cede el testigo al concejal de obras y en el caso del Ébola apenas se producen las comparecencias de la responsable de la crisis en la primera fase de su gestión. Los medios no muestran los mismos marcos interpretativos que construyen los responsables públicos en relación con los objetivos de su política de comunicación.

La crisis no se puede mantener de forma permanente, es necesaria su terminación para poder recuperar la normalidad, en ese momento la rendición de cuentas es una práctica habitual para concluir la crisis. En los dos casos a nivel nacional, esta actividad tiene lugar en sede parlamentaria, y en los medios de comunicación cuando se celebra la rueda de prensa que escenifica el fin de la crisis. De Gamonal se debate y rinden cuentas de sus decisiones en el Pleno de 17 de enero, pero quizás es más fácil de identificar en la rueda de prensa que tiene lugar ese mismo día donde el alcalde anuncia la paralización definitiva de las obras. En Lorca, no se observa una rendición de cuentas al uso, se da cuenta en los medios de comunicación, directamente a los públicos con los que se relacionan todos los días los miembros de la corporación municipal, y en la constitución de la nueva corporación con el discurso del alcalde³⁴⁹ que marca lo ocurrido y el programa donde se asumen los nuevos retos.

Una tarea estratégica final del liderazgo en la gestión de la crisis es la extracción de lecciones políticas y organizativas. «La experiencia de la crisis ofrece una reserva de enseñanzas potenciales para la planificación de contingencias y la preparación para crisis futuras. Una crisis debe ser una oportunidad de reformas profundas para así poder entender que se tiene capacidad de respuesta, y que no se quedan en la misma situación de antes de la crisis» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 33-4). No encontramos un documento por escrito que recoja toda la gestión de la crisis, especialmente en la política de comunicación, más allá del aprendizaje personal de la experiencia de quienes han participado activamente en su gestión. A estas lecciones aprendidas nos referimos cuando medimos la dimensión evaluación.

IV.2.5 Dimensión de las relaciones con los medios de comunicación

La relación con los medios de comunicación necesita un desarrollo anticipado a la crisis, durante los 365 días anteriores los responsables de comunicación deben cuidar sus relaciones con los medios, y practicar el conocimiento mutuo que mejore la comunicación cuando despertamos en la fase más aguda de la tragedia. Apenas se observan diferencias en las variables que incluimos en esta dimensión para los

³⁴⁹ La crisis del terremoto de Lorca se produce en campaña electoral. Se celebran elecciones municipales el día 22 de mayo de 2011 y el 13 de mayo toma posesión la nueva Corporación.

casos de estudio, la práctica totalidad de los departamentos de comunicación mantienen relaciones con los medios informativos, quizás la mayor disparidad se registra en el ámbito territorial del poder donde se gestiona cada episodio de comunicación.

IV.2.5.1 Relaciones con los medios

El departamento de comunicación de AENA asume la comunicación técnica del cierre del espacio aéreo. Desde la dirección de la empresa se cuidan las relaciones con los medios de comunicación, y durante la crisis la empresa trabaja principalmente con agencias de medios en la difusión de la información.

Todos los casos estudiados muestran una relación de colaboración con los medios de comunicación, afirman mantener una relación directa con los informadores que cubren la noticia y con los directivos de los medios con los que mantienen contacto a diario.

IV.2.5.2 Listado de medios de comunicación actualizado

En todos los departamentos de comunicación se dispone de un listado actualizado de los medios y las personas de contacto. La dificultad se presenta en los ayuntamientos donde la relación con los medios es a nivel local y regional, y cuando se produce una crisis, entran en escena informadores nacionales e internacionales desconocidos.

IV.2.5.3 Atención directa a los medios de comunicación

Las entrevistas que se mantiene con los directores de comunicación en cada uno de los casos revelan una atención directa a los medios. La proximidad que caracteriza a los municipios, como Administración más cercana al ciudadano, se extiende al ámbito de la prensa local. Los periodistas disponen del teléfono personal de los cargos políticos, del que hacen uso durante la gestión de crisis para solicitar información directa. La relación con el resto de medios llegados de fuera de la localidad se canaliza a través del departamento de comunicación, que les brinda una atención sin la confianza que da el conocimiento previo del periodista y director del medio.

IV.2.5.4 Disponibilidad de un espacio habilitado

En la gestión de una crisis los tiempos se acortan para los políticos y para los periodistas que buscan la primicia informativa, en esta circunstancia facilitar un espacio para realizar cómodamente su trabajo resulta un valor añadido que puede favorecer la comunicación. En los edificios administrativos, que son el centro de atención de la noticia, se dispone de una sala habilitada para albergar las conferencias de prensa.

En el Ministerio de Fomento se habilita un espacio donde permanecen los redactores de los medios de comunicación que cubren la información del cierre del espacio aéreo. Desde la primera rueda de prensa de José Blanco, hasta la comparecencia de Rubalcaba a las dos de la madrugada, los informadores públicos se encuentran en la sede del Ministerio, donde se les brinda una atención directa durante toda la noche.

En la gestión de las crisis municipales, además de las salas de prensa, se habilitan los espacios para instalar las unidades móviles de los medios de comunicación que se desplazan para cubrir la noticia. De Gamonal había que darles paso a la zona cero³⁵⁰ y atenderlos en la sala de prensa consistorial, que se encuentra perfectamente equipada. En Lorca todo es diferente, se busca un espacio abierto donde no se puedan producir desprendimientos ante los efectos de la catástrofe. El espacio³⁵¹ escogido es el mismo del centro de control de la crisis, lo que facilita la atención directa al periodista y la transferencia de información puntual de lo que estaba ocurriendo. La centralización de todos los servicios favorece la atención a los periodistas y la fluidez en la información.

En la gestión del Ébola la primera conferencia de prensa tiene lugar en el Ministerio de Sanidad, el resto de intervenciones públicas coinciden con los trabajos que desarrolla el comité especial que coordina la Vicepresidencia de Gobierno. Una vez hecho el cambio en la dirección de la gestión de la enfermedad, las comparecencias se trasladan al complejo de la Moncloa donde se utilizan las infraestructuras de la Secretaría de Estado de Comunicación para atender a los informadores, que saben dónde tienen que acudir cada día para recibir las últimas noticias de la gestión de la crisis.

IV.2.5.5 Previsión en el manual de ese espacio habilitado

En los casos que disponen de una planificación previa, como el de los controladores aéreos, no se tiene en cuenta un espacio reservado con carácter exclusivo para este cometido, salvo la comunicación técnica de AENA. La empresa cuenta con salas previstas en su manual para atender a los medios. La previsión del Ministerio, para ese caso, gira en torno a mensajes, público o medidas para resolver el conflicto, pero no se define el lugar concreto desde el que se hace la comparecencia pública. Es lógico que en aquellos episodios de crisis donde no se siguen la recomendación de un manual, no aparezca identificado el espacio para atender a la prensa.

350 La zona cero en la crisis de Gamonal se sitúa en la calle Vitoria, en el perímetro donde se empiezan a realizar los primeros trabajos de ingeniería para la construcción del parking subterráneo y el bulevar.

351 Los movimientos sísmicos obligan a buscar un equipamiento amplio sin edificaciones donde se instala el camión amarillo del Centro de Control de Mando y las unidades móviles de los medios de comunicación. Allí se centralizan también los servicios de emergencia y de seguridad. El lugar escogido es la explanada frente al recinto ferial del Huerto de la Rueda.

IV.2.5.6 Igualdad de trato

Esta variable no encuentra atributo diferente en nuestros episodios de crisis, desde las direcciones de comunicación se aseguran que ofrecen la misma información a las empresas de medios, y se alejan de exclusivas o filtraciones interesadas. La revisión del corpus de noticias seleccionadas para estudiar los casos durante la fase de crisis, no revela información que pudiera entender un trato preferente a un medio frente al otro. Podemos decir que la construcción de los casos se presenta muy similar en los medios de información analizados, a pesar de situarnos ante grupos empresariales diferentes³⁵².

IV.2.5.7 Accesibilidad a los responsables de la gestión de crisis

El carácter local favorece la cercanía del periodista con el gestor público. La accesibilidad es total en el caso del terremoto de Lorca, donde el alcalde responde directamente a las llamadas de los medios. Desde los departamentos de comunicación, a través de su responsable, se canaliza el acceso a políticos en la gestión de la crisis a través de los departamentos ministeriales. La situación parece diferente a los ayuntamientos, el acceso a los responsables públicos en la Administración General de Estado responde a un modelo más normalizado donde no se accede directamente al político. En los casos de gestión local, el político se muestra más accesible, la práctica totalidad de los responsables en los medios disponen del teléfono del alcalde y de los concejales.

IV.2.5.8 Fuente de información

Cuando se produce un episodio de crisis los medios de comunicación inician la búsqueda de información sobre los hechos, sus causas, las historias de afectados, la respuesta de las autoridades, etc. Ingredientes todos ellos que se hacen presentes en nuestros episodios de crisis.

En el conflicto de los controladores aéreos, la información de la que se nutren los medios es la oficial del Gobierno. Los datos sobre los antecedentes y hechos que originan el caos aéreo son conocidos por todos, desde Fomento se muestra la situación de privilegio de este colectivo y las dificultades para llegar a acuerdos sobre condiciones laborales y retributivas. La frecuencia informativa y el grado de conocimiento de cada una de las acciones que pone en marcha el gobierno y AENA, hacen que los medios no beban de otra fuente que no sea la oficial. No obstante, como todo episodio de crisis, se acompaña la información de las historias de los viajeros que se encuentran atrapados en los aeropuertos españoles.

³⁵² Los titulares son muy similares en los medios de comunicación para cada día. En ocasiones coinciden las fotos de portada como la del día 8 de octubre en *El País* y en *El Mundo* (imagen de Teresa Romero en el salón de su casa, acompañada de su mascota).

En Lorca la información de los hechos y sus efectos, la ofrecen de primera mano las Administraciones Públicas implicadas. Los medios de comunicación, ante la intensidad y veracidad de los datos, no buscan otras fuentes alternativas, a excepción de la opinión de geólogos y expertos en movimientos telúricos.

La información de Gamonal se convierte, como bien describe el director de comunicación del ayuntamiento, en un juego de pin pon, la pelota son los datos que van de los vecinos y manifestantes a los responsables municipales. Desde los medios de comunicación, una vez que reciben la información oficial se contrasta con la versión ciudadana, para proceder a una segunda vuelta de los datos al consistorio. Es precisamente cuando el ayuntamiento decide romper este juego cuando disminuye la atención informativa del caso.

El Ébola es una crisis sanitaria que crea alarma social entre los ciudadanos y entre los propios periodistas, la respuesta de la Administración en los primeros momentos del contagio no parece satisfacer a los medios que buscan en otras fuentes la respuesta a sus preguntas sobre las posibles causas del contagio. Todo parece dar un giro a partir de la constitución del segundo comité de crisis, como nos informa el responsable de comunicación en el gabinete de la vicepresidenta del Gobierno. Desde la dirección de comunicación se introducen algunas normas para regular la información: el estado de situación se ofrece de primera mano todos los días a una hora determinada, y se complementa con las notas de prensa y la información suministrada en la página web. Esto facilita que los medios sepan en cada momento donde acudir para obtener los datos necesarios para construir su relato, y evitan así la información de fuentes no oficiales. Otro componente que favorece la relación y la información con los medios, es la concertación de encuentros entre los medios de comunicación que cubren la información de la crisis y los expertos científicos para explicar el alcance de los hechos.

IV.2.6 Dimensión evaluación

En esta dimensión incluimos variables propias de la fase de poscrisis, cuando se alcanza el final de todo el proceso y asistimos a la recuperación paulatina de la normalidad en el funcionamiento de nuestras instituciones. El fin de la crisis se identifica con la rendición de cuentas, con una comparecencia ante los medios de comunicación y acciones simbólicas que nos anuncien la vuelta a la rutina. Existe en los públicos la necesidad de visualizar el fin de la crisis si queremos pasar página definitivamente al conflicto. Tres acciones son las propias de este momento: la accountability, la evaluación de la gestión técnica y comunicativa, y la escenificación del fin de la crisis.

IV.2.6.1 Accountability

En un estado democrático los poderes públicos se encuentran sometidos a mecanismos de rendición de cuentas, con carácter reglado nos encontramos la

legislación que regula los mecanismos de control a la acción del gobierno. Además, necesita ir acompañada de una rendición de cuentas en los medios de comunicación que favorece una gestión transparente hacia la ciudadanía. En ambos espacios se debe dar información acerca de los hechos, las medidas adoptadas para dar una solución al conflicto y el compromiso de acuerdos para corregir los hechos que motivan la crisis.

La *accountability* se percibe como un signo de transparencia que en situaciones «delicadas» como las que estudiamos, es aún más necesaria. Resulta positivo no sólo rendir cuentas, sino tomar la iniciativa en esta acción, de un modo análogo a la iniciativa en la comunicación y a la iniciativa parlamentaria de defensa de la gestión realizada. En los casos seleccionados, asistimos a una rendición de cuentas por fragmentos, mientras se desarrolla la crisis. Y en algunos episodios identificamos una comparecencia pública final que coincide con el cierre de la crisis.

Hay rendición de cuentas ante los medios de comunicación y ante el Parlamento español en los casos que se residen en la Administración General del Estado. La percepción de la *accountability* parece que mejora cuando se realiza a iniciativa propia de los gestores públicos. El recorrido por los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados muestra la narrativa de la crisis del cierre del espacio aéreo, con menor frecuencia de intervenciones que en la gestión del virus del Ébola. La comparecencia de los miembros del Gobierno es a iniciativa propia, en el caso del Ministerio de Fomento, mientras que en la gestión de la crisis sanitaria, las iniciativas parten, principalmente, de los grupos parlamentarios, incluidos el Grupo Parlamentario Popular. Igualmente, en los medios de comunicación se muestran la relación de acciones en la gestión, con un salto cuantitativo en la gestión del Ébola, a partir de la creación del comité especial y científico. En estos episodios de gestión nacional se debe intentar que la *accountability* se realice a iniciativa propia de los gestores públicos.

El conflicto de Gamonal es debatido en el Pleno municipal del 17 de enero, donde todos los grupos políticos presentan mociones sobre su gestión. Tiene su protagonismo en los medios de comunicación con la rueda de prensa del alcalde para anunciar la paralización definitiva del proyecto, que aprovecha el regidor municipal para mostrar su versión de lo ocurrido.

A diferencia de los tres casos anteriores, la rendición de cuentas de la gestión del terremoto de Lorca no tiene lugar en sede plenaria, sus decisiones se trasladan a los medios de comunicación, y se aprecia una rendición de cuentas de fin de un periodo e inicio de otro en el discurso del alcalde, en la toma de posesión de la nueva corporación municipal. Los medios han ido transcribiendo las decisiones municipales y el estado de situación que comunica Francisco Jódar.

IV.2.6.2 Escenificación del fin de la crisis

La dinámica de la narrativa de los episodios de crisis en los medios de comunicación precisa la puesta en escena en estos mismos medios del fin de la crisis. En algunos casos se visualiza con más facilidad la escenificación del fin, como ocurre en el caso de Gamonal con la rueda de prensa del alcalde y la retirada de la maquinaria los días posteriores.

En la crisis por el terremoto de Lorca, son varias las noticias que muestran el cierre de la crisis, pero sin duda uno de los hechos que mejor identifica la terminación del conflicto es la retirada de la Unidad Militar de Emergencias y el levantamiento del campamento³⁵³, donde se encuentran muchas de las personas que se han quedado sin hogar.

En el conflicto de los controladores es el despegue de los aviones de nuestros aeropuertos lo que simboliza la terminación de la crisis. Y en el caso del Ébola la rueda de prensa del personal sanitario del Hospital Carlos III y de la paciente cuando recibe el alta hospitalaria, la salida de Teresa Romero del hospital es la mejor puesta en escena del fin de una situación crítica.

IV.2.6.3 Evaluación de medidas de gestión y de comunicación

El déficit resulta mayor en esta variable que en las anteriores, la evaluación y el aprendizaje de la gestión y comunicación de la crisis permite una retroalimentación hacia planes de crisis futuros. Todo un proceso de aprendizaje que nos sitúa en el principio proactivo de planificación de crisis.

La terminación de la crisis precisa la apertura de un proceso de evaluación de instrucciones técnicas y de su política de comunicación. Pero esta acción no se puede reducir a la simple observación de las actuaciones, o reflexión sobre aciertos y errores. Esto no sirve de nada si no se acompaña de un *feedback* que retroalimiente los planes de gestión y de comunicación para poder afrontar, con una planificación previa, las crisis futuras.

En los casos comparados existe cierto desequilibrio entre la evaluación de la gestión y la evaluación de la comunicación. AENA parece ser la única entidad que aborda una revisión de su gestión y su comunicación que se traduce en la incorporación de medidas como reforzar la página web, disponer de medios de información alternativos y fomentar el uso de la cuenta de Twitter como canal de información.

Pero la vorágine del día a día es un hándicap que pesa en las Administraciones Públicas y las limita en la evaluación de la gestión. La conversación con respon-

³⁵³ Una de las medidas de emergencia en el terremoto de Lorca es la creación de un campamento donde se alberga a los residentes sin vivienda a consecuencias del sismo. Éste se ubica en el complejo deportivo de la Torrecilla de Lorca.

sables de comunicación del Ministerio de Fomento y del Ayuntamiento de Burgos, adelantan la falta de una evaluación después de la crisis, muchas veces porque estos episodios provocan una angustia y sinsabores entre sus responsables que desean pasar página de lo ocurrido. Lorca no es un caso diferente desde el punto de vista de la comunicación, pero sí realiza esfuerzos en la evaluación de la emergencia, con la celebración de encuentros entre expertos y la puesta en práctica de medidas originarias del terremoto de Lorca. Las lecciones aprendidas de comunicación de crisis es una experiencia personal de quienes la gestionaron, pero no se plasma en un documento por escrito que pueda estar disponible.

La crisis del Ébola trae consigo la investigación que anuncia el Gobierno para descubrir qué ha ocasionado el contagio, en una primera evaluación se revisan y mejoran los protocolos sanitarios. En este episodio de comunicación de crisis, es más elocuente que se produce una evaluación de la política comunicativa, este es un argumento que se esgrime para justificar los cambios de dirección y de órganos de gestión del fenómeno. La evaluación, por lo tanto, se desarrolla en plena vida de la fase crítica del conflicto y esa evaluación justifica los cambios en la política de comunicación y en las decisiones gubernamentales. Coinciden con el resto de casos en el comportamiento general de esta variable, y una vez que finaliza la crisis, quienes intervienen en la comunicación desde el gabinete de la Vicepresidencia no participan en la evaluación de su gestión, y manifiestan desconocimiento de una evaluación final de la comunicación como punto de partida de planes de situación futuros.

Tabla 18. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 1. Cierre del espacio aéreo

Fecha noticia	Titular
2/12/2010	Centenares de personas afectadas por retrasos y cancelaciones en Lavacolla
2/12/2010	Blanco advierte a los controladores de que tomará medidas ante su «chantaje»
2/12/2010	Tres vuelos cancelados y dos desviados en Santiago
3/12/2010	Cancelados seis vuelos en Lavacolla, 12 retrasados y 5 desviados
3/12/2010	Los militares preparados para entrar en las torres de control
3/12/2010	Estamos deseando irnos 4 días y nos dejan tirados como perros
3/12/2010	Desalojen el avión, no podemos despegar
3/12/2010	Las aerolíneas suspenden los vuelos previstos para el sábado por mañana
3/12/2010	El Gobierno estudia si se puede acusar a los controladores de sedición
3/12/2010	Los controladores: «No somos reponedores de Pryca»
3/12/2010	Rajoy se queda bloqueado en Lanzarote por el conflicto de los controladores
3/12/2010	El aeropuerto de Loiu, cerrado por huelga de controladores
3/12/2010	Los antecedentes del conflicto de los controladores

Tabla 18. Continuación

Fecha noticia	Titular
3/12/2010	Centenares de pasajeros esperan en Valencia y Alicante sin saber cuándo podrán volar
3/12/2010	Teléfonos y direcciones de utilidad
3/12/2010	Si yo fuera usted recogería las maletas e intentaría llegar por otro medio
3/12/2010	Defensa asume el control del tráfico aéreo en España para frenar el caos
3/12/2010	Nueve vuelos cancelados por la ausencia de controladores
4/12/2010	Más de 600 000 afectados
4/12/2010	Decálogo del afectado
4/12/2010	Sedición sí, desobediencia militar, dudoso
4/12/2010	Turismo perderá 250 millones de ingresos por el caos aéreo
4/12/2010	El PSOE acusa al PP de colocarse «al lado de presuntos delincuentes»
4/12/2010	Rubalcaba a los controladores: «No volverá a suceder. Ni en navidades ni después
4/12/2010	El PP se ofrece a mediar en el conflicto aéreo ante «la incapacidad del Gobierno»
4/12/2010	El Gobierno militariza el tráfico aéreo tras la huelga salvaje de los controladores
4/12/2010	Zapatero declarará el «estado de alarma» si la crisis aérea continua
4/12/2010	Indignación ante el caos en los aeropuertos
4/12/2010	Las empresas turísticas piden contundencia al Gobierno
4/12/2010	La devolución del dinero del billete... y poco más
4/12/2010	Despidos masivos por una huelga similar en EE.UU., en la era Reagan
4/12/2010	Más de tres millones de pasajeros en vilo por un paro imprevisto en el puente
4/12/2010	Rajoy, varado en Lanzarote, pide soluciones al Gobierno
4/12/2010	La situación del tráfico aéreo en los principales aeropuertos
4/12/2010	Rubalcaba confirma que «el 90% de los controladores ya trabaja» y anuncia consecuencias
4/12/2010	El Gobierno declara el estado de alarma y moviliza a los controladores
4/12/2010	Cronología del conflicto de los controladores
4/12/2010	Los vuelos seguirán parados hasta que amanezca el domingo
4/12/2010	La frustración de los solidarios
4/12/2010	El portavoz de los controladores alega que son «una plantilla muy castigada»
4/12/2010	Los controladores revolucionan las redes sociales
4/12/2010	José Blanco: «A los controladores no les puede salir gratis»
4/12/2010	Pons critica al Gobierno por aprobar el decreto en el puente más importante del año
4/12/2010	El Gobierno justifica el estado de alarma por la situación insostenible

Tabla 18. Final

Fecha noticia	Titular
4/12/2010	Los controladores ceden ante el estado de alarma
4/12/2010	AENA realizará revisiones médicas inmediatas a los controladores
5/12/2010	El Gobierno declara el estado de alarma
5/12/2010	Los aeropuertos recuperan su plena capacidad operativa
5/12/2010	AENA abre expediente a 442 controladores por el caos aéreo
5/12/2010	El PP apoyará a Gobierno en la crisis de los controladores, pero pide que aclare su gestión
5/12/2010	Zapatero recurre a la fuerza militar
5/12/2010	El Gobierno sabía que la huelga estaba ya a punto... pero para Navidad
5/12/2010	La Guardia Civil nos obligó a trabajar a punta de pistola
5/12/2010	¿Quiénes son? Unos privilegiados con ganas de guerra
5/12/2010	¿Por qué lo han hecho? Por dinero y el control de las torres
5/12/2010	Cientos de millones perdidos en los aeropuertos
5/12/2010	¿Cómo funciona el tráfico aéreo?
5/12/2010	Zapatero sofoca la sedición de los controladores con la autoridad militar
5/12/2010	El fiscal citará a declarar a los centenares que abandonaron las torres de control
5/12/2010	El Gobierno decreta el estado de alarma y doblega a los controladores
5/12/2010	650 000 afectados y un enorme daño económico
5/12/2010	Un decreto sin precedentes en toda la democracia
5/12/2010	No habrá marcha atrás contra los abusos de los controladores
5/12/2010	Quince días bajo disciplina militar
5/12/2010	El Gobierno sale al ataque
6/12/2010	442 controladores expedientados
6/12/2010	Somos culpables del caos, pero también el Gobierno, que eligió un fecha muy mala
7/12/2010	No entienden nada, Fomento ya no existe, hablan con Defensa
9/12/2010	Fomento hizo el decreto urgente al saber que otros 300 controladores iban a parar
11/12/2010	Fomento planea derogar la alarma pero mantener el control militar
14/12/2010	Blanco pide prorrogar la alarma frene a las dudas de otros ministros
15/12/2010	Zapatero amplía un mes más la alarma por temor a un nuevo motín de los controladores
16/1/2011	100 controladores militares para aeropuertos civiles, Defensa devuelve el espacio aéreo a AENA tras 43 días de estado de alarma
16/1/2011	Los aeropuertos operan con total normalidad tras el fin del estado de alarma

Fuente: Titulares de las noticias durante el desarrollo de la crisis en la prensa escrita

Tabla 19. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 2. Terremoto de Lorca

Fecha noticia	Titular
11/5/2011	Terremoto en Lorca
11/5/2011	Dos terremotos sacuden Lorca y causan 8 muertos
11/5/2011	Zapatero y Rajoy acuerdan suspender el jueves la campaña de sus partidos
11/5/2011	La gente está en la calle y no puedo garantizar que no haya un nuevo terremoto
11/5/2011	El terremoto de Murcia se nota en Madrid
12/5/2011	El terremoto de Lorca causa la mayor catástrofe patrimonial en Europa en los últimos años
12/5/2011	Centenares de afectados por el terremoto de Lorca no saben dónde pasarán la noche
12/5/2011	El consorcio de compensación calcula que los daños superaran los 36 millones
12/5/2011	La muerte vino del cielo
12/5/2011	Evitar los ascensores y las cornisas
12/5/2011	El Ejército instala un hospital de campaña para los damnificados por el terremoto
12/5/2011	Dos fuertes terremotos dejan al menos 8 muertos en Lorca
12/5/2011	La zona sísmica más caliente de la península
12/5/2011	Al menos 8 muertos tras dos fuertes terremotos en Lorca
12/5/2011	Los geólogos avisaron de que Murcia sufriría un terremoto destructivo
12/5/2011	Desde Haití hasta la Viña
12/5/2011	Toda la Región tembló de miedo
12/5/2011	Horror en Lorca
12/5/2011	Dos seísmos dejan 8 muertos y siembran el pánico en Lorca
12/5/2011	Lorca somos todos
12/5/2011	¿Cuánto más vamos a tener que sufrir?
12/5/2011	La CAM apoya Lorca
12/5/2011	Un impacto equivalente al de doscientas toneladas de TNT
12/5/2011	Los pacientes del Hospital Rafael Méndez huyen con el gotero a cuestas
12/5/2011	Terremoto en Lorca, la tragedia en imágenes
12/5/2011	Desalojan por precaución a los 270 enfermos del Rafael Méndez
12/5/2011	El miedo saca a la gente a la calle
12/5/2011	El Rey y el presidente recibieron la noticia en Zarzuela
12/5/2011	Zapatero y Rajoy acuerdan suspender hoy la campaña en todo el país
12/5/2011	La tierra trajo pánico, muerte y devastación

Tabla 19. Continuación

Fecha noticia	Titular
12/5/2011	El infierno vino del cielo
12/5/2011	Un milagro en la tragedia
12/5/2011	Así lo vivieron los vecinos de la Viña
12/5/2011	Terremoto en Lorca, un drama en cada vecino
13/5/2011	¿Cómo funcionan los seguros ante un terremoto como el de Lorca?
13/5/2011	Los afectados tendrán ayudas al alquiler y beneficios fiscales
13/5/2011	El Gobierno anuncia una revisión de la normativa de construcción tras el terremoto de Lorca
13/5/2011	¿Dónde estás Emilia, dónde estás?
13/5/2011	Lorca se queda sin iglesias
13/5/2011	15 000 personas se quedan sin hogar en Lorca
13/5/2011	Daños por más de 35 millones
13/5/2011	Campaña sin campaña en el epicentro
13/5/2011	Lorca obliga a extremar la prevención
13/5/2011	Los edificios antiguos de Lorca no cumplen la normativa antisísmica
13/5/2011	No es normal que un edificio nuevo se viniera abajo
13/5/2011	Cifran en más de 36 millones las indemnizaciones por destrozos
13/5/2011	Los colegios cierran sus puertas
13/5/2011	Los vecinos tendrían que haber sido informados de qué hacer en caso de terremoto
13/5/2011	El huerto de la Rueda, centro de interés mediático
13/5/2011	La mayor catástrofe patrimonial
13/5/2011	El gobierno dará 18 000 euros a los familiares de los nueve fallecidos
13/5/2011	El seísmo daña 20 000 viviendas
13/5/2011	Valcárcel y Rajoy exigen rapidez y unidad para salir de esta
13/5/2011	Nueva vida entre el caos
13/5/2011	El sol no disipa el miedo
13/5/2011	He vuelto a vivir todo lo que sentí en el terremoto de Japón
13/5/2011	Llantos y frío en la primera noche sin nada
13/5/2011	El deporte se vuelca con Lorca
13/5/2011	Llanto desgarrado de los familiares de las nueve víctimas
13/5/2011	Los príncipes presiden el funeral
13/5/2011	Atenidas 324 personas, de las que 17 siguen ingresadas fuera de peligro

Tabla 19. Continuación

Fecha noticia	Titular
13/5/2011	Los nervios están a flor de piel por el miedo y la indefensión que hemos sufrido
13/5/2011	Un ángel para Sergio y Salva
13/5/2011	Historia de una foto
13/5/2011	Todos con Lorca
13/5/2011	Llantos desconsolados de vuelta a casa
13/5/2011	El 56% de las casas revisadas aún no se pueden habitar
13/5/2011	El hospital no debió construirse en la zona donde está la falla
13/5/2011	El castillo y todas las iglesias, dañados
13/5/2011	Pesadilla que no disipó la mañana
13/5/2011	Un drama en cada esquina
13/5/2011	Alba desafió al terremoto
13/5/2011	Lorca entera está sufriendo, todos tenemos a alguien afectado
13/5/2011	Una ciudad tomada por almas rotas
14/5/2011	Chacón: queda mucho por hacer en Lorca
14/5/2011	Despliegue de medios en la zona afectada
14/5/2011	El Gobierno revisará las normas de construcción y seguridad
14/5/2011	El miedo desata el éxodo en Lorca
14/5/2011	El príncipe anima al pueblo de Lorca a levantarse con fuerza
14/5/2011	En Lorca
14/5/2011	Seiscientos sesenta edificios ya pueden ser habitados
14/5/2011	Nosotros no nos movemos de aquí queremos vigilar nuestras casas
14/5/2011	Quien dice que este seísmo no puede causar tanto daño, que venga aquí y lo compruebe
14/5/2011	Zapatero: el seísmo ha sido duro, pero más fuerte es la voluntad de este país
14/5/2014	No sé dónde iré cuando salga del hospital con los recién nacidos
14/5/2011	Tres colegios y tres institutos cierran sus puertas hasta el curso que viene
14/5/2011	Detectan a gorriones que acuden a comer a los campamentos
14/5/2011	La tierra pegó un latigazo
14/5/2011	Los príncipes consuelan a los lorquinos
14/5/2011	La ruta del desastre y la desolación
14/5/2011	Batería de ayudas para reparar los daños y «aliviar» a las víctimas
14/5/2011	Un valiente a jornada completa

Tabla 19. Continuación

Fecha noticia	Titular
14/5/2011	Rutina para olvidar el dolor
14/5/2011	Una cruz negra sobre el futuro de tres familias
14/5/2011	La acampada sorpresa de Antonio
14/5/2011	La mirada aérea de la tragedia
14/5/2011	El Gobierno financiará el 50% de la reconstrucción
14/5/2011	Reubicarán a 6600 estudiantes por el cierre de 6 colegios y 3 institutos
14/5/2011	Un fin de semana vacío de misas, bodas, bautizos y comuniones
14/5/2011	Entierro por las víctimas
14/5/2011	¿Qué va a ser de nosotros ahora?
14/5/2011	Más de 1600 viviendas sufren daños muy graves en su estructura
14/5/2011	Más de 10.000 familias siguen sin poder dormir en sus casas
15/5/2011	Los seguros calculan que los daños en Lorca ascienden a 70 millones de euros
15/5/2011	Y si viene otro terremoto ¿qué?
15/5/2011	Trescientos operarios trabajan a destajo para reabrir las casas
15/5/2011	El traje de comunión se queda en la percha
15/5/2011	Colas interminables en aseguradoras improvisadas en coches y carpas
15/5/2011	Cuadrillas solidarias
15/5/2011	Damnificados
15/5/2011	Japón envía a Lorca un mensaje de apoyo y solidaridad
15/5/2011	Los daños llegan hasta el cementerio
15/5/2011	Los terremotos que vivió la región entre 1800 y 1930
15/5/2011	Nuevos datos elevan el riesgo sísmico en España
15/5/2011	Pajín: es admirable la fortaleza emocional de los heridos de Lorca
15/5/2011	¿Qué hacer ante un terremoto?
15/5/2011	Un año para volver a la normalidad
15/5/2011	Aplaca señor tu ira, rezaba sin parar
15/5/2011	Comienza la demolición del colegio La Salle
15/5/2011	El primer cálculo cifra los daños en 650 millones
15/5/2011	La historia entra en el quirófano
15/5/2011	La recuperación del patrimonio histórico arranca en buenas manos
15/5/2011	Leire Pajín destaca la fortaleza de los heridos
15/5/2011	Terremoto en Lorca

Tabla 19. Continuación

Fecha noticia	Titular
15/5/2011	Un bloque de viviendas de la Viña estrenará los derribos
15/5/2011	Una nueva réplica de 2.4 grados extendió el pánico de madrugada
15/5/2011	Urnas en código amarillo
16/5/2011	Lorca recupera la normalidad con la apertura de los colegios
16/5/2011	23 centros escolares abren hoy
16/5/2011	A los damnificados se les debería dar una ocupación para que se sientan útiles
16/5/2011	Comuniones bajo carpa
16/5/2011	El Castillo de Lorca optaba a un premio europeo de turismo
16/5/2011	La cuantía de daños en casas duplica la previsión
16/5/2011	Lo importante es que las víctimas sientan seguridad
16/5/2011	Lorca en imágenes
16/5/2011	Lorca está rota por todos sitios
16/5/2011	Visita de la ministra Salgado
16/5/2011	Todos somos Lorca
16/5/2011	Una página web para ofrecer techo
16/5/2011	600 manos para alimentar
16/5/2011	El comercio de la ciudad reemprende su actividad entre escombros
16/5/2011	Las parroquias improvisan altares en locales prestados, plazas y parques
16/5/2011	Valcárcel pide fondos a Europa para hacer frente a los daños
16/5/2011	Un verano por adelantado
17/5/2011	El cambio de color en tres días
17/5/2011	Carrera contra reloj para que el Rafael Méndez vuelva a recibir pacientes
17/5/2011	Código rojo-rojo
17/5/2011	Diecisiete edificios se encuentran en fase terminal
17/5/2011	El ruido de martillos releva al ruido de sirenas y helicópteros
17/5/2011	Partido benéfico del Real Madrid
17/5/2011	Los escolares regresan a casa con las mochilas cargadas de miedo
17/5/2011	Sin la rapidez con la que hemos actuado estaríamos hablando de 70 muertos
17/5/2011	Un euro por cada navarro
17/5/2011	Votar, un signo de recuperación
17/5/2011	La ministra de migración de Ecuador visita la zona
17/5/2011	Las ayudas para la restauración de viviendas dañadas, llegaran en un mes

Tabla 19. Continuación

Fecha noticia	Titular
17/5/2011	Los psicólogos ayudan a los escolares en la vuelta al cole
17/5/2011	Normalidad a cámara lenta
17/5/2011	Sin apetito electoral
18/5/2011	Ayudas de 106 000 euros para los dueños de las casas destruidas
18/5/2011	Como ayudar a cruzar el túnel
18/5/2011	Donde caben dos caben catorce
18/5/2011	El Real Madrid también es Lorca
18/5/2011	Los tres heridos graves evolucionan favorablemente en la Arrixaca
18/5/2011	El DNI del damnificado
18/5/2011	Un roce demoledor
18/5/2011	Homenaje a las víctimas y al servicio de emergencia
18/5/2011	Las cooperativas de la región se vuelcan con Lorca
18/5/2011	Las pistas de tenis y el campo de fútbol acogen dormitorios improvisados
18/5/2011	No sé si quiero seguir temblando
18/5/2011	Rajoy ensalza el compromiso, el trabajo y el esfuerzo de los políticos
18/5/2011	Zarpazo en el corazón de la Viña
19/5/2011	Los lorquinos sin vivienda tendrán ayudas durante dos años de alquiler
19/5/2011	El Real Madrid lleva la ilusión a Lorca
19/5/2011	Jódar advierte que las ayudas serán insuficientes
19/5/2011	Los técnicos tratan de que no se deterioren los edificios en código rojo
19/5/2011	Triunfo de la solidaridad
19/5/2011	Dificultades técnicas retrasan los derribos
19/5/2011	El temblor que derrumbó la paz eterna
19/5/2011	Lorca ha sufrido 113 réplicas desde el día del terremoto
19/5/2011	Los lorquinos tendrán que costear el arreglo de sus viviendas para luego pasar la factura
20/5/2011	El terremoto triplicó lo previsto por las normas de construcción
20/5/2011	La UME no se mueve de Lorca
20/5/2011	Restaurar los 29 monumentos de Lorca y los 3 de Aledo cuesta 50 millones
20/5/2011	Los alquileres se duplican en Lorca y disparan el precio tras el terremoto
20/5/2011	Sanidad autoriza a las farmacias de Lorca a dispensar ansiolíticos sin receta
20/5/2011	Cien mil puntales mantienen Lorca en pie

Tabla 19. Continuación

Fecha noticia	Titular
20/5/2011	El alcalde de Lorca pide a la banca que adelante el dinero de la reconstrucción
21/5/2011	Contratos a parados para reconstruir Lorca
21/5/2011	Conceden la medalla de oro de la región a Lorca
21/5/2011	Llanto por Lorca
21/5/2011	Lorca no es Nueva Orleans
21/5/2011	Ni mi abuelo lo había vivido
21/5/2011	San Patricio será restaurada por la Fundación Caja Murcia
21/5/2011	Vigilarán los escombros de las demoliciones para evitar saqueos
21/5/2011	La falla de Alhama hizo «crack» bajo el casco histórico
21/5/2011	Lorca aprende la dura lección
21/5/2011	Damnificados acuden en masa para pedir ayudas para la reconstrucción de sus casas
21/5/2011	Así fue el terremoto
22/5/2011	Lorca vota PP entre grietas
22/5/2011	Antoñito terremoto
22/5/2011	Lorca se prepara para votar con normalidad
22/5/2011	Los promotores sugieren que se añadan más plantas de las que tenían los edificios demolidos
22/5/2011	Una relativa vuelta a la normalidad
22/5/2011	Consolar es difícil pero al menos intentamos mitigar el dolor
22/5/2011	Cuatro edificios más podrían ser demolidos en las próximas horas
22/5/2011	El tejido empresarial se levanta entre sus ruinas
22/5/2011	Lorca afronta su jornada electoral entre escombros
23/5/2011	El seísmo no rompe el voto
23/5/2011	Churra está con Lorca
23/5/2011	El PP arrasa en unos comicios marcados por la baja participación y el terremoto
23/5/2011	Expertos de Italia en recuperación de patrimonio visitan Lorca
23/5/2011	El desánimo no cabe en un sobre
23/5/2011	Jódar se eleva sobre el seísmo
24/5/2011	La CAM financiará la reconstrucción del convento Virgen de las Huertas
24/5/2011	El PP pedirá ayudas para la industria y el comercio
24/5/2011	España entera se vuelca con las víctimas del terremoto
24/5/2011	Mi prioridad es reconstruir Lorca

Tabla 19. Final

Fecha noticia	Titular
25/5/2011	Alejandro Sanz estará en Lorca en agosto y preparan una gran gala flamenca
25/5/2011	Otros siete edificios del barrio de La Viña deberán ser demolidos
25/5/2011	La plaza de toros se suma al amplio listado de edificios gravemente dañados
25/5/2011	La UMU adopta medidas para paliar los efectos de los terremotos en Lorca
25/5/2011	Cisis abierta en el PSOE lorquino con la dimisión de su secretario general
26/5/2011	La comunidad solicita la retirada parcial de la UME
26/5/2011	Objetivo: arrancar 72 000 sonrisas a los niños de Lorca
26/5/2011	Arranca la comisión para decidir las ayudas que reciben los afectados
26/5/2011	Dos minutos para recoger toda una vida
27/5/2011	El mundo de la cultura se une para levantar Lorca
27/5/2011	La comunidad autónoma llama a la puerta de la UE para obtener ayudas
27/5/2011	La Comunidad quiere varios años sin tope de déficit por los daños de Lorca
28/5/2011	Una lección de humanidad universal
28/5/2011	La ciudad se convertirá en un enorme taller de restauración al aire libre
29/5/2011	Preparados para la catástrofe
29/5/2011	La red de agua resistió
29/5/2011	Historia herida
29/5/2011	La noche de la economía se vuelca con Lorca
30/5/2011	El día de la región homenajeará a los afectados por el seísmo de Lorca
31/5/2011	La CAM reparará el santuario de la patrona con 2,5 millones
31/5/2011	El ayuntamiento tendrá que demoler otros 30 edificios en el casco urbano
31/5/2011	Caen los edificios de Herrerías

Fuente. Titulares de las noticias durante el desarrollo de la crisis en la prensa escrita

Tabla 20. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 3. Conflicto de Gamonal

Fecha noticia	Titular
11/1/2014	Importantes destrozos esta noche en Burgos en una protesta vecinal
11/1/2014	El rechazo al bulevar degenera en el caos
11/1/2014	Unos 200 radicales causan numerosos destrozos en el barrio Gamonal de Burgos
11/1/2014	El Ayuntamiento de Burgos asegura que «se ha restablecido la normalidad» de Gamonal
11/1/2014	Grupos radicales vuelven a protagonizar enfrentamientos en el centro de Burgos
12/1/2014	Serios destrozos en Burgos por la protesta de una calle
12/1/2014	17 detenidos tras los disturbios de Burgos
12/1/2014	El Gamonal se prepara para seguir defendiendo su calle
12/1/2014	Los disturbios vuelven por tercer día a la zona cero de Burgos
12/1/2014	Al menos 20 detenidos y 12 heridos en las protestas de Burgos
12/1/2014	Burgos Revolution
12/1/2014	El alcalde de Burgos asegura tras dos noches de disturbios que «las obras no se van a paralizar»
12/1/2014	Los vecinos muestran su repulsa
12/1/2014	«La violencia nunca hará claudicar al Estado de Derecho», advierte el alcalde
12/1/2014	Un millar de personas secundan la marcha a la comisaría de Policía
12/1/2014	La segunda noche de protesta en Burgos se salda con 12 heridos y 23 detenidos
12/1/2014	El Ayuntamiento de Burgos señala que es «imposible» evaluar los daños en el mobiliario de Gamonal
12/1/2014	El alcalde de Burgos asegura que el proyecto del bulevar ha crecido por las aportaciones vecinales
13/1/2014	El bulevar costará ocho millones y eliminará los aparcamientos gratuitos
13/1/2014	Cuando Burgos se convirtió en un infierno
13/1/2014	Interior dice que en Burgos hay violentos infiltrados e itinerantes
13/1/2014	¿Qué está pasando en Burgos?
13/1/2014	La calma tensa regresa a Gamonal
13/1/2014	Lacalle «Nunca hay motivos para la violencia»
13/1/2014	Más de 40 detenidos en las noches de batalla urbana
13/1/2014	Tercera noche de incidentes en Burgos tras otra manifestación contra el bulevar
13/1/2014	La prensa internacional se hace eco de los sucesos
13/1/2014	Varios grupos violentos de la región y otros participaron en los altercados de Gamonal según la Subdelegación del Gobierno

Tabla 20. Continuación

Fecha noticia	Titular
13/1/2014	El presidente de la Cámara de Comercio califica de «lamentables» los sucesos de Gamonal
14/1/2014	Todos los «violentos» a los que señala el Ministerio de Interior viven en Burgos
14/1/2014	El alcalde de Burgos paraliza la obra del bulevar de Gamonal por la presión vecinal
14/1/2014	Ana Botella: «Por supuesto, condeno los atentados de Burgos»
14/1/2014	Los incidentes vuelven a Gamonal tras paralizar los vecinos la polémica obra
14/1/2014	La ultra izquierda se cuele en Burgos
14/1/2014	El alcalde de Burgos anuncia que paraliza las obras del bulevar de Gamonal
14/1/2014	Burgos, síntoma de los problemas que tiene España
14/1/2014	Lacalle ordena parar las obras de la calle Vitoria
14/1/2014	Interior defiende una Ley de Seguridad contra vándalos
14/1/2014	Una barrera humana traba el bulevar
14/1/2014	UPyD pide un referéndum vecinal antes de continuar con el proyecto
14/1/2014	IU propone la consulta ciudadana en obras de más de 100 000 euros
14/1/2014	La protesta de Burgos aumenta y anoche sumó 5000 personas contra el bulevar
14/1/2014	Alrededor de 200 personas se vuelven a concentrar en el barrio de Gamonal para evitar que se retomen las obras del bulevar
14/1/2014	Las obras del bulevar de la calle Vitoria continúan paralizadas por segundo día
15/1/2014	Gamonal es sinónimo de resistencia
15/1/2014	Los vecinos de Gamonal desconfían de las decisiones del alcalde
15/1/2014	La policía, tras disolver, se ha dedicado a pescar en el barrio y coger a chavales
15/1/2014	La marcha de apoyo a Gamonal se salda en Madrid con 14 detenidos
15/1/2014	El alcalde de Burgos para las obras y va a negociar con los vecinos
15/1/2014	Juan XXIII, ciudad sin ley
15/1/2014	Los vecinos ven en el parking un oscuro negocio
15/1/2014	Lacalle para el bulevar y abre el diálogo...
15/1/2014	Gamonal estalla en júbilo
15/1/2014	Lacalle paraliza las obras del bulevar pero los vecinos no le creen
15/1/2014	El comité de empresa de <i>Diario de Burgos</i> condena los insultos
15/1/2014	Dos de los 46 detenidos viven fuera de Burgos y ninguno tiene antecedentes
15/1/2014	Vecinos de Gamonal acudirán el viernes al Pleno municipal
15/1/2014	El alcalde de Segovia sugiere copiar a Gamonal para frenar el Palacio de congresos
15/1/2014	El Gobierno ve en Burgos un hecho aislado

Tabla 20. Continuación

Fecha noticia	Titular
16/1/2014	Los vecinos de Gamonal cambian de estrategia tras la paralización
16/1/2014	Interior insiste en que había violentos de fuera en los altercados de Gamonal
16/1/2014	Los atentados de Gamonal
16/1/2014	Violencia
16/1/2014	Disturbios y al menos 14 detenidos en Madrid «en apoyo» de Gamonal
16/1/2014	Sólo dos de los 46 detenidos vive fuera de Burgos y ninguno de ellos tiene antecedentes por desórdenes
16/1/2014	Gamonal amanece sin retenes vecinales por primera vez desde que comenzaron las protestas
16/1/2014	Lacalle busca interlocutores entre los vecinos
16/1/2014	Los vecinos de Gamonal rebajan la tensión pero mantienen concentraciones y vigiliás
16/1/2014	La izquierda de Segovia se moviliza para apoyar al barrio de Gamonal
16/1/2014	Los vecinos de Gamonal no abandonan la calle aunque el alcalde prepare el diálogo
16/1/2014	Herrera apoya a Lacalle y rechaza los violentos incidentes de Gamonal
16/1/2014	Rajoy espera que los incidentes en la capital burgalesa terminen con celeridad
16/1/2014	Tres de los detenidos en los altercados siguen en prisión
16/1/2014	Los vecinos de Gamonal continúan en la «zona cero»
16/1/2014	El PP pide la dimisión de Pedro Arahetes por hacer «apología de la violencia»
16/1/2014	El portavoz de la Junta alerta de que el «efecto Gamonal» puede contagiarse
16/1/2014	Los vecinos de Gamonal discrepan sobre si acudir a la llamada del Alcalde
16/1/2014	Salen de la cárcel los tres jóvenes de los disturbios de Gamonal
16/1/2014	4000 personas se manifiestan de nuevo de Gamonal
16/1/2014	Más de 200 personas alientan el «ejemplo de dignidad y lucha» del barrio burgalés
17/1/2014	El alcalde de Burgos paraliza definitivamente las obras de Gamonal
17/1/2014	La Policía señala a «grupúsculos» ultra itinerantes
17/1/2014	El Ayuntamiento de Burgos vota continuar las obras de Gamonal
17/1/2014	Más de 2000 personas se manifiestan en Burgos para pedir la dimisión del alcalde
17/1/2014	El alcalde de Burgos anuncia que las obras de Gamonal se paralizan de forma definitiva
17/1/2014	Los vecinos de Gamonal: Estamos muy contentos
17/1/2014	El ayuntamiento renuncia a la obra del bulvar de forma definitiva
17/1/2014	El pulso vecinal sigue activo
17/1/2014	Es el momento de hablar y hablar en paz
17/1/2014	La asamblea no da ni un paso atrás

Tabla 20. Final

Fecha noticia	Titular
17/1/2014	El PP se queda solo en la defensa de reanudar el bulevar
17/1/2014	Sin violencia no hubiéramos logrado nada
17/1/2014	La Junta achaca el estallido de Burgos a la crisis y al rechazo a los políticos
17/1/2014	Lacalle busca hoy un acuerdo político que apoye su decisión sobre Gamonal
17/1/2014	Los vecinos marcan las líneas rojas al alcalde pero divididos
17/1/2014	Tudanca preguntará al ministro de Interior por la criminalización de las protestas de Gamonal
17/1/2014	El Ayuntamiento de Burgos rechaza la paralización total de las obras de Gamonal
17/1/2014	Las protestas en apoyo a Gamonal se saldan con trece detenidos
18/1/2014	Gamonal desborda al alcalde
18/1/2014	Los vecinos celebran la paralización como una victoria de la ciudadanía
18/1/2014	Empresas y particulares denuncian en comisaría los daños de las protestas
18/1/2014	El pueblo ha vencido pero la historia del movimiento de Gamonal no ha acabado
18/1/2014	El alcalde rinde el bulevar ante Gamonal
18/1/2014	Cuando la calle impone su fuerza a las instituciones
18/1/2014	El alcalde de Burgos claudica y renuncia al bulevar de Gamonal
18/1/2014	Es habitual que en las protestas se infiltren violentos para desvirtuarlas
18/1/2014	Una veintena de detenidos en varias ciudades en las protestas pro Gamonal
19/1/2014	Tres mil personas agradecen de Gamonal el apoyo recibido
19/1/2014	Asociaciones vecinales de Castilla y León piden la dimisión de Lacalle y Medrano
19/1/2014	Las caras de la protesta
19/1/2014	Gamonal: los siete magníficos
19/1/2014	Lección práctica de Gamonal
19/1/2014	Gamonal vela armas mientras aguarda a recuperar la calle
19/1/2014	El bulevar resucita la polémica de las guarderías
20/1/2014	Los vecinos de Gamonal aceptan que las máquinas tapen las zanjas
20/1/2014	Las obras de acondicionamiento de la calle Vitoria, de momento, no han comenzado
21/1/2014	Cospedal duda de las razones de las protestas de Gamonal
21/1/2014	La empresa retrasa las obras de Gamonal, aunque Lacalle pide agilidad

Fuente. Titulares de las noticias durante el desarrollo de la crisis en la prensa escrita

Tabla 21. Titulares de noticias en la prensa escrita. Caso 4. Contagio por el virus del Ébola

Fecha noticia	Titular
6/10/2014	Mato sobre el caso del Ébola: «Estamos identificando la fuente de contagio»
6/10/2016	Una sanitaria de Madrid, primer contagio por ébola fuera de África
6/10/2014	Personal del Carlos III denuncia que los trajes no cumplían la normativa
6/10/2014	Una profesional experimentada
6/10/2014	El contagio solo se explica por «un fallo humano»
6/10/2014	El ébola en España en la prensa internacional
6/10/2014	Desinformación y tranquilidad en el hospital de Alcorcón
6/10/2014	El PSOE e IU piden que Ana Mato comparezca en el Congreso tras el primer contagio de Ébola
7/10/2014	La enfermera insistió en hacerse la prueba del Ébola tras 6 días de fiebre
7/10/2014	El primer contagio fuera de África
7/10/2014	El PSOE califica de «patética» la comparecencia
7/10/2014	Plan de emergencia en Madrid por el primer caso de Ébola fuera de África
7/10/2014	La otra enfermera sospechosa de Ébola da negativo en el último análisis
7/10/2014	Los servicios sanitarios mantienen bajo vigilancia a 52 personas
7/10/2014	Los seis pasos del protocolo de Alcorcón tras detectar el Ébola
7/10/2014	A la espera de un tratamiento
7/10/2014	La UE y la OMS examinan las causas del contagio de ébola en España
7/10/2014	Sanidad: «Lo más importante es encontrar a todos los contactos»
7/10/2014	«La sanitaria contagiada ya recibe sangre de pacientes curados»
7/10/2014	El personal sanitario exige respuestas «inmediatas» por el contagio de Ébola
7/10/2014	La oposición apunta a Mato
7/10/2014	Sánchez pospone el debate sobre las responsabilidades en la crisis del Ébola
7/10/2014	Alerta entre los enfermeros por miedo al contagio
7/10/2014	Faltó planificación y formación del personal sanitario, según los expertos
7/10/2014	La afectada acudió a un centro de salud antes de ir al hospital
7/10/2014	La paciente llegó al hospital en una ambulancia convencional
7/10/2014	Bruselas pide a España que «aclare» las causas del contagio de Ébola
7/10/2014	El PSOE no pedirá aún la dimisión de Mato por la gravedad de la crisis
7/10/2014	Denuncian que la enferma de Ébola fue atendida en Alcorcón sin medidas de seguridad
7/10/2014	Los sanitarios denuncian que no tienen formación y recibieron un curso de media hora

Tabla 21. Continuación

Fecha noticia	Titular
7/10/2014	La lenta reacción de Sanidad sobre el Ébola en las redes sociales
7/10/2014	Ana Mato comparecerá en el Congreso para informar sobre el Ébola
7/10/2014	La Comunidad de Madrid ordena sacrificar al perro de la enfermera con Ébola
8/10/2014	El médico de familia le dijo que era gripe y el Carlos III no valoró el Ébola
8/10/2014	Ana Mato dará explicaciones en el Congreso
8/10/2014	Cadena de fallos
8/10/2014	La OMS: «En España puede haber más casos, pero no brotes como en África»
8/10/2014	Una cadena de errores cuestiona la actuación en el caso de Ébola
8/10/2014	No una equivocación, sino varias
8/10/2014	Los vecinos de la enfermera pidieron auxilio sin éxito a tres instituciones
8/10/2014	El perro de la contagiada de Ébola será sacrificado para evitar riesgos
8/10/2014	No hay que matar al perro de la contagiada de Ébola, es importante para la ciencia
8/10/2014	Rajoy: He dado instrucciones de ofrecer la máxima información
8/10/2014	Heridos tres activistas tras el sacrificio en la casa del perro Excalibur
8/10/2014	Comienza la desinfección de la vivienda de Alcorcón
8/10/2014	La Fiscalía investiga las circunstancias del contagio de la auxiliar en Madrid
8/10/2014	España informa a la UE de cinco personas en «alto riesgo» de contagio
8/10/2014	El consejero de Sanidad de Madrid acusa a la enfermera de mentir
8/10/2014	Al perro había que sacrificarlo porque no había dónde meterlo
8/10/2014	Están cargando contra Teresa. Fue un accidente laboral
8/10/2014	Sanidad desoyó la alerta del camillero que recogió a la infectada en su casa
8/10/2014	La madre de Teresa Romero se enteró de su estado por la radio
8/10/2014	Rajoy sobre el Ébola: «Esta situación la vamos a superar»
8/10/2014	Unas cincuenta personas tratan de evitar que sacrifiquen al perro de la auxiliar infectada con Ébola
9/10/2014	El médico que trató a la enferma: «El traje de seguridad me quedaba corto»
9/10/2014	Consejero de Sanidad: «No hace falta hacer un máster para ponerse el traje»
9/10/2014	Los fallos del caso de Romero llevan a Ana Mato a cambiar los protocolos
9/10/2014	El PSOE urge a crear un Comité de crisis para el Ébola presidido por Rajoy
9/10/2014	La enferma de Ébola empeora tras superar un fallo respiratorio
9/10/2014	Madrid quita importancia a las negligencias en la crisis del Ébola
9/10/2014	Ya son 14 los pacientes aislados

Tabla 21. Continuación

Fecha noticia	Titular
9/10/2014	El miedo al ébola cunde entre los sanitarios y el personal de limpieza
9/10/2014	Teresa Romero se enteró por la prensa digital de su positivo de Ébola
9/10/2014	Las mangas del traje de protección me quedan cortas en todo momento
9/10/2014	El Gobierno admite que hubo «relajación de procedimientos» al atender al misionero García Viejo
9/10/2014	Excalibur ha sido sacrificado
9/10/2014	El PP no cree que haya habido «relajación» en el protocolo sino en su cumplimiento por parte de la auxiliar
9/10/2014	Las perlas del consejero de Sanidad
9/10/2014	Madrid rectifica a su consejero de Sanidad y dice que «no se han cambiado los protocolos»
9/10/2014	Ana Mato baraja ahora cambiar el protocolo del Ébola para mejorar la protección del personal médico
10/10/2014	Una cadena de improvisaciones
10/10/2014	Teresa sufre un empeoramiento grave de su salud
10/10/2014	La gestión de la crisis aleja a Rajoy del Gobierno madrileño
10/10/2014	Mi hermana me advirtió el sábado: «No vengas a verme a mi casa»
10/10/2014	La enferma de Ébola permanece estable dentro de la gravedad
10/10/2014	Prosiguen las tareas de limpieza en el domicilio de la enferma de Ébola
10/10/2014	Diario del Ébola: día cinco Romero, «estable, dentro de la gravedad»
10/10/2014	Los cinco errores de comunicación institucional en la crisis del Ébola
10/10/2014	Rajoy admite que se puede mejorar la gestión de la crisis del Ébola
10/10/2014	Santamaría toma el control de la crisis del Ébola sin asumir errores
10/10/2014	El PP cree que las declaraciones del consejero madrileño de Sanidad «están fuera de lugar»
10/10/2014	Crece la indignación por la gestión de la crisis del Ébola
10/10/2014	Santamaría asume el mando frente a Mato en la gestión de la crisis del Ébola
10/10/2014	Abucheos y «guantazos» al presidente en el Carlos III
11/10/2014	Sólo tres enfermeros de 26 aceptan ir a trabajar al Hospital Carlos III
11/10/2014	González reprende al consejero de Sanidad, pero le mantiene
11/10/2014	Rajoy relega a Mato para contener la alarma social
11/10/2014	Rectificación adecuada
11/10/2014	La falta de coordinación y liderazgo ha favorecido el descontrol sanitario
11/10/2014	El PP denuncia una conspiración para alarmar a la población sobre el Ébola

Tabla 21. Continuación

Fecha noticia	Titular
11/10/2014	Sánchez: Rajoy es «responsable» de la mala gestión del Ébola por «poner a una irresponsable» en Sanidad
12/10/2014	El Gobierno entró en modo pánico
12/10/2014	El Gobierno confía en salir de la crisis del Ébola si no hay más contagios
12/10/2014	Los médicos ven «razones para la esperanza» para Teresa y piden cautela
13/10/2014	¿Dónde está el portavoz?
13/10/2014	La justicia investigará si el contagio es un delito contra la seguridad laboral
13/10/2014	Sánchez pide que Rajoy comparezca en el Congreso a informar del Ébola
13/10/2014	Le quitamos el móvil a Teresa para que no viera lo que decía el consejero
13/10/2014	El marido de Teresa Romero pide al consejero de Sanidad que dimita
14/10/2014	La enfermera produce anticuerpos y «responde por sí misma a la infección»
14/10/2014	Teresa Romero experimenta «una leve mejoría clínica» dentro de la gravedad
14/10/2014	El consejero de Sanidad se disculpa por carta con Teresa y su marido
14/10/2014	Dimite el director del operativo que sacrificó a «Excalibur»
15/10/2014	Rajoy da por «encauzado» en el Congreso el problema del Ébola
15/10/2014	Teresa Romero ya toma líquidos y ha hablado con su marido por teléfono
15/10/2014	Mato admite errores: «Probablemente no hemos hecho todo bien»
15/10/2014	Mato presume de gestión: «Sólo me planteo trabajar»
15/10/2014	Mato pierde otra oportunidad para dar explicaciones sobre su gestión
16/10/2014	El consejero de Sanidad seguirá mientras dure la emergencia
16/10/2014	El Gobierno lanza una página web informativa sobre el Ébola
16/10/2014	Teresa Romero y su marido emprenderán acciones legales contra el consejero madrileño de Sanidad
16/10/2014	Ana Mato: «Probablemente no hemos hecho todo bien»
17/10/2014	La familia confía en que Romero dé negativo en un próximo análisis
18/10/2014	Dos análisis de Romero han dado ya valores casi «despreciables» de Ébola
18/10/2014	El estado de salud de Teresa Romero «evoluciona favorablemente»
19/10/2014	Romero quiere una vida normal
19/10/2014	Teresa Romero da por primera vez negativo de Ébola en un análisis
20/10/2014	Teresa ya tiene carga viral cero
20/10/2014	Teresa Romero da negativo en la última prueba de Ébola a la que ha sido sometida
21/10/2014	Teresa Romero, curada de Ébola
21/10/2014	España estaría libre de Ébola el 2 de diciembre

Tabla 21. Final

Fecha noticia	Titular
22/10/2014	La recuperación de Teresa Romero, un éxito de los profesionales de la Sanidad
22/10/2014	Los sanitarios aún atienden a Romero con traje de protección
22/10/2014	Teresa Romero ya sabe que su perro 'Excalibur' fue sacrificado
24/10/2014	Romero asegura sentirse «atropellada»
24/10/2014	El PP saca pecho al considerar que ha superado la crisis del Ébola
27/10/2014	El marido de Teresa Romero recibe el alta tras cumplir la cuarentena
27/10/2014	Limón: «El contagio de Teresa es una historia plagada de errores»
27/10/2014	Rajoy deja caer a Mato
1/11/2014	Teresa Romero abandona la habitación de aislamiento
1/11/2014	La auxiliar Teresa Romero sale del aislamiento un mes después de contraer el Ébola
4/11/2014	Teresa Romero será dada de alta del Hospital Carlos III mañana
5/11/2014	Los médicos al darle el alta: «No sabemos qué curó a Teresa»
5/11/2014	Los médicos de Teresa Romero: «Por fin se ha podido salvar un caso de Ébola»
2/12/2014	La OMS comunica a Sanidad que España está libre del Ébola

Fuente. Titulares de las noticias durante el desarrollo de la crisis en la prensa escrita

Capítulo V. Conclusiones

El desarrollo de esta tesis doctoral ha supuesto un proceso de aprendizaje y de reflexión sobre la gestión de comunicación de crisis en la Administración Pública Española. Un estudio en profundidad sobre los retos y las dificultades a las que se enfrentan los responsables públicos cuando se produce un cambio repentino entre dos situaciones, que pone en peligro la imagen y la reputación de la institución (Piñuel, 1997).

Cuando nos situamos en el estudio del fenómeno crisis, debemos entender que las Administraciones Públicas son organizaciones expuestas a sufrir una situación de crisis. Su llegada muestra su lado más vulnerable y las coloca en el punto de mira de la sociedad y de los medios de información, que esperan una respuesta para calmar la situación de conflicto y recuperar la normalidad previa. Desde que una crisis entra en la agenda pública, asistimos a un debate en los medios de información y foros de opinión pública sobre la preparación y previsión de nuestras instituciones, sobre la idoneidad de su política de comunicación para responder a este tipo de fenómenos, y sobre los errores o fallos en el desarrollo de su gestión. El tiempo de los pronunciamientos dura lo que la atención mediática. Cuando esta se dirige hacia otros asuntos públicos, las reflexiones sobre la respuesta de nuestro sector público a una crisis pasan a un estado silencioso, que no se activa hasta la siguiente situación de conflicto.

Necesitamos entender la comunicación de crisis en la Administración Pública como una herramienta fundamental para que estas organizaciones funcionen adecuadamente en situaciones de estrés organizativo, y para que sus miembros se relacionen y trabajen en un ambiente de previsión que derive en altas dosis de productividad y proactividad. La investigación sobre comunicación de crisis muestra cierto desequilibrio entre el sector privado y el sector público, y aunque «la gestión de crisis se ha convertido en una característica definitoria de la gobernación contemporánea», como han reconocido recientemente algunos expertos, «tampoco las probabilidades de estudio desde la ciencia de la administración parecen muy favorables actualmente en nuestro país, a pesar de su relevancia para nuestra disciplina» (Olmeda, 2010: 1059). Los estudios de casos de crisis en la Administración

Pública se instruyen, por lo general, sobre el comportamiento de los instrumentos que utiliza el sector privado, de sus manuales y planes de crisis. Pero no podemos desprendernos del carácter público inherente a nuestra Administración, donde descubrimos otros elementos que se deben incorporar en la lista de actuaciones para contener una situación de crisis. Con esta manifestación nos referimos a uno de los primeros hallazgos de la investigación y es la lista de variables que las Administraciones Públicas deben observar en su gestión de la crisis, sobre las que volvemos más adelante en este apartado de conclusiones.

Los casos de crisis de gestión pública, a los que nos hemos referido en las páginas introductorias de esta tesis, como el Prestige (2002), el accidente del Yak-42 en Turquía (2003), los atentados de Madrid (2004), los incendios del ducado de Medinaceli en Guadalajara (2005), el secuestro del buque Alakrana (2009), el cierre del espacio aéreo español (2010), la crisis del E. coli (2011), los terremotos de Lorca (2011), la erupción del volcán de la Restinga (2011), la tragedia de Madrid Arena (2012), el accidente ferroviario de Angrois (2013), o la reciente crisis del Ébola (2014), siguen estrategias de gestión y de comunicación que producen resultados diferentes. Sobre algunos de estos episodios existen investigaciones que aportan teorías sobre las actuaciones más idóneas a desarrollar cuando la crisis entra en la agenda de la institución pública.

La gestión de episodios de crisis y la respuesta que se brinda desde el Gobierno, despierta nuestra inquietud por descubrir las variables que intervienen en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de su estrategia de comunicación. Sabemos que las crisis no son iguales aunque presenten un origen parecido. Su resultado es diferente, porque la estrategia política recorre caminos distintos que conducen a una valoración política positiva o negativa de esta actuación.

La finalidad que persigue esta investigación es, como decimos, conocer las variables que intervienen en los procesos de comunicación de una situación de crisis en la Administración Pública, para descubrir aquellas que favorecen la eficacia de su gestión. Partimos de una teoría o respuesta tentativa a nuestro problema de investigación, que comprobamos con este estudio: En un proceso de gestión de comunicación de crisis en el sector público, son las variables políticas y comunicacionales las que favorecen su eficacia. Para demostrar esta teoría nos planteamos como objetivos específicos estudiar todas las dimensiones que intervienen en la gestión de una de crisis, y lo hacemos con el estudio de cuatro casos que tienen lugar entre los años 2010 y 2014: El cierre del espacio aéreo (2010), el terremoto de Lorca (2011), el conflicto en el barrio burgalés de Gamonal (2014) y el contagio por el virus del Ébola (2014).

Si nuestra conclusión final es que la eficacia en un proceso de comunicación de crisis precisa de variables políticas y comunicacionales³⁵⁴, necesitamos pronun-

354 Al final de este capítulo de conclusiones se acompaña una tabla resumen. En ella se relacionan las variables políticas y comunicacionales que favorecen la eficacia en la gestión de comunicación de una situación de crisis, que hemos ido descubriendo con el estudio de nuestros casos.

ciarnos sobre tres hallazgos. El primero es el comportamiento de nuestra variable dependiente en cada estudio de caso, la evidencia de medir sus indicadores nos permite identificar las crisis que presentan un resultado de eficacia en su gestión. El segundo es la relación o listado de variables que intervienen en un proceso de comunicación de crisis en la Administración Pública. Y la última de las aportaciones, es la relación entre las variables presentes en la gestión de una crisis con los resultados de eficacia de los casos que hemos analizado, de este modo alcanzamos el objetivo de esta investigación: demostrar que son las variables políticas y comunicacionales las que hacen variar la eficacia en los procesos de comunicación de crisis en la Administración Pública.

Definimos eficacia de un proceso de comunicación en situaciones de crisis en el capítulo teórico, donde nos aproximamos al significado de este concepto para construir los indicadores que nos ayudan en su medición. El objetivo de las organizaciones abocadas a gestionar una situación de estas características es terminar la crisis y recuperar la normalidad previa, para garantizar este resultado se precisa determinadas operaciones de gestión y de comunicación que, a su vez, contribuyen a reducir o eliminar sus efectos negativos sobre la imagen de los responsables públicos.

Por lo tanto, decimos que un proceso de comunicación de crisis es eficaz si llegamos a la fase de poscrisis o de cierre por decisiones de la Administración, con una valoración política de la gestión pública del conflicto que proteja a la dirección de situaciones adversas o complicadas. A favor de este resultado juega la correspondencia entre el discurso de los mensajes que se construyen desde las instituciones con la narrativa de los medios de información, así como la adecuada cobertura mediática de la actuación del sector público.

En el capítulo anterior asistimos al análisis exhaustivo del comportamiento de la variable dependiente y las variables independientes para cada uno de los casos de estudio. El examen de los indicadores que miden la eficacia de la comunicación en situaciones de crisis, revela la existencia de dos casos que consiguen un resultado de eficacia y dos casos donde la valoración política aleja a la Administración de una gestión eficaz.

Los episodios cuya gestión entendemos de eficacia, son el cierre del espacio aéreo español (diciembre del 2010) y los terremotos de Lorca (mayo de 2011). Y los episodios que se distancian de un resultado de eficacia, en su toma de decisiones, son la gestión pública de Gamonal (enero de 2014) y el primer contagio por el virus Ébola (octubre de 2014). La gestión de la crisis sanitaria, como nos hemos referido en otros momentos y volvemos a insistir en este capítulo de conclusiones, presenta dos etapas diferentes. Es precisamente el cambio de estrategia, de órganos de dirección, de la política de comunicación y de portavoz, las razones que se esgrimen desde la opinión pública para denunciar la ineficacia en la gestión de la crisis

en su etapa primera. Desde las fuentes oficiales se defienden estos cambios en base a dos argumentos: La Secretaría de Estado de Comunicación mantiene que el cambio de estrategia es necesario porque la gestión de la enfermedad se convierte en alarma nacional. Esta circunstancia motiva ampliar la composición del comité de crisis con la participación de varios ministerios y la coordinación superior de la vicepresidenta del Gobierno. Mientras que los responsables de comunicación de los gabinetes de Sanidad y de Moncloa, justifican la alternancia en la gestión por la necesidad de reducir la alarma social de los primeros días. Para lograrlo, se confía la gestión a una autoridad superior con capacidad de liderazgo que pueda coordinar la actuación entre la Administración Central del Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid. Esta labor de coordinación se hace necesaria por las declaraciones que se vierten desde la Consejería de Sanidad, en relación con el contagio, la paciente y los protocolos sanitarios.

El cierre del espacio aéreo español es una crisis de combustión rápida que llega a su fase de cierre en apenas 72 horas. Las decisiones que terminan el conflicto son las que se adoptan desde la dirección política del Gobierno: cierre del espacio aéreo, la militarización de las torres de control y la declaración del estado de alarma por primera vez en nuestra democracia. Algunas de estas medidas se prevén con antelación, cuando se detectan las primeras señales de alerta que anticipan la llegada del conflicto, como la posibilidad de autorizar a los controladores militares su presencia en las torres de control, para garantizar la seguridad aérea.

La gestión de los responsables públicos de la crisis no reciben una valoración negativa de su actuación. Si tenemos en cuenta los barómetros de opinión pública, que miden la percepción de la gestión de los miembros del Gobierno antes y después del conflicto, estos mejoran su puntuación. En esta misma dirección de buenos resultados se sitúa la correspondencia entre los mensajes de la Administración, con las noticias en los medios que reproducen los descriptores del Gobierno en su discurso de la crisis. En ellos se identifica al colectivo de los controladores aéreos como los responsables del conflicto, que obligan a cerrar el espacio aéreo. Los titulares y noticias durante el desarrollo de la fase más aguda de la crisis, otorgan protagonismo a las actuaciones y declaraciones de su dirección política.

Uno de los indicadores de eficacia en la gestión de una crisis es la valoración política y ausencia de las denominadas situaciones adversas, este resultado caracteriza la gestión del cierre del espacio aéreo y el sismo lorquino, como veremos más adelante. No asistimos a manifestaciones ni concentraciones contra la actuación de la Administración, no se aperturan comisiones de investigación, ni se registra petición de comparecencia en el Parlamento. Los artículos de opinión y los editoriales en los medios de comunicación, de forma mayoritaria, respaldan las decisiones del sector público para contener la crisis. Respecto a la presencia de voces críticas, estas focalizan su atención en la actitud del colectivo de los

controladores a los que se responsabiliza del caos en el puente de diciembre. Las voces críticas se dirigen contra el colectivo de funcionarios, las que se pronuncian contra el Gobierno no es por su gestión del conflicto. Son críticas a la falta de acuerdo en la renovación del convenio colectivo y a la fecha que elige el Gobierno para aprobar una reforma de modelo empresarial de AENA. En este caso, se registra alguna petición de dimisión del ministro Blanco. Pero, al igual que ocurre con el indicador de voces críticas, no es una actitud contra su gestión. La dimisión se argumenta en base a las declaraciones del titular de Fomento donde acusa al Partido Popular de unirse al colectivo de los controladores, en una conspiración contra el Gobierno.

Un comportamiento similar nos encontramos en el episodio de los terremotos lorquinos, donde su origen natural nos sitúa en un modelo de gestión de crisis inevitable, que pudo facilitar la frecuencia y transparencia informativa al no poder identificar a un responsable de la tragedia. Hablamos de eficacia porque su objetivo de cerrar la crisis se logra con una toma de decisiones desde las Administraciones Públicas, en los diferentes niveles de distribución territorial del poder. El termómetro para medir la valoración pública de la gestión de esta crisis lo encontramos en los resultados de las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011, donde el alcalde Francisco Jódar revalida la mayoría absoluta. Los ciudadanos vuelven a confiar en el Partido Popular con un refuerzo de tres escaños más sobre los que tenía en el anterior mandato corporativo. Sus mensajes y los que vierten los medios de información muestran semejanza en la narrativa de la crisis, donde se combinan los hechos del suceso con las historias de vida y las medidas de la Administración para cerrar la crisis.

Tratamos de buscar voces disonantes o situaciones adversas a la gestión de la crisis del terremoto, pero estas no se producen. Los artículos de opinión son muestras de solidaridad y ánimo para los habitantes de Lorca, con un reconocimiento a la coordinación entre las tres Administraciones: Estado, comunidad autónoma y ayuntamiento. No obstante, alguna tribuna introduce una reflexión sobre la necesidad de preparar las ciudades y sus habitantes para enfrentarse a una catástrofe, especialmente en una zona vulnerable a los movimientos sísmicos.

Un resultado diferente es el que arroja las crisis que suceden en el año 2014, el comportamiento de los indicadores que miden eficacia, confirman que estos dos casos se alejan de los buenos resultados. Y esto ¿a qué se debe? Con carácter general, por la presencia de situaciones adversas y voces críticas contra las decisiones de gestión del sector público. La prensa escrita no le concede protagonismo mediático a la Administración y sus actuaciones en los primeros días de la crisis, los mensajes de rechazo a la gestión pública tienen más visibilidad en los titulares de la noticia. Esta falta de apoyo se siente en la valoración pública de rechazo a la gestión del alcalde de Burgos Javier Lacalle, y hacia la ministra Mato por su gestión del Ébola.

Explicamos con más detalle la evidencia de estos indicadores que sustentan la afirmación primera, sobre la falta de eficacia en estos procesos de gestión de comunicación de crisis. De Gamonal, la terminación de la crisis responde a la presión que ejercen las movilizaciones y los altercados con violencia en las calles de Burgos. La falta de acuerdo con los vecinos contrarios al proyecto del bulevar y el temor al incremento de la violencia en las calles hacen desistir, finalmente, al ayuntamiento de su programa. Por lo tanto, las decisiones de la Administración de cierre de la crisis no son iniciativa de los responsables políticos, sino consecuencia de la presión externa. Un hecho muy significativo es el que tiene lugar la mañana del 17 de enero de 2014, en la sesión extraordinaria del Pleno municipal. El grupo municipal popular que ostenta la mayoría absoluta emite su voto favorable al mantenimiento de las obras de Gamonal, pero ese mismo día por la tarde, Javier Lacalle comparece ante la opinión pública y anuncia la paralización definitiva de las obras en la calle Vitoria.

Es conocido, por el análisis de los titulares de los medios de información, la escasa cobertura a las actuaciones municipales, de forma más pronunciada en los diarios a nivel nacional. El protagonismo mediático es para los altercados y disturbios en la ciudad, que oscurecen el objetivo de la política de comunicación del Ayuntamiento de Burgos: mostrar a los ciudadanos que no participan en las manifestaciones las bondades del proyecto de reforma para el barrio Gamonal.

Si algo caracteriza este caso, como decíamos, es la presencia de todos los indicadores descritos de situaciones adversas. Hay voces críticas a la gestión pública y a la actuación de Lacalle, se suceden las manifestaciones y movilizaciones que se extienden a otras ciudades del resto de España, los artículos de opinión de los medios se muestran a favor del rechazo vecinal y en contra de la inversión pública para acometer las obras, en medio de una grave crisis económica. El Pleno, como órgano de control al Gobierno local, se convoca en sesión extraordinaria para exigir explicaciones y solicitar del alcalde la paralización de las obras. Por último, se producen peticiones de dimisión de Javier Lacalle desde las formaciones políticas, asociaciones y colectivos vecinales. Quizás, todos estos elementos influyen en la pérdida de apoyo ciudadano al Partido Popular en las siguientes consultas electorales (Elecciones al Parlamento Europeo 2014 y elecciones municipales 2015).

¿Por qué no encontramos indicadores de eficacia en la gestión de crisis del Ébola?, la respuesta no se aleja mucho de los argumentos esgrimidos para definir el caso del conflicto de Gamonal. La gestión de la enfermedad por el virus del Ébola es la crisis que más dura de todas las que hemos analizado, por el tiempo de espera necesario para descartar un contagio. La necesidad de esperar 48 días, según la recomendación de la OMS, es uno de los motivos de retraso en el cierre operativo de la crisis. De un modo u otro, las decisiones para cerrar la crisis se dilatan en el tiempo, y algunas de estas iniciativas parten de otras fuerzas políticas y colectivos afectados que demandan su ejecución al Gobierno. Evidencia de estos argumentos los encontramos en los más de cinco días que transcurren desde que se anuncia el

caso positivo de Ébola, y el anuncio de decisiones para contener la alarma y recuperar la normalidad. De igual manera, los datos constatan que el Partido Socialista se adelanta en los medios de comunicación al Gobierno. Se solicita un cambio de estrategia, donde se reclama la presencia de un comité de crisis presidido por la máxima autoridad en el Gobierno, que coordine al resto de departamentos ministeriales, como finalmente se hizo.

El protagonismo de los titulares es para los errores, la ineficacia, la falta de previsión, o la no atención adecuada a los síntomas que presentaba Teresa Romero, lo que aleja la narrativa de los medios del mensaje de «riesgo bajo y tranquilidad» que trata de mostrar el ejecutivo. No es menos cierto que todo empieza a mejorar a partir del 10 de octubre, con los cambios que introduce el Consejo de Ministros, de aprobación de un comité especial para la gestión del Ébola, presidido por la vicepresidenta y asistido de un comité de expertos.

Como ocurre de Gamonal, en la gestión sanitaria, las situaciones adversas ocultan la voz de la Administración, y están presentes todos los instrumentos de medición de la valoración política en la gestión de una crisis. Se convocan manifestaciones y concentraciones de apoyo a la auxiliar de clínica y de rechazo a la gestión del Gobierno, los artículos de opinión y editoriales son una crítica a la ministra Mato y a la gestión improvisada de la crisis, se registran demandas en los tribunales desde colectivos y afectados. Además, la gestión del caso inunda los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, donde el Ébola protagoniza los debates. Y se suceden las peticiones de dimisión, cese y reprobación del Consejero de Sanidad Javier Rodríguez y de la ministra Mato.

Hemos justificado, con los datos de nuestro capítulo de análisis, el comportamiento de la eficacia de comunicación en situaciones de crisis para los cuatro estudios de caso. En los dos episodios primeros la crisis se cierra por las decisiones de la Administración, con una valoración política alejada de situaciones adversas y una adecuada cobertura de mensajes y actuaciones del Gobierno en los medios de información. En el caso tercero y cuarto, las decisiones que cierran la crisis tardan en llegar, y su impulso recibe el empuje de audiencias externas. La valoración política no ofrece resultados positivos con la presencia continuada de situaciones adversas a la gestión del sector público.

Una vez que conocemos los casos de eficacia en el proceso de comunicación de crisis, corresponde mostrar qué motiva este resultado, o lo que es lo mismo, a qué se deben las variaciones que experimentan la eficacia en los procesos de crisis para nuestros estudios de caso. Por lo tanto, qué dimensiones reproducen un comportamiento similar en los dos casos de eficacia y diferente respecto a los episodios de Gamonal y Ébola. Avanzamos entonces en la definición de seis dimensiones que incluyen las variables que intervienen en una situación de crisis: dimensión crisis, dimensión gestión de crisis, dimensión comunicación, dimensión política, relaciones

con los medios de comunicación y evaluación. Su comportamiento nos ayuda a descubrir las variables y sus atributos, que facilitan un resultado de eficacia en el proceso de gestión de la comunicación de crisis.

La primera dimensión es la que tiene que ver con la teorización del fenómeno, donde destacamos la importancia de conocer los tipos de crisis y los modelos de gestión evitable o inevitable. Estos se diferencian en la existencia de una fase de precrisis que ayuda a estar prevenido y a detectar las primeras señales de alerta.

La dimensión gestión de crisis incluye todas las variables que guardan relación con las instrucciones técnicas, como son: la experiencia en gestión de crisis anteriores, la preparación a través de la definición de los posibles escenarios, auditorias y simulacros, la existencia de un manual de crisis donde se detallen todos los pasos a seguir cuando tiene lugar la primera señal de alerta. Además, se prevé la constitución del comité de crisis como órgano de gestión y su centro de operaciones para afrontar la toma de decisiones necesarias para cerrar la crisis. Estas medidas precisan de una dotación económica que, en la mayoría de ocasiones, no se consigna en las partidas presupuestarias.

Por lo que respecta a la dimensión gestión de comunicación de crisis, no se limita solo a los mensajes que los políticos vierten en sus comparecencias públicas cuando estalla la crisis. En esta dimensión se toma conocimiento de la planificación previa o estrategia improvisada, los objetivos, el mensaje y público al que se dirige, el desarrollo de las comparecencias públicas y las herramientas de comunicación. En estos procesos de comunicación se apuesta por la transparencia informativa y por un portavoz de la crisis con habilidades comunicativas. Por último, debemos tener presente el tipo de estrategia de comunicación que siguen los responsables políticos y la consignación presupuestaria para afrontar las labores informativas que, al igual que ocurre en la dimensión gestión de crisis, no recibe consignación en las partidas económicas para nuestros casos de estudio.

Íntimamente ligada a esta dimensión, encontramos las variables cuyos atributos aportan el significado a las relaciones con los medios de información, donde los departamentos o gabinetes de comunicación desempeñan un papel innegable. En esta dimensión se precisa la atención directa a los medios, la disposición de sus contactos y espacios adecuados que se puedan ofrecer a los periodistas para el desempeño de sus funciones. En una situación de crisis se debe respetar la igualdad de trato entre los medios y procurar que la fuente de información para construir las noticias de la crisis sea la oficial. Estas dimensiones se complementan con las que entendemos son más características de la Administración Pública, como la dimensión política, donde además de visualizar el contexto y las relaciones entre Administraciones, se relacionan las variables que demuestran la posición de poder de los gestores públicos y las habilidades para el liderazgo público ante la presión de una crisis. Por último, la crisis no puede finalizar sin una adecuada evaluación

de su gestión y comunicación que nos permita estar preparados para afrontar crisis futuras.

Para descender al detalle de las variables que facilitan la eficacia de la comunicación de crisis, se necesita observar toda la lista de dimensiones que confeccionamos en la matriz de nuestras variables independientes y que acabamos de relacionar. La mayor diferencia en el comportamiento de las variables para los cuatro casos de estudio, se encuentra en las variables políticas y de comunicación. Estas desarrollan un comportamiento parecido en los episodios de eficacia del cierre del espacio aéreo y del terremoto de Lorca, y denotan atributos diferentes en relación con los casos de Gamonal y del Ébola.

Nos centramos ahora en la presencia de cada una de las variables y su comportamiento para poder determinar por qué las variables políticas y de comunicación favorecen la eficacia en la gestión de la crisis. La crisis y su modelo de gestión condicionan la estrategia de respuesta, de los cuatro casos analizados tres son de gestión evitable y uno solo, el terremoto de Lorca, de gestión inevitable donde no se detectan señales de alerta previa. La atención adecuada en la detección de señales y la aparición de un conflicto donde no se puede identificar a un responsable último de la tragedia, facilitan la comunicación del conflicto.

La dimensión gestión de crisis no parece determinar la variación en la eficacia de estos casos. De las quince variables presentes en esta dimensión, en su mayoría se observa un comportamiento similar en los cuatro episodios. Los responsables de su gestión política se ven en la necesidad de gestionar situaciones difíciles durante su trayectoria al frente de los ayuntamientos o ministerios, según el caso. Pero no se enfrentan a una situación de ruptura como la que han dado origen a estos episodios de crisis. La regla general es que no se cuenta con un manual de crisis específico adecuado a los conflictos potenciales de la organización, donde se defina la composición del comité de crisis y se designe, con carácter previo, el centro de operaciones en caso de conflicto. Todos constituyen un comité de crisis, con un perfil acorde a su organización, como órgano responsable de la gestión de la crisis. Su creación se produce cuando estalla el conflicto. Este órgano goza de autonomía en la toma de decisiones sin necesidad de someterlas a la reválida de una autoridad superior. Al frente del comité se encuentran gestores de máxima responsabilidad dentro de la organización, la diferencia se encuentra en la correspondencia entre la dirección y la portavocía de la crisis, como veremos en el estudio de la dimensión comunicación. En lo que afecta a esta dimensión, el atributo que nos interesa es la persona que asume la dirección del comité de crisis. No se asiste a simulacros, ni auditoría de riesgos o una planificación extensa de respuesta para el tipo de crisis de cada caso concreto, con la salvedad del cierre del espacio aéreo. En esa ocasión, aunque no se realizan simulacros ni auditorías en el Ministerio de Fomento, si se definen previamente escenarios para esta crisis cuando se tiene la sospecha de un posible conflicto con el colectivo de controladores aéreos.

De todas las variables presentes en la dimensión crisis, encontramos una diferencia en el comportamiento de estas variables en los casos de estudio, y es en la rapidez para la toma de decisiones que terminan el conflicto y su implementación. En los primeros casos, la toma de decisiones se produce de forma inmediata una vez que estalla la crisis. Cuando abandonan los controladores aéreos sus puestos de trabajo, se ordena cerrar el espacio aéreo y en menos de 24 horas se declara el estado de alarma. Un escenario parecido muestra la tragedia de los terremotos de Lorca, que empuja a su ayuntamiento a tomar medidas desde ese instante para organizar la ciudad y proteger a los vecinos de las consecuencias del sismo. Se habilitan campamentos de acogida, se aprovisionan de artículos de primera necesidad y se instala la Unidad Militar de Emergencias del Ministerio de Defensa, entre otras decisiones. En cambio, tardan en llegar las decisiones que permiten el cierre político de la crisis en el conflicto de Burgos y en el caso del Ébola. De Gamonal se produce cuatro días después de los altercados, cuando el alcalde apuesta por abrir un periodo de reflexión. En el caso del Ébola debemos esperar al cambio en la dirección de la crisis, momento en que se toman medidas más fructíferas para calmar la incertidumbre entre la ciudadanía y conducir esta situación a su terminación.

A pesar de la diferencia en la previsión del caso aéreo y la rapidez en la toma de decisiones para este caso y el del terremoto de Lorca, el resto de variables de esta dimensión crisis muestran un comportamiento parecido en todos los episodios. Por ello, necesitamos buscar en las otras dimensiones las variaciones más significativas en la eficacia de los procesos de crisis.

La comunicación en una gestión de crisis juega un papel relevante a lo largo de todo el proceso. Tan importante es tomar decisiones para cerrar la crisis y recuperar la normalidad, como demostrar a los ciudadanos que se está haciendo. En estas situaciones partimos de una premisa y es que los espacios que no ocupa la información de los gestores públicos se llenan de otras voces «no oficiales» que pueden contribuir a una narrativa de la crisis diferente. La comunicación cumple dos fines en la gestión de un conflicto, como afirma Piñuel (1997: 171): «La apuesta de la comunicación en una crisis es, así, doble, se trata por una parte de frenar la crisis sirviéndose de la comunicación para aportar reacciones efectivas frente al acontecimiento que la originó y por otra, se trata de que la pérdida de crédito y de capital en imagen ocasionada por la crisis sea mínima». Por lo tanto, la comunicación de crisis es la herramienta que aporta la certidumbre precisa ante las situaciones que amenazan la pérdida de poder (Cornadó, 2000).

El comportamiento de las variables comunicacionales experimentan un desarrollo más parecido en los casos del cierre del espacio aéreo y en el terremoto de Lorca, y son diferentes si los comparamos con los casos de Gamonal y del Ébola, lo que permite aproximarnos a la verificación de nuestra teoría donde apostamos por estas variables como unas de las precursoras de la eficacia en los procesos de comunicación de situación de crisis. A diferencia de la dimensión gestión de crisis, son

más las variables de comunicación que están presentes en los episodios definidos de eficacia.

Las estrategias de comunicación son reactivas, salvo la que se prepara desde el Ministerio de Fomento cuando se tienen la sospecha de una huelga de los controladores aéreos ante el fracaso en la negociación de su convenio colectivo. Los casos de Lorca y el cierre del espacio aéreo fijan los objetivos de su política de comunicación que se cumplen con el desarrollo de su estrategia, donde se respetan determinados axiomas de la comunicación de crisis como una prioridad: la frecuencia informativa, la comunicación de la tomas de decisiones o las comparecencias de los máximos dirigentes durante las primeras 24 horas que siguen a la eclosión del fenómeno. Uno de los objetivos en el caso de los controladores es despertar simpatía entre los ciudadanos a las medidas del Gobierno, como finalmente parece que se logra al identificar a este grupo de funcionarios como los responsables de la crisis. En el caso de Lorca el objetivo es tranquilizar a los ciudadanos y mostrar que su ayuntamiento trabaja para dar una solución a la tragedia. En cambio, la política de comunicación de Gamonal trata de convencer a los vecinos de los beneficios del proyecto, cosa que finalmente no ocurre. Como tampoco puede contener la alarma social la gestión de comunicación del Ébola en la gestión de los primeros momentos.

En los dos casos de eficacia, los portavoces de la crisis son los máximos responsables de su gestión: el ministro de Fomento José Blanco y el alcalde de Lorca Francisco Jódar, que dirigen y coordinan el comité de crisis creado *ad hoc* para la gestión de esta situación de crisis. Ambos cuentan con experiencia en labores comunicativas, el primero mientras desempeñaba el cargo de secretario de organización del PSOE y el segundo como primer edil de la ciudad y presidente de la asamblea local de su partido. Con anterioridad, el alcalde de Lorca había sido portavoz del grupo municipal popular. En los otros dos casos se aprecia una bicefalia en los órganos principales de gestión y comunicación de la crisis, no coincide la función de portavoz y de coordinador del comité de crisis en la misma persona. De Gamonal se designa como portavoz al concejal de obras y coordina el órgano de gestión de la crisis el alcalde. Sin embargo, los periodistas buscan la voz del alcalde, y la referencia al Gobierno en la prensa escrita coincide con la comparecencia pública de Javier Lacalle en sus tres ruedas de prensa. En el Ébola, se produce un cambio en la portavocía y en la dirección de la gestión de crisis. En un primer momento asume ambas responsabilidades la ministra Mato, si bien su frecuencia informativa es bastante limitada y se hace más visible la directora general de Salud Pública, lo que motiva las denuncias por la ausencia de la máxima responsable del departamento de Sanidad. En la segunda fase de su gestión el portavoz es el director de la Central de Alertas del Ministerio de Sanidad y coordina el comité la vicepresidenta del Gobierno. No parece favorecer la eficacia la existencia de dos comités de crisis y dos portavoces en el desarrollo de todo el proceso, el cambio se utiliza como un signo de error del primero respecto al segundo.

Los mensajes, que se corresponden con la descripción narrativa de los medios de información, se construyen pensando en el público al que van destinados, para que se pueda interiorizar entre sus destinatarios. En el cierre del espacio aéreo y en el caso de Lorca se segmentan los mensajes según el público, mientras que en los casos que se desarrollan en el año 2014 los mensajes tienen como público destinatario la sociedad en general. Sin abandonar la comunicación de mensajes destacamos la frecuencia informativa en los casos de los controladores aéreos y del sismo lorquino, donde son más fluidas las comparecencias en prensa y las notas informativas de apoyo a su comunicación. La primera rueda de prensa que tiene efecto mediático en el caso de Gamonal es la del alcalde Javier Lacalle, tras dos noches de disturbios en la calle Vitoria. En el caso del Ébola se produce el mismo día en que se reciben los resultados del análisis practicado a Teresa Romero, pero no se visualiza nueva conferencia de prensa hasta la del Consejo de Ministros del 10 de octubre, fecha en que se produce el cambio en la estrategia de gestión de la crisis. Las primeras ruedas de prensa sobre este caso, desde que se produce la repatriación de los misioneros, la protagoniza la directora general de Salud Pública del Ministerio de Sanidad, y no comparece la máxima responsable de este departamento hasta el día del contagio. La primera comparecencia de prensa dentro de las 24 horas que siguen a la eclosión del fenómeno es muy importante, porque crea una imagen de la gestión de la crisis difícil de cambiar.

En relación con la trasmisión de mensajes y su frecuencia se encuentran las herramientas de comunicación, donde se utilizan las tradicionales ruedas de prensa y comunicados. La diferencia, que favorece la eficacia, la podemos encontrar en las fórmulas alternativas para garantizar que la voz institucional llegue a todos los públicos y la rapidez en su implementación. Cuando se produce el cierre del espacio aéreo no todas las instituciones tienen cuentas en las redes sociales, en este caso, se pone en funcionamiento la cuenta Twitter de AENA que salva el obstáculo de la caída en la web de la compañía para estar informado puntualmente en el funcionamiento técnico de los aeropuertos. En Lorca se buscan elementos alternativos como los coches de megafonía de la primera noche del terremoto y los bandos municipales, además de las redes sociales, los mensajes sms y la comunicación personal directa con los medios de comunicación. De Gamonal, como se constata desde su gabinete de comunicación, no se explota el potencial de las redes sociales al no disponer de los recursos humanos necesarios para ello. En el caso del Ébola, se identifica la web www.infoebola.gob.es y los 140 caracteres, @Info_Ebola_Es, como instrumentos que favorecen la comunicación, pero al igual que otras medidas, estas empiezan a funcionar tarde si tenemos en cuenta que los tiempos se reducen cuando se produce una crisis. Estas herramientas forman parte de la política de comunicación del Gobierno en la segunda fase de la gestión del Ébola.

En relación con la estrategia de comunicación de la crisis, podemos afirmar que la estrategia de confesión resulta la más adecuada cuando se produce una situación de crisis que afecta a un Gobierno. Esta es la estrategia de la política

de comunicación en Lorca y en el cierre del espacio aéreo, en este último caso se complementa con una petición de disculpas y con una actitud de ponerse en el lugar de los afectados para comprender su situación. La reacción de los responsables de Gamonal y del caso del Ébola no reproduce esta dinámica de comparecencia para dar toda la información de lo que ocurre. Se posicionan en una estrategia de transferencia de responsabilidad hacia otros agentes implicados como los violentos que protagonizan las manifestaciones, y no reconoce las críticas a su proyecto como la causa de los disturbios. En el virus del Ébola se asiste a una transferencia de responsabilidad hacia la auxiliar de clínica por parte del consejero de Sanidad, a la que se acusa de mentir y de un posible fallo al seguir el protocolo. En este mismo caso la estrategia es de información controlada hasta el cambio del día 10 de octubre, donde se decide comunicar todos los avances en la enfermedad y las decisiones nuevas que adopte el Gobierno con una frecuencia diaria, que se complementa con la celebración de encuentros entre los expertos del comité científico y los medios de comunicación para explicar los detalles del caso.

La dimensión política de una crisis encierra las variables más características de la acción del sector público. Su estudio revela su potencial para alcanzar un resultado de eficacia en el proceso de gestión de crisis. El análisis de nuestros casos nos permite identificar, como ocurriera con la dimensión comunicación, su presencia y comportamiento similar en los casos del cierre del espacio aéreo y del terremoto de Lorca, y muy diferente para los casos de Gamonal y del Ébola.

El contexto social, político, económico, o las actuaciones previas de los políticos, condicionan la estrategia de respuesta a una crisis y la percepción inicial de nuestros líderes para afrontar el reto que supone comunicar este fenómeno. El Ministerio de Fomento acertó en su política de comunicación al emplear las dificultades económicas del país para identificar a los controladores con una clase de funcionarios privilegiados con sueldos elevados. Igual ocurre en el caso de Lorca, en esta ocasión la campaña electoral y la cercanía de las elecciones pudo favorecer el compromiso de todas las Administraciones en reconstruir la ciudad. La práctica totalidad de ministros de España y de consejeros de Murcia estuvieron presentes en la ciudad, además de otros líderes nacionales de partidos políticos. Esta realidad pudo justificar una actuación coordinada donde los políticos se esfuerzan en mostrar la imagen de unidad, tratando de no equivocarse. En cambio, el contexto no jugó a favor de la comunicación en los dos casos del año 2014, o no se observa por los responsables políticos en la definición de su estrategia de comunicación. Desde que se produce la repatriación del primer misionero enfermo de Ébola, los recortes sanitarios del Gobierno en su política de austeridad hacen acto de presencia en la opinión pública, y la imagen de la ministra Mato se encuentra deteriorada por su gestión sanitaria y por los efectos de la trama Gürtel. Del mismo modo, no se tiene en cuenta la grave crisis económica o la percepción de la corrupción, como los principales problemas que preocupan a los españoles, en la construcción de la narrativa de la crisis de Gamonal.

La coordinación y colaboración son dos principios que priman en las relaciones entre las Administraciones cuando se produce una situación de crisis. No se puede transmitir tranquilidad y calma cuando los mensajes de las administraciones responsables se contradicen. En Lorca las tres Administraciones colaboran y actúan de modo coordinado, con unos mensajes comunes sobre las medidas para recuperar la normalidad. El Ministerio de Fomento y la empresa AENA se distribuyen de forma equilibrada la gestión política y técnica respectivamente. En cambio, se vierten críticas a la descoordinación entre administraciones en el caso del Ébola y se denuncia la soledad municipal en el caso de Gamonal. En Burgos las competencias en materia de seguridad ciudadana son de la Delegación del Gobierno. El ayuntamiento, cuando se produce el vallado del perímetro de la obra, acusa la falta de fuerzas de seguridad para garantizar los trabajos de las máquinas en la calle Vitoria.

La gestión del Ébola cuenta con dos Administraciones implicadas, la Comunidad de Madrid y el Gobierno de España. Las discrepancias en cuanto a la responsabilidad de la aplicación y adaptación de protocolos se dejan sentir en los medios de información. Es más, esta situación es uno de los argumentos que se esgrimen desde el Gobierno en el cambio de su política de comunicación. Se necesita limpiar de ruido los canales de información, para ello es preciso disponer de una autoridad con capacidad de liderazgo en sus relaciones con la Comunidad de Madrid.

En esta línea de confluencia de variables políticas para los casos que se residen en el Ayuntamiento de Lorca y en el Ministerio de Fomento, encontramos la colaboración o comunicación con otras formaciones políticas. Y no solo es importante la comunicación, sino que esta parte de los responsables en el Gobierno. En Lorca se produce una relación fluida con el resto de partidos políticos, no solo con los que tienen representación municipal. Parecida es la situación del cierre del espacio aéreo, cuando se declara el estado de alarma el presidente del Gobierno mantiene una conversación telefónica con el líder del principal partido de la oposición, para informarle de los acontecimientos y decisiones del Gobierno. Del mismo modo que es el ministro de la Presidencia el que informa al resto de grupos parlamentarios. La cordialidad de estas relaciones no sigue el mismo recorrido en los otros dos casos. En la gestión de virus del Ébola, Pedro Sánchez, como líder del principal partido de la oposición, manifiesta ante la opinión pública que ha llamado al presidente del Gobierno para interesarse por el origen y desarrollo de la crisis. Desde los grupos parlamentarios se denuncia la falta de atención de los máximos responsables de Sanidad, de los que demandan una información más directa de la gestión del caso. No comparten los grupos parlamentarios en la oposición, que el interlocutor entre el Gobierno y las otras fuerzas políticas sea el portavoz de Sanidad del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados, en vez de la ministra de Sanidad o la secretaria general de su departamento.

La iniciativa política, parlamentaria y mediática no es de la Administración responsable en los casos de Gamonal y del Ébola, en el primero su actuación es de

reacción a las propuestas, reivindicaciones y comunicaciones de los otros partidos políticos, agentes sociales y ciudadanos. En la crisis sanitaria, el Gobierno pierde la iniciativa en la comparecencia en el Congreso de los Diputados para rendir cuentas de la gestión, estas se vienen solicitando desde la repatriación del primer misionero en agosto de 2014. La iniciativa partía de otros grupos parlamentarios que insisten en la comparecencia del Gobierno cuando se confirma el caso positivo de contagio. De igual manera ocurre con la iniciativa política, antes del cambio en la gestión de la crisis se presenta en los medios de comunicación la solicitud del PSOE, donde demanda a Mariano Rajoy la constitución de un comité de crisis con la presencia de los departamentos ministeriales implicados en el caso.

Del estudio de otros casos de comunicación de crisis como el Prestige, el atentado de las Torres Gemelas de 2001 o las inundaciones de Alemania en el año 2002, se desprende la presencia de otra variable, en nuestra dimensión política, que ayuda a la eficacia en la gestión de la crisis. Nos referimos a la empatía del líder, esta se encuentra presente cuando se produce el terremoto de Lorca y el conflicto por el cierre del espacio aéreo. En Lorca, el máximo responsable de la gestión de la tragedia es el alcalde que se posiciona al lado de los vecinos con quienes comparte también el papel de damnificado. Sus declaraciones giran en torno a su apuesta y empeño por recuperar la ciudad y se le puede encontrar recorriendo las calles junto a sus concejales, autoridades regionales y nacionales. El ministro Blanco, como hicieran el presidente Zapatero o el vicepresidente Rubalcaba, ofrece a los ciudadanos una petición de disculpas y se sitúan al lado de los usuarios que los controladores han secuestrado en los aeropuertos con su actitud de huelga, tal y como argumentan los dirigentes políticos de esta crisis.

En los otros dos episodios de gestión de crisis, la reacción de sus políticos se encuentra en una posición de defensa de su gestión y se alejan de la comprensión hacia las voces críticas. El alcalde de Gamonal no comprende la reacción de los vecinos y se mantiene firme en su defensa del proyecto que ha sido expuesto a consulta ciudadana, por lo tanto no experimenta una actitud empática hacia las otras audiencias en la gestión de la crisis. Es más, se considera que los altercados se deben a un grupo de violentos que llegan a la ciudad con una finalidad más política que de contenido social. En el caso del Ébola, cuando se inicia la gestión del virus con la llegada de las primeras repatriaciones, se acusa la ausencia de la ministra de Sanidad, que tampoco se acerca al hospital donde se encuentra ingresada Teresa Romero. El presidente del Gobierno y el presidente de la Comunidad de Madrid acuden al Hospital La Paz cuatro días después de producirse el contagio.

La disculpa o reconocimiento por algún fallo en la gestión es una demanda del resto de grupos parlamentarios, que no se producen hasta la primera comparecencia de la ministra en la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Congreso de los Diputados, que se celebra el 15 de octubre de 2014. Las declaraciones del consejero de Sanidad de Madrid, las críticas del marido de la auxiliar de clínica, así

como los titulares donde se manifiesta que su madre y la propia enferma se enteran de su contagio por la prensa, no favorecen los resultados de esta variable.

Como vemos, las variables de una dimensión políticas son sensibles a la eficacia de la comunicación y en todas se aprecia una línea de actuación común de los casos donde se consigue una gestión eficaz. Pero falta, para completar estas variables, el desarrollo de las habilidades para el liderazgo. La gestión de la crisis del terremoto de Lorca y de los controladores aéreos permite reforzar la capacidad de liderazgo público, sus responsables son capaces de dar un significado a la crisis que se mimetiza en los titulares de los medios de comunicación, además muestran una habilidad para terminar la crisis con su toma de decisiones. Aunque no podamos coincidir al cien por cien en la producción de un aprendizaje listo para crisis futuras, si entendemos que este conocimiento se debe plasmar en un documento escrito o manual. Estas tareas críticas para el liderazgo no presentan los mismos resultados para los otros episodios de crisis, en cuanto a la detección de señales de alerta, el significado de la crisis, la adopción de decisiones y su terminación. Pero debemos diferenciar la segunda gestión de la crisis sanitaria, donde el liderazgo público de la vicepresidenta poco a poco impregna estas tareas en la gestión pública de un conflicto, se cambian los mensajes que reducen la alarma social que se manifiesta en los medios de información y se adoptan decisiones que permiten la terminación del episodio de crisis.

Hemos expuesto la relación de eficacia con las variables políticas y comunicacionales, y hemos podido constatar la importancia de su respuesta para lograr la eficacia en el proceso de comunicación de una crisis, pero necesitamos observar las dimensiones que denominamos de relaciones con los medios de comunicación y de evaluación para completar nuestro estudio. Podemos adelantar que este conjunto de ítems valiosos no aporta elementos que determinen el resultado de la gestión de la crisis, o al menos, no para nuestros casos objeto de estudio. No se aprecian diferencias significativas en su comportamiento para nuestros episodios de crisis.

Una crisis precisa medidas de gestión y de comunicación, que se trasladen a la opinión pública con descriptores periodísticos similares a los mensajes políticos. En el desempeño de estas acciones juegan un papel relevante los medios de información a los que se debe brindar el mismo trato desde los departamentos de comunicación. Insistimos de nuevo en que estas relaciones se deben cultivar los 365 días del año, para que en el momento de dar respuesta a la crisis se conozca a los informadores a los que debemos convocar para cubrir la noticia. En Lorca, Burgos, en el Ministerio de Fomento y en el Ministerio de Sanidad se dispone de un listado actualizado de los medios de información, a los que se trata de facilitar el desarrollo de su trabajo. No encontramos exclusivas en la prensa escrita y el recorrido de la noticias son muy similares en los medios analizados. Quizás se tarda en reaccionar en el caso del Ébola a la hora de ofrecer las fuentes de información necesarias que alejan al medio de otras voces alternativas. Este déficit se corrige con la nueva política de información y con los encuentros que se celebran

en Moncloa entre los medios de información con el grupo de científicos expertos en el contagio del virus del Ébola.

Una de las ausencias más destacadas, y que por tanto no nos aporta un dato relevante que pueda influir en la eficacia de los procesos de gestión de una crisis, es la evaluación del desarrollo de cada una de las fases de las crisis, de las medidas de gestión y de las instrucciones de comunicación que se dictan para asistir al cierre político y operativo de este fenómeno. Los atributos de estas variables que obtenemos de las entrevistas en profundidad, nos muestran la carencia en un proceso de análisis final que retroalimente los planes de crisis futuros. Los argumentos más manidos son los que guardan relación directa con el funcionamiento diario de nuestras instituciones y el trabajo de los departamentos de comunicación. Esto hace que esta dimensión, aun estando presente, no sea determinante en la eficacia de la comunicación de una crisis, aunque si se utiliza de modo adecuado puede ser una experiencia lista para aplicar a situaciones de crisis futuras como preparación o prevención. Sí asistimos, y lo hacemos para todos los episodios de crisis analizados, a una escenificación del cierre de la crisis donde se rinde cuentas de lo ocurrido y se da por finalizada la gestión política del conflicto. En el caso del cierre del espacio aéreo esta se produce cuando se anuncia la reapertura del espacio aéreo, en el terremoto de Lorca con la retirada de la Unidad Militar de Emergencias y del campamento de damnificados. De Gamonal con la rueda de prensa del 17 de enero donde se anuncia la paralización de las obras y la reposición del pavimento en la calle Vitoria. Y muy significativa es la rueda de prensa con Teresa Romero y el personal del Hospital Carlos III el día en que la paciente recibe el alta hospitalaria.

Todas las dimensiones a las que hemos hecho referencia contienen las variables que nuestras Administraciones Públicas necesitan conocer para poder desarrollar una respuesta adecuada cuando se enfrentan a una crisis, desde la preparación de sus escenarios hasta la evaluación de los resultados finales. Si tratamos de alcanzar eficacia en el proceso de gestión de una situación de crisis, debemos prestar especial atención a las dimensiones que contienen las variables de comunicación y de contenido político.

Finalizamos este trabajo de investigación con una reflexión, las Administraciones Públicas necesitan conocer para comprender lo que es una crisis y las consecuencias que un fenómeno de estas características provoca sobre su organización e imagen de sus líderes. Más allá de las variables e instrucciones de gestión y comunicación que compartimos con los procesos de comunicación de crisis del mundo de la empresa privada, se necesitan observar factores propios del espacio público donde nos movemos. Si queremos que un proceso de gestión de crisis tenga un resultado eficaz se necesita ser los primeros en adoptar las medidas para cerrar la crisis y comunicarlas, estas se deben mostrar a los ciudadanos con una estrategia transparente de confesión. Sus responsables públicos deben mostrar empatía y habilidades de liderazgo ante la presión pública, además de la correcta atención a los medios de comunicación que construyen la noticia.

Tabla 22. Variables políticas y de comunicación que favorecen la eficacia en la gestión de comunicación de una situación de crisis

Dimensión	Variables	Atributos
Comunicación	Estrategia de comunicación	Se define con la detección de señales de alerta
	Comparecencia en medios	Se suceden durante las 24 horas que siguen a la eclosión de la crisis
	Transparencia informativa	Frecuencia de ruedas de prensa y comunicados, donde se informan de todas las decisiones de la Administración
	Portavoz	Máximo responsable de la Administración Recae la labor de portavoz en el mismo responsable de la dirección de la crisis
	Número de Portavoz	Un solo portavoz de la crisis
	Experiencia	Experiencia en comunicación política
	Mensajes	Definidos en función de la crisis. Unidad de mensajes de las Administraciones que intervienen en la gestión de la crisis
	Mensaje segmentado por públicos	Mensaje definido en función de los públicos
	Herramientas de comunicación	Adaptadas y adecuadas a la crisis Se implementan en las primeras 24 horas de la crisis, y se combinan instrumentos tradicionales con las nuevas formas de comunicación social
	Estrategia de comunicación	De confesión y, en su caso, de petición de disculpas. Alejada de la estrategia de silencio, de transferencia de responsabilidad, negación o información controlada
Políticas	Contexto	Se observa el contexto social, político y económico, en el diseño de la estrategia de comunicación y de los mensajes
	Coordinación y colaboración	Unidad de las Administraciones Públicas en la toma de decisiones y en la construcción de los mensajes
	Colaboración con agentes y formaciones políticas	La comunicación fluida con agentes y colectivos, parte de la Administración responsable de la gestión
	Iniciativa política	Las medidas para cerrar la crisis son originales de la Administración responsable
	Iniciativa parlamentaria	Comparecencia de la Administración en los órganos parlamentarios y plenario para rendir cuentas de hechos y actuaciones, a iniciativa propia
	Iniciativa mediática	Los mensajes de los medios beben de la fuente oficial, no se construyen solo con las respuestas a las preguntas formuladas por los medios
	Empatía	Cercanía y comprensión con las víctimas. Presencia del responsable en el lugar de los hechos
	Habilidades para el liderazgo	Capacidad del gestor para adoptar decisiones que terminen la crisis, dar sentido y significado al conflicto

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de las conclusiones

BIBLIOGRAFÍA

- Alcat, E. (2009). *Seis recetas para superar la crisis*. Barcelona: Editorial Alienta.
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: CIS.
- Bailey, F. (1988). *Humbuggery and manipulation: The art of leadership*. New York: Cornell University Press.
- Bardin, L. (1986). *Análisis de contenido*. Madrid: Ediciones Akal.
- Berge, T. (1990). *The first 24 hours: A comprehensive guide to successful crisis communications*. New Jersey: Blackwell.
- Boin, A. y Gralepois, M. (2006). «Organising for future crises: the case of integrated risk management in French cities», en *International Journal of Emergency Management*, 31, pp. 91-7.
- Boin, A. y 'T Hart, P. (2012). «Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Coordination». En Lodge, M. y Wegrich, K. (comps.). *Executive Politics in Times of Crisis*. Houndmills: Palgrave.
- Boin, A., 'T Hart, P., Stern, E. y Sundelius, B. (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Boin, A., Kuipers, S. y Overdijk, W. (2013). «Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment», en *International Review of Public Administration*, 18 (1), pp 79-91.
- Boin, A., McConnell, A. y 'T Hart, P. (comps.) (2008). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bovens, M., 'T Hart, P., y Peters, B. (comp.). (2002). *Success and failure in public governance: A comparative analysis*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Brändström, A. y Kuipers, S. (2003). «From “normal incidents” to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures», *Government and Opposition*, 38: 279-305.
- Caïs, J. (2002). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: CIS.
- Calahorra, F.M. (2005). *Gestión técnica y de la comunicación en situaciones especiales: crisis, emergencias y negociación*. Madrid: Fragua.
- Canel, M.J. (1999). *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.
- Canel, M.J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Campbell, A. (2015). *Winners: And How They Succeed*. Londres: Hutchinson.
- Cases, J.I. (comp.) (2010). *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Castillo, A. (2010). *Introducción a las Relaciones Públicas*. Málaga: Instituto de Investigación en Relaciones Públicas.
- Cea D'Ancona, M.A. (2001). *Metodología cuantitativa*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Coombs, W.T. (2006). «The protective powers of crisis response strategies: Managing reputational assets during a crisis», en *Journal of Promotion Management*, 12 (3-4), pp. 241-60.

- Coombs, W.T. (2007a). «Attribution theory as a guide for post-crisis communication research», en *Public Relations Review*, 33 (2), pp. 135-9.
- Coombs, W.T. (2007b). *Crisis management and communication*.
- Coombs, W.T. (2007c). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*. Thousand Oaks: Sage.
- Coombs, W.T. y Holladay, S.J. (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Wiley-Blackwell.
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos*. Madrid: CIS.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de Investigación Social*. McGraw-Hill.
- Cornadó, A. (2000). «La comunicación ante las situaciones de conflicto», en Del Corral, R. Dir., *Anuario de Comunicación 2000*. Madrid: Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM).
- Cruz, J. (2004). *La crisis y su influencia en las estrategias de comunicación organizacional* [tesis doctoral]. Facultad de Ciències de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Cutlip, S.M., Center, A.H. y Broom, G. (2003). *Relaciones Públicas*. Zagreb: Mate.
- Dader, J.L. (2004). «Comunipólogos: los sastres del emperador, sus hilos de oro y las lentes del público», en *Revista Doxa*, 2 pp 191-215.
- Dader, J.L. (2008). «La adolescente investigación en comunicación política. Estructura del campo y tendencias prometedoras», en Martínez Nicolás, M. (ed.): *Para investigar la comunicación. Propuestas teórico-metodológicas*. Madrid: Tecnos.
- Delgado Fernández, S. (2007). *Comunicar en crisis: un reto para el liderazgo político democrático*. Granada: Universidad de Granada.
- Easton, D. (1973). *Enfoques de la teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Elias, J. y Mascaray, J. (2003). *Más allá de la comunicación interna: la intracomunicación. Diez estrategias para la implantación de valores y la conquista del comportamiento espontáneo de los empleados*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Elizalde, L. (2004). *Estrategias en las crisis públicas: la función de la comunicación*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L. (2009). *Gestión de Comunicación Pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. Barcelona: Bosch.
- Elizalde, L., Fernández, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Enrique Jiménez, A.M. (2008). «La gestión de la comunicación en situaciones de crisis. El caso de la compañía United Biscuits en la crisis de Fontaneda», en *Revista Comunicación y Sociedad*, 11 (2), pp. 35-56.
- Enrique Jiménez, A.M. (2007). *La comunicación empresarial en situaciones de crisis. Estudio de caso: la crisis de Fontaneda* [tesis doctoral]. Facultat de Ciències de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Fearn-Banks, K. (2001). «Crisis Communication: A Review of Some Best Practices», en Heath, R. L. (editor), *Handbook of Public Relations*. Sage Publications Inc. California: Thousand Oaks.

- Fearn-Banks, K. (1996). *Crisis communication: A casebook approach*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fink, S (1986). *Crisis Management: planning for the inevitable*. New York: American Management Association.
- Fita Trias, J. (1999). *Comunicación en programas de crisis*. Barcelona: Gestión 2000.
- Freijeiro, M. (2010). «La gestión política en tiempo de crisis: un análisis de la actuación de los agentes públicos en el caso Prestige», en Cases, J. I. (comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Santamaría, J.V. «El accidente aéreo de Spanair y la gestión de crisis», *Razón y Palabra*, Nº 76, mayo/julio de 2011.
- Gigliotti, R. y Jason, R. (1991). *Emergency planning for maximum protection*. Houston: Gulf Professional Publishing.
- Gil, P. (2013). «El tratamiento informativo de la crisis y su gestión: cómo salvar la situación», en Islas, O. y Hernández, G. (comps.). *Investigando la comunicación en crisis*. México D.F.: Razón y Palabra.
- Gilpin, D.R., y Murphy, P.J. (2008). *Crisis management in a complex world*. New York: Oxford University Press.
- González Herrero, A. (1998). *Marketing Preventivo: La comunicación de crisis en la empresa*. Barcelona: Bosch.
- Gundel, S. (2005). «Towards a New Typology of Crises», en *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3), pp. 106-15.
- Grunig, J. y Hunt, T. (2001). *Dirección de Relaciones Públicas*. Barcelona: Gestión 2000.
- Haime, Hugo (2005). «La comunicación de gobierno: persuasión o manipulación», en ALACOP (com.), *Democracias desafiantes. Antología de campaña*. ALACOP.
- Hermann, C.F. (1963). «Some consequences of crisis which limit the viability of organizations», en *Administrative Science Quarterly*, 1 (8), pp. 61-82.
- Hortas, P. (2007): «La comunicación de empresas ante una crisis». En Túniz López, Miguel (coord.). *Comunicación preventiva: Planificación y ejecución de estrategias de información interna y externa ante situaciones de crisis*. A Coruña: Netbiblo.
- La Porte, J.M. (2005). «Introducción a la comunicación institucional. Perspectivas de Comunicación», en *Revista de la Pontificia Universidad de la Santa Cruz*.
- Lagadec, P. (1993). *Preventing chaos in a crisis: Strategies for prevention, control, and damage limitation*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Lagadec, P. (1994). *Crisis management: come affrontare e gestire, emergenze, e imprevisti*. Milán: Franco Angeli.
- Lagadec, P. (1997). «Learning processes for crisis management in complex organizations», en *Journal of contingencies and crisis management*, 5 (1), pp 24-31.
- Lago, I. (2008). *La lógica de la explicación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

- López Camps, J. y Leal Fernández, I. (2005). *Aprender el liderazgo político*. Barcelona: Paidós.
- López Quesada, M. (2003). *Estamos en crisis! Lecciones prácticas sobre la gestión de situaciones de crisis en las organizaciones*. Madrid: Cie Dossat-2000.
- Losada, J.C. (2010). *Comunicación en la gestión de crisis. Lecciones prácticas*. Barcelona: UOC.
- Losada Díaz, J.C. y Zamora Medina, R. (2011). «Gestión de la comunicación de crisis en secuestros: lecciones desde el “caso Alakrana”» en *Trípodos*, 28, pp. 129-42.
- Losada Maestre, R (2010). «La percepción y el análisis de riesgos», en Cases, J. I. (comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Luengas, J. (2013). «Preparándose para las crisis que vienen», en Islas, O. y Hernández, G. (comp.). *Investigando la comunicación en crisis*. México D.F.: Razón y Palabra.
- Marín, F. (2009). *Comunicación de crisis*. Madrid: LID Editorial.
- Martinko, M., Breaux, D., Martínez, A., Summers, J. y Harvey, P. (2009). «Hurricane Katrina and attributions of responsibility», en *Organizational Dynamics*, 38 (1), pp. 52-63.
- McCombs, M. (2006). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.
- Meyers, G.C. y Holusha, J. (1986). *When it Hits the Fan: Managing the nine crises of business*. Boston: Houghton Mifflin.
- Miles y Huberman (1984). *Qualitative data analysis*. Newbury Park, Ca.: Sage
- Mitroff, I.I. y Pearson, C.M. (1997). *Cómo gestionar una crisis*. Barcelona: Gestión 2000.
- Mitroff I.I. y Anagnos, G. (2000). *Managing Crises Before They Happen: What Every Executive and Manager Needs to Know about Crisis Management*. Nueva York: Amacom.
- Olmeda, J.A. (2010). «Gestión de crisis, rendición de cuentas y aprendizaje», en Arenilla, M. (comp.), *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Madrid: INAP.
- Olsson, E.K. (2014). «Crisis communication in public organisations: dimensions of crisis communication revisited», en *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (2), pp. 113-25.
- Ongallo, C. (2007). *Manual de comunicación: guía para gestionar el conocimiento, la información y las relaciones humanas en empresas y organizaciones*. Madrid: Librería-Editorial Dykinson.
- Paniagua, C. (2010). «Una historia de la comunicación de crisis en España», en *Revista Icono* 14, 8 (2), pp. 3-24.
- Pauchant, T. y Mitroff, I. (1992). *Transforming the Crises-Prone organization: Preventing individual, organizational, and environmental tragedies*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Payne, L.L. (2006). «Synthesizing crisis communication and reputation management: An experimental examination of memory», en *Journal of Promotion Management*, 12 (3-4), pp. 161-87.
- Pearson, C.M., Misra, S. K., Clair, J.A. y Mitroff, I.I. (1997). «Managing the Unthinkable», en *Organizational Dynamics*, 26, pp. 51-64.

- Pérez Serrano, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. II. Técnicas y análisis de datos. Madrid: La Muralla.
- Piñuel, J.L. (1997). *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Síntesis.
- Ramió, C. (2001). «Las Administraciones Públicas», en Alcántara, M. y Martínez, A. *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Redondo, J. (2010). «Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del Prestige», en Cases, J.I. (comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Reynolds, B. y Seeger, M. (2014). *Crisis and Emergency Risk Communication*. United States Department of Health and Human Services.
- Richardson, B. (1994). «Crisis Management and Management Strategy-Time to “Loop the Loop”? Disaster Prevention and Management», en *International Journal*, 3 (3), pp. 59–80.
- Riorda, M. (2011). «Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo». En Elizalde, L., Fernández, D. y Riorda, M. (comps.), *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Riquelme Soto, M.C. y Tapia Núñez, R.A. (2010). *Crisis comunicacionales en la Universidad de Chile. Análisis de casos entre 1998 y 2006*. (Tesis de Magíster en comunicación política). Universidad de Chile.
- Rodríguez, M. y Marauri, I. (2013). «El control de la reputación online para prevenir y gestionar una crisis», *Revista Telos*, edición junio/septiembre, pp. 1-9.
- Ruano, J.D. (2009). *Comunicar en situaciones de crisis. Narrativas del riesgo y acciones de confianza. III Jornadas sobre Gestión de Crisis*. Universidad de A Coruña: Servicio de publicaciones.
- Sartre, V. (2003). *La communication de crise*. París: Les Éditions Demos.
- Saura, S., y García, F. (2010). «La comunicación de crisis como elemento clave de la comunicación empresarial», en *Revista Icono* 14 (2), pp. 42-56.
- Saura, P. (2005). *La gestión y la comunicación de crisis en el sector de alimentación y bebidas*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Seeger, M., Sellnow, T. L. y Ulmer, R. (2003). *Communication and Organizational Crisis*. Westport: Praeger.
- Seymour, M. y Moore, S. (2000). *Effective Crisis Management: Worldwide Principles and Practice*. London: Cassell.
- Sorribes, C.P. (2014). *Comunicar las emergencias: actores, protocolos y nuevas tecnologías*. Barcelona: UOC.
- Sturges, D.L., Carrell, B., Newsom, D. y Barrera, M. (1991). «Crisis communication management: the public opinion node and its relationship to environmental nimbus», en *Sam Advanced Management Journal*, 56 (3), pp. 22-7.
- Subirats, J., Knoepfel, P. Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Tipurić, D., Skoko, B., Jugo, D. y Mešin, M. (2013). «Crisis management dilemmas: differences in attitudes towards reactive crisis communication strategies among future business professionals in Croatia», en *Montenegrin Journal of Economics*, 9 (2), pp. 27-37.

Tojar Hurtado, J.C. (2006). *Investigación cualitativa: comprender y actuar*. Madrid: La Muralla.

Tuñez, M. (2005). «Informar en crisis. Proactivos desde la veracidad», en *Gestión informativa de crisis en catástrofes marítimas*. Xunta de Galicia. La Coruña: Fundación Santiago Rey Fernández-Latorre.

Tuñez, M. (2007). *Comunicación preventiva. Planificación y ejecución de estrategias de información interna y externa ante situaciones de crisis*. La Coruña: Netbiblo, SL.

Vanaclocha, F.J., Natera, A. y García Sánchez, E. (2005). *Evaluación de la gestión desarrollada en escenarios de catástrofes*. Ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, Vol. 21, pp. 179-90.

Vanaclocha, F.J., Natera, A. y García Sánchez, E. (2007). «Prestige y 11-M: la vertebración política de la gestión de catástrofes», Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, *Documentos de Trabajo/Política y Gestión*, nº 11.

Vanaclocha, F.J., García Sánchez, E. y Natera, A. (2010). «La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor», en Cases, J. I. (comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Vidal Bonifaz, F. y Hernández Flores, H.G. (2013). «Medios y crisis: una nueva visión sobre la estrategia de respuesta». En Islas, O. y Hernández, G. (comp.). *Investigando la comunicación en crisis*. México D.F.: Razón y Palabra.

Villafañe, J. (1993). *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Villafañe, J. (1999). *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Villafañe, J. (2005). *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*. Informe Anual 2005. Madrid, España.

Villafañe, J. (1999). *Imagen Positiva. La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Pirámide.

Viñas, V. (2009). «Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 127, pp. 121-53.

Westphalen, M.H., y Piñuel, J.L. (1993). *La dirección de comunicación: Prácticas profesionales, diccionario técnico*. Madrid: Ediciones del Prado.

Xifra, J. (2005). «La gestión de conflictos potenciales como estrategia de comunicación corporativa: el caso de Microsoft», en *Revista de estudios de Comunicación*, 18 (10), pp. 67-81.

Xifra, J. (2009). *Comunicación proactiva: la gestión de los conflictos potenciales en las organizaciones*. Barcelona: Gedisa.

Yin, R.K. (1989). *Case Study Research: design and Methods, Applied social research Methods Series*, Newbury Park CA: Sage

INFORMES, ESTADÍSTICAS Y NORMATIVA

Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM) (2007). La dirección de comunicación en las Administraciones Públicas. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Boletín Oficial del Estado (1978). Constitución Española.

Boletín Oficial del Estado (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Boletín Oficial del Estado (1997). Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

Boletín Oficial del Estado (1981). Ley 4/1981, de 1 de junio, Reguladora de los estados de alarma, de excepción y de sitio.

Boletín Oficial del Estado (1982). Reglamento del Congreso de los Diputados.

Boletín Oficial del Estado (2003). Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Boletín Oficial del Estado (2010). Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo que modifica la Disposición Adicional cuarta de la Ley 9/2010 de 14 de abril relativa a los límites al desempeño de funciones operativas, situación de reserva activa y jubilación.

Boletín Oficial del Estado (2010). Real Decreto 1001/2010 de 5 de agosto. Establece normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.

Boletín Oficial del Estado (2010). Real Decreto-Ley 13/2010 del 3 de diciembre de 2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Boletín Oficial del Estado (2011). Real Decreto-Ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia.

Boletín Oficial del Estado (2015). Ley 9/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

Boletín Oficial del Estado (2015). Ley 40/2015, de 1 de octubre, Régimen Jurídico del Sector Público.

Real Academia Española (2016). Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <http://www.rae.es/>. Extraído el 5 de mayo de 2016.

WEBGRAFÍA Y NOTICIAS ONLINE

Veliz Montero, F. (2011). «33 mineros atrapados, 33 mineros comunicados... ¡con el mundo!» *Razón y Palabra*, 76. Revista electrónica. Disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/4a%20entrega/38_Veliz_V76.pdf

Riorda, M. y Cabás, P. 2005 «Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión de comunicación de crisis de la Alianza», *Revista de la SAAP*, Buenos Aires, Vol. 2, Número 2, septiembre. <http://revista.saap.org.ar/>

BIBLIOGRAFÍA ANÁLISIS DE CASOS

PSOE de Burgos (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.

Partido Popular de Burgos (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.

IU de Catilla León (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.

UPyD de Burgos (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.

Memoria anual de AENA del año 2010.

Diario de Sesiones del Congreso y del Senado, legislatura IX (2008-2011).

Diario de Sesiones del Congreso y del Senado, legislatura X (2011-2015).

Actas de Pleno Ayuntamiento de Lorca, mandato corporativo (2007-2011).

Actas de Pleno Ayuntamiento de Burgos, mandato corporativo (2011-2015).

Estudio nº 2859, de enero de 2010, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Estudio nº 2847, de octubre de 2010, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Estudio nº 3041, de octubre de 2014, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Estudio nº 3050, de enero de 2015, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Estudio nº 2856, de diciembre de 2010, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Estudio nº 3033, de Julio de 2014, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Estudio nº 3011, de enero de 2014, Centro de Investigaciones Sociológicas.

PAGINAS WEBS CONSULTADAS

www.congreso.es

www.senado.es

www.infoebola.gob.es

www.lorca.es

www.aytoburgos.es

www.cis.es

www.mir.es

www.cemopmurcia.es

www.aimc.es

www.maspoderlocal.es