

La Capital Europea de la Cultura de España 2016. Análisis comparativo de Donostia-San Sebastián, ciudad designada, y las candidaturas de Málaga y Zaragoza¹.

DANIEL PAÜL I AGUSTÍ² ✉

Recibido: 17/04/2016 | Aceptado: 08/11/2016

Resumen

En el año 2010 el proceso de selección de la Capital Europea de la Cultura 2016, otorgada a España, fue el que contó con más ciudades candidatas de cuantos se habían desarrollado hasta la fecha. Quince ciudades presentaron su candidatura siendo San Sebastián la ciudad finalmente designada. Ahora bien, ¿hasta qué punto se han desarrollado los distintos proyectos previstos? El estudio parte del análisis de la candidatura de tres ciudades, Málaga, Zaragoza y San Sebastián, comparando el programa previsto con las realizaciones finalmente desarrolladas. Los resultados muestran un predominio en las ciudades analizadas de la apuesta por las actuaciones físicas, con un mayor grado de desarrollo que la propia programación cultural prevista. Así, casi dos tercios de las actuaciones físicas apuntadas en las candidaturas se han completado. En cambio, se han celebrado menos de un tercio de las actividades culturales previstas en los distintos programas.

Palabras clave: Capital Europea de la Cultura 2016; Málaga; Zaragoza; Donostia-San Sebastián; infraestructuras culturales; programación cultural.

Abstract

The Spanish European Capital of Culture 2016. A comparison between Donostia-San Sebastián, designated city, and the unsuccessful applications of Málaga and Zaragoza.

In 2010 the European Capital of Culture 2016 was awarded to Spain. This was the edition with the highest number of candidate cities up to the date (fifteen). Finally, San Sebastian resulted designated. However, the planned projects for the city in order to host this event have been implemented? Our study is based on the analysis of the candidature of three Spanish cities: Malaga, Zaragoza and San Sebastian. We compared the planned program with those actions that they finally undertaken. The results showed a predominance of the interventions in the built environment, which achieved a higher degree of accomplishment that the planned cultural program itself. Thus, almost two-thirds of the urban planning actions associated to the candidatures were completed. However, less than a third of the planned cultural activities included in the various programs have been held.

1. El presente trabajo se integra dentro del proyecto financiado por el Plan Nacional "La gestión espacial de la conflictividad social" (CSO2015-64643-R) y en el Grup de Recerca Consolidat "Territori i Societat" de la Generalitat de Catalunya (2014 SGR 973).
2. Departament de Geografia i Sociologia - Universitat de Lleida. dpaul@geosoc.udl.cat

Keywords: European Capital of Culture 2016; Malaga; Zaragoza; San Sebastian; cultural facilities; cultural programming.

Resumé

La Capitale Européenne de la Culture espagnole de 2016. Une comparaison entre Saint-Sébastien, ville désignée, et les candidatures non retenues de Malaga et Saragosse.

En 2010, la sélection de la Capitale Européenne de la Culture 2016, accordé à l'Espagne, a été parmi les processus qui avaient eu lieu jusqu'à ce moment, celui qui a rassemblé le plus large nombre de villes candidates. Un total de quinze villes étaient candidates. Saint-Sébastien a été la ville désignée. Cependant, dans quelle mesure les divers projets prévus ont été mis en place? L'étude analyse trois villes candidates, Malaga, Saragosse et Saint-Sébastien, en comparant le programme planifié avec les réalisations développées. Les résultats montrent une nette prédominance dans toutes les villes analysées des initiatives à caractère physique, avec un degré bien plus élevé du niveau de réalisation que la programmation culturelle prévu. Ainsi, près des deux tiers des constructions prévues dans les candidatures ont été réalisées. Par contre, moins d'un tiers des activités culturelles ont été finalement programmées.

Mots-clés: Capitale européenne de la Culture 2016; Malaga; Saragosse; Saint-Sébastien; infrastructures culturelles; programmation culturelle.

1. Introducción

La progresión en el número de eventos culturales puntuales celebrados en las distintas ciudades occidentales ha sido una constante de las últimas décadas. La apuesta por esta tipología de eventos como estrategia de promoción ha ido ampliándose para incorporar aspectos relacionados con la transformación urbana, la rehabilitación de espacios, la promoción económica, el orgullo de los ciudadanos o la educación y formación de la población (Barbieri, et al., 2012; Paül, 2013). La afirmación es especialmente válida en aquellas ciudades que aspiraban a posicionarse como centros basados en una economía de servicios avanzados (Gil de Arriba, 2010). Los eventos puntuales se equiparan así a un elemento clave para la propia definición del modelo de ciudad.

La apuesta de las distintas ciudades por eventos puntuales, como la Capital Europea de la Cultura, que analizaremos en el presente artículo, se enmarca dentro de la transformación de los eventos culturales en motores de desarrollo urbano. La cultura se transforma en un aspecto central de las políticas públicas y una herramienta que aspira a optimizar las funciones urbanas y satisfacer las esperanzas de los ciudadanos, las empresas, los turistas y otros futuros visitantes (Van den Berg et al., 2002). Todo ello ha llevado a incrementar la apuesta en los ámbitos académicos por resaltar el valor de la resiliencia o de la serendipia de las políticas culturales para impulsar una "sostenibilidad creativa" que se aleje de los aspectos puramente económicos para interrelacionarse con aspectos artísticos, sociales y políticos (Paül, 2014a). Bajo estas nuevas premisas se han desarrollado un buen número de eventos y equipamientos "creativos". Ahora bien, cabría preguntarse hasta qué punto el marketing desarrollado por las distintas ciudades ha conseguido superar estas limitaciones.

Existen varias iniciativas, a priori interesantes, que por múltiples razones no han conseguido las repercusiones deseadas. Y es que generalmente, el trabajo desarrollado para la implementación de las políticas culturales no se acompañan de estudio que evalúen los impactos, las interrelaciones y las estrategias aplicadas (Richards y Wilson, 2004). Para evitar esta situación cada vez es más habitual que todo evento puntual se acompañe de un proceso de evaluación de los resultados que permita corregir, en la medida de lo posible, los errores detectados durante el proceso al tiempo que se proponen buenas prácticas para eventos futuros (Richards, 2015). En algunos casos, especialmente en los eventos con repetición periódica (Juegos Olímpicos, Exposiciones Universales), existe la obligatoriedad de realizar estos estudios.

Ahora bien, mientras la mayoría de los eventos realizados empiezan a contar con un sistema de evaluación aún son extremadamente escasos los estudios que evalúan las candidaturas desestimadas. Esta circunstancia implica que las ciudades candidatas a un evento, que no obtienen la designación, no disponen de indicadores para evaluar las posibles repercusiones de la candidatura. Así, a menudo, la no designación de una ciudad supone para las distintas iniciativas el desmantelamiento de las estructuras e incluso el abandono de todos los proyectos. Se pierde así la oportunidad de aprovechar el trabajo realizado para adaptar los proyectos y transformar la no designación en una oportunidad para la ciudad.

El interés por analizar este evento radica en que, en términos generales la Capital Europea de la Cultura tiende a financiarse, gestionarse y promocionarse gracias a las administraciones locales que promueven la candidatura. Y son las mismas administraciones que presentan y lideran la propuesta las que deben desarrollarla. A modo de ejemplo de la importancia de la administración local podemos citar el presupuesto de la capitalidad de San Sebastián 2016. El presupuesto general se acercaba a los 49 millones de euros. De ellos, 37'8 millones procedían de aportaciones, en porcentajes similares, del Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián, la Diputación Foral y el Gobierno Vasco. Así, las aportaciones que podríamos considerar extraordinarias gracias a la Capitalidad se reducían a los 4'5 millones procedentes de la Administración General del Estado, los 1'5 millones de la Unión Europea y parte de los 5 millones derivados de patrocinios privados y ventas de entradas³. En consecuencia, si un gobierno considerase la programación y las actuaciones propuestas en la candidatura como prioritaria para el desarrollo de la ciudad, la obtención del título no debería ser un requisito único para justificar la no celebración del evento.

El estudio de la Capital Europea de la Cultura es un buen ejemplo del grado de cumplimiento de los objetivos previstos por una ciudad en su estrategia de marketing urbano, del interés por desarrollar una programación cultural consensuada y planificada con otros agentes y de la capacidad de las distintas administraciones para ejecutar planes a medio plazo. En este sentido permite analizar hasta qué punto los proyectos defendidos como importantes, coherentes y factibles durante el proceso de candidatura son, posteriormente, realizados o descartados por las distintas administraciones.

Tradicionalmente la literatura científica ha tendido a limitar el estudio de los eventos culturales a aquellos actos finalmente celebrados y la Capital Europea de la Cultura no es una excepción. La mayoría de los estudios referidos a ella se focalizan en las ciudades designadas, con escasa o nula atención a las ciudades candidatas. Buena muestra de ello es el ambicioso estudio de Palmer (2004) en el que se analizan las capitales otorgadas entre 1985 a 2004, sin que exista ninguna referencia a las ciudades candidatas. La mayoría de estudios existentes que analizan las ciudades

3. http://cultura.elpais.com/cultura/2015/10/30/actualidad/1446219465_665636.html (consultado el 02/04/2016)

candidatas tienden a focalizarse en la gestión del proceso de candidatura. Son pocos los estudios que analizan aspectos posteriores a la designación y la mayoría de ellos se focaliza en un único aspecto. A modo de ejemplo de estudios publicados recientemente podemos citar los referidos a los efectos en la imagen de marca (Kolotouchkina y Blay, 2015), el grado de satisfacción de los habitantes (Steiner et al., 2015) o de legado europeo (Urošević, 2014).

Los distintos informes encargados por la Comisión Europea van en la misma línea. Un ejemplo ilustrativo lo encontramos en los informes elaborados con motivo de la designación de la Capital española de 2016: “El Comité de Selección recomienda a las cinco ciudades finalistas que pongan en práctica el máximo de los programas culturales presentados en los documentos de sus candidaturas y que sigan haciendo de la cultura un elemento central del desarrollo de la ciudad” (Comité de Selección, 2011). Más allá de esta “recomendación”, no existe ningún mecanismo de verificación de los efectos generados por unos procesos con unos presupuestos aproximados en el caso de la Capitalidad de 2016, según datos de los dosieres de candidatura, de entre 2 y 5 millones de euros para cada una de las quince ciudades candidatas.

El presente estudio se centrará en analizar el grado de cumplimiento de las actuaciones previstas por las candidaturas fallidas. El objetivo es analizar hasta qué punto las ciudades candidatas a un evento, en el caso presentado la Capital Europea de la Cultura, aprovechan el esfuerzo preparatorio y de planificación realizado para desarrollar efectivamente los distintos proyectos. Para ello analizaremos el grado de cumplimiento de los dosieres presentados por dos ciudades candidatas al evento de 2016 y finalmente no elegidas, Málaga y Zaragoza. Dicha información se cotejará con la referente a la ciudad designada, San Sebastián. Se pretende así identificar las diferencias existentes entre las actuaciones desarrolladas en la ciudad designada y en las no designadas y establecer hasta qué punto los eventos previstos en el programa inicial se realizan independientemente de la obtención del título de Capital Europea de la Cultura.

2. Marco teórico

Las ciudades hoy ya no basan su promoción en sus factores de producción, su localización o su mano de obra. Actualmente la promoción se basa en las características de la ciudad: su urbanismo, su sistema de relaciones sociales y ambientales o sus actividades. Un cambio alcanzado de forma paulatina en el cual el uso de los eventos puntuales como herramienta de marketing urbano ha desarrollado un papel importante.

A nivel teórico existen varios enfoques sobre los beneficios que las ciudades pueden obtener del uso del marketing urbano, entre los que destacan tres enfoques: Place Promotion, Place Selling y Place Marketing. Estos tres enfoques serán complementarios y se reproducirán en un número importante de ciudades. El Place Promotion tiende a basarse en el uso consciente que las distintas ciudades hacen de su imagen, generalmente para promocionar a un público concreto ciertos atractivos asociados a la ciudad (Gold & Ward, 1994). La comunidad turística tiende a ser el foco principal de atención de dichas campañas.

El segundo enfoque, es el Place Selling. Esta visión surge a raíz de la desindustrialización de las ciudades y de la apuesta de las distintas corporaciones municipales por atraer actividades terciarias. Se basaría en la idea de la ciudad es un recurso cultural y que la promoción urbana se debe basar en los aspectos culturales que posee. Su objetivo principal es conseguir que las distintas actividades urbanas coincidan con las demandas de los colectivos sociales que la ciudad quiere

atraer para maximizar así la eficiencia económica del área (Ashworth & Voogd, 1990). Entre las consecuencias de estas políticas habrá la aparición de una competición entre áreas urbanas por la obtención de eventos.

Finalmente, en lo que concierne el Place Marketing, incluye el sector público y el privado para fortalecer la ciudad de cara a un contexto claramente competitivo. A diferencia del Place Selling, la apuesta ya no será únicamente por captar eventos aislados. Las ciudades focalizarán sus estrategias urbanas en conseguir estos eventos para sobresalir en la competición entre ciudades. Se abandonan las actuaciones aisladas para fijar unos objetivos amplios y estratégicos (Kotler et al., 1999). Se priorizaran aspectos como las diferencias entre espacios, el conjunto de infraestructuras, la apuesta por la calidad, el respecto al medio ambiente o el número de actuaciones desarrolladas. Un conjunto de apuestas que cristalizaran en varios rankings de accesibilidad, actividad económica o calidad de vida.

Las tres estrategias no serán excluyentes y será habitual que las ciudades más dinámicas diversifiquen sus apuestas en los distintos ámbitos. Así, como veremos a lo largo del texto, la Capital Europea de la Cultura será un evento capaz de desarrollar las tres estrategias, con una apuesta clara por las actividades dirigidas al turismo, unos esfuerzos importantes por captar eventos puntuales de cara a las actividades asociadas al evento (siendo la propia capitalidad un evento por el cual las distintas ciudades compitieron) y desarrollando actuaciones físicas importantes que debían permitir mejorar la posición de las candidatas en los distintos rankings de ciudades.

Estas estrategias se enmarcan dentro de la tradicional asociación entre actividades culturales y las estrategias de las distintas ciudades por promocionarse como espacios dinámicos y atractivos para varias actividades. Así, ya en los años setenta la mayoría de iniciativas culturales se focalizaban en “situar la ciudad en el mapa”. Las estrategias más habituales tendían a buscar nuevas estrategias para superar la crisis industrial. La competencia entre ciudades impulsa una apuesta por la cultura y para que la práctica artística abandone los museos y se integre en el espacio urbano (Sauvageot, 1994). Un proceso que tendrá como aspecto negativo la progresiva gentrificación de ciertos espacios y la agudización de las diferencias espaciales y sociales de las actividades culturales (Van Aalst y Boogaarts, 2002).

Durante los años ochenta la cultura adquiere un papel activo en la transformación urbana. El papel del Estado en la planificación cultural disminuye y las ciudades empiezan a consolidarse como las protagonistas de los eventos culturales. La cultura deja de considerarse como un bien en sí mismo para verse como una inversión municipal que debe reportar beneficios a la ciudad (Myerscough, 1988). Se pasa del espacio como mercancía a la ciudad como mercancía (Sánchez, 2003). La cultura se consolida como un elemento más del cual la ciudad debe proveer a sus ciudadanos (Bianchini & Parkinson, 1993). Estos elementos se extienden y consolidan durante los noventa. Un proceso que conlleva cierta repetición y superficialidad de las distintas actividades (Ave & Corsico, 1994) y cierta apuesta obsesiva por la comunicación, sin analizar los resultados tangibles generados (Puig, 2003).

Con el cambio de siglo la cultura adquiere un nuevo valor. Abandona su papel de eje vertebrador de los elementos y tradiciones existentes a nivel local para pasar a ser una herramienta de promoción exterior pensada para justificar la mejora local. La participación de la población se incrementa y surge el término *clase creativa*, formada por quienes integrarían la cultura como un elemento que iría más allá de la contemplación de obras o espectáculos para englobar el ocio, el trabajo, la investigación o la manera de vivir (Landry & Bianchini, 1995). Una visión que fue

criticada por varios autores, especialmente el modelo propuesto por Florida (2002), básicamente por la metodología usada para cuantificar sus integrantes (Markusen, 2006) y por la confusión entre clase creativa y economía creativa (Vivant, 2013).

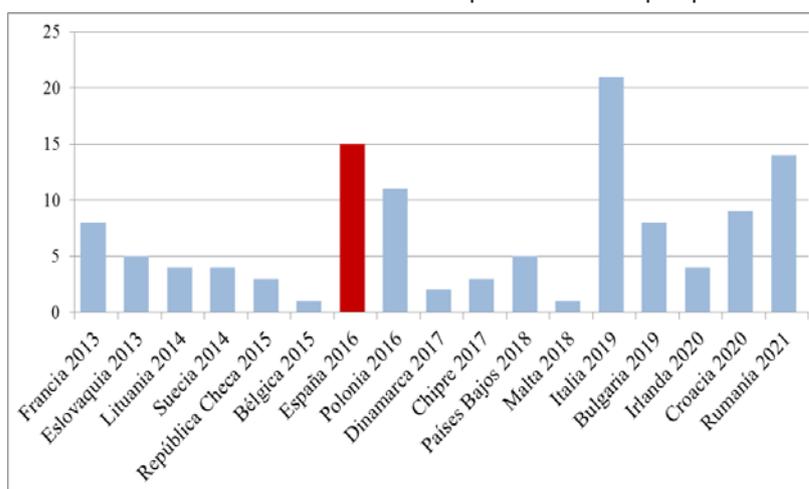
El debate sobre la clase creativa impulsó un nuevo desarrollo del marketing cultural y de su relación con los eventos culturales. Una visión muy marcada por su asociación simbólica con una época de optimismo económico (Vickery, 2011). Esto ha llevado algunos autores a señalar que la reciente inestabilidad económica puede impulsar una sustitución de las ideas basadas en la creatividad por nuevas oportunidades culturales y críticas (Harris & Moreno, 2011).

Así, se ha incrementado el interés por la evaluación de los efectos derivados de los eventos y sus repercusiones efectivas en las ciudades. Los resultados apuntaron nuevas preocupaciones. La principal de ellas era la limitación en el número de ciudades y ciudadanos beneficiados por los eventos y la priorización de ciertos aspectos del consumo cultural muy concretos (Pratt, 2011). Se señala así mismo que los cambios en el espacio pueden generar unas transformaciones que se inician para proteger a los productores culturales pero que culminan con la creación de espacios dedicados de forma casi exclusiva al consumo (Paül, 2014b). Por último, aparece recurrentemente una preocupación por parte de los operadores culturales por la confusión de políticas de marketing urbano con las actuaciones puramente turísticas (Soldo et al., 2013) y por la pérdida de interés hacia las prácticas culturales locales por una promoción excesivamente dirigida hacia los foráneos (Rius-Ulldemolins et al., 2016).

3. La capitalidad española de 2016

El proceso de selección de la Capitalidad Europea de la Cultura correspondiente a España para el año 2016 presentó la peculiaridad de ser el más concurrido hasta la fecha: quince ciudades candidatas. Una cifra que muestra el interés levantado por este proceso ya que el número de ciudades precandidatas no fue superado hasta la designación italiana de 2019 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Número de ciudades precandidatas por país



Fuente: elaboración propia a partir de los informes de preselección.

Concretamente, las quince ciudades pre-candidatas fueron Alcalá de Henares, Burgos, Cáceres, Córdoba, Cuenca, San Sebastián, Las Palmas de Gran Canaria, Málaga, Murcia, Oviedo, Pam-

plona, Santander, Segovia, Tarragona y Zaragoza. En septiembre de 2010 se reunió el comité de selección que tras evaluar la documentación aportada por las distintas candidaturas así como las presentaciones realizadas, designó las seis ciudades que pasarían a la etapa de selección: Burgos, Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria, San Sebastián, Segovia y Zaragoza. El informe de pre-selección destacaba entre los aspectos de las ciudades seleccionadas la fortaleza de la propuesta, las referencias a la “dimensión europea” del proyecto, la factibilidad del presupuesto, la visión a largo plazo y las estrategias de gobernanza previstas para el evento. Unos aspectos básicamente en la línea de los descritos por la Decisión en la que se establece la Capitalidad.

En junio de 2011 el Comité se reunió tras recopilar nueva información y visitar las distintas ciudades, iniciándose una nueva ronda de presentaciones para designar, sobre la base de unos criterios similares a los de la pre-selección, la ciudad candidata, siendo finalmente elegida San Sebastián. El interés de la Comisión por las ciudades candidatas desaparecerá a partir de ese momento, no encontrándose ninguna referencia a estas otras ciudades en ningún documento oficial de evaluación de los efectos de la capitalidad. En referencia a la ciudad designada se elaboraron dos informes de seguimiento. El primero, en 2013 y el segundo en 2015. Ambos documentos analizaban aspectos básicamente técnicos, como los presupuestos o la estructura de gobierno del evento, y no entraban en el contenido de la celebración.

4. Metodología

El análisis del grado de cumplimiento de los objetivos previstos inicialmente por las ciudades candidatas a Capital Europea de la Cultura se realizó, fundamentalmente, a partir de los distintos documentos oficiales de candidatura entregados al Comité de Evaluación. El desmantelamiento de las distintas oficinas organizadoras tras la no designación y la consiguiente dispersión de personal y documentos dificultaban el uso de otras fuentes.

Los dossieres de candidatura formaban parte del proceso de presentación de solicitudes para la designación de la Capital Europea de la Cultura (Orden CUL/2394/2009, de 31 de julio). Estos documentos debían aportar “un enfoque general de las acciones que cada ciudad candidata tiene previsto llevar a cabo durante el año 2016” y eran la base para la valoración de cada ciudad. Los dossieres debían responder a un conjunto de preguntas descritas en el Orden y eran, junto con una presentación oral de cada candidatura, la base sobre la cual el Comité de Selección elaboraba sus recomendaciones. En consecuencia estos documentos presentaban una doble ventaja. Por un lado, recopilaban todas las actividades inicialmente previstas por las distintas ciudades. Por otro lado, por tratarse de un documento entregado en un proceso oficial de candidatura, contaba con el visto bueno de las distintas corporaciones municipales que se presentaron en el proceso. Por todo ello consideramos los dossieres de candidatura como la fuente fiable y detallada para obtener información sobre los eventos inicialmente previstos por las ciudades candidatas.

Se localizaron las quince memorias presentadas por las distintas ciudades durante el proceso de pre-candidatura, así como las seis memorias suplementarias presentadas en la etapa de candidatura. El objetivo era identificar aquellas memorias que ofrecieran suficiente información de las actividades e infraestructuras previstas. Ello permitiría identificar si las actuaciones se habían desarrollado según lo previsto y el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Se decidió focalizar el estudio en tres ciudades. El objetivo era obtener una lectura comparativa de los resultados obtenidos en las ciudades pre-candidatas, candidatas y la ciudad finalmente

designada. Para cada grupo se eligió aquella ciudad cuyo dossier de candidatura ofrecía un mayor grado de detalle. Para ello se valoraron aspectos como la incorporación en los distintos documentos de una descripción detallada de las actuaciones previstas, su localización, la periodización, los impulsores o los participantes, entre otros. Unos aspectos que únicamente aparecían en un número reducido de memorias.

Entre las ciudades presentadas en la fase de pre-candidatura, la ciudad elegida fue Málaga. El documento, bajo el título *Málaga 2016. Candidata a Capital Europea de la Cultura* ofrecía un significativo nivel de detalle, claramente superior al de otras ciudades. Así, a modo de ejemplo, el dossier de Málaga concretaba en su propuesta noventa y ocho actuaciones, mientras otras ciudades, como por ejemplo Tarragona, únicamente ofrecían información generalista de veintitrés actuaciones.

En lo que concierne las ciudades que superaron el primer corte, pero no fueron designadas, la ciudad elegida fue Zaragoza, siguiendo los mismos criterios descritos anteriormente. En este caso, se analizó el documento de la pre-selección (*Zaragoza 2016*, formado por cuatro documentos) y el de la etapa de selección (*Zaragoza 2016. Utopía Europa*, dos volúmenes y una memoria USB).

Finalmente se recopiló la información de la ciudad designada: San Sebastián. De esta ciudad se analizaron los documentos presentados en las dos etapas bajo el título *Olas de energía ciudadana y Cultura para la convivencia*.

Las distintas memorias fueron analizadas y se recopiló información sobre la totalidad de proyectos, tanto previstos en el programa cultural como actuaciones físicas. Se puso una atención especial en los proyectos incluidos en los apartados II.2 (¿Cuáles son los principales acontecimientos que caracterizarán el año?) y IV (Infraestructuras de la ciudad) de la orden de convocatoria. Pese a ello, también se incorporaron en el análisis otros proyectos que figurasen en el dossier.

Posteriormente, durante el mes de marzo de 2016, se verificó el grado de cumplimiento de dichas actuaciones. Para establecer las coincidencias entre los programas propuestos y los realizados se usaron distintas estrategias. En los casos de Málaga y Zaragoza se realizó una primera búsqueda por internet basada en las palabras clave de cada proyecto⁴. Para ello se siguió la información descrita en las candidaturas para establecer coincidencias entre las propuestas de la candidatura y las iniciativas efectivamente desarrolladas. En los casos en los que existían dudas sobre la coincidencia se contactó con los responsables del programa actual para ampliar la información y verificar sus similitudes con las propuestas hechas en la candidatura.

En el caso de San Sebastián, la comparación se realizó con el programa oficial de la Capital, tanto en su versión online⁵, como en el *Programa Cultural* editado. Al igual que con las otras dos ciudades, en aquellos casos en los que no se podía establecer una relación directa entre la propuesta y el evento se contactó con los distintos responsables para establecer el grado de relación. La información obtenida a través de estas fuentes fue cuantificada y sistematizada, como presentaremos a continuación.

4. Este método tiene algunas limitaciones, derivadas básicamente del posible cambio de nombre del evento o de su difusión por medios alternativos a internet, lo que habría imposibilitado su localización y generado una subestimación de los datos. Para evitarlo se ha realizado una búsqueda de información con múltiples palabras clave, por protagonistas y por agendas de los espacios que participaban en la celebración. Esta metodología, junto con la convicción que un evento que aspiraba a ser un referente europeo debe generar un volumen de información importante y ser fáciles de reseñar, hacen que consideremos la posible subestimación limitada.

5. <http://dss2016.eu> (consultado el 18/02/2016)

Se consideró que una actuación prevista se había desarrollado cuando existían un alto grado de coincidencia temática, de características organizativas y de duración entre la propuesta descrita en la memoria y la actividad o infraestructura desarrollada por la ciudad candidata. En los casos en los que la coincidencia fuese únicamente temática, pero con una ambición claramente inferior a la inicialmente prevista, no se consideró como realizado⁶. La única variación que no se tuvo presente fue la fecha de celebración. Se consideró que la no designación eliminaba el requisito de celebrar el evento o inaugurar la infraestructura en 2016. Por ello se buscaron coincidencias temáticas en todo el período 2010-2016.

5. Los procesos de candidatura de las Capitales analizadas

5.1. Málaga 2016

La candidatura de Málaga fue aprobada en 2004 y se incorporaba dentro de un proceso de planificación cultural más amplio, con orígenes en el primer Plan Estratégico de la Ciudad (1996). En él se marcaba la cultura como objetivo estratégico para el futuro de la ciudad. Una imagen reforzada por el segundo plan estratégico, de 2004, focalizado ya en la apuesta por la capitalidad de 2016.

El objetivo de la candidatura era “que la capitalidad sea la ocasión en que Málaga muestre esta nueva cara, demuestre su potencial, y su capacidad. El 2016 sería, así, el punto de llegada de un proceso de generación de un tejido socio-laboral asociado al mundo creativo, a la industria cultural, y el punto de partida de una nueva época en la historia de la ciudad en que ésta se consolide como un punto de referencia europeo en estos campos” (Dosier de la Candidatura, 2004: 15).

La candidatura de Málaga incluía, como hemos comentado anteriormente, un total de noventa y ocho actuaciones. De ellas, treinta y siete correspondían a creación o renovación de infraestructuras culturales, mientras que las iniciativas previstas en el programa eran sesenta y una. La mayoría del documento ponía un énfasis especial en los vacíos urbanos, especialmente del centro histórico (Dosier de la Candidatura, 2004) y con una visión transversal que apuntaba la revitalización de estas áreas como un elemento de éxito de la capitalidad: “los fracasos se convierten en oportunidades” (Dosier de la Candidatura: 139). Así, entre las tres principales novedades que aportaría el proyecto se encuentra su planificación de abajo arriba, su apuesta por reforzar la cohesión de las distintas comunidades que habitan en la ciudad y el impulso para emprender la renovación urbana de ciertas áreas del centro urbano (Dosier de la Candidatura, 2004).

El presupuesto de la candidatura era de 70 millones de euros en programación cultural y 331,6 millones más en infraestructuras culturales. Ahora bien, la mayoría de estas actuaciones infraestructurales se relacionan con el plan estratégico de 2006, no con la capitalidad: “...esta circunstancia le permite a la Candidatura de Málaga disponer de la mayoría de su presupuesto para las intervenciones culturales de la programación, sin tener que distraer grandes cantidades para infraestructuras (...). Solo las adecuaciones de los espacios no habituales (vacíos urbanos) será la inversión en la que podríamos llamar infraestructura” (Dosier de la Candidatura, 2004: 88).

6. Entendemos por ambición de la celebración la coincidencia en más del 80% entre las características descritas en el dossier de candidatura y las desarrolladas por el evento. Estas características hacían referencia generalmente a los contenidos del evento, el espacio de celebración, la duración y la temática.

5.2. Zaragoza 2016

Zaragoza se postuló como Capital Europea de la Cultura a partir del año 2008, relacionándose la Capitalidad con la gestión del post-evento de la Exposición Internacional de Zaragoza 2008 (Dossier de la Candidatura, 2010). La candidatura se benefició así mismo del proceso de elaboración del Plan Director Zaragoza Cultura 2020 (Dossier de la Candidatura, 2010), un documento que aspiraba a dirigir las políticas culturales de la ciudad.

La mayoría de las actuaciones del proyecto se focalizaban en el centro histórico de la ciudad. Concretamente el proyecto planteaba dos grandes grupos de inversión: las intervenciones artísticas y los proyectos de renovación y construcción de nuevas infraestructuras dedicadas en gran medida a usos culturales. Dos grandes grupos que obedecían a dos voluntades. Una centrada en el momento de la celebración, los eventos, y unas infraestructuras para “ofrecer a la cultura (...) los medios para perpetuarse” (Dossier de la Candidatura, 2010: 335).

La candidatura de Zaragoza incluía un total de 159 propuestas divididas en treinta y nueve intervenciones nuevas en equipamientos y 120 propuestas del programa cultural. En este sentido, era la candidatura con más propuestas, tanto a nivel de programa como de infraestructuras, doblando las propuestas iniciativas previstas en el programa de Málaga o las infraestructuras previstas en San Sebastián.

En lo que concierne a los equipamientos, se proponían “intervenciones arquitectónicas low-cost” (Dossier de la Candidatura, 2010: 136) que complementasen las estructuras presentes en la ciudad consideradas ya adecuadas para un evento como la capitalidad europea de la cultura: “Zaragoza quiere ser CEC no por la necesidad de entrar en la carrera de acumulación de grandes espacios y equipamientos homologados, que Zaragoza mantiene y renueva, sino para construir otro modelo” (Dossier de la Candidatura, 2010: 21). Un nuevo modelo que el documento no especifica. Es más, el dossier de candidatura incluye pocas indicaciones de las relaciones entre las infraestructuras previstas y el programa de la Capitalidad. A modo de ejemplo, se incluye la propuesta de un nuevo estadio de fútbol sin que se apunten las actividades del programa cultural que se desarrollaran en él. O se propone un museo del fuego sin detallar relación con los temas descritos anteriormente.

Pese al alto volumen de actividad y equipamientos, el presupuesto de la celebración era el más bajo de los analizados. Concretamente se presupuestaron unos gastos de 89 millones de euros, de los cuales 2'3 correspondían al período de candidatura (2010-2011). Se incluía, además, un presupuesto de 44 millones de euros suplementarios para desarrollar nuevas construcciones de equipamientos culturales, sin detallar.

5.3. San Sebastián 2016

La candidatura finalmente elegida, la presentada por San Sebastián, empezó a gestarse en septiembre de 2008. Una singularidad de la candidatura es que la dirección no correspondía al área de cultura o de alcaldía. La candidatura se desarrolló bajo el liderazgo del departamento de participación ciudadana del ayuntamiento (Dossier de la Candidatura, 2010). Esta situación se plasmó en un proyecto con una clara atención a la participación ciudadana. Igualmente, el proyecto planteaba la oportunidad de usar la capitalidad como elemento para superar el terrorismo: “Somos conscientes de que debemos subsanar esa idea que identifica nuestra ciudad casi de manera

permanente con el terrorismo” (Dosier de la Candidatura, 2010: 21). Ambos aspectos fueron resaltados por el comité de designación como aspectos fuertes e innovadores del proyecto.

El documento planteaba una capitalidad que se articulase sobre tres grandes áreas: *conviviendo* en la cultura de la paz y educación en valores; *conversando* en la ciudad de las palabras, las lenguas y los lenguajes y *conviviendo* en la eurociudad cultural transfronteriza. En este sentido, las actuaciones se focalizaban en la ciudad de San Sebastián, pero con una voluntad de integrar otras áreas próximas como Bayona.

La candidatura de San Sebastián es, de entre las estudiadas, la que presentaba un número menor de actividades y nuevos equipamientos. Así, la programación cultural se articulaba a partir de veintisiete actividades principales, que se desarrollaban en un total de ochenta subactividades. Así mismo es destacable la segmentación de las distintas actividades previstas entre las dirigidas al público local, experto, visitante y sectorial (medios de comunicación, turismo y patrocinadores). En este sentido la diferencia con las otras candidaturas analizadas es importante. San Sebastián es la única candidatura que apuesta por agrupar las actividades propuestas sobre la base de un número reducido de actividades vertebradoras, al tiempo que las segmenta en función de su contenido, lo que facilita su lectura, articulación y enfoque hacia el público objetivo.

En lo que concierne a los equipamientos previstos, la candidatura apostaba por “reforzar y acelerar el proceso, amplificar el sentido de nuestra transformación y mejorar nuestras infraestructuras” (Dosier de la Candidatura, 2010: 76). En este punto también era una candidatura atípica ya que detallaba cuáles serían las actividades que se desarrollarían en cada equipamiento. Igualmente era la única candidatura que incluía, sin apuntar la necesidad de una transformación, un número importante de equipamientos ya existentes en la ciudad. Concretamente, cincuenta y tres equipamientos (70% del total) ya existían y únicamente se apostaba por construir o renovar dieciséis centros, tales como el Museo San Telmo, el Basque Culinary Center o Tabakalera.

El presupuesto de la candidatura se fijaba en 89 millones de euros. Una nota destacada es que se planteaba una inversión durante el período 2009-2020. Concretamente, se establecía un presupuesto de 4,9 millones para la fase de candidatura (2009-2011), 24,1 millones para la preparación (2012-2015), 40 millones para la ejecución (2016) y 20 millones para la etapa posterior (2017-2020). Una previsión de continuidad única y que obedecía a una “vocación de permanencia del hecho de ser Capital Europea de la Cultura y la previsión de legado a largo plazo” (Dosier de la Candidatura, 2010: 225). Finalmente destacar como fortaleza del proyecto la importancia que daba la candidatura a la evaluación de los resultados: económicos, sociales, de legado, culturales o de comunicación, entre otros.

6. Infraestructuras previstas en las distintas candidaturas

6.1. Málaga 2016

A nivel de infraestructuras el dossier de Málaga enumera treinta y siete elementos, veintiséis de ellos con un grado de detalle importante (incluía la localización, presupuesto, etc.)⁷. La mayoría

7. A efectos comparativos con las otras candidaturas únicamente hemos contabilizado los veintiséis equipamientos descritos detalladamente en el dossier. Hemos considerado que los otros equipamientos, que únicamente se enumeran puntualmente en algunos apartados, obedecían a una lógica de primera candidatura con aspectos aún poco definidos, como era el caso del dossier

de proyectos correspondían a nuevos museos, pero también se incluían actuaciones en espacios públicos. De estos equipamientos el más ambicioso en términos de inversión era el proyecto hoy abandonado del Auditorio de Málaga, con un coste previsto de 96 millones de euros. Otros cuatro proyectos como el puerto deportivo de San Andrés o la nueva biblioteca provincial se encuentran actualmente parados o descartados.

A principios de 2016 se habían desarrollado poco más del 61% de las infraestructuras detalladas previstas, eso era, dieciséis actuaciones de veintiséis previstas, más una, el Museo de Málaga, cuya apertura se anunciaba como inminente. Por el contrario, cinco proyectos infraestructurales (20%) se habían abandonado. Los restantes cuatro proyectos seguirían vigentes, en etapas de redacción o con obras paralizadas.

Un aspecto interesante de las infraestructuras incluidas en el Dossier de Málaga, que no aparece en los otros proyectos, es la inclusión de una periodización de inauguración de las construcciones. Esta periodización coincide, en buena medida, con la realizada. De media, los proyectos planificados se inauguraron únicamente un año después del previsto. Un retraso que puede ser perfectamente comprensible dada la no designación.

Ahora bien, ¿hasta qué punto la candidatura de Málaga a Capital Europea de la Cultura impulsó realmente las distintas infraestructuras previstas? En la mayoría de los casos las propuestas presentadas en el Dossier ya estaban previstas y la posible Capitalidad únicamente influyó en ellos de forma extremadamente puntual. Así, los representantes de las distintas infraestructuras culturales contactados señalaban una escasa influencia directa de la Candidatura (a menudo incluso se desconocía la inclusión del equipamiento en el dossier de la Capital Europea de la Cultura). Es más, en algunos casos los equipamientos previstos en la candidatura no concretaba los usos, que se establecieron a posteriori (como por ejemplo en los casos del Museo Ruso en la antigua fábrica de Tabacos o del Centro Pompidou Málaga en lo que se planificaba como Centro Cultural del Puerto).

En consecuencia a nivel de infraestructuras previstas podemos apuntar que la candidatura de Málaga, pese a no conseguir la designación, sí que desarrolló de manera significativa su programa de infraestructuras. Ahora bien, en buena medida, este desarrollo fue independiente de una posible Capitalidad y obedeció más a lógicas ya existentes, como el Plan estratégico o la voluntad política, que a la propia inercia generada por la Capitalidad.

6.2. Zaragoza 2016

Como hemos comentado anteriormente, Zaragoza era la candidatura analizada que proponía un volumen mayor de actuaciones infraestructurales (treinta y nueve). La mayoría de las actuaciones estaban previstas en el centro de la ciudad, con algunas iniciativas puntuales en otras áreas, especialmente los barrios del Ensanche así como en la zona que acogió la Exposición Internacional de 2008. Entre los equipamientos previstos encontramos cierto equilibrio entre los centros dedicados a la exposición (museos, teatros) y espacios multifuncionales pensados para la creación, formación y exposición (casas de artistas, o espacios previstos como la Botellería o el Centro Europeo de la Cultura latina).

de Málaga. Su inclusión hubiese podido distorsionar la comparación con los otros casos, cuyos dossieres pasaron a la etapa final y fueron más detallados.

Ahora bien, el grado de ejecución de las distintas actuaciones previstas ha sido relativamente bajo. A principios de 2016 únicamente se habían desarrollado diecisiete actuaciones (43'6%) y una más estaba en ejecución. Esta cifra incluye algunas actuaciones finalizadas pero sin uso definido y que la candidatura preveía ocupar durante la celebración del 2016 (caso del Pabellón Puente o de la Torre del Agua, ambos herencia de la Exposición de 2008). Igualmente hemos incluido el relevante caso del Centro Social de gestión compartida Luís Buñuel. Un espacio gestionado desde 2013 por una asamblea vecinal que ocupa el edificio que la candidatura planteaba destinar al centro Periscopio. Mediateca cultural. Pese a no desarrollar exactamente las iniciativas previstas en la candidatura hemos considerado que el programa cultural del equipamiento merecía su inclusión en la lista de actuaciones realizadas.

En general el ritmo de ejecución de las infraestructuras previstas en Zaragoza ha sido relativamente bajo. Además, en los casos en los que se ha actuado, las realizaciones guardan pocas similitudes con los objetivos inicialmente planteados en la candidatura. A modo de ejemplo, la candidatura planteaba la creación de un Centro Europeo del Videojuego en la recuperada antigua harinera de San José. Finalmente, en 2015, el espacio empezó a renovarse pero abandonando el planteamiento inicial a favor de un centro cultural de barrio más convencional. Una demostración del escaso peso de la propuesta de la Capitalidad en el desarrollo de las distintas infraestructuras culturales previstas.

Esta tendencia a transformar actuaciones con un formato innovador en actuaciones más clásicas ha sido una constante en Zaragoza. Con la excepción de Etopia, centro de arte y tecnología, y el Túnel, centro de actividades para jóvenes, han sido pocos los espacios multiusos o creativos desarrollados. La mayoría de las construcciones realizadas obedecen a modalidades convencionales de equipamiento cultural, básicamente centros expositivos (CaixaForum, ampliación museo Goya, museo del fuego, etc.)

Así mismo, la candidatura de Zaragoza es la que presenta un número superior de proyectos abandonados o paralizados (veintiuno). Algunos de ellos parecen definitivamente abandonados, como el Centro de Cultura Contemporánea o el Centro Europeo de la Cultura Latina. Ambos centros debían situarse en el edificio del antiguo conservatorio de música, edificio puesto en venta recientemente por el Ayuntamiento de la ciudad. De otras iniciativas, como la apuesta por atraer institutos de lenguas de varios países al barrio de San Pablo, la creación la casa de la danza o de un Punk bistro, no se ha encontrado información que señalase una voluntad de desarrollarlos en los próximos años.

En definitiva, la candidatura de Zaragoza, pese a ser la más ambiciosa, ha sido la que ha desarrollado un menor número de equipamientos. Pese a ello, la mayoría de los equipamientos culturales tradicionales, aproximadamente la mitad de los previstos en la candidatura, sí que han sido desarrollados en el calendario inicialmente previsto.

6.3. San Sebastián 2016

San Sebastián era, como hemos señalado en la presentación de la candidatura, la única ciudad que incluía un número importante de equipamientos culturales ya existentes como sede de las celebraciones de 2016, concretamente treinta y siete entre los cuales el Conservatorio Superior de Música, el Museo de la Paz de Gernika, el Kutxa espacio de la Ciencia o el Palacio Miramar. Así mismo, era la candidatura que incluía entre los equipamientos necesarios la mayor variedad de

tipologías de espacios; museos, teatros o centros culturales formaban parte de la candidatura, así como otras infraestructuras menos habituales como el Parque Tecnológico de Miramón, la Red de Centros de Día para la tercera edad o los Mercados semanales de Ordizia y Tolosa.

En cierta medida el número de equipamientos de nueva construcción era reducido. Únicamente se planteaban dieciséis espacios de nueva construcción. De ellos, quince se hallaban inaugurados y en funcionamiento en el momento de iniciar la Capitalidad. A modo de ejemplo podemos citar el Arteleku, el Basque Culinary Center, la reforma del museo de San Telmo o Tabakalera. El equipamiento restante, Musikene, encaraba la recta final de sus obras y se anunciaba una inauguración inminente para finales de 2016.

La apuesta por los equipamientos preexistentes tuvo una única contrapartida no prevista. El Museo Chillida-Leku, cuya participación estaba incluida en la candidatura, cerró sus puertas en 2011. Este es, en la práctica, el único equipamiento de los cincuenta y tres previstos en el documento de la candidatura que no estaba operativo en 2016. En consecuencia podemos decir que la totalidad de los equipamientos planteados en el momento de la candidatura se han desarrollado a tiempo para la celebración de la capitalidad.

7. Programación cultural prevista en las distintas candidaturas

Tras analizar el desarrollo de las propuestas relacionadas con las infraestructuras es el momento de analizar el grado de cumplimiento de la programación de eventos propuesta en cada candidatura

7.1. Málaga 2016

En el caso de Málaga la candidatura proponía sesenta y un eventos culturales. La tipología de eventos era muy amplia: exposiciones, talleres, actuaciones en la vía pública, festivales pensados para perdurar, eventos puntuales en momentos clave de la vida de la ciudad, etc. De la mayoría de ellos, cuarenta eventos (66%), no hemos encontrado ningún tipo de información en los distintos medios analizados, lo que nos lleva a considerar que no se realizaron con las características previstas en la candidatura.

En cuanto a los proyectos desarrollados, en el momento de realizar el estudio (marzo de 2016) dos de ellos (3%) estaban en fase de planificación y todo indicaba que se llevarían a buen puerto en los próximos meses. Esto sitúa el número total de proyectos realizados en diecinueve (31% de los programados). No obstante, en varios casos, como en los festivales de jazz, teatro o corales, que hemos contabilizan como realizados, se trata de eventos que ya venían celebrándose en la ciudad antes de la candidatura. Una estrategia bastante habitual en esta tipología de eventos y que consiste en programar ediciones especiales de eventos consolidados con motivo de eventos puntuales. Con ello se aparenta un programa más amplio y se generan sinergias con estructuras ya en funcionamiento. Ahora bien, también se puede generar confusión y desengaños entre el público habitual: se promete un evento extraordinario y único y se ofrece el mismo festival que habitualmente.

En otros casos también hemos identificado que eventos previstos en las calles de la ciudad se han celebrado finalmente en museos, especialmente en el Centro de Arte Contemporáneo de Málaga.

Este es el caso, por ejemplo, de artistas que debían crear nuevas esculturas para la vía pública y que finalmente han desarrollado una exposición más convencional en un centro cultural.

Un último punto interesante a señalar es que los distintos proyectos previstos se han ido desarrollando a lo largo del período entre la pérdida de la capitalidad y la actualidad. Así, la media entre las distintas fechas de celebración de los eventos inicialmente previstos para 2016 se sitúa, en el caso de Málaga, en el año 2012. La estrategia fue, en la mayoría de los casos, adelantar la celebración del evento puntual organizado y repartir su celebración a lo largo del lustro posterior a la designación de San Sebastián como Capital.

En definitiva, la cifra de eventos que finalmente se han realizado en los términos inicialmente previstos en el documento de candidatura se puede considerar baja, especialmente si la comparamos con los grados de cumplimiento de los programas infraestructurales.

7.2. Zaragoza 2016

El grado de cumplimiento de la propuesta del programa cultural asociado a la candidatura de Zaragoza ha sido comparable al de Málaga. Pese a proponer prácticamente el doble de actividades (120), de la mayoría de ellos (noventa, lo que corresponde al 75% de los eventos) no hemos localizado información referente a su celebración. Esta situación hace que Zaragoza sea la ciudad candidata con un grado de cumplimiento menor del programa cultural propuesto. Pese a ello, en valores absolutos presenta el valor más elevado, con veintinueve iniciativas realizadas (24'1% de las iniciativas presentadas), más una actividad en proceso de preparación a principios de 2016.

La candidatura de Zaragoza proponía un programa extremadamente variado en tipologías de actividades, sin un hilo conductor claro. Incluía exposiciones, festivales, encuentros, concursos, juegos tradicionales, actuaciones puntuales en la vía pública, etc. Así mismo destaca como aspecto diferencial la pretensión de desarrollar algunas actuaciones en colaboración con entidades de varias ciudades europeas. A modo de ejemplo podemos citar las propuestas con "les machines de l'île" de Nantes o con artistas de Polonia, país con quien compartía designación España en 2016. No hemos constatado que ninguna de estas colaboraciones se haya desarrollado finalmente.

Igualmente también observamos una presencia importante de actividades que se preveían con cierta periodicidad y que únicamente se desarrollaron puntualmente, generalmente en los años que coinciden con la designación de la Capitalidad. A modo de ejemplo podemos citar la Muestra de Títeres de Aragón (con una única edición en 2008) o la Bienal de Arquitectura Sostenible de Zaragoza (con la última edición en 2011). Todo parece indicar que la voluntad inicial era desarrollar estos eventos en la línea de la inclusión de la programación habitual en los eventos extraordinarios comentada anteriormente. No obstante, la no designación habría impedido su continuidad.

En otros casos, los más habituales, las iniciativas propuestas en la candidatura se han desarrollado de manera más modesta a la inicialmente prevista. Es el caso especialmente de algunos debates desarrollados posteriormente dentro del ámbito universitario. Pero también de actuaciones como la Pinacoteca Nómada de Murales relacionada con la actual ruta urbana de graffitis. O del Encuentro Europeo de Magia en relación con el actual Encuentro de Magia en el Casco Histórico.

La programación cultural prevista por la candidatura de Zaragoza 2016 únicamente se ha desarrollado de forma muy puntual. Si bien es cierto que algunas iniciativas se han desarrollado a

partir del impulso de la candidatura, estas han sido relativamente pocas y generalmente alejadas de la ambición propuesta. En la mayoría de los casos los eventos finalmente celebrados han sido aquellos que ya contaban con cierta tradición. En consecuencia, como en el caso de Málaga, los efectos a nivel de programación de la candidatura de Zaragoza sobre el tejido cultural de la ciudad han sido limitados.

7.3. San Sebastián 2016

La comparación entre la candidatura y el programa oficial de la Capitalidad de San Sebastián muestra una elevada coincidencia entre la propuesta realizada y el programa desarrollado. Concretamente, de las veintisiete actuaciones principales que se incluían en la candidatura se han desarrollado 16 (60%). Este valor es el más alto de las tres candidaturas analizadas. La mayoría de las acciones propuestas por la candidatura de San Sebastián se centraban en actos que podemos considerar como participativos. Más que actividades centradas en la observación el objetivo era buscar una participación directa con los distintos perfiles de público objetivo del evento mediante intervenciones en el espacio público, diálogos, talleres, etc.

En términos generales la mayoría de iniciativas desarrolladas por la Capitalidad coinciden con las propuestas en el programa de la candidatura. Únicamente en algunos casos existen diferencias entre la propuesta inicial y la realizada finalmente. A modo de ejemplo, la inauguración del evento se realizó pero presentó varias diferencias con lo previsto. Así, no coincidió con la fecha apuntada en la candidatura. Tampoco tuvo la ambición prevista en cuanto a actividades en el litoral. Y finalmente tampoco se entregó el premio “tambor de oro” a una persona anónima, sino a la escultora donostiarra Cristina Iglesias. Otra actividad que también ha sufrido cambios ha sido el evento *On egin!* (buen provecho), que articulaba las actuaciones relacionadas con la gastronomía. El programa final incluye actividades de carácter gastronómico, pero con una presencia en el espacio urbano más concentrada que la propuesta inicial.

Esta diferencia puntual entre lo previsto y lo realizado es hasta cierto punto comprensible. No debemos pasar por alto que la candidatura se presentó en 2010 y que los trabajos preparatorios son anteriores. Es decir, de siete años antes de la celebración. Es lógico que durante este período de tiempo se generen cambios, nuevas oportunidades o problemas inesperados que acaben afectando el programa inicial. A modo de ejemplo, los proyectos tecnológicos previstos, como mediaTK (plataforma para unificar archivos de distintas mediatecas) han debido adaptarse a los cambios del programa.

En términos generales los proyectos finalmente descartados obedecen básicamente a un perfil académico (ninguno de los tres congresos apuntados en el dossier de candidatura aparece en el programa final) y a actuaciones previstas fuera de la ciudad de San Sebastián. Así mismo, como en las restantes candidaturas, San Sebastián incluye en su programa algunos eventos que vienen celebrándose de forma habitual en la ciudad. Si bien es cierto que este recurso aparece de forma menos habitual, sí que aparecen festivales como Feministaldia - Festival de la Cultura Feminista de San Sebastián (iniciado en 2006).

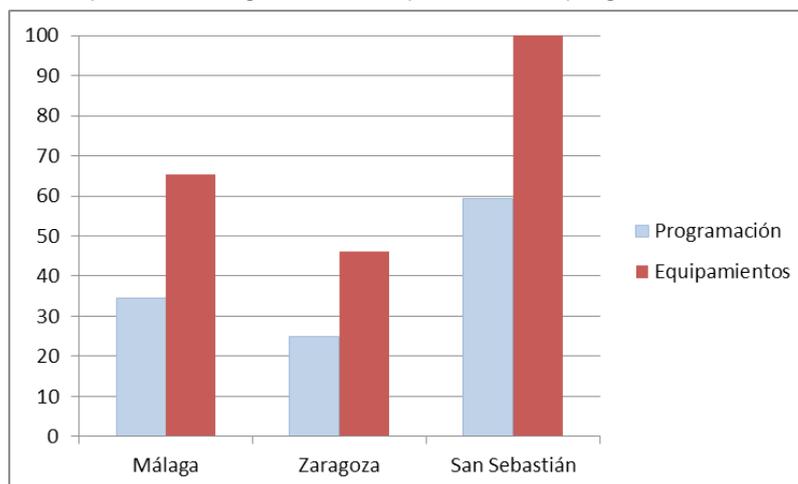
Pese a que existe alrededor del 40% de actividades previstas que no se han desarrollado San Sebastián presenta, en términos generales, un grado de coincidencia entre los eventos propuestos y los desarrollados importante, siendo el más alto entre las candidaturas analizadas. Las diferencias existentes entre el programa propuesto y el finalmente desarrollado pueden considerarse,

en buena medida, las lógicas en un evento de estas características, dado el proceso de gestión de prácticamente una década.

8. Conclusiones: las infraestructuras como herencia de las candidaturas a Capital Europea de la Cultura

Como hemos señalado a lo largo del artículo, las diferencias entre el grado de realización de las actuaciones previstas en los dosieres de candidatura en el campo de la construcción de nuevos equipamientos y en el de la programación prevista difieren enormemente. Como se muestra en el gráfico 2, el grado de realización de los equipamientos es claramente superior al de los eventos culturales. De media, en las tres ciudades analizadas se ha concretado un 31% más de infraestructuras previstas que de aspectos relacionados con la programación propiamente cultural. De hecho, mientras la media de equipamientos previstos finalmente construidos se sitúa en un 63%, la media de eventos realizados se queda en un 32%.

Gráfico 2. Comparación del grado de cumplimiento del programa de candidatura (%)



Fuente: elaboración propia a partir de los dosieres de candidatura

Esta diferencia entre la apuesta mayoritaria por los equipamientos en detrimento de la programación es similar en las tres ciudades analizadas. Por lo tanto, no se observan diferencias significativas entre Málaga (eliminada en la pre-selección), Zaragoza (eliminada en la selección) y San Sebastián (ciudad designada).

La única diferencia, hasta cierto punto esperable, es que la ciudad designada tiene unos valores claramente superiores en términos de realización de las actividades a las que se comprometió al aceptar la candidatura. Ahora bien, incluso en este caso, la diferencia entre infraestructuras y actividades finalmente realizadas se mantiene. La totalidad de las infraestructuras enumeradas en el documento de candidatura de San Sebastián fueron realizadas, mientras cuatro de cada diez actividades no pasaron del proyecto.

En este sentido los datos analizados muestran cómo la principal herencia generada por los procesos de candidatura a un evento puntual como la Capital Europea de la Cultura son infraestructurales. Un hecho especialmente relevante porque no podemos considerar a ninguna de las candidatas como carente de equipamientos culturales. Todas las ciudades candidatas alababan,

en sus respectivos dosieres de candidatura, los distintos equipamientos culturales ya existentes como garantía de éxito de la celebración. Por lo tanto, la apuesta por proponer ochenta y un equipamientos culturales y llegar a construir un total de cincuenta y un nuevos centros en las tres ciudades analizadas en el período 2010–2016 es una apuesta evidente hacia las inversiones en infraestructuras. La situación es especialmente relevante ya que la mayoría de los equipamientos construidos han sido realizados de forma exclusiva por administraciones públicas durante un período de crisis económica en el cual otras actuaciones infraestructurales se han visto paralizadas. En este sentido, la inercia de la “política del ladrillo” sigue siendo una variable importante en las ciudades analizadas.

La apuesta por los nuevos equipamientos destaca aún más si tenemos en cuenta que la mayoría de los espacios previstos se han desarrollado sin que el proceso de candidatura especificase las actividades que acogería cada equipamiento y sin que las actividades finalmente previstas en el programa de candidatura se hayan celebrado. En consecuencia, se observa una clara voluntad por sacar adelante actuaciones a menudo emblemáticas, sin que se tenga claro ni su uso ni, en consecuencia, su utilidad para el conjunto de la ciudadanía. Los cambios de usos que han experimentado varios proyectos ponen de manifiesto una voluntad por parte de las administraciones de las ciudades candidatas a desarrollar ciertos equipamientos sin una voluntad comparable por desarrollar la programación de estos equipamientos. Las diferencias entre el grado de cumplimiento de la programación cultural y de los equipamientos previstos muestra como las distintas administraciones están convencidas de la necesidad de desarrollar la construcción, renovación o restauración de cierto edificio per se. En cambio, en términos de programación cultural, el esfuerzo de las mismas administraciones que defendieron el interés y necesidad por desarrollar efectivamente estos festivales, exposiciones o conciertos es claramente menor.

Este dato es especialmente relevante si tenemos presentes los períodos de programación y el coste de ambos campos. El desarrollo de las infraestructuras precisa de una inversión y un desarrollo en el tiempo claramente mayores que la realización de la programación. A modo de ejemplo, las obras de renovación del edificio de Tabacalera de Málaga se presupuestaron en unos 30 millones de euros, el Etopia de Zaragoza en 32’9 millones y el Musikene de San Sebastián de 25 millones⁸. La gestión de estos proyectos llevó alrededor de una década. En cambio, las actividades puntuales tienden a unos costes y gestión claramente más asumibles. Podemos citar como muestra la principal exposición de la Capital Europea de Mons 2015, dedicada a Van Gogh: se preparó durante tres años con un presupuesto en 2’8 millones⁹. Pese a las evidentes diferencias de magnitud, los eventos culturales puntuales han sido los grandes sacrificados de las propuestas recopiladas en los dosieres de candidatura.

Este conjunto de datos muestra como las ciudades candidatas no designadas como Capital Europea de la Cultura tienden a repetir algunas de las limitaciones observadas en otros eventos puntuales realizados, lo que limita los beneficios de las candidaturas en términos de marketing urbano. Pese a la voluntad expuesta en las distintas candidaturas por intervenir en un conjunto amplio de ámbitos, los resultados muestran como la mayoría de actuaciones han tendido a priorizar la construcción de infraestructuras como legado del evento. Se prioriza así una visión relacionada

8. <http://www.elcomercio.es/v/20100603/gijon/complicado-legado-tabacalera-20100603.html>, <https://www.zaragoza.es/contenidos/sectores/tecnologia/cat.pdf>, <http://gara.naiz.eus/paperezkoa/20100615/205090/es/La-nueva-sede-Musikene-tendra-menos-presupuesto-altura-> (consultado el 02/04/2016)

9. <http://www.lesoir.be/715439/article/mons-2015/actu-mons-2015/2014-11-24/budget-mons-2015-70-millions-d-euros> y <http://www.laprovince.be/248532/article/regions/mons/actualite/2011-11-25/mons-2015-une-grande-expo-sur-van-gogh-au-borinage> (consultado el 02/04/2016)

con el consumo cultural y con la creación de grandes infraestructuras capaces de atraer flujos turísticos. En cambio, no ha existido voluntad por apostar por la creación cultural o por ampliar las tipologías de ciudadanos que acceden a la cultura.

En este sentido podemos considerar que las aportaciones reales de las candidaturas a Capital Europea de la Cultura a las distintas ciudades analizadas han sido escasas. Las actuaciones derivadas de las distintas candidaturas han tendido a complementar procesos ya existentes, más que impulsar nuevos procesos. Esta situación no implica que las distintas actuaciones individuales puedan haber alcanzado repercusiones positivas. Un aspecto que va más allá de los objetivos del presente estudio y que exigiría de medios de evaluación más ambiciosos. Ahora bien, en términos generales, los resultados obtenidos muestran una tendencia a impulsar actuaciones en la línea de crear una “constante necesidad de seducir al público para fomentar e incrementar las demandas culturales y los flujos de actividad económica centrados en dichas demandas” (Gil de Arriba, 2010).

Así, el proceso de candidatura generó una efervescencia que sirvió para promocionar las distintas ciudades candidatas en los medios de comunicación y para impulsar ciertas actuaciones físicas o bien relacionadas con la programación cultural. Una promoción e impulso que fue únicamente temporal, mientras duró el proceso de candidatura. En las ciudades candidatas no designadas este parece ser el principal efecto beneficioso de la Capital Europea de la Cultura. Pese a ello, las ciudades analizadas no sacaron provecho de la candidatura, viendo la no designación como una derrota, no como una posibilidad para impulsar una nueva visión de la ciudad. Ello nos lleva a reflexionar sobre la conveniencia de inversiones que tienden a focalizarse en lo puntual, sin que exista una programación y una planificación a medio y largo plazo basada en potenciar los efectos beneficiosos de las actividades culturales, y no en la obtención de un título.

La escasa atención a esta visión de conjunto y a largo plazo ha supuesto que los efectos esperados en campos como el turismo o la proyección internacional hayan sido limitados. De hecho, la programación cultural desarrollada por las distintas ciudades analizadas ha tendido a dirigirse, básicamente, a un público residente o un usuario local. Lo mismo podemos decir de los nuevos espacios construidos, cuya programación, salvo algunas excepciones, ha seguido marcada por la agenda habitual de la ciudad. Una situación que pese a contrastar con las aspiraciones expuestas por las distintas ciudades en las candidaturas (internacionalización, promoción, captación de talento, etc.) también podría interpretarse de forma positiva. Una de las críticas que habitualmente se realiza a los grandes eventos puntuales es la escasa vinculación con la población local. Población que es quien finanza el grueso de la iniciativa. Pese a ello, no consta que la mayoría de nuevas actuaciones desarrolladas hayan ido acompañadas de iniciativas dirigidas a ampliar los públicos interesados por la cultura. En consecuencia únicamente parte de la población se habrá beneficiado de las actuaciones desarrolladas. Otro efecto que acota las aportaciones de la Capital Europea de la Cultura.

Las limitaciones comentadas en la elección de los proyectos, junto con la repetición de estrategias y temáticas que se observa entre las distintas candidaturas demuestran la escasa innovación de las propuestas de las tres candidaturas analizadas. Se tiende a priorizar experiencias con un carácter generalista (gran auditorio, celebración de un festival internacional, apuesta por artistas de referencia) a la potenciación de capacidades endógenas de la ciudad. Como consecuencia, las estrategias de marketing desarrolladas devienen repetitivas, alejadas de las prácticas ciudadanas y con un escaso potencial para conseguir unas repercusiones amplias. En este sentido, la comparación de las ciudades no seleccionadas con la ciudad designada muestra como este fenómeno se

acentúa en el caso de las ciudades no designadas. Un aspecto que debería tenerse presente para evitar que los importantes esfuerzos y expectativas dedicadas a la planificación de un evento cultural, incluso cuando este evento no ha sido designado, se pierdan por una deficiente gestión de la post-candidatura.

9. Propuestas y recomendaciones

A partir de los resultados del análisis de los dosieres presentados por Málaga, Zaragoza y San Sebastián con motivo de la Capital Europea de la Cultura española de 2016 aparecen algunos aspectos sobre los cuales las distintas ciudades no designadas deberían trabajar para optimizar los beneficios de la candidatura. Llegados al año 2016, la mayoría de los proyectos culturales propuestos no se habían ejecutado. En cambio, sí que se han construido un número importante de equipamientos. En consecuencia, los efectos de la Capitalidad en los aspectos culturales, su principal razón de ser, han sido limitados. Para evitar esta situación serían aconsejables algunas reflexiones.

En primer lugar, debería plantearse algunos cambios en el proceso de selección. Las realizaciones de las distintas ciudades han tendido mayoritariamente a impulsar procesos de transformación urbana sobre la base de la cultura. Procesos que han tendido a culminar con la construcción de una serie de equipamientos desvinculados de las propuestas culturales presentadas en el momento de la candidatura. Un aspecto que el proceso de designación tiende a pasar por alto. A modo de ejemplo, en el informe del Comité de Selección (2011) se realizan comentarios y recomendaciones para las seis ciudades designadas en campos como la calidad de la programación, el equipo artístico, la dirección y gestión del proyecto, su gestión política o las relaciones con otras ciudades europeas. No obstante, no existió ninguna referencia a las nuevas infraestructuras propuestas por ninguna de las ciudades candidatas. Un aspecto que se repite en los dos informes de seguimiento. La situación resulta en buena medida sorprendente dada la tradición en la Capital Europea de la Cultura por generar una importante herencia en forma de equipamientos culturales. En este sentido, sería deseable un mayor interés por parte de los comités de selección y evaluación por las infraestructuras previstas y su relación efectiva con la programación propuesta.

Así mismo resulta sorprendente el nulo interés de los responsables del proceso, Estado y Unión Europea, por las actuaciones desarrolladas en las ciudades no designadas. Ciertamente que sin la relación vinculada con el título es difícil establecer mecanismos de control. Ahora bien, dado el carácter público de las candidatas y los recursos económicos y personales puestos en los procesos de candidatura, sería aconsejable la creación de algún incentivo que permitiese impulsar la realización, por lo menos parcial, de algunas de las propuestas de las ciudades no candidatas.

En conjunto sería aconsejable una reflexión más amplia sobre los modelos de ciudad previstos. Pese a lo presentado en los dosieres de candidatura oficiales los datos muestran un interés predominante de las distintas ciudades por las infraestructuras. En este sentido, la escasa coincidencia entre los usos propuestos en las candidaturas y el uso final de los equipamientos desarrollados plantea dudas sobre las finalidades de los eventos. En muchos casos todo parece indicar que la temática del evento es lo de menos. En el caso de la Capital Europea de la Cultura los objetivos de las ciudades candidatas no serían los oficiales referentes a resaltar la riqueza y la diversidad de las culturas en Europa, celebrar las características culturales que los europeos comparten, aumentar el sentido de pertenencia a un espacio cultural común o fomentar la contribución de la cultura al desarrollo de las ciudades. El objetivo mayoritario sería usar un evento puntual para impulsar

la construcción de equipamientos permanentes que perpetúen un modelo basado en el consumo cultural, la copia y una visión a corto plazo. La construcción de infraestructuras pasa así de ser un efecto colateral de la candidatura a constituirse como su núcleo principal y la justificación del legado. Ahora bien, el nacimiento de estos equipamientos motivados por un evento puntual condiciona su uso efectivo continuo, que tiende a estar poco definido. Una situación que puede conllevar equipamientos infrautilizados que no cumplen las expectativas de la ciudadanía. En consecuencia, sería deseable una mayor voluntad por definir de forma clara, y no genérica como hasta la fecha, los usos previstos por los distintos equipamientos y su relación efectiva con el modelo de ciudad que se pretende desarrollar. Un aspecto sobre el que históricamente han insistido muchos autores, pero que sigue sin darse de forma efectiva.

Finalmente también debería plantearse una reflexión sobre el calendario de la celebración. Una de las posibles causas de la indefinición de los contenidos del programa es la dificultad de planificar actividades a unos seis o siete años vista. La antelación con la que se realiza actualmente el proceso de candidatura implica cierto grado de desconocimiento en términos de tendencias, artistas disponibles, modas o intereses de la población, lo que repercute en la indefinición de la programación. Pese a ello, esta situación no justificaría la mayoría de las actuaciones no desarrolladas ya que eran muy pocos los dossieres que concretaban los artistas previstos. Una periodización más corta condicionaría el desarrollo de las infraestructuras pero podría ayudar a una mayor concreción de los eventos previstos.

Sin estas reflexiones es muy probable que los próximos procesos de candidatura a la Capital Europea de la Cultura generen situaciones comparables a la analizada en el caso español de 2016, con una clara priorización de las actuaciones físicas en detrimento del programa cultural y una repetición de modelos basados en el corto plazo, en la repetición de modelos y alejado de la creación cultural.

10. Referencias bibliográficas

- Ashworth, Gregory y Voogd, Henk (1990). *Selling the City*. London: Belhaven.
- Ave, Gastone y Corsico, Franco (1994). *Marketing urbano in Europa*. Torino: Torino Incontra.
- Barbieri, Nicolás; Fina, Xavier y Subirats, Joan (2012). "Culture and Urban Policies: Dynamics and Effects of Cultural Third Sector Interventions in Barcelona". *Métropoles* 11, <<https://metropoles.revues.org/4605>>.
- Bianchini, Franco y Parkinson, Michael (eds.) (1993). *Cultural policy and urban regeneration: the west european experience*. Manchester: Manchester University Press.
- Gil de Arriba, Carmen (2010). "Capitales culturales europeas. El concepto europeo de cultura en relación con algunos procesos actuales de renovación simbólica y de transformación urbana". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV (339), <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-339.htm>.
- Gold, John R. y Ward, Stephen (1994) *Place promotion. The use of publicity and marketing to sell towns and regions*, Chichester: John Wiley and Sons cop.
- Harris, Andrew y Moreno, Louis (2011) *Creative City Limits. Urban Cultural Economy in a New Era of Austerity* <http://www.ucl.ac.uk/urbanlab/news/urbanlab/docs/creativecitylimits>.
- Kolotouchkina, Olga y Blay Arráez, Rocío (2015). "Estrategias de marca ciudad en el contexto de la capitalidad europea de la cultura 2016". *Opción*, 31 (4), 639-655.
- Kotler, Philip; Asplund, Christer; Rein, Irving y Haider, Donald H. (1999). *Marketing Place Europe*. Edinburgh: Pearson Education.
- Landry, Charles y Bianchini, Franco (1995). *The Creative City*. London: Demos.
- Markusen, Ann (2006). "Urban development and the politics of a creative class: evidence from a study of artists". *Environment and Planning A*, 38 (10), 1921-1940.

- Myerscough, John (1988). *The economic importance of the arts in Britain*. London: Policy Studies Institut.
- Palmer, Robert (dir). (2004). *European Cities and Capitals of Culture, study prepared for the European Commission* (2 volúmenes). Bruxelles: Palmer/Rae Associates. International Cultural Advisors.
- Paül i Agustí, Daniel (2013). “Las políticas culturales y sus repercusiones en la imagen de la ciudad”. *Scripta Nova*. XVII (432) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-432.htm>
- Paül i Agustí, Daniel (2014a). “Differences in the location of urban museums and their impact on urban areas”. *International Journal of Cultural Policy*, 20 (4), 471-495.
- Paül i Agustí, Daniel (2014b). “Repercusiones inesperadas de una transformación urbana ralentizada por la crisis. El retorno de los artistas al distrito creativo 22@Barcelona”. *Cuadernos Geográficos* 53 (2), 87-102.
- Pratt, Andy (2011). “The cultural contradictions of the creative city”. *City, Culture and Society*, 2 (3), 123-130.
- Puig, Toni (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona, Paidós
- Richards, Greg (2015). “Evaluating the European capital of culture that never was: the case of BrabantStad 2018”. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 7 (2), 118-133.
- Richards, Greg y Wilson, Julie (2004). “The impact of Cultural Events on City Image: Rotterdam, Cultural Capital of Europe 2001”. *Urban Studies*, 41 (10), 1931-1951.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim; Hernández i Martí, Gil-Manuel y Torres, Francisco (2016). “Urban Development and Cultural Policy *White elephants: Barcelona and Valencia*”. *European Planning Studies*, 24, 1, 61-75.
- Sánchez, Fernanda (2003). *A reinvenção das cidades*. Chapecó: Argos.
- Sauvageot, Jacques (1994). *La ville de l'événementiel au permanent*. Rennes: Éditions Presses Universitaires de Rennes.
- Soldo, Edina; Keramidas, Olivier y Arnaud, Charlene (2013). “L'evento culturale come fonte di creatività e attrattività del Territorio”. *Economia della cultura*, XXIII (2), 217-230.
- Steiner, Lasse; Frey, Bruno y Hotz, Simone (2015). “European Capitals of Culture and life satisfaction”. *Urban Studies*, 52 (2), 374-394.
- Urošević, Nataša (2014). “Culture and Sustainable Urban Development – Valuing a Common European Heritage in Croatian Candidates for the ECOC”. *University Network of the European Capitals of Culture Proceedings*, 7, 127-137
- Van Aalst, Irina y Boogaarts, Inez (2002). “From museum to mass entertainment the evolution of the role of museums in cities”. *European Urban and Regional Studies*, 9 (3), 195-209.
- Van den Berg, Leo; Braun, Erik y Otgaar, Alexander H. J. (2002). *Sports and City Marketing in European Cities*. Aldershot: Ashgate.
- Vickery, Jonathan (2011). *Beyond the Creative City - Cultural Policy in an age of scarcity* Birmingham: Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick.
- Vivant, Elsa (2013). “Creatives in the city: Urban contradictions of the creative city”. *City, Culture and Society*, 4 (2), 57-63.

11. Documentos oficiales de las candidaturas analizados

- Comité de Selección (2011). *Selección de la Capital Europea de la Cultura 2016 en España - Informe de selección final* http://www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/principal/novedades/general/2009/capital-europea-de-la-cultura-2016/nov-europea-11/informe_CapitalEuropea_2016_esp.pdf [consultado el 15/10/2015]
- Fundación DSS2016EU (2015). *Donostia-San Sebastián 2016. Programa cultural*, San Sebastián: Fundación DS-S2016EU
- Fundación Málaga Ciudad Cultural (2010). Málaga 2016. *Candidata a Capital Europea de la Cultura*, Málaga: Fundación Málaga Ciudad Cultural
- Oficina San Sebastián 2016 (2010). *Donostia-San Sebastián 2016. Olas de energía ciudadana*, San Sebastián: Oficina San Sebastián 2016
- Oficina San Sebastián 2016 (2011). *Donostia-San Sebastián 2016. Cultura para la convivencia*, San Sebastián: Oficina San Sebastián 2016
- Oficina Zaragoza 2016 (2010). *Dossier*, Zaragoza: Oficina Zaragoza 2016

- Oficina Zaragoza 2016 (2011). *Utopía Europa*, Zaragoza: Oficina Zaragoza 2016
- Selection Panel (2010). *Designation of a European Capital of Culture for 2016 in Spain - Pre-selection report Spain*
<http://www.mecd.gob.es/microsites/areas-cultura/principal/novedades/capital-europea-de-la-cultura-2016/nov-europea-10.html> [consultado el 15/10/2015]

Sobre los autores/as

DANIEL PAÛL I AGUSTÍ

Doctor en Geografía y profesor lector Serra Húnter en la Universidad de Lleida, donde imparte docencia en el grado de Turismo. Sus líneas de investigación prioritarias están relacionadas con el papel de las actividades y equipamientos culturales en la transformación física y de imagen de los espacios urbanos. Relacionado con esta temática ha publicado varios trabajos en los que ha analizado equipamientos culturales de ciudades como Barcelona, París, Santiago de Chile o Bruselas. Ha participado en varios proyectos de investigación en convocatorias competitivas a nivel catalán, español y europeo.