



Bruselas, 25.4.2018
COM(2018) 235 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Evaluación *ex post* de las Capitales Europeas de la Cultura de 2016 (Donostia-San
Sebastián y Breslavia)**

{SWD(2018) 140 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Evaluación *ex post* de las Capitales Europeas de la Cultura de 2016 (Donostia-San Sebastián y Breslavia)

1. INTRODUCCIÓN

Este informe se presenta en virtud del artículo 12 de la Decisión n.º 1622/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece una acción comunitaria en favor de la manifestación «Capital Europea de la Cultura» para los años 2007 a 2019¹, que requiere que la Comisión garantice cada año la evaluación externa e independiente de los resultados de la manifestación «Capital Europea de la Cultura» del año anterior y que presente un informe sobre dicha evaluación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones².

Los resultados y la metodología de la evaluación *ex post* se presentan de forma más completa en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña.

2. CONTEXTO DE LA ACCIÓN

2.1. La acción de la UE en favor de la manifestación «Capital Europea de la Cultura» (CEC)

Desde el inicio, a nivel intergubernamental, de la Ciudad Europea de la Cultura en 1985³, el proyecto se desarrolló hasta alcanzar el formato de una acción de la UE propiamente dicha en 1999⁴. En la actualidad, se rige por la Decisión n.º 445/2014/UE⁵, si bien las ciudades designadas CEC hasta 2019 se regulan mediante la Decisión n.º 1622/2006/CE.

La acción CEC tiene por objeto poner de relieve la riqueza la diversidad y los rasgos comunes de las culturas de Europa, fomentando así una mayor comprensión mutua entre los ciudadanos europeos. Asimismo, pretende estimular un desarrollo a largo plazo de las ciudades basado en la cultura en el sentido más amplio del término, lo cual implica un impacto socioeconómico, el fortalecimiento de la cooperación entre operadores culturales, artistas y ciudades de Europa y la implicación y participación de los ciudadanos locales (y extranjeros) en la cultura.

2.2. Selección y seguimiento de las CEC de 2016

De conformidad con la Decisión n.º 1622/2006/CE, España y Polonia eran los dos Estados miembros a los que correspondía albergar las CEC en 2016.

¹ DO L 304 de 3.11.2006, p. 1.

² Texto íntegro en: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf.

³ Resolución de los ministros responsables de los asuntos culturales, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de junio de 1985, relativa a la organización anual de la «Ciudad Europea de la Cultura» (85/C 153/02).

⁴ Decisión n.º 1419/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, por la que se establece una acción comunitaria en favor de la manifestación «Capital europea de la cultura» para los años 2005 a 2019 (DO L 166 de 1.7.1999, p. 1). Esta Decisión se modificó mediante la Decisión n.º 649/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 117 de 4.5.2005, p. 20).

⁵ Decisión n.º 445/2014/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se establece una acción de la Unión relativa a las Capitales Europeas de la Cultura para los años 2020-2033 y se deroga la Decisión n.º 1622/2006/CE (DO L 132 de 3.5.2014, p. 1).

Las autoridades competentes de estos dos Estados miembros (es decir, sus respectivos Ministerios de Cultura) realizaron en paralelo un proceso de selección de dos fases (preselección y recomendación final). Un comité de selección de trece miembros –seis nombrados por el Estado miembro en cuestión y los otros siete por las instituciones y organismos de la Unión Europea– examinó las candidaturas de las ciudades en función de los objetivos y criterios establecidos en la Decisión n.º 1622/2006/CE. Quince ciudades de España y once ciudades de Polonia participaron en el concurso en 2010 y, en 2011, el jurado recomendó que se concediera el título de CEC 2016 a Donostia-San Sebastián y a Breslavia⁶. El Consejo de la Unión Europea designó formalmente a las dos ciudades en mayo de 2012⁷.

Posteriormente, ambas ciudades quedaron sujetas a disposiciones de seguimiento: un comité de siete expertos independientes nombrados por las instituciones y organismos de la UE, que tenía la tarea adicional de velar por la conformidad con el programa y los compromisos por los que se habían seleccionado estas ciudades, supervisó y guio los progresos en los preparativos. Los representantes de Donostia-San Sebastián y Breslavia asistieron a dos reuniones formales de seguimiento convocadas por la Comisión durante el otoño de 2013 y la primavera de 2015. Una vez finalizado el proceso de seguimiento, el comité formuló una recomendación positiva a la Comisión para que se concediera el premio de 1,5 millones EUR en honor de Melina Mercouri a cada una de las dos ciudades. El premio en metálico –financiado en el marco del programa Europa Creativa⁸– se pagó a las dos CEC en otoño de 2015.

2.3. Temas y enfoque de las CEC de 2016

La candidatura de Donostia-San Sebastián se titulaba «Cultura para la convivencia» y tenía una fuerte connotación local: se elaboró a partir del pasado reciente de la ciudad, marcado durante décadas por actividades terroristas.

Dado que la oferta cultural de la ciudad y la capacidad de su sector cultural ya estaban muy desarrolladas en el momento de la solicitud, la atención se centró más en apoyar proyectos cualitativamente diferentes que abordaran temas delicados, como la violencia o el terrorismo, con el fin de ayudar a los ciudadanos a encontrar un espíritu de reconciliación con su pasado.

El programa se basó en los dos conceptos de «convivencia» y «la ciudad», y se articuló alrededor de los tres ejes temáticos «Faro de la Paz», «Faro de la Vida» y «Faro de las Voces», que trataban respectivamente de integración y convivencia; salud, trabajo y medio ambiente; y comunicación. Este último concepto trabajó de forma transversal proporcionando metodologías –en los ámbitos de la sostenibilidad de la diversidad lingüística, el pensamiento crítico a través del arte contemporáneo, la participación de los ciudadanos, la conexión entre cultura y tecnología y el desarrollo de situaciones interactivas en espacios culturales– que tenían por objeto ayudar a todos los proyectos individuales a lograr sus propios objetivos.

La candidatura de Breslavia surgió de la estrategia más amplia de la ciudad, que hizo hincapié en que el potencial de desarrollo urbano se apoyara en la priorización de las inversiones en eventos culturales y deportivos, así como en infraestructuras.

«Metamorfosis de la cultura» fue el concepto global adoptado, que sirvió como metáfora tanto de la transformación histórica de la ciudad como de los procesos contemporáneos de cambio

⁶ Todos los informes del comité sobre la preselección, la selección y el seguimiento pueden consultarse en el siguiente sitio web: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_es.htm_es

⁷ Decisión 2012/309/UE del Consejo, de 10 de mayo de 2012.

⁸ Reglamento (UE) n.º 1295/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014 a 2020) y se derogan las Decisiones n.º 1718/2006/CE, n.º 1855/2006/CE y n.º 1041/2009/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 221).

cultural y social (entre otros, la globalización, la inmigración, la ampliación de la UE y la creciente importancia de las comunicaciones digitales). «Espacios para la belleza» se utilizó como lema del programa CEC, ya que su intención era «crear espacios en los que recuperar la presencia de la belleza en la vida pública y en los hábitos cotidianos».

Breslavia presentó una visión muy clara, especialmente respecto de los objetivos a largo plazo, que iban desde el aumento de la concienciación y el reconocimiento de la identidad cultural de Breslavia y la Baja Silesia hasta la creación de espacios públicos para actividades sociales, la conformación de actitudes cívicas y el aumento del número de turistas que visitan el país. Los eventos culturales se organizaron en subprogramas disciplinares (por ejemplo, arquitectura, cine, ópera, etc.) y se articularon en cuatro «etapas», dependiendo del objetivo, que iban desde el diálogo con los habitantes locales hasta mostrar el papel de la ciudad en la cultura europea y mundial.

3. ESTUDIO EXTERNO

3.1. Condiciones de la evaluación

La evaluación examina la aplicación y ejecución de los dos programas CEC 2016 a lo largo de su ciclo de vida, desde su génesis hasta los aspectos de sostenibilidad y legado.

Concretamente, evalúa la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las dos CEC de 2016 y examina el valor añadido de la UE, así como la coherencia y la complementariedad de la acción con otras iniciativas de la UE. Finalmente, extrae conclusiones individuales y generales de las dos experiencias y analiza las repercusiones para las futuras CEC, las candidaturas y las instituciones de la UE.

3.2. Metodología y limitaciones del planteamiento elegido

La evaluación y su metodología se diseñaron para responder a los requisitos de la Decisión n.º 1622/2006/CE y contribuir a desarrollar una comprensión más profunda de la ejecución y los logros de la acción. En particular, constituye una valiosa oportunidad para reconsiderar de forma crítica el último año, con el fin de destacar las enseñanzas y recomendaciones para reformular el conocimiento y las percepciones actuales a la luz de las nuevas experiencias de las ciudades anfitrionas.

En las evaluaciones previas de las CEC 2007-2015, la lógica de intervención del evaluador partió de una jerarquización de los objetivos de la Decisión n.º 1622/2006/CE.

Para que los resultados sean comparables, la metodología de esta evaluación siguió el enfoque de recopilación y análisis de datos adoptado en las evaluaciones previas de la acción⁹.

La evaluación se basó en dos tipos de datos y sus respectivas fuentes:

- Los datos primarios incluyen datos recogidos durante el trabajo de campo o facilitados por cada CEC, como entrevistas, cuestionarios en línea y encuestas; en concreto, las entrevistas pretendían obtener una variedad de perspectivas sobre cada CEC, incluidas las de los equipos de gestión, los responsables de las decisiones a nivel local y nacional, los principales operadores culturales, una serie de socios participantes en la puesta en práctica de la manifestación CEC y una muestra de organizaciones directoras o participantes en los proyectos concretos.
- Las fuentes de datos secundarios incluyen documentos de la UE, propuestas y candidaturas originales, informes internos relacionados con los procesos de solicitud, informes de seguimiento y evaluación, estudios e informes elaborados o encargados

⁹ Véanse los informes de evaluaciones previas en: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_es.

por las CEC, programas de actos, material y sitios web de promoción, datos estadísticos sobre la cultura y el turismo y datos cuantitativos facilitados por las CEC sobre financiación, actividades, productos obtenidos y resultados;

- La evaluación no incluye una consulta pública más amplia. Como se explicó en la hoja de ruta¹⁰, la acción se considera local. La participación internacional está dispersa dentro y fuera de Europa y es difícil de lograr. Por otra parte, las opiniones expresadas se basarían en la asistencia a actos específicos y no aportarían información útil para la evaluación de la acción CEC en su conjunto.

Al igual que en todas las anteriores evaluaciones *ex post* de las CEC, la Comisión sostiene que la metodología adoptada es adecuada para elaborar un informe que ofrezca una base razonablemente sólida para poder inferir conclusiones sensatas respecto de los resultados de la CEC.

No obstante, la ausencia de datos de referencia que puedan integrarse en un estudio comparativo de la ciudad antes de la obtención del título, al comienzo del año del título y después de la ejecución del año CEC es una limitación. Estos datos se consideran de vital importancia para lograr una perspectiva equilibrada, respaldada por una base de información concluyente y amplia, del impacto real de la acción en una ciudad. Sin embargo, el presupuesto asignado al trabajo de evaluación (aproximadamente, 70 000 EUR al año) es proporcional al bajo nivel de financiación que la UE aporta directamente a las CEC (1,5 millones EUR del Premio Melina Mercouri) y no permite realizar un estudio previo («de referencia») y un estudio posterior (*ex post*). Otra consecuencia del modesto presupuesto es que la recogida de datos primarios tiende a ser más cualitativa que cuantitativa; aunque los datos cualitativos siguen teniendo gran importancia en la evaluación, la ausencia de datos cuantitativos se traduce en una menor fiabilidad, por ejemplo, en el proceso de demostrar los resultados objetivos y el impacto de las CEC en la ampliación de la participación en la cultura.

Por tanto, las conclusiones del informe se sustentan en una amplia base de datos cualitativos y «blandos» (por ejemplo, los puntos de vista y opiniones de diversos tipos de partes interesadas) más que en un conjunto completo de datos cuantitativos.

La Comisión es plenamente consciente de estas limitaciones ya identificadas y comunicadas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la propuesta de Decisión por la que se establece una acción de la Unión relativa a las Capitales Europeas de la Cultura para los años 2020 a 2033, y las acepta¹¹. Por lo que se refiere a esta dificultad, una propuesta posterior de la Comisión y la Decisión finalmente adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo¹² prevén que las propias ciudades designadas, mejor situadas para disponer de datos de referencia y recoger datos primarios sobre el impacto del título, se conviertan en las principales ejecutoras del proceso de evaluación.

A este respecto, cabe destacar que Donostia-San Sebastián y Breslavia encargaron actividades de investigación local¹³ –realizadas por la Fundación San Sebastián y el Instituto de Sociología de la Universidad de Breslavia, respectivamente– con el fin de mejorar su comprensión del impacto de la CEC en actores clave como las instituciones culturales, las

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eac_015_evaluation_ecoc_2016.pdf.

¹¹ Véase SWD(2012) 226 final, punto 2.4.4.

¹² Decisión n.º 445/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, véase nota a pie de página n.º 5.

¹³ Algunos de los resultados de estos estudios se encontraban todavía en fase de borrador al finalizar la evaluación de la acción CEC. La evaluación europea ha utilizado esta información secundaria en la medida de lo posible, pero no ha podido beneficiarse de sus resultados finales.

industrias culturales y creativas y los ciudadanos, así como en indicadores como la dimensión internacional y la economía.

En conclusión, a pesar de la deficiencia de los datos cuantitativos y de otras pruebas independientes, la Comisión considera que las pruebas recogidas son suficientemente sólidas para apoyar la evaluación y comparte su valoración global y sus deducciones, que ofrecen una imagen generalmente verídica y completa de la acción CEC 2016.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN

4.1. Pertinencia de la acción CEC y de las CEC de 2016

Según los resultados de la evaluación, las dos ciudades anfitrionas han elaborado y ejecutado programas culturales coherentes con el artículo 167 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y pertinentes para el mismo en lo que se refiere a la contribución de la Unión al «florecimiento de las culturas de los Estados miembros». Acoger las CEC también contribuyó al desarrollo económico y social de las dos ciudades, en particular en el contexto urbano, lo cual también es coherente con los objetivos de la Decisión n.º 1622/2006/CE.

La evaluación concluye que el programa de Donostia-San Sebastián reflejó las preocupaciones y el contexto locales, con un fuerte enfoque social y político. Dado que la oferta cultural preexistente de la ciudad ya era muy sólida, con un elevado número de visitantes internacionales y grandes festivales de ámbito europeo, se decidió utilizar la CEC para cultivar unas conexiones más sólidas con los nuevos operadores culturales europeos – especialmente las organizaciones culturales más pequeñas–, pero, sobre todo, para ofrecer, de forma específica, un nuevo tipo de contenido sensible relacionado con la compleja identidad de la ciudad y el bienestar social e individual de sus habitantes, lo cual tiene también una clara dimensión europea.

Breslavia articuló un programa con objetivos precisos a largo plazo, una fuerte dimensión europea y una interacción coherente con una estrategia de desarrollo de la ciudad más amplia; se centró en el fortalecimiento del carácter europeo de la ciudad, mediante la atracción de turistas nacionales e internacionales, la mejora de sus infraestructuras culturales y el aumento de las audiencias y la participación proactiva de los ciudadanos en las actividades culturales. El programa también exploró algunos de los elementos más difíciles de su historia reciente, en particular los desplazamientos de población entre la Unión Soviética, Polonia y Alemania que tuvo lugar al final de la Segunda Guerra Mundial.

4.2. Eficiencia

En líneas generales, los datos disponibles (principalmente cualitativos) sugieren que la CEC sigue siendo una acción eficiente que proporciona a la UE un buen nivel de beneficios con una inversión relativamente modesta: la propia concesión del título tiene un sustancial efecto de palanca en la cantidad de fondos que las ciudades anfitrionas dedican a diseñar y ejecutar el programa cultural CEC y es un generador importante de interés y financiación por parte de una amplia variedad de partes interesadas, entre ellas autoridades regionales y nacionales y contribuyentes privados. Además, el valor absoluto del Premio Melina Mercouri, que es la única contribución monetaria que las ciudades anfitrionas reciben de la Unión Europea, es mínimo (1,5 millones EUR por CEC) en comparación con los costes globales de una CEC: los gastos de funcionamiento de las CEC de 2016 fueron de aproximadamente 86,4 millones EUR para Breslavia y 49,6 millones EUR para Donostia-San Sebastián.

A nivel de ciudad, tanto Donostia-San Sebastián como Breslavia establecieron unos mecanismos de ejecución y gobernanza muy sólidos y eficaces y ambas utilizaron fondos

nacionales y de la UE (por ejemplo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional) para llevar a cabo programas culturales de gran calidad artística y de magnitud considerablemente mayor a la habitual.

Sin embargo, la evaluación también muestra que albergar una CEC sigue siendo una opción que requiere muchos recursos y que puede resultar difícil: por ejemplo, Donostia-San Sebastián experimentó una reducción significativa de su presupuesto real en relación con la fase de oferta inicial (una caída de más del 40 %), motivada por una propuesta original demasiado ambiciosa, pero también por una presión muy fuerte sobre los sectores presupuestarios públicos en todos los niveles territoriales, una presión política para dar prioridad a los presupuestos de otros asuntos de la ciudad y una falta de capacidad para buscar financiación del sector privado junto con unas condiciones económicas deficientes.

4.3. Eficacia

Ambos titulares de CEC han logrado cumplir los objetivos a corto plazo establecidos en sus candidaturas, en particular la ejecución de programas culturales amplios e innovadores con dimensión europea y una fuerte participación de los ciudadanos. A pesar de tener visiones, programas y estilos de ejecución totalmente diferentes, ambas utilizaron la CEC con eficacia para explorar y articular temas de interés local con resonancia europea.

Donostia-San Sebastián apoyó actividades que eran claramente diferentes de su oferta cultural preexistente; la CEC se utilizó para abordar un tema complejo y delicado –a saber, la violencia del pasado y las diferencias entre las comunidades de la ciudad– en lugar de limitarse a organizar un programa cultural para entretener al público local e internacional o promocionar la ciudad. Aunque reconoce que se trata de una «opción valiente», la evaluación también admite que es difícil medir cuantitativamente y comprender el futuro impacto social de esta opción. Si bien Donostia-San Sebastián no estaba preocupada por aumentar su ya significativo perfil internacional a través de la comunicación internacional y la atracción turística, las cifras muestran que un total de 1,08 millones de personas asistieron a los eventos de la CEC, de las cuales entre el 5 y el 10 % fueron visitantes internacionales.

Por otro lado, los operadores culturales locales experimentaron una considerable expansión de sus redes: casi el 80 % de las organizaciones que participaron en el año cooperaron con otras organizaciones y, en la mayoría de los casos, establecieron nuevas relaciones profesionales que probablemente no habrían tenido lugar sin el año CEC.

Breslavia llevó a cabo un extenso programa cultural como parte integral de una estrategia más amplia de desarrollo para la ciudad, pero también tuvo un particular éxito en la atracción de visitantes internacionales: según un estudio realizado por encargo de la ciudad de Breslavia, alrededor de cinco millones de turistas visitaron Breslavia en 2016, de los cuales 1,6 millones procedían de un país extranjero. Los datos de la Oficina Central de Estadística de Polonia también muestran que 50 000 turistas internacionales más se alojaron en los hoteles de Breslavia en 2016 en relación con 2015. La CEC también ha sido eficaz a la hora de reforzar la cooperación y las redes culturales dentro de la ciudad y con los operadores internacionales: dos tercios de los proyectos realizados tenían una conexión internacional y comunicaron colaboraciones de diversos tipos con organizaciones o artistas de otros 42 países, la mayoría europeos, pero también de países como Brasil, Japón y Estados Unidos. En general, la estrategia de comunicación también fue eficaz, por lo que se publicaron unos 5 500 artículos de prensa sobre el año CEC en Polonia y en otros 38 países en 2016.

No es probable que estos beneficios se hubieran producido en la misma medida sin su designación como CEC, y, en ese sentido, la acción CEC ha generado un claro valor añadido europeo.

4.4. Sostenibilidad

La evaluación llega a la conclusión de que las dos CEC de 2016 ofrecen potenciales muy diferentes de sostenibilidad de sus actividades y de una mejor gobernanza cultural.

En lo que respecta a Donostia-San Sebastián, la planificación del legado de la CEC ha sido en general limitada, con la ausencia de una clara estrategia formal desde el inicio y una deficiente comprensión conjunta por parte de los partidos políticos sobre cuál debería ser el legado de la CEC. Aunque, por lo general, los operadores culturales siguen existiendo y siguen ofreciendo un sólido contenido cultural más allá de 2016, ello se debe más a la fuerza de la huella cultural existente en la ciudad que a cualquier legado específico del programa CEC.

Por otra parte, la planificación del legado estuvo mucho más desarrollada y coordinada en Breslavia y ofrecía un mayor potencial de sostenibilidad a largo plazo del impacto de la CEC, también gracias a un liderazgo político fuerte y jerarquizado. Esta estrategia también se basa en las diversas actividades de investigación y evaluación emprendidas por la Universidad de Breslavia durante el año CEC. La estructura de ejecución de la CEC y los Departamentos de Asuntos Sociales y de Cultura de la ciudad han presentado una propuesta de estrategia para el periodo 2017-2020 y años posteriores: «¡Cultura - Actualidad!» (*Kultura – Obecna!*). Además, se mantendrá el proyecto «mikroGRANTY» (micro subvención), una iniciativa de apoyo con subvenciones para desarrollar la capacidad cultural local.

4.5. Coherencia

La acción CEC es pertinente y complementaria para una serie de políticas y programas de la UE y tiene repercusiones no solo en las partes interesadas culturales, sino también en las relacionadas con el empleo (por ejemplo, con su impacto en el desarrollo de capacidades), las empresas (ya que, por ejemplo, el 14 % de las empresas de los sectores cultural y creativo de Breslavia participó en la CEC, es decir, alrededor de 450 de entre más de 3 000 empresas, mientras que el 52 % de ellas consideraron que habían obtenido beneficios comerciales de la CEC y el 40,7 % informó de un aumento del volumen de negocios durante 2016) o el turismo (50 000 turistas internacionales más se alojaron en los hoteles de la ciudad en 2016 en relación con 2015). También puede impulsar las inversiones en infraestructuras culturales cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, como lo demuestra el considerable éxito obtenido por la recientemente inaugurada sala de conciertos del Foro de Música, cofinanciada por el FEDER (con más de 500 000 visitantes en 2016).

4.6. Valor añadido de la UE

Como ya se ha mencionado y explicado, la acción CEC ha tenido un impacto que no se habría logrado únicamente a través de las acciones de los Estados miembros.

La «etiqueta» en sí misma es un aspecto clave del valor añadido de la UE de esta acción, ya que actúa como un importante generador de interés por parte de las partes interesadas, no solo de la ciudad, sino también de mucho más allá de ella, y ofrece un gran margen para la cooperación europea en términos de asociación y transferencia de buenas prácticas, por ejemplo, en lo que se refiere al desarrollo de una gobernanza sólida para la realización de las CEC, el aumento de la capacidad de las organizaciones culturales locales o la atracción de ideas de proyectos de los residentes locales.

5. PRINCIPALES RECOMENDACIONES, CONCLUSIONES Y ACCIONES DE LA COMISIÓN

A partir de este informe, la Comisión concluye que la acción CEC sigue siendo pertinente a nivel de la UE, muy valiosa para las ciudades anfitrionas y que genera amplios programas

culturales con resultados y efectos positivos que, no obstante, no pueden evaluarse plenamente en la fase de evaluación actual, ya que es demasiado pronto tras la ejecución del año CEC. Como ya se ha mencionado, únicamente las evaluaciones realizadas por las propias ciudades anfitrionas podrían proporcionar una imagen más fiable a este respecto.

Además, la Comisión considera que los programas puestos en práctica por las dos ciudades que ostentaron el título en 2016:

- fueron innovadores y coherentes con los objetivos de la acción CEC;
- reflejaron su dimensión europea (en particular Breslavia) y en menor medida Donostia-San Sebastián, ya que esta última se centró mucho más en los residentes locales);
- participaron residentes y partes interesadas locales (en San Sebastián, el 60 % de los proyectos involucró de alguna manera a la población local y hubo 10493 horas de voluntariado, mientras que Breslavia diseñó actividades destinadas a grupos específicos),
- llevaron la cultura a nuevos públicos a través de estrategias específicas (como «Olas de energía» en Donostia-San Sebastián y «MikroGRANTY» (micro subvención) en Breslavia) y
- puede dar lugar a legados tanto físicos (en forma de infraestructuras culturales y logísticas nuevas o renovadas, como ocurrió en Breslavia) como intangibles (mediante la creación de un espacio y un vehículo que ayudó a las comunidades a hablar, comprender y asumir las diferencias del pasado y a ayudar a la ciudad y a sus habitantes a convivir en el futuro, como ocurrió en Donostia-San Sebastián), a pesar de la ausencia en esta última de una planificación adecuada del legado.

Estos resultados principales confirman los que se desprendieron de las evaluaciones de las CEC de 2015 y anteriores, es decir, que los titulares de las CEC llevan a cabo programas culturales más amplios e innovadores que la oferta cultural anual habitual de las ciudades, con una fuerte dimensión europea y la participación tanto de ciudadanos locales como de visitantes internacionales, en consonancia con los objetivos del Tratado y de la acción CEC.

Otra cuestión que surge del estudio externo –en parte en consonancia con las conclusiones de evaluaciones de las CEC anteriores– es la ausencia de datos de referencia. Un método ideal de procedimiento de evaluación de la acción CEC implicaría la realización de un estudio de evaluación tanto *ex ante* como *ex post*. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias¹⁴ y de tiempo¹⁵ solo permiten esta última, lo cual da lugar a una falta de pruebas concluyentes respecto de los beneficios y el impacto de la acción.

Los legisladores reconocieron esta dificultad. Con la adopción de la Decisión n.º 445/2014/UE, que se aplicará a los títulos CEC de 2020 a 2033, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron desplazar la carga de la evaluación de la Comisión a los tenedores del título, ya que estos últimos son los principales financiadores y beneficiarios de la acción CEC y están mejor situados para recoger todos los datos necesarios. Este requisito fomentará las actividades de recogida de datos por parte de las ciudades candidatas y futuras tenedoras del título desde las fases iniciales del programa. De este modo, también contribuirá a ayudar a la

¹⁴ El presupuesto asignado a la evaluación es proporcional al nivel de financiación directa de la UE a la CEC, que se limita al Premio Melina Mercouri de 1,5 millones EUR por CEC.

¹⁵ La Decisión n.º 1622/2006/CE estipula que la Comisión debe llevar a cabo la evaluación inmediatamente después del año de la capitalidad.

CEC a mejorar la ejecución en relación con los objetivos fijados para el año de la capitalidad. Para ayudar a las ciudades en este cometido, la Comisión publicó directrices en su sitio web¹⁶.

Tras ocho ejercicios similares de evaluación anual –cada uno de ellos sobre un par diferente de ciudades CEC–, el estudio externo incluye únicamente un número limitado de recomendaciones, la mayoría de ellas muy específicas y relacionadas con las dimensiones anecdóticas de la acción CEC en su conjunto. Suelen complementar de forma provechosa las numerosas recomendaciones formuladas en años anteriores y aprobadas por la Comisión, en particular la necesidad de establecer, a su debido tiempo, acuerdos institucionales, crear un equipo de ejecución estable y eficaz que cuente con un fuerte apoyo político, garantizar la aceptación y la participación nacional, asegurar el equilibrio adecuado entre control e independencia artística, mantener el compromiso de las partes interesadas culturales, integrar la cooperación europea en el programa cultural al tiempo que persiguen activamente la ampliación de la participación en la cultura y planifican el legado en una fase inicial¹⁷. La Comisión está de acuerdo con la recomendación general del evaluador de que la acción CEC debe continuar y la Decisión n.º 445/2014/UE ya prevé dicha continuación hasta 2033. A un nivel más específico, el evaluador recomienda que las ciudades recopilen y analicen macrodatos y que se revise el formulario de solicitud CEC para ver la forma en que las ciudades candidatas planean hacerlo. La Comisión, si bien reconoce el interés de que las ciudades anfitrionas hagan un mejor uso de los macrodatos, no puede incluir en el formulario de candidatura criterios que no se mencionen explícitamente en la Decisión por la que se rige la acción CEC. Sin embargo, en sus directrices para la evaluación, explorará el modo en que se pueden abordar mejor los macrodatos, como también recomienda el evaluador.

Asimismo, la Comisión comparte la recomendación de los contratistas de que el apoyo formal e informal que proporciona el comité de seguimiento durante la fase de desarrollo de una CEC es de vital importancia y debe continuar, incluidas las visitas a las ciudades designadas.

Por último, respecto de las recomendaciones destinadas específicamente a las instituciones de la UE, la Comisión señala que, según lo recomendado por el evaluador, los informes de situación y de seguimiento ya tienen en cuenta de forma explícita las cuestiones incluidas en los criterios de selección establecidos en la Decisión n.º 445/2014/UE y que las propuestas de las ciudades para el seguimiento y evaluación se valoran en varias ocasiones durante los procedimientos de selección y seguimiento.

¹⁶ Disponible en: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf

¹⁷ Véase el compendio de recomendaciones previas en: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.