

STEVI Y THE NEW YORK TIMES c. COMISIÓN: TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL EN LA ERA DIGITAL

STEVI AND THE NEW YORK TIMES V COMMISSION: INSTITUTION-
AL TRANSPARENCY IN THE DIGITAL AGE

Sylvia MARTÍ SÁNCHEZ

Letrada de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-0943-154X>

RESUMEN

La sentencia del Tribunal General de 14 de mayo de 2025 en el asunto Stevi y The New York Times c. Comisión constituye una de las decisiones más relevantes de los últimos años en materia de transparencia institucional en la Unión Europea. Aunque no introduce principios jurídicos completamente nuevos, proyecta sobre las comunicaciones digitales efímeras –en particular los mensajes de texto intercambiados entre la presidenta de la Comisión Europea y el consejero delegado de Pfizer durante la pandemia de COVID-19– una doctrina previamente desarrollada en la jurisprudencia sobre acceso a documentos. El Tribunal reafirma que la declaración de una institución según la cual no posee determinados documentos goza de una presunción de veracidad, pero también que dicha presunción puede quedar desvirtuada cuando el solicitante aporta indicios pertinentes y concordantes de su existencia. En tal caso, la institución debe proporcionar una explicación concreta, coherente y verificable sobre las búsquedas realizadas y sobre las razones por las que los documentos no obran en su poder. El comentario analiza la fundamentación de la sentencia, su vinculación con el principio de buena administración y su proyección sobre la gestión documental en la era digital, valorando asimismo las posibles implicaciones que este pronunciamiento puede tener para las instituciones nacionales en materia de transparencia, conservación documental y rendición de cuentas.

Palabras clave: Transparencia institucional; acceso a documentos; buena administración; comunicaciones digitales; mensajes de texto; gestión

documental; conservación documental; rendición de cuentas; Comisión Europea.

Artículos clave: Artículo. 15 TFUE; artículos. 41 y 42 Carta de Derechos Fundamentales de la UE; Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

ABSTRACT

The General Court's judgment of 14 May 2025 in Stevi and The New York Times v Commission constitutes one of the most significant recent rulings on institutional transparency within the European Union. Although it does not establish entirely new legal principles, it extends existing case law on access to documents to the context of ephemeral digital communications, particularly the text messages allegedly exchanged between the President of the European Commission and the Chief Executive Officer of Pfizer during the COVID-19 pandemic. The Court reiterates that an institution's statement that it does not possess the requested documents benefits from a presumption of truthfulness, while also confirming that such a presumption may be rebutted where the applicant provides relevant and consistent evidence suggesting their existence. In those circumstances, the institution must provide a concrete, coherent and verifiable explanation of the searches undertaken and of the reasons why the documents are not in its possession. This commentary examines the reasoning of the judgment, its relationship with the principle of good administration, and its implications for records management in the digital age. It also considers the potential impact of the ruling on national public authorities with regard to transparency, document retention and democratic accountability.

Keywords: Institutional transparency; access to documents; good administration; digital communications; text messages; records management; document retention; accountability; European Commission.

Key articles: Article 15 TFEU; Articles 41 and 42 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; Regulation (EC) No 1049/2001.

Imbuidos de cierto adanismo, tendemos a hablar de transparencia de las instituciones como si fuese una exigencia moderna. Ciertamente parece relativamente reciente tanto la constitucionalización de ciertos principios (véase art. 105 CE), como el desarrollo más minucioso y ambicioso a nivel legal. No obstante, la transparencia entendida como presupuesto de la exigencia de dación de cuentas ante los ciudadanos tiene una larga tradición, muy especialmente en el mundo anglosajón. Es inevitable recordar por ejemplo a Louis Brandeis, al que se atribuye la famosa cita según la cual la luz del día sería el mejor de los desinfectantes. No era un caso aislado, ya que Woodrow Wilson, que fue el presidente que nombró a Brandeis juez del Tribunal Supremo, había sido desde finales del siglo XIX un firme defensor de la necesidad de arrojar luz sobre el Gobierno. Desde entonces, mucho tiempo ha transcurrido y es inevitable preguntarse si las exigencias de transparencia han evolucionado a la par que el crecimiento del Estado y si han ido de la mano de los cambios sociales, económicos y tecnológicos. Lo que nos planteamos en este modesto comentario no es si existe la voluntad de transparencia por parte de las instituciones, europeas o nacionales, si no si el marco jurídico se ha adaptado suficientemente a la política –léase proceso de toma de decisiones– en la era digital. Es en este contexto en el que se enmarca la decisión judicial que vamos a valorar.

La sentencia del Tribunal General (Gran Sala) de 14 de mayo de 2025, y a la que nos referiremos en lo sucesivo como *Stevi y The New York Times c. Comisión*, no puede considerarse como una más en el acervo jurisprudencial sobre acceso a documentos, transparencia y buen gobierno. Es una decisión relevante por el contexto y por sus pronunciamientos, no tanto por la novedad de los mismos, sino por referirse a comunicaciones digitales que pueden resultar efímeras. La cuestión de fondo no es solo si un SMS puede ser documento, sino si las instituciones pueden preservar la efectividad del derecho de acceso cuando una parte relevante de la toma de decisiones se desplaza a canales digitales informales. Vayamos antes que nada con los hechos.

I. SOBRE LOS HECHOS

El asunto tiene su origen en una solicitud de acceso a documentos presentada el 11 de mayo de 2022 por la periodista Matina Stevi,

del diario *The New York Times*, al amparo del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. La solicitud tenía por objeto obtener acceso a todos los mensajes de texto intercambiados entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y Albert Bourla, consejero delegado de Pfizer, entre el 1 de enero de 2021 y el 11 de mayo de 2022.

La solicitud se enmarcaba en el contexto de las negociaciones llevadas a cabo durante la pandemia de COVID-19 para la adquisición por la Unión Europea de vacunas desarrolladas por Pfizer-BioNTech. La existencia de contactos directos entre ambos interlocutores había sido previamente mencionada en declaraciones públicas y en informaciones periodísticas relativas al proceso de negociación de los contratos de suministro de vacunas.

Tras la presentación de la solicitud, la Comisión Europea sostuvo que no poseía documentos que se correspondieran con la descripción facilitada por la solicitante. En consecuencia, denegó el acceso solicitado al considerar que no obraban en su poder documentos susceptibles de ser comunicados en virtud del Reglamento n.º 1049/2001.

Frente a dicha decisión, *Matina Stevi* y *The New York Times Company* interpusieron recurso de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea. Los demandantes alegaron, en esencia, que existían elementos suficientes para acreditar la existencia de intercambios mediante mensajes de texto entre la presidenta de la Comisión y el consejero delegado de Pfizer y que la institución no había ofrecido explicaciones satisfactorias acerca de la inexistencia o falta de posesión de los documentos solicitados.

La controversia no versaba, por tanto, sobre la aplicación de alguna de las excepciones materiales al derecho de acceso previstas en el Reglamento n.º 1049/2001, sino sobre una cuestión previa: si la Comisión había justificado adecuadamente su afirmación de que no poseía los documentos solicitados y si había actuado de conformidad con las exigencias derivadas del principio de buena administración al tramitar la solicitud de acceso.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

En cuanto al fondo, los demandantes articularon tres motivos de anulación, aunque la sentencia terminó resolviéndose únicamente sobre el tercero.

El primer motivo se basaba en la infracción del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales, relativo a la libertad de expresión e información, en conexión con el Reglamento n.º 1049/2001. Los demandantes sostenían que la negativa de acceso afectaba de manera particular al derecho a recibir información y al papel de la prensa en el control democrático de la actuación institucional. La solicitud no se refería a una cuestión menor, sino a comunicaciones presuntamente mantenidas durante la negociación de contratos de vacunas contra la COVID-19, en un contexto de extraordinaria relevancia pública, sanitaria y económica.

El segundo motivo se refería al ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001. Los demandantes alegaban que la Comisión no podía excluir los mensajes de texto del concepto de «documento» por razón de su formato o soporte. A su juicio, un SMS o mensaje equivalente puede quedar comprendido en el régimen de acceso si contiene información relativa a las políticas, actividades o decisiones de la institución. El elemento determinante no sería, por tanto, el canal utilizado, sino el contenido institucional de la comunicación.

El tercer motivo, que resultó decisivo al ser el primero que se analizó y estimó, se fundaba en la vulneración del principio de buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta. Los demandantes afirmaban que la Comisión no había explicado de forma suficiente por qué no obraban en su poder los mensajes solicitados. En particular, reprochaban a la institución que no aclarase si los mensajes habían existido, si habían sido eliminados, dónde se habían buscado, qué sistemas o dispositivos habían sido examinados y por qué no habían sido registrados o conservados.

La Comisión, por su parte, estructuró su defensa en torno a la inexistencia o falta de posesión de los documentos solicitados. Sostuvo que había realizado búsquedas renovadas y exhaustivas, pero que no había localizado ningún documento correspondiente a la solicitud. Desde esa premisa, defendió que no podía concederse

acceso a documentos inexistentes o que no obraban en poder de la institución.

Además, la Comisión invocó sus normas internas de gestión documental. Según su posición, no todos los mensajes o comunicaciones deben registrarse, sino únicamente aquellos que contengan información importante y no efímera, o que requieran seguimiento administrativo. De ello se desprendía que la ausencia de registro de los mensajes solicitados podía explicarse por el hecho de que no reuniesen los criterios internos necesarios para ser incorporados al sistema documental de la institución.

III. LA OPINIÓN DEL TRIBUNAL

Antes de entrar a analizar la opinión del Tribunal en el caso concreto, es preciso recordar que, cuando se trata del acceso del público a documentos, uno de los principios rectores es el de la presunción de veracidad de la que goza la declaración de una institución cuando afirma que no posee un documento solicitado. Ahora bien, no se trata de una presunción absoluta, ya que puede ser enervada si el solicitante aporta indicios de que los documentos pudieron estar en poder de la institución. Es precisamente lo que pasó en este supuesto: la presunción de inexistencia o falta de posesión de los documentos quedó desvirtuada y la consecuencia jurídica es que la Comisión debía haber ofrecido una explicación plausible que permitiese al público y al propio juez comprender por qué los documentos no podían encontrarse. No se trata tanto de la *probatio diabolica* consistente en tener que probar un hecho negativo, como en la exigencia, derivada del principio de buena administración, de dar una justificación concreta, coherente y verificable sobre las búsquedas realizadas y sobre las razones por las cuales los documentos no obran en poder de la institución y en este caso claramente no lo hizo.

Entiende el Tribunal en primer lugar, que las respuestas durante el procedimiento se apoyaron en información imprecisa, cambiante o basada en suposiciones. La Comisión no dio una explicación clara y estable sobre la existencia, localización o eventual desaparición de los mensajes. En segundo lugar, la Comisión no habría explicado con suficiente detalle qué búsquedas había realizado al no precisar adecuadamente qué sistemas, archivos, dispositivos o lugares fueron

examinados para localizar los mensajes solicitados. Tampoco aclaró si los mensajes habían sido eliminados. El Tribunal destaca que la Comisión no explicó si una eventual supresión habría sido deliberada o automática, ni si el teléfono móvil de la presidenta de la Comisión había sido sustituido en el periodo relevante. En cuarto lugar, la Comisión no justificó de forma convincente por qué los mensajes, en caso de haber existido, no habrían contenido información importante ni requerido seguimiento administrativo. Este punto era relevante porque, según las propias normas internas de la Comisión, deben conservarse los documentos que contienen información importante o que implican actuaciones posteriores.

Al ir leyendo la sentencia, una de las preguntas que le surge al gestor es si los mensajes de texto deben registrarse y considerarse como documento a efectos del expediente administrativo correspondiente. El Tribunal no afirma que todo mensaje de texto deba registrarse automáticamente, o que sea necesariamente un documento accesible, sino que la Comisión no puede basarse de forma puramente formal en la ausencia de registro para negar la posesión de documentos cuando existen serios indicios de su existencia, porque el principio de buena administración así lo impide.

En definitiva, el principio de buena administración, recogido como derecho en el art. 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, cumple una función central, ya que impone a la Administración diligencia en la tramitación de las solicitudes de acceso, es decir, seriedad, coherencia y transparencia. Esto exige a su vez una gestión documental suficientemente previsible y no arbitraria, ya que de lo contrario el derecho de acceso a los documentos podría quedar privado de efectividad: bastaría con no registrar o no conservar determinadas comunicaciones para impedir cualquier control posterior.

IV. VALORACIÓN

Como decíamos al principio, la sentencia no es completamente novedosa en cuanto a sus fundamentos. Aun así, es importante, aunque de alcance limitado.

No es novedosa porque sus fundamentos jurídicos aparecen ya delineados en el asunto *Dehousse c. Cour de Justice de l'Union*

Européenne, sentencia de 20 de septiembre de 2019: presunción de veracidad de la declaración de inexistencia o falta de posesión; presunción *iuris tantum* mientras el solicitante de la documentación no aporte indicios pertinentes y concordantes; desplazamiento de la carga explicativa a la institución; exigencia de búsquedas verificables (dónde, cómo y qué se busca) y la afirmación del deber de las instituciones de documentar y conservar sus actividades de forma no arbitraria y previsible

Sin embargo, aunque sus fundamentos jurídicos no sean novedosos, es una sentencia importante en la medida en que se pronuncia por primera vez sobre la aplicación de estos principios a las comunicaciones digitales efímeras. Así dicho, podría generar demasiadas expectativas, ya que a nuestro juicio la sentencia tiene un alcance limitado: enmarca estas comunicaciones en los principios generales, pero apenas descende al terreno práctico. Al no pronunciarse claramente sobre los particulares de la gestión documental y al no imponer a las instituciones obligaciones concretas al respecto, por ejemplo, fijando reglas generales sobre archivo de mensajes digitales, no parece que a corto plazo y por sí sola vaya a marcar un punto de inflexión, salvo que vaya acompañada de reformas internas de gestión documental.

Quizás el mayor valor añadido de esta sentencia es que supone una clara llamada a la reflexión en relación con el tratamiento documental en las instituciones, tanto en las europeas, como en las nacionales. Con independencia de la limitada aplicación de la Carta en los Estados miembros en virtud de lo previsto en su art. 51, es decir, cuando apliquen Derecho de la Unión, urge tomar decisiones con impacto efectivo en relación con el tratamiento de este tipo de comunicaciones.

La utilidad del pronunciamiento no se agota en el marco institucional de la Unión, pues plantea un problema común a todas las administraciones contemporáneas: cómo documentar jurídicamente procesos decisorios que ya no se desarrollan exclusivamente en expedientes formales. Si consultamos nuestro Derecho interno topamos en primer lugar con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo artículo 13 establece que por información pública se entiende «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». Este artículo parece que dota a la ley de una gran ambición, sin embargo, el art. 18.1.b) establece la inadmisión a trámite de las solicitudes «referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas». Se trata de una disposición que hay que conectar con lo dispuesto en el art. 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a cuyo tenor «no formará parte del expediente administrativo, –definido como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla–, la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas (...)». Nuestro Derecho es todavía eminentemente formalista, ya que vincula en gran medida la transparencia a través de solicitudes de información al concepto de expediente administrativo, lo que hace que queden fuera datos relevantes para entender el proceso de toma de decisiones.

En definitiva, el asunto *Stevi y The New York Times c. Comisión* revela un problema estructural de las administraciones contemporáneas: la posibilidad de que comunicaciones institucionalmente relevantes sean tratadas como meramente informales o privadas por razón del canal utilizado. La sentencia no impone un régimen general de conservación de mensajes digitales, pero sí recuerda que la efectividad del derecho de acceso y del principio de buena administración exige que la actuación pública sea documentalmente reconstruible. Esta exigencia interpela también a los ordenamientos nacionales, incluido el español, en la medida en que la transparencia, la rendición de cuentas y el control de la decisión pública dependen cada vez más de una adecuada gobernanza documental en entornos digitales.