

## مروری بر تجارب برنامه‌ریزی شهری در اسپانیا

سارا حبیبی\*

دانشجوی دوره دکتری شهرسازی پردیس هنرهای زیبای دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۹/۴/۱؛ تاریخ تصویب: ۸۹/۱۰/۲۰)

### چکیده

کشور اسپانیا تحولات بسیاری را در نظام برنامه‌ریزی شهری به خود دیده و از جمله کشورهای با نظام منطقه‌بندی شده می‌باشد. با توجه به موفقیت کنونی این کشور، تحقیق حاضر در پی آن است که به بررسی نظام موجود در اسپانیا پردازد.

در این راستا، در ابتدا به توصیف ویژگی‌های عمومی این کشور خواهیم پرداخت و پس از آن سابقه و نظام برنامه‌ریزی شهری را در سطوح مختلف مورد بررسی قرار خواهیم داد. در انتها نیز به آخرین اقدامات شهری و قوانین و مقررات تصویب شده، اشاره خواهیم نمود. نتایج حاصل نشانگر آن است که اگرچه نظام برنامه‌ریزی شهری در این کشور در تمامی سطوح ملی، محلی و منطقه‌ای فعال می‌باشد، اما در سطح منطقه‌ای برنامه‌ریزی قدرتمندتری را شاهد هستیم. علاوه بر این، در سال‌های اخیر نیز قوانین جدیدی در جهت تکمیل خلأهای موجود در نظام برنامه‌ریزی شهری آن وضع شده است.

### واژگان کلیدی

اسپانیا، جوامع خودمختار، ابزارهای برنامه‌ریزی، سطوح برنامه‌ریزی شهری، قوانین شهرسازی.

## مقدمه

غالب تغییرات برنامه‌ریزی شهری در اسپانیا از سال ۱۹۷۸ به وقوع پیوسته است و نظام برنامه‌ریزی در حال حاضر از همین اصول تبعیت می‌نماید. تغییر محدوده‌ها که ناشی از این تغییرات بود، موجب ایجاد تقسیم‌بندی سیاسی جدیدی با شکل‌گیری مراکز جدید و جوامع خودمختار و تغییر جهت سرمایه‌ها و سیاست‌ها در این کشور شد. بر این اساس، کشور اسپانیا به کشوری با نظام منطقه‌بندی تبدیل شد و مادرید جایگاه سیاسی ویژه‌ای یافت و در رأس جوامع خودمختار قرار گرفت.

لازم به ذکر است که در سال‌های اخیر برای تعریف و اجرای سیاست‌های شهری که هدف دستیابی به پایداری و کیفیت زندگی را دنبال می‌نمایند، تلاش‌های بسیاری در اسپانیا انجام شده است و همان‌گونه که ملاحظه خواهد شد، برای دستیابی به این هدف همکاری‌های همه‌جانبه‌ای در تمامی سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی در این کشور صورت گرفته است.

## ویژگی‌های عمومی کشور اسپانیا

کشور اسپانیا با ۵۰۵۹۹۰ کیلومتر مربع وسعت، در جنوب غربی قاره اروپا واقع شده است. نام رسمی آن پادشاهی اسپانیا و پایتخت آن مادرید است. سرزمین اسپانیا شامل قسمت اعظم شبه‌جزیره ایبری، جزایر بالئارس، جزایر قناری، شهرهای سیوتا<sup>۱</sup> و ملیله<sup>۲</sup> در شمال قاره آفریقا و برخی جزایر دیگر است. این کشور از شمال با فرانسه و آندورا، از غرب با پرتغال، از جنوب با جبل‌الطارق و مراکش همسایه است و دارای مرزهای دریایی با دریای مدیترانه در شرق و اقیانوس اطلس در غرب و شمال است.

- 1 . Ceuta
- 2 . Melilla



تصویر ۱: موقعیت کشور اسپانیا در اروپا

جمعیت تقریبی اسپانیا حدود ۴۶۱۵۷۸۲۲ نفر می‌باشد که بر این اساس، متوسط تراکم جمعیت اسپانیا ۹۱ نفر در هر کیلومترمربع است و از این مقدار، ۹۱٪ آنان در شهرها و شهرک‌های بزرگ و بقیه در روستاها زندگی می‌کنند. بزرگ‌ترین منطقه‌های شهری اسپانیا مادرید (۵/۶۴ میلیون نفر)، بارسلونا (۴/۸۳ میلیون نفر)، والنسیا (۱/۵ میلیون نفر) و سویل (۱/۲۴ میلیون نفر) می‌باشند. مهم‌ترین زبان رایج در سرتاسر اسپانیا و به عبارتی، زبان رسمی آن کشور، زبان کاستیلی یا همان زبان اسپانیولی است که بیش از ۷۰٪ مردم با آن زبان صحبت می‌نمایند (شبکه دانش شهری اروپا، ۲۰۱۰).

این کشور از نظر موقعیت جغرافیایی، به دلیل قرار گرفتن بین آفریقا و اروپا و در اختیار داشتن کلیه راه‌های ورودی به آب‌های مدیترانه از طریق اقیانوس اطلس و نزدیکی با منطقه جبل الطارق، اهمیت استراتژیکی خاصی دارد. غالباً در رده نهم یا دهم بزرگ‌ترین اقتصادهای جهان است و از نظر استانداردهای زندگی در سطح بالایی (پانزدهمین کشور از نظر شاخص توسعه انسانی) قرار دارد.

## تقسیمات کشوری اسپانیا

تقسیمات اصلی این کشور عبارتند از: مناطق خودمختار، استان‌ها، شهرستان‌ها و دهستان‌های اسپانیا. اسپانیا ۱۷ منطقه خودمختار دارد که این مناطق عبارتند از: اندلس، آراگون، آستوریاس، جزایر بالئارس، سرزمین باسک، جزایر قناری، کانتابریا، کاستیلا-مانچا، کاستیلا-لئون، کاتالونیا، اکسترمادورا، گالیسیا، لاریوخا، مادرید، مورسیا، نابارا و والنسیا.



تصویر ۲: بخش‌های خودمختار کشور اسپانیا

سیوتا و ملیله دو شهر خودمختار اسپانیا نامیده می‌شوند. از نظر قانونی این دو بین مناطق خودمختار و شهر عادی قرار دارند. بدین معنی که اگرچه مجلس‌های خودمختار این دو شهر نمی‌توانند قانون‌ها را به‌طور خودمختار تصویب کنند، اما می‌توانند قواعدی برای اجرای قانون‌ها بگذارند که این شوراهای شهر دامنه عمل بیشتری برای آنها فراهم می‌سازد. کشور اسپانیا دارای ۵۰ استان می‌باشد که به این ترتیب، هر کدام از بخش‌های خودمختار خود به یک یا چند استان تقسیم می‌شوند. استان‌های اسپانیا از ۱۸۳۳ تاکنون بدون تغییر باقی مانده‌اند. در رده‌های بعدی، هر استان به تعدادی شهرستان و هر شهرستان

به تعدادی دهستان تقسیم می‌شود. اسپانیا ۸۱۰۸ دهستان دارد که کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری آن می‌باشد (زوادو<sup>۱</sup>، ۱۹۹۵، صص ۶۱ و ۶۲).

### سابقه برنامه‌ریزی در اسپانیا

انقلاب صنعتی خیلی دیر وارد اسپانیا شد. صنعتی شدن در اسپانیا از دهه ۱۸۹۰ از شهرهایی مانند مادرید، بارسلون و بیل‌بائو آغاز شد. در دهه‌های آخر این قرن، شهرهای بزرگ‌تر دیگر در ورای نواحی قدیمی خود رشد کردند و تهیه یک قانون برای کنترل توسعه و شکل‌دهی مجدد به شهرهای بزرگ ضرورت پیدا کرد. یک حادثه مهم در برنامه‌ریزی شهری اسپانیا و هم‌چنین اروپا، طرح توسعه شهر بارسلون بود. این طرح، که هنوز هم شکل شهر را هدایت می‌کند، یک مثال جالب در برنامه‌ریزی شهری است، نه فقط به دلیل طرح و الگوی آن، بلکه به دلیل نحوه ترتیب بناها و موازنه بین ساختمان‌ها و فضاهای سبز. حادثه مهم دیگر در زمینه برنامه‌ریزی که بیش‌تر یک ایده‌آل بود تا واقعیت، طرح شهر خطی<sup>۲</sup> مادرید بود که به وسیله آرتور سوری‌آی ماتا<sup>۳</sup> در حدود سال ۱۸۸۰ ارائه گردید. این شهر جدید دارای یک الگوی خطی در مسیر راه‌های تراموا بود. شهر خطی یک موفقیت عملی برای یک مدت کوتاه بود، زیرا پس از مدتی در توسعه لجام‌گسیخته شهر مدرن جذب گردید و لذا طرح آن کاملاً ناپدید شد.

قانون اساسی جدید اسپانیا و تغییر ساختار سال ۱۹۷۸، هدایت جدید به سمت فرایند تمرکززدایی سیاسی را موجب شد و به موجب آن، استقلال و خودمختاری مناطق گوناگون به رسمیت شناخته شد. با خودمختاری ۱۷ منطقه در اسپانیا، یک نقشه سیاسی جدید در آن به وجود آمد و فعالیت‌های برنامه‌ریزی در اسپانیا تحت کنترل و مسئولیت دولت‌های منطقه‌ای که مناطق خودمختار<sup>۴</sup> نامیده می‌شوند، قرار گرفت. بر اساس اساسنامه ارائه شده و در چارچوب قانون اساسی همه این مناطق دارای قدرت و اختیاری انحصاری در سازماندهی قلمرو و هم‌چنین دارای قدرت وضع قانون و قدرت اجرایی شدند. در داخل هر منطقه خودمختار، برنامه‌ریزی شهری در سطوح محلی توسط شوراهای شهر<sup>۵</sup> انجام

- 
- 1 . Zoido
  - 2 . Linear City
  - 3 . Arturo Soria y Mata
  - 4 . Autonomous Communities(AC)
  - 5 . Town Council

می‌گیرد و این امر منوط به موافقت قدرت‌های مناطق خودمختار می‌باشد (گنزالز، ۲۰۰۴، صص ۳۲ و ۴۱).

### توصیف برنامه‌ریزی شهری در اسپانیا

تقریباً در همه کشورهای اروپایی روند محسوسی در جهت اهمیت یافتن مناطق و به طور کلی، گرایش به سوی فدرالیسم دیده می‌شود. از این لحاظ پیشرفته‌ترین کشورهای اروپایی دو کشور ایتالیا و اسپانیا هستند. نظام حکومتی این دو کشور را بسیط منطقه‌ای شده نامیده‌اند. نظام‌های منطقه‌بندی شده یا غیرمتمرکز نظام‌هایی هستند که نمی‌توان آنها را دقیقاً جز نظام‌های فدرال محسوب نمود و این نظام‌ها دارای ساختار منطقه‌ای قوی، خودمختاری و استقلال قابل توجهی در این سطح می‌باشند (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۸۵). برنامه‌ریزی شهری در اسپانیا تحت نظام سلسله مراتبی می‌باشد و چارچوب برنامه‌ریزی این کشور در سه سطح قابل مطرح کردن است.

- قانون‌گذاری در سطح ملی،

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای با مسؤلیت جوامع خودمختار،

- برنامه‌ریزی در سطوح محلی (برنز<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷، ص ۳).

با توجه به موارد ذکر شده در ادامه به بررسی هر یک از سطوح یاد شده خواهیم پرداخت.

### برنامه‌ریزی در سطح ملی

در سطح ملی، طرح خاصی وجود ندارد و برنامه‌ریزی در این سطح به قانون‌گذاری محدود می‌شود. اولین قانون برنامه‌ریزی با زمینه ملی در سال ۱۹۵۶ مطرح شد و اصلاحات این قانون در سال ۱۹۷۰، موجب قانون‌گذاری جدید در سال ۱۹۷۶ شد. قانون برنامه‌ریزی سال ۱۹۹۲ مهم‌ترین دستورالعمل در سطح ملی می‌باشد و تاکنون مبنای هدایت این کشور بوده است.

### ابزارهای برنامه‌ریزی در سطح ملی

وزارت مسکن این کشور در سطح ملی مسؤول سیاست‌گذاری شهری می‌باشد و از طریق ابزارهای زیر در این امر مداخله می‌نماید:

- بازبینی قوانین و ضوابط زمین<sup>۱</sup>: این قانون که در چارچوب ملی می‌باشد، ضوابط مربوط به مسایل توسعه شهری از جمله قوانین اصلی زمین، حقوق ساخت و ساز، سرمایه‌گذاری خصوصی، حقوق زیست محیطی و... را تدوین می‌نماید.

- طرح ملی مسکن، نوسازی و ساخت و ساز ۲۰۱۲-۲۰۰۹،

این طرح دارای دو هدف اصلی می‌باشد: تسهیل دسترسی به مسکن برای افراد متوسط جامعه و نوسازی شهری در بخش‌های استراتژیک از طریق مداخلات فیزیکی در مسکن و محیط شهری که برای اولین بار در سطح ملی مورد توجه قرار گرفته است، مناطق روستایی و طرح‌های مرتبط با کارایی انرژی و استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر. مناطق خودمختار مسئول اجرای این طرح‌های ملی در مناطق خود هستند.

- سیاست‌های زمین<sup>۲</sup>: این وزارتخانه، مدیریت زمین ایالتی را برای زمین‌هایی که هنوز مورد استفاده بخش دولتی قرار نگرفته‌اند، برای تسهیل دسترسی به مسکن و کمک‌های یارانه‌ای آن به وجود آورده است. مدیریت این امر باید مورد توافق مناطق خودمختار و قدرت‌های محلی باشد. به کارگیری این سیاست آثار و تبعات بسیاری از جمله مشخص شدن میزان مسکن یارانه‌ای، میزان زمین واگذار شده و گسترش فعالیت‌های مشابه در بخش‌های منطقه‌ای و محلی خواهد داشت.

- سیستم اطلاعات شهری<sup>۳</sup>:

وزارت مسکن با همکاری مناطق خودمختار، سیستم اطلاعاتی را با به کارگیری آمار جمعیتی و اجتماعی برای درک بهتر ارتباطات مناطق به وجود آورده است. این سیستم به تهیه‌کنندگان گزارش و تصمیم‌گیران سیاست‌های شهری کمک خواهد کرد و امکان دسترسی به آن از طریق اینترنت نیز فراهم است (ایبارز، ۱۹۹۸).

### برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای

مناطق خودمختار اولین سطح تقسیمات سیاسی اسپانیا هستند. مناطق خودمختار دارای قدرت وسیعی در زمینه طراحی سیاست‌های شهری با قابلیت بهبود و ارتقای وضعیت

- 1 . Revised text of land act
- 2 . National plan 2000-2012 on Building and urban renovation and housing
- 3 . land policy
- 4 . Urban Information System
- 5 . Ibarz

قانونی خود در زمینه برنامه‌ریزی شهری و فضایی هستند. این قدرت‌ها مسؤول مدارس، دانشگاه‌ها، امور بهداشتی، خدمات اجتماعی، فرهنگی و توسعه شهری و روستایی می‌باشند. شوراهای شهر نیز در سطوح محلی در طراحی و اجرای سیاست‌های شهری از طریق ابزارهای برنامه‌ریزی شهری و مدیریتی با این مناطق همکاری می‌نمایند.

### ابزارهای برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای

ابزارهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در این سطح در چند بخش قابل مطرح کردن می‌باشند:

۱. طرح منطقه‌ای استراتژی‌های منطقه‌ای (بخشی)<sup>۱</sup>

طرح منطقه‌ای اسپانیا برای بلندمدت تهیه می‌شود و تعیین استراتژی‌ها و سیاست‌های اصلی را بر عهده دارد. هدف این طرح توسعه پایدار، منسجم و رقابتی است. این طرح موارد زیر را در بر می‌گیرد:

- شبکه شهری،

- شبکه منطقه‌ای (حمل و نقل، انرژی، آب و ...)،

- سیستم منطقه‌ای حفاظت از زمین (مدیریت ریسک، حفاظت طبیعی و فرهنگی و ...)،

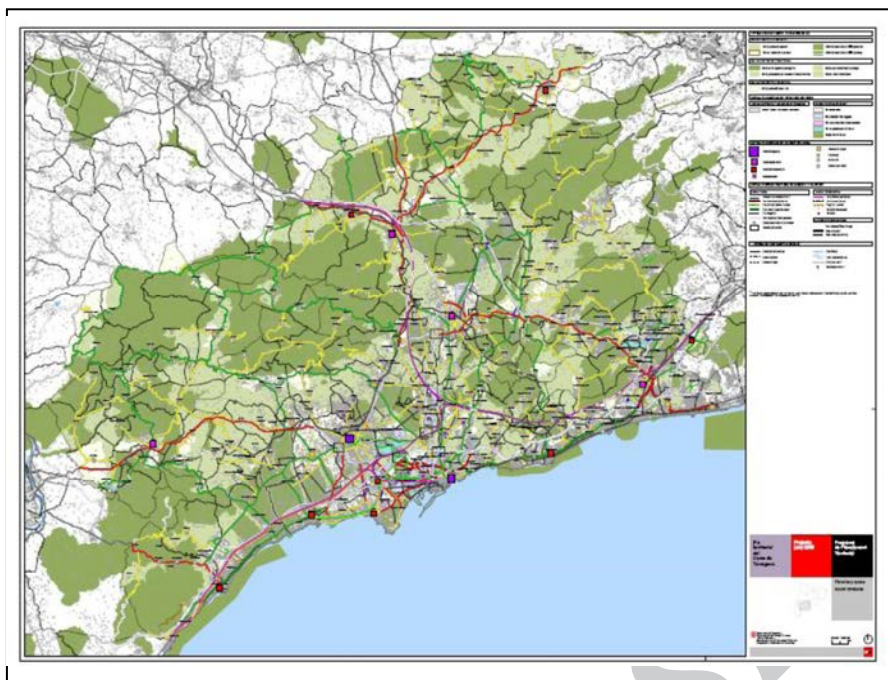
- ایجاد هماهنگی با سطوح ملی و بین‌المللی،

سازمان مسکن و برنامه‌ریزی منطقه‌ای<sup>۲</sup> که در حال حاضر مسؤول تهیه این طرح می‌باشد. امکان مشارکت در این طرح طبق قانون سال ۲۰۰۷ فراهم شده است (زوادو، ۱۹۹۵، صص ۶۶ و ۷۲).

قوانین منطقه‌ای به سازمان‌های منطقه‌ای بستگی دارد. به عنوان مثال، مادرید از طریق طرح برنامه‌ریزی انرژی هدف استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر و کاهش تولید CO<sub>2</sub> را دنبال می‌نماید. در سال ۲۰۰۵ بیش از ۳۰ شهرداری، به دنبال استفاده از انرژی خورشیدی بودند و مناطق کاتالونیا، مادرید و والنسیا فعال‌ترین آنها در زمینه استفاده از این روش بودند (شبکه دانش شهری اروپا، ۲۰۱۰).

1 . Regional Plan of Territorial Strategy  
2 . Office of housing and Territorial planning





منبع: (همان)

۲. برنامه هماهنگ‌سازی اقدامات منطقه‌ای (بخشی)؛
  ۳. اظهارنامه‌های منطقه‌ای در خصوص جذابیت‌های ویژه موجود در مناطق خودمختار
  ۴. پروژه‌هایی با مقیاس منطقه‌ای<sup>۱</sup>.
- لازم به ذکر است که تاکنون تمامی مناطق خودمختار به این نظام سلسله مراتبی طرح‌ها دست نیافته‌اند. (سیستم‌های فتوولتائیک در مقیاس شهری، ۲۰۰۶).

- 1 . Coordinated programmes of territorial action
- 2 . Declarations of Reiyons of Special Interest Within the AC

توصیف ابزارها	ابزارها	ویژگی‌ها	سطح
ضوابط مربوط به مسایل توسعه شهری	بازبینی قوانین و ضوابط زمین	بدون طرح ملی و دارای برنامه ملی و سیاستگذاری (قانون برنامه‌ریزی سال ۱۹۹۲ به عنوان مهمترین دستورالعمل در سطح ملی) هدایت بخشی بر اساس موضوعات خاص	ملی
تسهیل دسترسی به مسکن برای افراد متوسط جامعه و نوسازی شهری در بخش‌های استراتژیک	طرح ملی مسکن، نوسازی و ساخت و ساز ۲۰۰۹-۲۰۱۲		
تسهیل دسترسی به مسکن و کمک‌های پارانه‌ای	سیاست‌های زمین		
شفاف‌سازی سیاست‌های زمین و برنامه‌ریزی شهری و تهیه یک اطلس آماری از مناطق شهری اسپانیا	سیستم اطلاعات شهری		
مطرح کردن موارد در زمینه: - شبکه شهری - شبکه منطقه‌ای (حمل و نقل، انرژی، آب و...) - سیستم منطقه‌ای حفاظت از زمین (مدیریت ریسک، حفاظت طبیعی و فرهنگی و...) - ایجاد هماهنگی با سطوح ملی و بین‌المللی	طرح منطقه‌ای استراتژی‌های منطقه‌ای	دارای طرح منطقه‌ای به عنوان مهمترین ابزار در سطح منطقه‌ای	منطقه‌ای
طرح‌های توزیع و پراکندگی فضاهای طبیعی و روستایی	برنامه هماهنگ‌سازی اقدامات منطقه‌ای		
بررسی ویژگی‌های خاص مناطق	اظهارنامه‌های منطقه‌ای در خصوص جذابیت‌های ویژه مناطق خودمختار		
-	پروژه‌هایی با مقیاس منطقه‌ای		

جدول ۱: ابزارهای برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای در اسپانیا

منبع: (نگارنده، ۱۳۸۹)

## برنامه‌ریزی در سطح محلی

برنامه‌ریزی در سطح شهری و محلی در اسپانیا از طریق طرح‌های مختلفی هدایت

می‌شود که مهم‌ترین آنها طرح جامع شهری<sup>۱</sup> می‌باشد. برنامه‌ریزی در این سطح دارای قدرت و اهمیت فراوانی است و جایگاه ویژه‌ای در نظام برنامه‌ریزی شهری دارد. در ادامه مباحث به توضیح بیش‌تر در خصوص این موارد خواهیم پرداخت.

### ابزارهای برنامه‌ریزی در سطح محلی

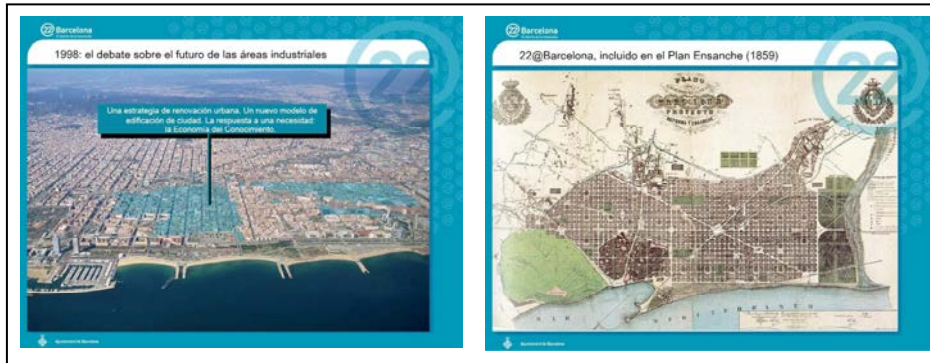
در سطح شهری مهم‌ترین ابزارهای برنامه‌ریزی عبارتند از:

#### ۱- طرح جامع شهری:

طبق قانون کاربری زمین سال ۱۹۹۲ در هر یک از مناطق خودمختار، برنامه‌ریزی شهری در سطوح محلی توسط شورای شهر انجام می‌شود. طرح جامع شهری مهم‌ترین ابزار برنامه‌ریزی در اسپانیا است. این طرح‌ها از نظر قانونی الزام‌آور است. در طرح‌های جامع زمین‌ها در سه گروه طبقه‌بندی می‌شوند، زمین‌هایی که ساخت و ساز در آنها ممنوع است، زمین‌های مجاز برای ساخت و ساز و زمین‌های ساخته شده. گروه میانی خود به دو طبقه تقسیم می‌شود: زمین‌هایی که ساخت و ساز در آنها در طرح جامع پیش‌بینی شده و زمین‌هایی که برای آنها هنوز برنامه یا راهبردی تهیه نشده است. طرح جامع در هر منطقه نوع و شدت کاربری‌ها را - مسکونی کم، متوسط و بلندمرتبه، صنایع سنگین و سبک و غیره به دست می‌دهد. در همین طرح‌ها شبکه‌های ترابری، مکان استقرار ساختمان‌های عمومی مانند آموزشی، فرهنگی، بهداشتی، ورزشی، مذهبی، قبرستان و غیره، مناطق حفاظتی و فضاهای باز مانند پارک‌ها و فضاهای سبز نیز مشخص می‌شود.

این طرح که توسط شورای شهر ارائه می‌شود، باید موافقت خود را از مقامات منطقه‌ای کسب نماید. هنگامی که طرح جامع برای منطقه متروپولی است، طرح باید همه شهر اصلی را که مرکز مجموعه شهری است و نیز دیگر شوراهایی را که در منطقه متروپولی ادغام شده است، دربرگیرد. علاوه بر این، گزارش‌ها باید توسط بخش‌های سیاست منطقه‌ای و محیط زیست به منظور هماهنگی با قانون اثرات زیست محیطی سال ۲۰۰۲ مورد بررسی قرار گیرند. تاکید خاص این بخش‌ها بر اثرات صوتی و سیستم فاضلاب می‌باشد (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۹۰).

1 . The General Urban Distribution Plan (GUDP)

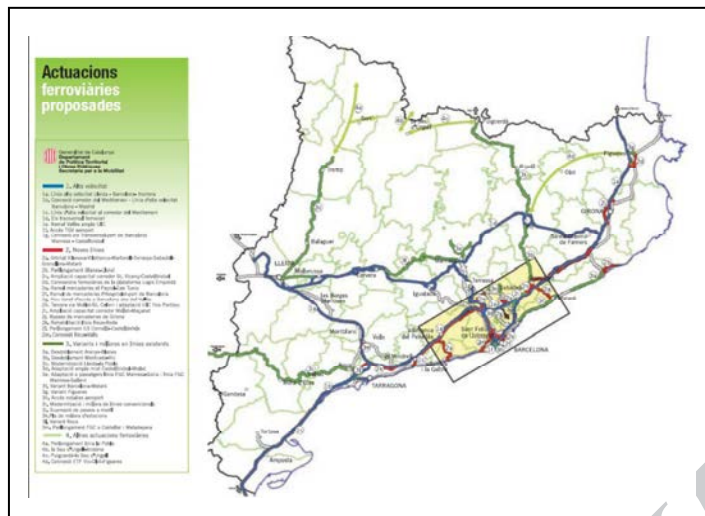


شکل ۴: طرح های جامع تهیه شده برای شهر بارسلون (۱۸۵۹ و ۱۹۹۸)

منبع: (بارزیلای، ۱۹۹۱)

- ۲- طرح های توزیع شهری<sup>۲</sup>: تغییر کاربری زمین برای توسعه های شهری که در طرح جامع شهری<sup>۳</sup> دیده شده است.
- ۳- برنامه ریزی توسعه شهری<sup>۴</sup>: تقسیم و مدیریت بخش های اصلی ارایه شده در طرح جامع شهری
- الف) طرح های جزئی: این طرح ها، تبدیل زمین برای توسعه و گسترش زمین های شهری را (سیستم های عمومی، راه ها، مناطق سبز، سودآوری، تولید) با توجه به محدودیت های تعیین شده توسط طرح جامع شهری تعریف می نمایند. در این برنامه ها موارد زیر مشخص می شوند:
- مقررات تفصیلی کاربری زمین، تراکم و نوع ساختمان ها،
  - طراحی شبکه خطوط ارتباطی محلی مانند کوچه ها، میدان ها، غیره،
  - شبکه فضاهای سبز، ورزشی و تجهیزات عمومی،
  - ارزش گذاری اقتصادی و برنامه ساخت و ساز.

- 1 . Barzelay
- 2 . Distribution plans
- 3 . GUDP
- 4 . Urban Development Planning



شکل ۵: نمونه‌ای از طرح جزئی در بارسلونا

منبع: (همان)

ب) طرح‌های ویژه: طرح‌های ویژه محتوای بازتر و وسیع‌تری دارند و حتی می‌توانند اهداف متفاوتی را دنبال نمایند. به عنوان مثال، می‌توان به طرح‌های ایجاد فضاهای عمومی در نواحی فشرده و متراکم شهر، با زنده‌سازی بافت‌های تاریخی و تغییر و تبدیل اراضی فاقد ارزش اشاره نمود (توفیق، ۱۳۸۴، صص ۹۱ و ۹۰).

ج) مطالعات تفصیلی: این طرح‌ها ویژگی‌های ویژه یک محدوده شهری یکپارچه مانند وضعیت شیب و توپوگرافی و سطوح تراز آن را مورد بررسی قرار می‌دهند.

د) فهرست فضاهای حفاظت شده: این طرح‌ها ساخت و سازها و یا مجموعه‌هایی را که باید مورد حفاظت قرار گیرند، معرفی می‌نمایند. این فهرست هم محیط طبیعی و هم مصنوع را شامل می‌شود (همان، صص ۲۱۷ و ۲۸۰).

سطح	ویژگی‌ها	ابزارها	تقسیمات ابزارها	توصیف ابزارها
شهری و محلی	تنفیذ اختیار مناطق به سطح محلی (شوراهای شهری) برای تهیه طرح‌های جامع شهری	طرح‌های جامع شهری	-	تعیین کاربری اراضی
		طرح‌های توزیع شهری	-	تغییر زمین برای توسعه‌های شهری که در GUDP دیده شده است.
		برنامه‌ریزی توسعه شهری: تقسیم و مدیریت بخش‌های اصلی	طرح‌های جزئی	-مقررات تفصیلی کاربری زمین، شدت استفاده از آن و نوع ساختمان‌ها - طراحی شبکه خطوط ارتباطی محلی مانند کوچه‌ها، میدان‌ها، غیره - شبکه فضاهای سبز و ورزشی و تجهیزات عمومی و - ارزش‌گذاری اقتصادی و برنامه ساخت و ساز
		ارایه شده در طرح GUDP	طرح‌های ویژه	پیگیری اهداف متفاوت از جمله طرح‌های ایجاد فضاهای عمومی در نواحی فشرده و متراکم شهر، با زنده‌سازی بافت‌های تاریخی و تغییر و تبدیل اراضی فاقد ارزش
			مطالعات تفصیلی	بررسی ویژگی‌های ویژه یک محدوده شهری یکپارچه
		فهرست فضاهای حفاظت شده	شامل محیط طبیعی و هم مصنوع	

جدول ۴: ابزارهای برنامه‌ریزی شهری و محلی در اسپانیا

منبع: (نگارنده، ۱۳۸۹)

## نقش مشارکت در طرح‌های محلی

مشارکت در سطح محلی از طریق سیاست‌های بالا به پایین و پایین به بالا به کار گرفته می‌شوند. واحدهای همسایگی در تعیین یک کاربری مشترک نقش دارند و نظر می‌دهند و در مباحث و پروژه‌های محلی مورد نظرخواهی و مشارکت قرار می‌گیرند. مراحل تصویب یک طرح محلی به شرح زیر می‌باشد:

- تصویب اولیه توسط شهرداری
- تصویب موقت توسط شهرداری
- تصویب نهایی توسط جوامع خودمختار (سیستم شاخص شهری، ۲۰۰۶).



شکل شماره ۶

منبع: (شبکه دانش شهری اروپا، ۲۰۱۰)

در جدول زیر فرصت‌های مشارکت مردم در فرآیند تهیه طرح‌ها در سطح محلی آمده است.

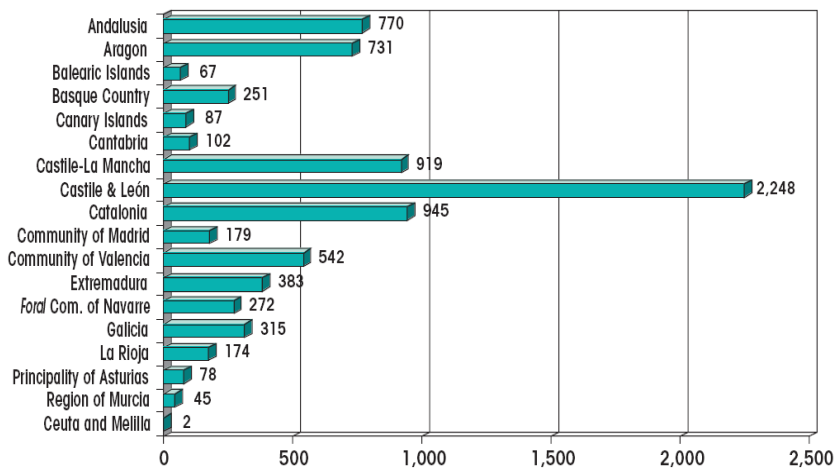
سایر روش‌های مرتبط	فرصت اعتراض پس از تصویب طرح یا تایید قانونی طرح	استفاده از جلسات رسیدگی و استماع	مشاوره و مشارکت	
			قبل از تایید پیش‌نویس طرح	پس از قطعی شدن پیش‌نویس طرح
مشاوره اجباری در مورد پروژه‌ها در سه مرحله در مورد پروژه‌های زیرساختی مهم	اعتراض به روش کار امکانپذیر است.	-	مشاوره و فرصت اعتراض یک ماه است و در صورتی که تغییرات عمده‌ای ایجاد شود، دومین دوره جلسات مشاوره برگزار می‌شود.	مردم مشارکت می‌کنند. فرصت مشاوره اولیه در مورد اولین پیش‌نویس طرح و ارائه پیشنهادات یک ماه است.

جدول ۳: فرصت‌های مشارکت مردم در فرآیند تهیه طرح‌ها در سطح محلی

منبع: (سیستم‌های فتوولتائیک در مقیاس شهری، ۲۰۰۶)

### بررسی وظایف و اختیارات سطوح محلی در اسپانیا

جامعه خودمختار کاستیل و لئون بیشترین و سیوتا و ملینا کمترین تعداد شهرداری را دارا هستند. تعداد شهرداری‌های مادرید ۱۷۹ و والنسیا ۵۴۲ می‌باشد. وضعیت سایر مناطق در دیاگرام زیر قابل مشاهده می‌باشد.



شکل ۷: مقایسه تعداد شهرداری‌های جوامع خودمختار اسپانیا

منبع: (وزارت سازمانهای دولتی، ۲۰۰۴)

- شهرداری‌های اسپانیا موظف هستند براساس جمعیت خود، به تأمین برخی از نیازهای خدماتی ساکنان خود بپردازند:
- تمامی شهرداری‌ها موظف به تأمین روشنایی عمومی، قبرستان، جمع‌آوری فاضلاب، نظیف خیابان‌ها، تأمین آب شرب، شبکه جمع‌آوری فاضلاب، تأمین دسترسی، پوشش راه‌ها و کنترل غذا و نوشیدنی هستند.
  - شهرداری‌های با جمعیت بیش از ۵ هزار نفر موظف به تأمین پارک‌های عمومی، کتابخانه عمومی، فروشگاه و مدیریت مواد زاید هستند.
  - شهرداری‌های با جمعیت بیش از ۲۰ هزار نفر تأمین امنیت، اقدامات اجتماعی، امنیت در مقابل آتش‌سوزی و تسهیلات ورزشی را نیز بر عهده دارند.
  - در شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر علاوه بر موارد ذکر شده، حمل و نقل



مسافران و حفاظت از محیط زیست هم از جمله وظایف شهرداری‌ها می‌باشد. بیش‌ترین هزینه شهرداری‌ها صرف تأمین خدمات عمومی و کالاها می‌شود (همان، ص ۳).

### منابع تأمین مالی شهرداری‌ها

منابع مالی شهرداری‌ها از دو طریق تأمین می‌شود؛ ۱- منابع مالی سطح منطقه‌ای، (جوامع خودمختار) ۲- منابع داخلی همچنین. این سازمان‌ها از دو طریق با سطوح دیگر ارتباط می‌یابند:

۱- کمیته ملی حکومت‌های محلی،

۲- برگزاری کنفرانس‌ها (جهت جمع نمودن نظرات و بحث در تمامی سطوح)

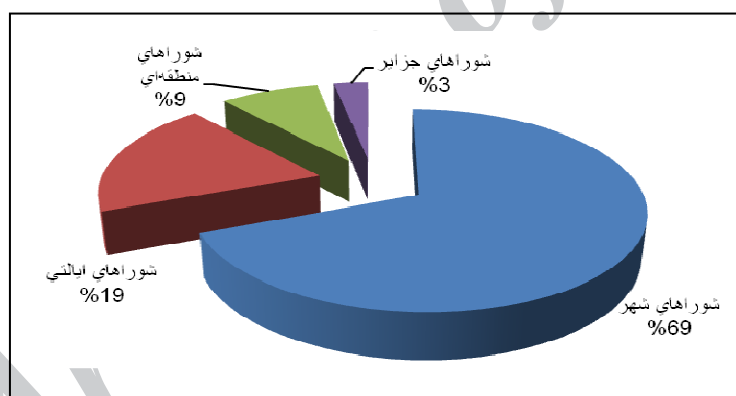
نحوه تخصیص منابع مالی به شوراهای مختلف در نمودار زیر آمده است. در اسپانیا همواره بین دو سطح ملی و منطقه‌ای از نظر عملکردی اختلاف وجود داشته است. در سال ۲۰۰۸ وزارت علوم و تکنولوژی برنامه‌ای تهیه کرد که این برنامه وظایف و مسئولیت‌های هر دو سطح را به طور واضح بیان می‌نماید و بین آنها هماهنگی ایجاد می‌کند. ایجاد همکاری بین بخش محلی و منطقه‌ای اهداف زیر را دنبال می‌نماید:

- همکاری در سرمایه‌گذاری برای خدمات و اشتغال،

- مشارکت و همکاری بر طبق برنامه‌های اقتصادی،

- مدرن کردن ساختارها با استفاده از تکنولوژی اطلاعات،

- تشویق مردم برای مشارکت در سطوح محلی (وزارت سازمانهای دولتی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴، ص ۷).



شکل ۸: نحوه تخصیص منابع مالی به شوراهای  
منبع: (همان)

1 . Ministerio De Administraciones Publicas, 2004:7

## مراحل تصویب طرح‌ها در اسپانیا

به طور کلی، در اسپانیا، سه مرحله تصویب متوالی وجود دارد: تصویب اولیه، تصویب مشروط و تصویب قطعی (توسط مسؤولان در سطوح مختلف به تبعیت از نوع طرح‌ها). جهت طی مراحل فوق نیاز به گزارش‌هایی است که چشم‌انداز کلی طرح را روشن می‌سازند. در زمینه نحوه اعتراض به این طرح‌ها می‌توان دو روش را عنوان نمود:

۱. روش اداری: همه شهروندان و نهادها می‌توانند در طول مرحله آماده کردن پیش‌نویس طرح، پیشنهادات خود را ارایه نموده و اعتراض‌های رسمی خود را زمانی که طرح‌ها کامل شد، اعلام دارند. طریقه اداری، اعتراض‌های وارده به تصمیمات قطعی را از طریق دو نوع درخواست مقدور می‌سازد.

۲. مدعی (متنازع الیه) - روش اداری: این روش از دو طریق حضور در سالن قضاوت و درخواست به دادگاه عالی و سایر مراجع امکان‌پذیر می‌باشد.

## قوانین جدید مطرح شده در خصوص برنامه‌ریزی شهری

### استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر

مهم‌ترین قانون ملی اسپانیا در این خصوص، ضوابط فنی ساخت و ساز<sup>۱</sup> است. آخرین نسخه این قانون که در سال ۲۰۰۶ به تصویب رسیده است، افزایش امنیت و قابلیت سکونت در بنا با استفاده منطقی از انرژی از طریق کاهش تقاضاهای انرژی، افزایش کارایی سیستم‌های حرارتی و روشنایی و استفاده از تکنولوژی‌های خورشیدی (حرارت خورشیدی و فوتولتاییک) را مدنظر قرار داده است. انرژی خورشیدی در تمامی بناها مورد استفاده می‌باشد و تکنولوژی فوتولتاییک تنها در برخی از بناها با توجه به کاربری و حداقل اندازه آنها کاربرد دارد. از جمله این کاربری‌ها می‌توان به کاربری‌های تجاری و سوپرمارکت‌های بزرگ و چندطبقه، ساختمان‌های اداری، هتل‌ها و بیمارستان‌های بزرگ اشاره نمود. ضوابط فنی ملی ساخت و ساز بدین شرح می‌باشد:

تمامی بناهای جدید باید به سیستم حرارتی خورشیدی جهت تهیه آب گرم مجهز باشند. نوع این تأسیسات بستگی به نوع سیستم به کار گرفته شده و موقعیت بنا دارد.

بناهای خاص مانند تجاری، هتل و بیمارستان باید از سیستم فوتولتاییک استفاده

1.TBC

نمایند و اندازه آن به نوع بنا و موقعیت آن بستگی دارد. جدول زیر خلاصه‌ای از روند برنامه‌ریزی در خصوص سیاست‌های ذخیره‌سازی انرژی و استفاده از منابع تجدیدپذیر را نشان می‌دهد.<sup>۱</sup>

شرکت‌های ساخت و ساز و توسعه دهندگان	شورای شهر	مناطق خود مختار
<p>وظایف:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ارائه درخواست ساخت و ساز به شورای شهر</li> <li>- ساخت و ساز و تأمین زیرساخت‌های مرتبط با توجه به طرح GUDP تحت نظر شورای شهر</li> <li>- قرارداد بستن با معماران، دفاتر مهندسی، کمپانی‌های ساخت و ساز</li> </ul>	<p>وظایف:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تهیه طرح‌های مختلف که مهم‌ترین آنها GUDP است.</li> <li>- تصویب اولیه طرح GUDP</li> <li>- ارائه مجوز ساخت به شرکت‌های سازنده بنا</li> <li>- بستن قرارداد با دفاتر معماری و مهندسی</li> <li>- ارائه آیین‌نامه شهرداری که شامل:</li> <li>- نیازهای برنامه‌ریزی جهت افزایش کارایی انرژی و استفاده از انرژی‌های تجدید پذیر در بنا می‌شود.</li> </ul>	<p>وظایف:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تصویب طرح GUDP با توجه به سیاست‌های منطقه‌ای و محیط زیست</li> <li>- تهیه طرح‌های RES/ES منطقه‌ای که شامل:</li> <li>- ابزارهای برنامه‌ریزی لازم جهت افزایش کارایی انرژی در بناها و استفاده از منابع انرژی تجدید پذیر می‌شود. (Renewal Energy Sources)</li> </ul>

جدول ۴: سطوح مختلف سیاست‌های ذخیره‌سازی انرژی و استفاده از منابع تجدیدپذیر

منبع: (همان)

### سیاست احیای شهری

در دهه‌های گذشته، مؤسسات و نهادهای عمومی کوشش‌های قابل توجهی در جهت حفاظت و احیای بناهای باارزش معماری انجام داده‌اند که غالباً با دریافت کمک هزینه‌ها و اعانه‌های مالی همراه بود. اگرچه احیای و نوسازی بناها موجب حفظ بسیاری از ارزش

1 . Urban Scale Photovoltaic system society ,2006

معماری شهرهای اسپانیا شد، اما محدودیت‌های موجود در قانون آن زمان، اجرای یک سیاست کلی در این زمینه را مشکل می‌ساخت.

سیاست احیای شهری یکی از سیاست‌هایی بود که در سال ۲۰۰۷ مطرح شد. این سیاست منجر به طرح مسکن و احیای مناطق (۲۰۰۹-۲۰۱۲) شد و تصویب آن مسایل زیر را مطرح می‌نمود.

- افزایش کارایی و پایداری اقتصادی،

- حداکثر نمودن استفاده از زمین در بلوک‌های موجود و حداقل نمودن مصرف

زمین‌های سبز،

- تهیه برنامه ویژه برای مناطق نیازمند احیا و بازسازی،

- توصیه به فرم فشرده شهر به دلیل اثرات زیست محیطی، تقسیمات اجتماعی،

اثرات اقتصادی، هزینه بالای انرژی و ساخت و ساز، هزینه زیرساخت‌ها و خدمات عمومی در ساخت و ساز پراکنده. مهم‌ترین راهبردهای این طرح نیز عبارتند از:

- ایجاد مراکز جدید، تشویق به اختلاط کاربری‌ها و تأمین نهایت دسترسی،

- معرفی اولویت‌های نوسازی و کنترل رشد شهر در جهات مختلف،

- استفاده از زمین‌های موجود شهری و توسعه آنها،

- هماهنگی و حمایت از طرح‌های ملی و دیگر طرح‌ها (برنز، ۱۹۹۷، ص ۴).

### سیاست تأمین مسکن

نرخ رشد غیرمنتظره از سال ۲۰۰۰-۲۰۰۷ موجب شد که درصد بالایی از ساکنان، قادر به تأمین مسکن نباشند. کاهش ابعاد مسکن موجب افزایش مهاجرت و درخواست‌های جدید مسکن شد. از سال ۲۰۰۸، تلاش‌های بسیار برای ساخت و ساز که با همکاری‌های مالی و اقتصادی جهانی انجام گرفت، موجب افزایش تولید و کاهش قیمت مسکن شد.

یکی از مسایل دیگر این کشور، تأمین مسکن برای گردشگران است. اگرچه این امر موجب فشار بر کاربری‌های زمین و محیط زیست شده است، اما آثار و تبعات مثبت فراوانی بر اقتصاد این کشور بر جای گذاشته است. بنابراین با توجه به موارد ذکر شده، سیاست‌هایی جهت برنامه‌ریزی شهری و توسعه پایدار بلندمدت تدوین شده است (گنزالز، ۲۰۰۷، صص ۴۵ و ۵۰).

## نتیجه

با تغییر ساختار کشور اسپانیا در سال ۱۹۷۸، این کشور از یک سازمان‌گرایی تک مرکزی به یک سازماندهی منطقه‌بندی تبدیل شد که ۱۷ منطقه خودمختار و دو شهر خودمختار را در بر می‌گرفت. بر اساس این سازماندهی تقسیمات اصلی این کشور عبارتند از: بخش‌های خودمختار، استان‌ها، شهرستان‌ها و دهستان‌های اسپانیا. فعالیت‌های برنامه‌ریزی در اسپانیا تحت کنترل و مسئولیت دولت‌های منطقه‌ای که جوامع خودمختار نامیده می‌شوند، قرار دارد و بر اساس اساسنامه ارایه شده و در چارچوب قانون اساسی همه این مناطق دارای قدرت و اختیاری انحصاری در سازماندهی قلمرو و هم چنین دارای قدرت وضع قانون و قدرت اجرایی هستند.

نظام حکومتی در این کشور نظام بسیط منطقه‌ای شده است و برنامه‌ریزی شهری موفق در آن تحت نظام سلسله مراتبی و قابل مطرح کردن در سه سطح ملی، منطقه‌ای با مسئولیت جوامع خودمختار و محلی می‌باشد.

در سطح ملی، طرح خاصی وجود ندارد و برنامه‌ریزی در این سطح به قانون‌گذاری محدود می‌شود. طرح‌های منطقه‌ای مهم‌ترین ابزارهای برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای هستند. برنامه‌ریزی در سطح شهری و محلی در اسپانیا از طریق طرح‌های مختلفی هدایت می‌شود که مهم‌ترین آنها طرح جامع توزیع شهری می‌باشد که این طرح توسط شوراهای شهر تهیه می‌شود، تحت نظارت مقامات منطقه‌ای است و در نهایت باید به تصویب جوامع خودمختار برسد. در سطوح محلی، شهرداری‌ها دارای نقش مهمی هستند و امکان مشارکت مردم و نظرخواهی و اعتراض در خصوص طرح‌ها از مهم‌ترین نقاط مثبت آن است.

بررسی‌های انجام شده، نشانگر آن است که این کشور از نمونه‌های برنامه‌ریزی شهری موفق می‌باشد که نیازهای کنونی شهرسازی را نیز مورد توجه قرار داده است. به عنوان مثال، در این راستا می‌توان به برخی قوانین جدید مطرح شده در این خصوص مانند استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، سیاست احیای شهری و سیاست تأمین مسکن اشاره نمود.

## منابع و مأخذ:

۱. توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، "آمایش سرزمین، تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران"، تهران، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.
2. Barzelay M.( 1991), "*Managing Local Development, lessons from Spain*", Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands, pp 271-290.
3. C. Burns M.(1997), "*Urban Development Pressures in Spain*", Centre of Land Policy and Valuations (CPSV), Technical University of Catalonia, Barcelona, Spain.
4. European Urban Knowledge Network(EUKN)( 2010), "*Urban Policies in Spain*", Ratwers viewed on 2010<<http://www.eukn.org/spain/urban/index.html>>.
5. Gonzalez Jesus M. (2007), "*Urban Planning System in Contemporary Spain*", European Planning Studies, Vol. 15, Issue 1, pp 29-50.
6. Ibarz JV. (1998), "*The Study of Urban Form in Spain*", Ratwers viewed on 1998<[www. Urbanform.org/pdf/ vilagr211998.pdf](http://www.Urbanform.org/pdf/vilagr211998.pdf)>.
7. Ministerio De Administraciones Publicas(2004 ), "*Local Government in Spain*", Published by MAP- S.G.T.
8. Urban Scale Photovoltaic system society(2006), "*The Spanish Planning Process*", Ratwers viewed on 2006<[www. Pvupscale.org/ pdf/ The-Spanish- Planning- Process.pdf](http://www.Pvupscale.org/pdf/The-Spanish-Planning-Process.pdf)>.
9. Uria Menendez(2010), "*Urban Planning in Spain*", Ratwers viewed on 2010<<http://www.uria.com/eng/areas/urban/index.asp>>.
10. Zoido Naranjo.F. (1995), "*Regional planning, Recent evolution of the main territorial structure and system*" , Boletín de la, No. 21-22, pp 61-72.

Archive of SID