



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024

Sección: RECENSIONES

Recibido: 24-09-2023

Aceptado: 15-11-2023

Publicado: 15-04-2024

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11269>

Páginas: 262-265

Referencia: Martín Fernández, C. (2024). Gianluca Gardini: Le regole dell'informazione: verso la Gigabit Society (5.^a ed.). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 262-265. <https://doi.org/10.24965/reala.11269>

Gianluca Gardini: *Le regole dell'informazione: verso la Gigabit Society* (5.^a ed.)

Martín Fernández, Carmen

Universidad de Córdoba. Departamento de Derecho Público y Económico (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0118-7746>

carmen.martin@uco.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad de Córdoba. Acreditada a profesora ayudante doctora y a profesora contratada doctora por la ANECA y la Dirección de Evaluación y Acreditación de la Junta de Andalucía (DEVA). Sus principales líneas de investigación son el derecho administrativo sancionador, la seguridad pública, la actividad administrativa de limitación y el derecho de la competencia.

RESUMEN

Recensión del libro de Gianluca Gardini: *Le regole dell'informazione: verso la Gigabit Society*, con la colaboración de Marina Caporale, Giappichelli Editore, 2021, (5.^a ed.), 437 pp.

PALABRAS CLAVE

Libertad de expresión; derecho a la información; Administración pública; prensa; televisión; comunicaciones; internet.

ABSTRACT

Review of the book by Gianluca Gardini: *Le regole dell'informazione: verso la Gigabit Society*, with the collaboration of Marina Caporale, Giappichelli Editore, 2021, (5.^a ed.), 437 pp.

KEYWORDS

Freedom of expression; right to information; Public Administration; press; television; communications; internet.

El derecho a la libertad de expresión y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión son dos garantías fundamentales en un Estado democrático. El libre ejercicio de tales derechos es presupuesto de una opinión pública libre y del pluralismo político. La cadena lógica la explican los profesores Fernández-Miranda Campoamor y García Sanz (1996, p. 524): «No hay Estado democrático sin una opinión pública libre; no hay opinión pública libre sin una comunicación social libre asegurada a través de una estructura plural de medios; no hay comunicación social libre sin garantizar el derecho a la información de todos los ciudadanos y, de modo singular y destacado, de quienes se ocupan profesionalmente de indagar y difundir la información». Asegurar, por tanto, el legítimo ejercicio de estas libertades e impedir las intromisiones excesivas y la censura es tarea fundamental de los poderes públicos de nuestro tiempo. También en este terreno la Administración pública desarrolla una labor primordial: la disciplina de los sectores profesionales involucrados, la vigilancia del sector informativo, *ex ante* y *ex post*, el

aseguramiento de las obligaciones de servicio público, la protección de datos y la transparencia dependen, en buena medida, de la actuación de la Administración.

Las reglas de la información se erigen, así, en terreno abonado para el estudio de *iuspublicistas*. Derecho constitucional y derecho administrativo son los sectores del ordenamiento más comprometidos en este ámbito. El profesor Gianluca Gardini, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Ferrara, y también gran estudioso de derecho constitucional, resulta un jurista perfectamente idóneo para afrontar la difícil tarea de suministrar una obra sobre el derecho a la información en todos sus aspectos y desde todas las perspectivas pertinentes. Lo demuestra su libro sobre *Le regole dell'informazione*. Difícilmente podría ofrecerse un trabajo más completo y riguroso sobre el tema. La completitud y sistematización de los temas abordados y, al mismo tiempo, la profundidad en que se realiza el estudio lo dejan a caballo entre el manual y la monografía. Su autor lo ha elaborado pensando en la impartición de una asignatura sobre el derecho a la información, pero, como sucede con los buenos manuales, sus aportaciones superan con mucho esa utilidad docente.

El profesor Gardini ofrece en su obra un estudio jurídico detallado sobre la libertad de expresión y el derecho a la información en Italia, pero lo hace con una perspectiva actual, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el auge de internet y las plataformas, el incesante uso de las *social networks*, las siempre más frecuentes *fake news*, la desintermediación de la información, el *e-government* y la necesaria digitalización de la Administración. Son, de hecho, todos estos fenómenos novedosos los que lo han impulsado a publicar una quinta edición de su obra, en la que, como él mismo reconoce, ha resultado muy valiosa la colaboración de la doctora Marina Caporale.

Lo primero que hace el autor en su libro es encuadrar la libertad de expresión en la Constitución italiana (art. 21) y señalar la diferencia entre la mera expresión de opiniones (que conlleva un matiz subjetivo) y la narración de noticias (que pretende ser objetiva) porque, aunque *a priori* solo la primera parece tener cabida en el art. 21 de la Constitución italiana, en realidad el precepto garantiza ambas, tal y como hace, expresamente, el art. 20 de la Constitución española. De hecho, dice Gardini, la una y la otra resultan inseparables en muchas ocasiones, pues con las noticias es frecuente intercalar opiniones propias del informador. Ya lo advirtió tempranamente Stein (1973, p. 128): «No existen, desde el punto de vista de la teoría del conocimiento, meras comunicaciones de hechos sin contenido valorativo. Toda “mera comunicación de hechos” contiene siempre una toma de posición». También lo ha reconocido así nuestro Tribunal Constitucional, que por eso ha concluido que el mensaje concreto se considerará una manifestación de la libertad de expresión o, por el contrario, de la de información según cuál sea su carácter predominante (SSTC 160/2003, 9/2007, 29/2009, 41/2011 y 79/2014).

Distingue el autor, a su vez, del derecho a la información la comunicación publicitaria o comercial, que liga a la libertad de empresa, y la libertad de correspondencia y secreto de las comunicaciones (art. 15 de la Constitución italiana); en este último caso, subrayando que la diferencia estriba no tanto en el contenido de lo que se expresa sino en la forma en que se hace. Todo ello resultaría extrapolable al ordenamiento español, donde también puede distinguirse de la libertad de información del art. 20 de la Constitución, el secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) y la libertad publicitaria, relacionada con la libertad de empresa del art. 38 CE. No obstante, cabe advertir que la doctrina constitucional española no es unánime: hay autores que defienden que la publicidad comercial es la forma habitual de ejercicio de la libertad de expresión por las personas jurídicas de base económica (Villaverde Menéndez, 1994, p. 202).

Relacionado con todo ello, el autor pone una interesante cuestión sobre la mesa: ¿las opiniones reflejadas en las publicaciones de redes sociales en qué precepto encajan, en el art. 21 o en el 15 de la Constitución italiana, es decir, son ejercicio de la libertad de expresión o, más bien, comunicaciones interpersonales? Tras reflexionar sobre ello, concluye con la doctrina mayoritaria que el criterio diferenciador reside en el número de personas –indeterminado o determinado– que puede tener acceso a tal información. No es baladé el asunto, pues, según se ubiquen los mensajes en el art. 21 o en el 15, el canon constitucional es bien distinto. Como vemos, el profesor Gardini, a propósito de su estudio, afronta problemáticas que comparten Italia y España, por lo que al lector español puede resultar de gran utilidad este libro.

En el tercer y cuarto capítulos se delimitan las libertades de expresión e información. También de aquí puede sacar provecho el lector español porque, aunque las previsiones constitucionales al respecto difieren, la situación a la que se llega en la práctica es similar en ambos países. La Constitución italiana solo configura como límite a la libertad de expresión en su art. 21 el *buon costume* (entendido como la moralidad pública vigente en cada momento), mientras que la Constitución española alude, más ampliamente, al respeto a todos los derechos fundamentales, especialmente al derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen

y a la protección de la juventud y de la infancia. Sin embargo, explica Gardini que el respeto a todos estos derechos también constituye en Italia un límite implícito a la libertad de expresión. Del mismo modo que en España, cabría añadir, constituye un límite implícito a tal libertad el orden público, pues, como ha admitido el Tribunal Constitucional, la enumeración de límites que realiza el art. 20 de la Constitución en su apdo. 4 no es exhaustiva. Es, por ello, que en algunas ocasiones el TC ha declarado que diversos elementos del orden público representan un límite a las libertades de expresión e información. Ha sido el caso de la moral pública (STC 62/1982), la fidelidad a las instituciones democráticas (SSTC 51/1985 y 107/1988) o la imparcialidad y dignidad de la función judicial (STC 46/1998). Si ponemos el foco de atención en el elemento más polémico del orden público, que es la moralidad pública, dice Gardini que en su virtud solo quedarían excluidas las manifestaciones públicas de contenido sexual contrarias a las reglas de convivencia social de cada momento histórico. No obstante, más adelante el autor parece admitir que ello también ampararía ciertas limitaciones basadas en la protección a los menores de edad. Es así, desde luego, en España, donde el TC ha hecho referencia en alguna ocasión a la protección de la juventud y la infancia como bien constitucional potencialmente restrictivo de la libertad de expresión (SSTC 62/1982 y 52/1995).

Llegados a este punto, el profesor Gardini se cuestiona si estos límites, relativos a la libertad de expresión en general, rigen con la misma intensidad respecto a la libertad de información. Se detiene, particularmente, en el límite de la difamación, que es castigada más gravemente cuando se realiza mediante un medio de comunicación, también en España. Se muestra, en este sentido, crítico el autor, al igual que el TEDH, dado el importante papel que desarrollan los periodistas como *watch dogs*, y parece mostrarse favorable a la iniciativa política existente en Italia para despenalizar la difamación y convertirla en ilícito administrativo. Con ella parece que se quiere evitar el «efecto desaliento» que para el ejercicio de la libertad de información supondría la amenaza siempre latente de la sanción penal.

Acto seguido, explica también el autor los requisitos que deben concurrir para que el ejercicio de la libertad de información sea legítimo, que son prácticamente los mismos que rigen en nuestro país: la utilidad social de la información, la verdad de los hechos narrados, la forma civil de la exposición y la actualidad de la noticia (STC 29/2009). En España, la veracidad de la información es exigida en el propio art. 20 de la Constitución. Ahora bien, al igual que en Italia, se ha interpretado que no se requiere una verdad objetiva, sino una veracidad subjetiva, en el sentido de que el informante haya actuado con diligencia, haya contrastado la información de forma adecuada a las características de la noticia y a los medios disponibles (SSTC 6/1988, 240/1992, 76/2002 y 69/2006, entre otras). De lo contrario, se dificultaría en extremo el ejercicio de la libertad de información.

La segunda parte del manual es dedicada al estudio de los sectores específicos donde se ejercen las libertades de expresión e información: la prensa, la radiotelevisión, el cine y el espectáculo, las comunicaciones electrónicas e internet. Realiza el profesor Gardini un recorrido por todos estos ámbitos, comenzando por la disciplina más tradicional (la prensa), hasta llegar a la más actual (internet). Sin tener en cuenta el contenido concreto de estos capítulos, la estructura de esta parte sectorial ya puede resultar de gran utilidad al profesor español que se enfrenta al tema de la libertad de información porque da pistas sobre cómo se podría diseñar el contenido de una asignatura sobre tal libertad para impartirla en el grado en Derecho o en grados relacionados con el Periodismo y las Ciencias de la Información.

Entrando en el contenido de estos capítulos, hay que destacar que todos tienen algo en común: en todos ellos se realiza un repaso histórico de cada sector informativo. El discípulo de Vandelli sabe bien, como su maestro, que para comprender una disciplina y su régimen jurídico es necesario encuadrarla en su contexto y tener en cuenta las circunstancias sociales e históricas. En este sentido, puede resultar especialmente interesante para el lector español (y europeo, en general) el capítulo dedicado a la radiotelevisión. En él puede advertirse que la evolución de la televisión italiana es prácticamente la misma que la de la televisión española (y probablemente muchas otras europeas). Desde el monopolio estatal que se instaura en Italia después de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la radiotelevisión pública italiana (RAI) para su explotación, se llega a los años setenta, con el fin del monopolio estatal, la reforma de la RAI para dotarla de pluralismo y la multiplicación de las televisiones privadas. Transcurren los años ochenta y en la década de los noventa desaparece definitivamente el monopolio público y se instauran una serie de reglas para evitar la concentración de la propiedad de los canales. Finalmente, a principios del siglo XXI se liberaliza por completo el mercado.

También resulta sugestivo para el lector español el capítulo dedicado a internet porque los problemas y las cuestiones que suscita este nuevo canal de información son comunes en España e Italia (y en cualquier país). La peculiaridad de internet frente a los demás medios de comunicación tradicionales, dice Gardini,

es la ausencia de cualquier relación de propiedad, dirección o gobierno con personas físicas o jurídicas, instituciones o Estados. Destaca que es esto lo que hace que su regulación escape de las reglas y categorías tradicionales. No obstante, alerta el autor sobre la necesidad de una adecuada regulación de lo que sucede en la red, pues ello tiene consecuencias prácticas en el mundo real y habría que evitar que fueran los poderes privados los que dirimieran esos conflictos y terminasen por gobernar el mundo virtual (cuenta el profesor Gardini que Facebook e Instagram ya han creado su propio comité de vigilancia para decidir qué contenidos habría que suprimir de la red). Insiste en que la regulación de internet conlleva serios problemas jurídicos y enumera algunos de los que afectan al derecho público; fundamentalmente, las *fake news* y la responsabilidad de los sujetos que actúan en la red. Con relación a ello, Gardini cuenta que en Italia se está barajando la posibilidad de aprobar una ley para prevenir la manipulación de la información *online* mediante la introducción de nuevos tipos penales dirigidos a castigar a quien publica y difunde en la web noticias falsas o tendentes a turbar el orden público.

Otro de los retos más importantes que habrá que afrontar en los futuros años, explica Gardini, es el de la privacidad en internet. Lo considera tan importante que le dedica el primer capítulo de la tercera parte del libro, en la que se ocupa de los temas transversales. En este capítulo, el autor aborda el tema de la privacidad, entendida como intimidad, y el de la protección de datos personales, pues, aunque son distintos, en Italia se confunden con frecuencia. Se detiene, sobre todo, a analizar el Reglamento Europeo de Protección de Datos, por lo que de sus reflexiones puede sacar provecho cualquier jurista europeo.

En los dos últimos capítulos del libro se abordan dos temas relacionados con la Administración: la información de que dispone y los órganos y Administraciones independientes encargados de controlar el sector de la información. Es decir, en la parte final de esta obra, el profesor Gardini estudia a la Administración como sujeto activo que dispone de información, la acumula y la gestiona, y como sujeto pasivo que controla a los particulares que ejercen su derecho a informar o ser informados. En esta segunda vertiente, destaca la existencia de una Administración independiente creada *ad hoc*: la AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), que junto a la AGCM (la CNMC italiana) se encarga de garantizar el buen funcionamiento del mercado en el sector de las comunicaciones.

Concluye, así, un libro que, con el paso de los años y sus sucesivas ediciones cuidadosamente actualizadas, se ha consolidado como obra clave sobre el derecho a la información en Italia. Lo que sobre todo quería aquí destacar es que, por la impecable sistematización de los amplios y diversos aspectos estudiados, así como por la lucidez de las explicaciones e interesantes sugerencias, es una obra modélica que está llamada a rendir un gran servicio al jurista español.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fernández-Miranda Campoamor, A. y García Sanz, R. M. (1996). Artículo 20: Libertad de expresión y derecho de la información. En O. Alzaga Villaamil y R. M. García Sanz (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978: Tomo II: Artículos 10 a 23 de la Constitución Española de 1978* (pp. 505-554). Editoriales de Derecho Reunidas.
- Gardini, G. (2021). *Le regole dell'informazione: verso la Gigabit Society* (5.ª ed.). Giappichelli Editore.
- Stein, E. (1973). *Derecho Político* (traducción de F. Sainz Moreno). Aguilar.
- Villaverde Menéndez, I. (1994). *Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*. Junta General del Principado de Asturias.